

Nouvelle politique régionale : dépourvue d'orientation

Loi-cadre sur la nouvelle politique régionale (NPR)

10 avril 2006

Numéro 13

dossierpolitique

Nouvelle politique régionale : dépourvue d'orientation

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral se propose d'élaborer une loi-cadre sur la nouvelle politique régionale (NPR) et de mettre en œuvre dès 2008 des programmes courant sur plusieurs années utilisant les divers instruments de la politique régionale utilisés jusqu'à aujourd'hui. Le but est de promouvoir les centres régionaux et leur compétitivité. Les coûts de cette politique se monteront à 70 millions de francs par année, à quoi il faut ajouter les pertes fiscales dues aux rabais d'impôts accordés à quelques entreprises, de l'ordre de 100 millions de francs.

Position d'economiesuisse

Le bilan de la politique régionale appliquée jusqu'ici n'est pas satisfaisant. Même si le projet de nouvelle politique régionale (NPR) propose des améliorations, les moyens financiers disponibles sont utilisés de manière inefficace. Malgré de lourds investissements, les résultats sont peu probants. De plus, les moyens sont concentrés sur certaines régions au détriment d'une vision globale. Ce résultat est en contradiction avec l'esprit de la nouvelle péréquation financière (RPT).

La nouvelle politique régionale risque en plus de donner naissance à une sorte de « politique industrielle » suisse, cherchant à développer artificiellement la compétitivité des régions. Pour l'économie, seule l'amélioration des conditions-cadre générales, en particulier sur les plans financiers, juridiques et administratifs, permettront de favoriser efficacement les initiatives entrepreneuriales et l'innovation dans les régions périphériques. Afin d'influencer positivement ces conditions-cadre, il faut donc agir au niveau de la politique sectorielle, notamment dans les domaines agricoles, énergétiques et de l'aménagement du territoire.

Situation initiale

Jusque dans les années 70, la politique a toléré ou encouragé le dépeuplement de régions économiquement défavorisées. Puis, la Confédération a commencé à pratiquer une politique structurelle régionale, censée notamment contribuer, avec l'agriculture, à l'occupation décentralisée du territoire. Depuis 1970, une multitude de mesures d'encouragement ont été adoptées. Le Conseil fédéral veut maintenant les rassembler dans une loi-cadre sur la nouvelle politique régionale (NPR) et la financer dès 2008 sous forme de projets courant sur plusieurs années. Les bases juridiques des instruments actuellement en vigueur expirent en partie en 2006. Il s'agit d'en proroger la validité et reconduire le financement jusqu'à l'entrée en vigueur de la NPR en 2008.

1.1 Les grandes lignes de la NPR

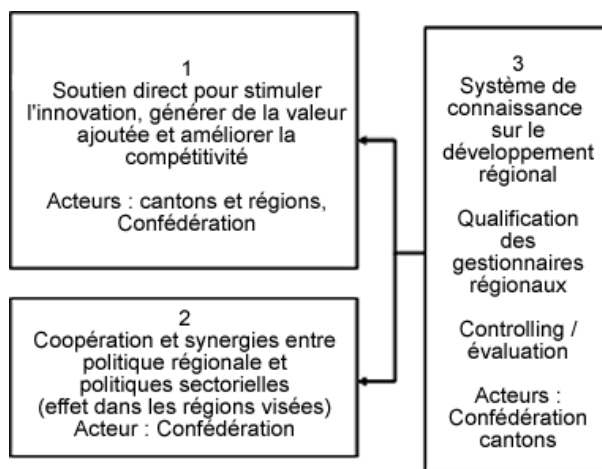
Le chemin conduisant à la NPR était semé d'embûches. Plusieurs avis d'experts, des procédures de consultation et finalement un groupe de travail du DFE et de représentants des cantons ont dilué la réforme. Finalement, la politique régionale doit servir à promouvoir les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières, soit pratiquement toutes les régions à l'exception des agglomérations.

Selon le Conseil fédéral¹, la NPR a pour but d'améliorer la compétitivité de certaines régions, d'y créer de la valeur ajoutée afin de contribuer à y créer et sauvegarder des emplois, de maintenir l'occupation décentralisée du territoire et d'éliminer les inégalités régionales. La NPR doit atteindre ces objectifs en se fondant sur cinq principes :

- La Confédération se borne à élaborer une politique d'incitation et à financer des aides ; cela présuppose une prestation propre des cantons, notamment l'exploitation de leur potentiel endogène.
- La NPR se concentre sur les centres régionaux en tant que moteurs du développement.
- La NPR met l'accent sur la compétitivité et tient compte des dimensions sociale et écologique.
- Les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération et assurent la collaboration avec les régions.

- Les organes fédéraux coordonnent leurs politiques d'aménagement du territoire entre eux et avec les institutions étrangères.

Image 1 : Aperçu général de la nouvelle politique régionale



Source : FF, p. 251

1.2 Domaines d'activités de la NPR

La NPR comporte trois volets :

- Stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée et améliorer la compétitivité.
- Renforcer la coopération et l'exploitation des synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles de la Confédération.
- Développer un système de connaissances sur le développement régional.

En premier lieu, 80 % environ des ressources financières doivent servir à promouvoir la compétitivité des régions structurellement faibles. Il s'agit de soutenir l'infrastructure favorisant le développement, d'améliorer les conditions faites aux initiatives entrepreneuriales, de renforcer la capacité d'innovation par l'encouragement du transfert de savoir entre les privés d'une part et l'Etat d'autre part, de coordonner l'infrastructure du savoir-faire avec les besoins de l'économie régionale, de soutenir la mise en place de filières industrielles (*clusters*) en tant que systèmes régionaux de création de valeur ajoutée.

¹ Objet 05.080, FF 2006 299ss.

Le deuxième volet vise à améliorer la compétitivité grâce à l'exploitation de synergies et à une coopération accrue entre les organes fédéraux et cantonaux sur les concepts transversaux (RPT, desserte de base, infrastructure, etc.) et dans la politique sectorielle.

Le troisième volet vise lui à renforcer la gestion du savoir en matière de développement régional afin d'améliorer la capacité d'apprentissage, la créativité et l'innovation dans les régions. Cela passe par une meilleure qualification des principaux acteurs de la gestion régionale, par la gestion du réseau grâce à la mise en place d'un service fédéral du réseau, ainsi que par un réseau national de compétences en sciences régionales. Ainsi, les régions doivent satisfaire des exigences croissantes fondées plutôt sur la qualité que sur des conditions géographiques pour l'attribution de soutiens.

1.3 Instruments de la NPR : prêts à fonds perdu et allègements fiscaux

La Confédération se propose d'investir à l'avenir 70 mio. fr. par année dans la NPR. Sur ce total, 40 mio.fr. seraient utilisés pour financer, à fonds perdu, des projets de l'un ou l'autre des volets et 30 mio.fr. pour des allègements d'intérêts sur des prêts destinés à l'infrastructure du développement. Environ 80 % des fonds seraient affectés au volet 1. Comme jusqu'ici, la Confédération pourra compléter au niveau de l'impôt fédéral direct les allègements fiscaux cantonaux limités dans le temps pour chaque projet dans les régions structurellement peu dévelop-

pées (environ 100 mio.fr.), conformément à l'art. 23 LHID.

1.4 Financement de la NPR : modèle du fonds

La charge nette incombant au budget de la Confédération atteindrait 30 mio.fr. Entre 1997 et 2004, ce montant était de 70 mio.fr. Le plan financier 2005 – 2008 prévoit 20,8 mio.fr. par an, car il était question que la différence de 9 mio.fr., destinée à des contributions à fonds perdu Regio Plus, soit financée par une réduction de substance du Fonds d'aide aux investissements. Mais le Fonds d'aide aux investissements ne sera finalement pas touché. Ce dernier sera transféré dans un Fonds de développement régional. Il servira à financer à l'avenir tous les instruments de la NPR. La différence entre la charge nette (30 mio.fr.) et les dépenses brutes (70 mio.fr.) découle des remboursements, d'un montant de l'ordre de 40 mio.fr. au Fonds d'aide aux investissements.

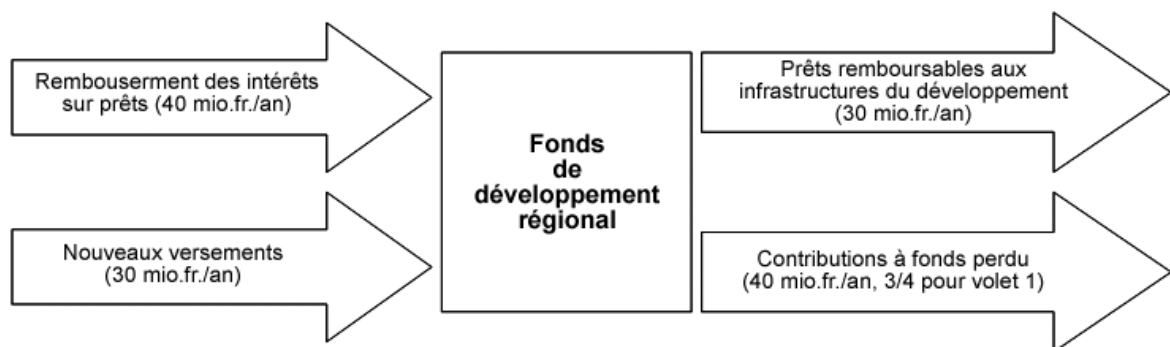
2. La NPR, un investissement judicieux ?

Ces ressources financières sont-elles bien investies ? Pour répondre à cette question, il faut examiner d'une part l'expérience accumulée pendant près de 30 ans en politique régionale et d'autre part, les autres activités de la Confédération en matière de développement régional (politique sectorielle et RPT).

2.1 Multiplicité des instruments actuels...

Depuis que la Confédération a commencé à s'engager

Image 2 : Financement



Source : FF 2006, p. 263, adapté

dans la promotion des régions périphériques, dans les années 70, les milieux politiques ont élaboré tout un arsenal d'instruments de politique régionale ; ils se sont souvent efforcés de réagir à des problèmes spécifiques. Mais les instruments préexistants n'ont pas été abandonnés pour autant. Les instruments actuels sont les suivants :

Politique régionale directe de la première génération

- **Aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)** : La Confédération recourt à cet instrument depuis 1974 pour promouvoir le développement d'infrastructures. Un total de 1,5 mrd fr. a été investi pour 8700 projets. Avec le co-financement des cantons, ces opérations se sont traduites par un total d'investissements de 19,6 mrd fr.
- **Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (Arrêté Bonny)** : Depuis 1996, les allègements fiscaux accordés pour des projets d'implantation et de développement dans des régions structurellement peu développées ont permis de créer 8000 emplois. En 2003, les pertes fiscales en termes d'impôt fédéral direct ont atteint 103 mio.fr. brut.
- **Mesures d'accompagnement** :
 - > **Cautionnements et contributions au service de l'intérêt pour les régions de montagne (1976)**. Ce système permet aux PME susceptibles de se développer dans les régions cibles d'obtenir des prêts à long et moyen termes.
 - > **Encouragement du secteur de l'hébergement (1976)** : Il s'agit de prêts qui ont déclenché jusqu'en 1999 des investissements de 5 mrd fr. Cette mesure n'entre pas à proprement parler dans la NPR, mais concerne directement la politique régionale.

Politique régionale directe de la deuxième génération

- **Aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus) (1997)** : Ce programme a été créé pour atténuer les conséquences de l'adaptation structurelle des régions fédérales qui a débuté au milieu des années 90. Il finance l'aide au démarrage de projets, notamment de type institutionnel. Son coût atteindra 70 mio.fr. à fin 2006. L'analyse de ses effets fait encore défaut.

- **Interreg III (1991 / 1999)** : Interreg III est le troisième programme de l'UE visant à promouvoir la coopération transfrontalière. Le crédit-cadre de 39 mio.fr. accordé pour 450 projets sera épuisé à fin 2006. L'orientation de ce programme est souvent peu claire, rarement axée sur des objectifs économiques précis et sur l'amélioration de la compétitivité.

2.2 ...à l'efficacité douteuse

Cette multitude d'instruments de politique régionale et l'expérience accumulée avec eux dans certains domaines pendant plus de 30 ans permet de dresser un bilan bien étayé. Pour ce qui est notamment de cette dernière décennie, il est très décevant.

Le but d'une dotation en infrastructures fiables, sur l'ensemble du territoire, a été atteint². Mais en ce qui concerne par exemple les trains de montagne, il y a eu des erreurs d'investissements pour des montants représentant jusqu'à 20 % du capital³. En outre, la LIM s'est fortement concentrée sur les infrastructures publiques ; en raison du co-financement des cantons, elle a financé des infrastructures des secteurs de l'environnement et de la protection des eaux assez éloignées de l'objectif visé. Aux yeux des évaluateurs, la politique régionale a été utilisée comme « succédané » de décisions de politique fédérale qui entraînent des charges pour les communes⁴.

En ce qui concerne l'occupation décentralisée du territoire, les zones LIM se sont beaucoup étendues jusque vers la fin des années 90, avant qu'un tournant ne s'amorce en faveur des agglomérations. La périphérie a été nettement perdante. L'exode enregistré est venu gonfler en partie les centres régionaux. En outre, on a pu constater l'exode durable de jeunes bien formés. Cette évolution s'explique par l'absence d'emplois, par l'attrait des centres urbains, par la mentalité locale et par des raisons privées, c'est-à-dire

² Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.) : *Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete*, Zusammenfassung, St.- Gall 2004, p. 5.

³ Bieger, Laesser : *Erfolgsfaktoren, Geschäfts- und Finanzierungsmodelle für eine Bergbahnindustrie im Wandel*, exposé prononcé lors de l'assemblée générale de Remontées mécaniques suisses le 27.10.2005

⁴ Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebel, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.) : *Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete*, Zusammenfassung, St.- Gall 2004, p. 4.

autant de raisons sur lesquelles la politique régionale n'a pas d'influence⁵.

En ce qui concerne le but d'améliorer la qualité du site et de la compétitivité, le nombre d'emplois a été retenu comme critère jusque vers la fin des années 90. Mais nombre de ces régions ont souffert, par la suite, des mutations structurelles des régions fédérales, qui furent à l'origine de la mise en place d'une deuxième génération d'instruments. Ceux-ci n'ont guère été efficaces ; les zones favorisées par la politique régionale souffrent toujours depuis 1998 d'une anémie des revenus et d'un manque de dynamisme économique. Après la mise en place de l'infrastructure de base dans une première phase de la politique régionale, il n'a guère été possible de tirer profit du potentiel de croissance endogène. Les évolutions positives ont même souvent été dues à d'autres facteurs que la politique régionale.

Cette critique s'adresse aussi au soutien d'entreprises individuelles. Les allègements fiscaux ont été de loin l'instrument le plus important ; ils sont utilisés surtout dans les cantons de Suisse occidentale qui y ont droit. On a pu constater certains effets d'entraînement (30 % des emplois créés l'auraient également été sans l'aide fédérale) et d'importants effets de transfert à l'intérieur de la Suisse entre des cantons sans droit aux allègements fiscaux et d'autres qui pouvaient accéder à cet instrument. En matière d'implantation d'entreprises étrangères, les allègements fiscaux ne sont qu'un critère parmi d'autres du choix d'un site⁶. Là aussi, 60 à 75 % des implantations d'entreprises auraient eu lieu sans allègements fiscaux dans les

régions défavorisées⁷.

Avec des aides de 23'000 francs par emploi, dont jusqu'à 20'000 à charge de la Confédération, les allègements fiscaux sont relativement efficaces en comparaison européenne, mais vu l'absence d'effet sur l'ensemble de l'économie, l'engagement financier est élevé⁸. Non seulement les prévisions de créations de postes ont été constamment supérieures aux postes effectivement créés⁹, mais, à l'exception de Saint-Gall / Appenzell, la diversification économique envisagée ne s'est pas produite. Dans les cantons de l'Arc jurassien précisément, les industries des branches horlogère et des machines qui ont retrouvé leur importance d'antan sont précisément celles qui n'ont guère été soute-

« Arrêté Bonny : avec des aides de 23'000 francs par emploi, dont jusqu'à 20'000 à charge de la Confédération, les encouragements représentent un engagement financier (trop) élevé, vu leur absence d'effet sur l'ensemble de l'économie. »

nues et qui avaient planifié leur diversification dès le début. Selon les évaluateurs, tous les indices glanés dans les analyses économiques régionales amènent à la conclusion que l'arrêté Bonny ne contribue guère à relancer une dynamique économique à long terme qui s'alimenterait d'elle-même¹⁰.

Les mêmes auteurs suspectent même l'arrêté Bonny d'avoir créé des dépendances et d'avoir ainsi exercé un effet de maintien des structures¹¹.

Enfin, vus sous l'angle de la politique extérieure, ces allègements fiscaux peuvent représenter un instrument délicat. L'UE pourrait y voir une aide interdite au sens de la concurrence dommageable et les considérer ainsi comme une infraction à l'Accord de libre-échange de 1972¹². Même si cette argumentation est juridiquement faible et si d'autres pays que la Suisse, notamment la France, la Finlande, la Grèce et l'Italie connaissent cet instrument¹³, il y a lieu de la prendre en

⁵ Canton du Valais : *Rester – Partir – Revenir : Etude sur l'exode des compétences*, Conférence de presse du 29.7.2004.

⁶ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco/Diagnostic) : *Evaluation des Bundesbeschlüssen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Schlussbericht*, novembre 2004, p. 10.

⁷ Ibid., p. 113.

⁸ Ibid., p. 74ss.

⁹ Ibid., p. 119s. du rapport final allemand.

¹⁰ Ibid., p. 11. On trouve une conclusion analogue en ce qui

concerne la LIM avec une référence à l'importance de la politique fiscale communale et cantonale dans « Bieger, Rey, Scherer, Schnell, Sfar, Strebler, Reinhard (IDT-HSG / C.E.A.T.) : *Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete*, Zusammenfassung, St.-Gall 2004, p. 11.

¹¹ Ibid. p. 112.

¹² FF 2006, p. 289s.

¹³ OCDE : *Territorial Reviews*, 2002, tableau 3.6 ; toutefois, divers Etats connaissent d'autres instruments ayant un effet analogue.

compte dans une pesée politique des intérêts.

2.3 La politique sectorielle et la RPT, des éléments centraux de la politique régionale

La politique régionale ne doit pas être considérée isolément, mais en interaction avec les domaines politiques liés, à savoir, d'une part, la politique sectorielle et, d'autre part, la RPT, qui influencent toutes deux les conditions-cadre des régions structurellement faibles.

2.3.1 La politique sectorielle, un instrument essentiel

La politique sectorielle, c'est-à-dire les politiques agricole, sylvicole, énergétique, environnementale, en matière de trafic et d'aménagement du territoire, ainsi que la réforme des anciennes régions fédérales et de l'armée, permet à la Confédération d'influer directement ou indirectement sur les conditions-cadre des régions structurellement faibles. La situation déplorable des finances fédérales accélère le processus de réforme dans presque toutes les régions.

Dans la politique sectorielle, comme dans la politique régionale, l'affectation des ressources en fonction de la politique régionale est souvent inefficace. La politique agricole, qui concrétise le mandat constitutionnel de promouvoir l'occupation décentralisée du territoire (art. 104, al. 1, let. c), s'efforce d'atteindre cet objectif notamment en subventionnant les petites exploitations. Le coût du soutien apporté à ces exploitations, souvent inefficace du point de vue microéconomique, se monte à quelque 830 mio.fr. par an. Ce soutien se compose de versements directs, subventions et protection douanière. Pourtant, l'agriculture contribue pour une part essentielle à l'occupation décentralisée du territoire dans seulement 12 % des communes, c'est-à-dire que l'existence de ces communes serait menacée sans l'agriculture. Ces communes qui se situent principalement dans la région du Gothard, dans les Grisons et dans le Jura, représentent

1,2 % de la population suisse. Autrement dit : sur 830 mio.fr., 700 mio.fr., soit 85 %, bénéficient à des régions dans lesquelles l'agriculture ne contribue pas de manière substantielle à l'occupation décentralisée du territoire. Ces ressources ne sont donc pas utilisées de manière ciblée et l'objectif du maintien des structures ne les justifie guère¹⁴.

Il y a plus grave que l'utilisation inefficace de l'aide étatique : l'effet négatif des conditions-cadre légales qui établissent de plus en plus de restrictions. Ces dernières entravent, en effet, l'utilisation d'avantages endogènes des sites et la création d'autres avantages.

Exemples :

- Dans le domaine de l'industrie du bois¹⁵ : la matière première qu'est le bois n'est pas suffisamment utilisée ce qui provoque à moyen terme un problème écologique du fait du vieillissement des forêts. De même, le bois coupé est souvent transporté à l'étranger non transformé. Au lieu de distribuer des subventions pour l'exploitation des forêts, il faudrait libéraliser largement l'économie du bois et assouplir les règles de défrichement. Ce dernier point suscite des réactions d'opposition tout comme la construction de grandes scieries.
- Sur la question de l'extension des centrales hydrauliques : des projets d'investissements (KWOplus : 1,2 mrd fr. environ, Muttsee/Limmernsee : 1 mrd fr. environ) sont menacés par des recours d'organisations environnementales.
- La suppression de la lex Koller est, certes, saluée par la majorité, mais l'effet positif attendu pour l'industrie de la construction et celle du tourisme sera réduit à néant par l'extension des instruments d'aménagement du territoire visant à combattre la construction de résidences secondaires. De plus, le rapport sur le développement territorial 2005 du Conseil fédéral prévoit, d'une manière générale, un

Il est un facteur pire que l'utilisation inefficace de l'aide étatique : l'effet négatif des conditions-cadre légales qui établissent de plus en plus de restrictions.

¹⁴ Rieder, Buchli, Kopainsky : *Erfüllung des Verfassungsauftrags durch die Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrags zur dezentralen Besiedlung*, EPF, décembre 2004.

¹⁵ www.agr-bfs.ch ; Zimmermann : *Waldgesetzrevision mit offenem Ausgang*, tec21, 38/2005, p. 4 ss.

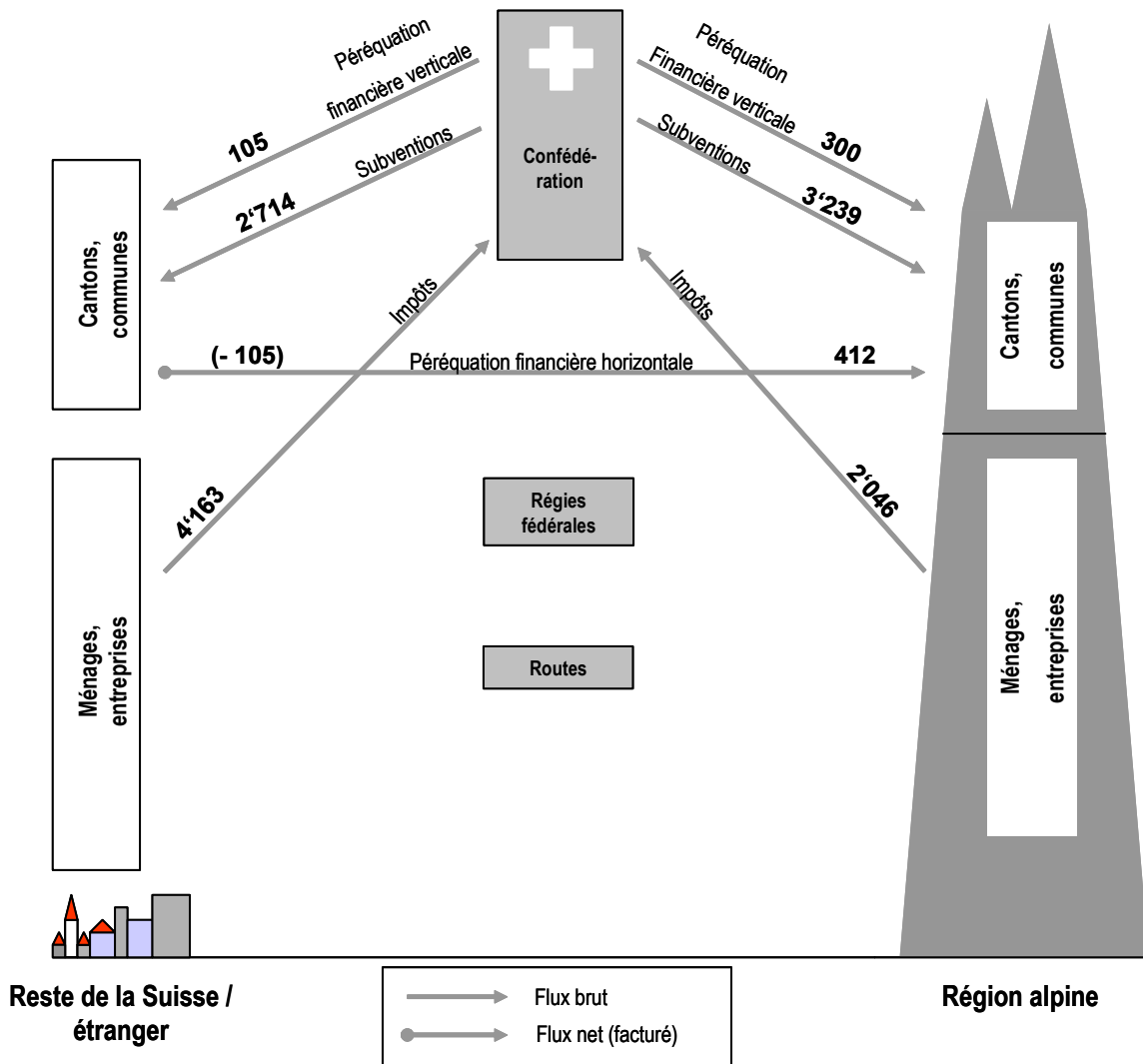
grand nombre de mesures radicales pour les régions périphériques.

2.3.2 La RPT, une réorientation fondamentale

La RPT dote le fédéralisme de nouveaux fondements. Dorénavant, les transferts financiers devront être efficaces et devront éviter de créer des incitations inopportunes. A cet effet, il a été décidé de désenchevêtrer

les tâches de la Confédération et des cantons, une mesure portant sur un montant de quelque 5,4 mrd fr. Par ailleurs, une péréquation des ressources a été introduite : la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources accordent un soutien de 2,6 mrd fr.¹⁶ aux cantons présentant des conditions sociodémographiques, géographiques et topographiques spéciales. Sont appelées à disparaître : les

Image 3 : Flux financiers déterminés par la politique entre la région alpine et le reste de la Suisse, par habitant



¹⁶ Modèle de calcul pour les années 2001/2002, FF 2005 5664, 5667

subventions affectées et les subventions par objet, permettant aux cantons de concentrer leurs prestations sur les besoins de leurs habitants ou sur la promotion de la qualité du site. La RPT doit permettre de compenser les disparités cantonales en termes de capacité financière et de garantir aux régions de montagne leur desserte de base en fonction de leurs propres priorités.

La compensation des cas de rigueur dans le cadre de la RPT est importante en particulier en ce qui concerne l'arrêté Bonny. Cet instrument limité dans le temps – qualifié, dans le message, de prix à payer pour le changement de système¹⁷ – prévoit des compensations principalement pour les cantons de Neuchâtel, de Vaud, de Berne, de Fribourg et du Jura, qui accordaient tous, jusqu'à présent, des réductions fiscales à des entreprises. Même si la nouvelle évaluation du message relatif à la mise en œuvre de la RPT propose une clé de répartition légèrement différente pour la répartition des ressources, l'orientation de la compensation des cas de rigueur reste identique¹⁸.

2.4 Appréciation globale

Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble des transferts financiers en faveur des régions structurellement faibles. Une étude d'Ecoplan, qui a tenté d'estimer ces transferts dans la région alpine, montre que la Suisse consacre des moyens importants aux régions structurellement faibles et notamment aux régions de montagne. Les subventions dont bénéficient ces régions atteignent 3'239 francs par habitant et par an alors que pour le reste de la Suisse elles ne se montent qu'à 2'714 francs. L'écart se creuse si on considère l'impôt fédéral annuel par habitant, qui est de 2'046 francs dans les régions de montagne. Les habitants de ces régions paient donc moins de la moitié du montant facturé dans le reste de la Suisse, soit 4'163 francs. Les versements au titre de l'ancienne péréquation financière, horizontale et verticale, en faveur des régions de montagne se montent à 712 francs, tandis que les versements et contributions s'annulent dans le reste de la Suisse. L'étude conclut à un flux financier net au niveau fédéral, déterminé par la politique, de

3'354 francs par an et par habitant des régions de montagne (cf. illustration 3)¹⁹. Des flux financiers d'une importance comparable sont constatés pour les anciennes régies fédérales, l'armée et les infrastructures, mais les données disponibles sont moins parlantes.

Ces chiffres attestent du soutien accordé aux régions de montagne. Mais ils prouvent également que, malgré ce soutien, il n'est pas possible d'attendre de ces régions le même niveau de création de valeur que celui des régions en pleine croissance qui reçoivent moins de soutien et qui génèrent les ressources financières pour la péréquation régionale et une grande partie des autres dépenses fédérales.

¹⁷ FF 2002 2272

¹⁸ FF 2002 2274, 2005 5885.

¹⁹ Simmen, Marti, Osterwald, Walser (Ecoplan) : *Die Alpen und der Rest der Schweiz : Wer zahlt – wer profitiert?* Zurich 2005,

pp. 55, 62. Les régions de montagne représentent 64 % du territoire, 20 % de la population, 19 % des emplois et 17 % de la capacité financière de la Suisse.

Commentaire : non à une NPR dépourvue d'orientation

Jusqu'à il y a 35 ans seulement, le dépeuplement des régions structurellement faibles était toléré, voire encouragé. L'essor économique des années 1960 a fourni la base financière pour conduire la politique régionale, considérée comme nécessaire sur le plan politique en raison d'un fossé croissant entre l'évolution économique et sociale.

Depuis, la politique régionale a absorbé passablement de ressources, mais leur utilisation est de moins en moins efficace, tandis que

les instruments utilisés sont généralement intéressants sur le plan politique. La nouvelle politique

régionale n'y changera

rien. Elle contient, certes, des éléments positifs, mais les éléments négatifs dominant nettement :

- Elle ne supprime pas l'arrêté Bonny malgré les distorsions de concurrence claires qu'il provoque et elle limite aux programmes cantonaux les crédits d'impôt en faveur de certaines entreprises.
- Elle promeut des pôles de compétences (« *clusters* »), bien qu'« il n'existe, jusqu'ici, pas de signe indiquant qu'une politique active en matière de pôles de compétences entraîne une croissance économique dynamique et autonome »²⁰.
- Les expériences en lien avec l'élaboration de la NPR montrent que, lors de la fixation de programmes sur plusieurs années, les intérêts particuliers l'emporteront à nouveau sur les objectifs de compétitivité et

de qualité.

- Coordonner les différentes politiques sectorielles reste un vœu pieu, car aucune règle claire n'est prévue pour la coopération au niveau administratif.
- La coopération nécessaire, voire la mise en commun de différents acteurs régionaux, notamment dans le domaine du tourisme, ne sont guère présentés comme une condition à un soutien²¹.

Ce bilan négatif est le résultat d'une âpre bataille qui dure depuis des années entre les résultats constatés

par des études scientifiques et les intérêts particuliers. Le résultat est clairement en contradiction avec l'esprit de la RPT et néglige le fait « que

l'évolution économique à long terme des régions de Suisse est déterminée pour l'essentiel par les conditions-cadre économiques nationales et régionales²²».

Par conséquent, il est clair que la réorientation de la politique régionale constitue un compromis dépourvu d'orientation. Il faut donc y renoncer.

Cette exigence ne revient pas à se détourner des régions structurellement faibles, au contraire. Le constat est le suivant : la Suisse a besoin d'une politique régionale efficace, ciblée et durable qui aide toutes les régions. Une telle approche comprend trois éléments :

1. La transparence des flux financiers et l'efficacité par rapport à l'objectif : aujourd'hui, toutes les régions sont confrontées à des défis, pas unique-

La réorientation de la politique régionale est un compromis dépourvu d'orientation.

²⁰ Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic) : *Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete*, Schlussbericht, novembre 2004, p. 10.

²¹ Par exemple, la collaboration des chemins de fer de montagne en Suisse centrale par Grischconsulta : *Die zukünftige*

Investitionshilfe-Förderung für Bergbahnen der Zentralschweiz, 2004, p. 45.

²² Von Stockar, Vettori, Steinemann, Schmidt, Schoenenberger, Bohr (Infras/Eco'Diagnostic) : *Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete*, Schlussbericht, novembre 2004, p. 11

ment celles qui, traditionnellement, sont structurellement faibles. L'OFS et l'Université de Zurich ont récemment examiné les problèmes socioéconomiques d'une ségrégation croissante entre les agglomérations et les villes de petite taille et les problèmes d'intégration qui en résultent²³. Face à la multiplication des tâches et à la raréfaction des ressources, il importe de présenter de manière

transparente l'utilisation des ressources et à quel point les objectifs sont atteints. Ces mesures, propres à créer la confiance, doivent être prise par la Confédération et les

cantons pour tout transfert financier ayant de l'importance en termes de politique régionale.

2. Renforcer le principe de subsidiarité : la RPT transfère les ressources financières nécessaires afin que les cantons puissent développer leurs points forts. L'étude citée, qui examine les moyens dont dispose l'agriculture pour parvenir à une occupation décentralisée du territoire, laisse supposer, d'une part, que les 700 mio.fr. pour les régions concernées pourraient être utilisés à meilleur escient, et, d'autre part, que les cantons utiliseraient les ressources de manière plus économique s'ils étaient plus autonomes. Le principe de subsidiarité nécessite la définition de priorités, ce qui entraînera automatiquement une certaine remise en question de l'occupation décentralisée du terri-

toire comme objectif de l'action étatique.

3. Garder une vue globale : il est possible d'apporter un soutien par le biais de la politique régionale, uniquement si les moteurs de la croissance fonctionnent bien. Or, ces moteurs sont, et restent les régions de Genève, Bâle et Zurich et les branches qui y sont implantées. Dans la région de Bâle, par exemple, le nombre de travailleurs du

secteur des sciences de la vie a augmenté de près de 3 % par an depuis 1990 tandis que l'économie suisse a créé 0,2 % d'emplois supplémentaires par an²⁴. A Bâle, les travailleurs employés dans

ce secteur génèrent près de deux fois plus d'impôts et de taxes que les travailleurs des autres secteurs, c'est donc une ressource pour les transferts financiers de politique régionale²⁵. Pour que cela reste possible, il faut éviter de négliger les conditions-cadre des régions enregistrant une croissance. Leurs conditions ne doivent pas être comparées à celles des régions structurellement faibles, mais à celles de la concurrence internationale²⁶. Cette approche semble avoir disparu au cours de ces dernières années alors que la lutte pour la redistribution des ressources s'est intensifiée comme le montre par exemple la détérioration de la position des moteurs de croissance suisse au classement international des en matière de raccordement au réseau de transport. Par conséquent, il

Il faut éviter de négliger les conditions-cadre des régions enregistrant une croissance. Leurs conditions ne doivent pas être comparées à celles des régions structurellement faibles, mais à celles de la concurrence internationale.

²³ OCDE : *Territorial Reviews*, 2002, p. 19 ; OFS, Institut de géographie de l'Université de Zurich : *Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz*, Neuchâtel 2005, p. 57 s.

²⁴ *Metrobasel-Report*, cahier spécial de la Basler Zeitung, 8.11.2005, p. 9

²⁵ Plaut Economics : *Bedeutung der Pharmaindustrie für die Schweiz*, août 2005, p. 31

²⁶ OFC : globale und kontinentale Erreichbarkeit : *Resultate der Modellerweiterung*, Bâle septembre 2005

est clair que la bataille en matière de redistribution entre les régions structurellement faibles et les moteurs de la croissance est un jeu à somme nulle à court terme seulement, car à long terme tout le monde sort perdant.

Concrètement, l'économie demande une politique sectorielle ciblée et les conditions-cadre qu'une telle politique implique. Cela comprend tout d'abord la liberté d'entreprise et un environnement encourageant l'innovation, autrement dit un démantèlement des réglementations, mais également les ressources financières nécessaires. Les clés sont la création de hautes écoles, le fonds d'infrastructure, la politique agricole 2011 et la limitation des obstacles en matière d'aménagement du territoire et dans le droit de la construction. L'autodétermination ne doit pas s'arrêter aux portes de la RPT. Pour que les régions structurellement faibles puissent utiliser leurs avantages, il importe que la population locale détermine leur utilisation et non des organisations (environnementales) nationales ou des lois que ces dernières ont influencées pour tenter de freiner un processus d'urbanisation qui ne peut être stoppé, même dans les régions périphériques²⁷. Une telle approche donne une chance et ouvre de nouvelles perspectives aux régions structurellement faibles, contrairement à la nouvelle politique régionale du Conseil fédéral dépourvue d'orientation, qui a un effet essentiellement cosmétique.

Pour toutes questions :
stefan.brupbacher@economiesuisse.ch

²⁷ OFS, Institut de géographie de l'Université de Zurich : *Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz*, Neuchâtel 2005, p. 54.