

Évaluation du programme pluriannuel de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale 2016 à 2023 de la Confédération

improve
NRP



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO



Avant-Propos	I
Résumé	III
Introduction	1
Mandat d'évaluation et questions	4
Résultats de l'évaluation	5
La NPR encourage l'innovation et la création de valeur dans les régions	6
Une répartition judicieuse des rôles et une bonne collaboration	18
Un bon impact grâce à de nombreux projets phares dans les régions	19
Mise en œuvre efficace de la NPR	26
Bonne pérennité des résultats	28
Recommandations	30
Équipe d'évaluation et mix méthodologique	39

Avant-propos

Chère lectrice, cher lecteur,

Il est toujours utile de pouvoir bénéficier d'un regard extérieur et indépendant sur son propre «écosystème». Un regard neuf agit comme un révélateur et peut offrir de nouvelles perspectives. C'est exactement ce que le SECO attendait de cette évaluation. Où en est la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération ? Atteint-elle ses objectifs ? Est-elle efficace ? Et surtout : quels sont les enseignements à en tirer pour la suite ;

Le présent rapport est bien rédigé, il est solide sur le plan méthodologique et répond à ces questions. Il est aussi riche en informations et ses constats sont fondés sur les données recueillies. Bien évidemment, le rapport ne présente pas de grandes surprises, car la NPR n'a rien d'une inconnue. Mais si ses conclusions confirment les réflexions menées par le SECO et rejoignent les conclusions d'autres études externes, elles

éclairent aussi des aspects qui nous étaient restés cachés. Ainsi, il apparaît que la coordination sectorielle au sein de la Confédération « n'est guère connue de l'extérieur ». La constatation est certes amère, mais doit nous inciter dès maintenant à mieux communiquer ce qui est accompli dans le cadre de la NPR. Voilà un exemple de l'apport de ce regard extérieur.

Les recommandations formulées sont particulièrement intéressantes. Celle de maintenir l'outil de politique économique qu'est la NPR au titre de tâche commune de la Confédération et des cantons est particulièrement précieuse, de même que celle d'engendrer et d'encourager au moyen de systèmes d'incitation davantage de projets contribuant au développement durable. Et bien entendu, nous estimons nous aussi que la palette d'instruments doit rester lisible et que l'accès des acteurs et actrices à la nouvelle politique régionale doit être aussi facile que possible. La mise en œuvre des recommandations a déjà débuté dans certains cas ; dans d'autres, il nous

faut encore choisir la meilleure approche et décider de la voie à suivre. Quoi qu'il en soit, les recommandations contribuent toutes à améliorer, à simplifier et, surtout, à rendre plus efficace la NPR pour la population des zones éligibles. Je remercie l'équipe chargée de cette étude pour le travail soigneux réalisé. Quant à vous, chère lectrice, cher lecteur, je vous souhaite une très bonne lecture.

Eric Jakob
Ambassadeur, chef de la Direction de la promotion économique
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'État à l'économie SECO

Résumé

La nouvelle politique régionale apporte une contribution importante au développement des régions suisses. Le programme pluriannuel 2016 – 2023 mobilise de nombreux acteurs et moyens financiers pour des projets régionaux dans les régions de montagne, les espaces ruraux en général et les régions frontalières, ce qui permet de renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité de ces régions ainsi que la cohésion entre villes et campagnes. L'évaluation recommande la poursuite en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons. Il convient toutefois d'affiner le profil de la nouvelle politique régionale, de renforcer son impact stratégique et d'optimiser la mise en œuvre opérationnelle dans certains domaines.

La NPR – Objectifs et projets soutenus

La nouvelle politique régionale (NPR) a pour but d'améliorer la compétitivité des régions structurellement faibles. Par le biais de projets innovants, elle vise à améliorer les conditions de l'activité entrepreneuriale et la création de valeur dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières. Lancée en 2008, la NPR est définie comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Le deuxième programme pluriannuel (PPA2), qui couvre la période 2016 à 2023, est en cours de réalisation.

L'encouragement de projets par la Confédération et les cantons s'effectue au moyen de contributions à fonds perdu ou de prêts sans intérêts, principalement dans les deux priorités thématiques « tourisme » et « industrie ». En complément, la NPR englobe différentes activités visant à coordonner les politiques sectorielles au niveau fédéral, par exemple la politique des transports, la politique environnementale et la politique régionale. De plus, la NPR gère une plateforme internet fournissant des informations sur la politique régionale et elle organise des mani-

festations pour le développement des connaissances du savoir et l'échange d'expériences. Dans le cadre du PPA2, 1614 projets ont été mis en œuvre jusqu'à fin 2020 et soutenus par la Confédération à hauteur de 391 millions de francs. Ce soutien a déclenché des investissements d'un montant total de 2,2 milliards de francs. Autrement dit, chaque franc versé par la Confédération a engendré 5 francs d'investissements pour les régions suisses.

Mandat d'évaluation

Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a confié l'évaluation à une communauté de travail formée du bureau de conseil KEK – CDC, de l'Institut de gestion systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall et de l'agence de communication Sags. L'évaluation prend en compte les points de vue des parties prenantes dans les cantons et les régions et se fonde sur différentes méthodes et sources de données.

Résultats de l'évaluation

La NPR remplit sa mission. La NPR promeut un large éventail de projets à valeur ajoutée dans les régions. Les cantons utilisent la NPR dans des configurations multiples pour tester de nouvelles idées, encourager l'innovation et renforcer les réseaux interentreprises. Dans le cadre de leurs programmes de mise en œuvre quadriennaux, les cantons peuvent répondre spécifiquement aux défis régionaux et définir leurs propres priorités. La plupart des acteurs remettent en question l'accent mis actuellement sur le principe de « base d'exportation » dans le soutien aux projets, selon lequel les prestations financées devraient être exportées hors de la région. En effet, l'attrait d'un site, en particulier dans les régions périphériques, est de plus en plus déterminé par des aspects liés à l'économie locale, à savoir des activités dans le domaine de l'habitat et du travail. Les trois volets de la NPR (encouragement de projets, coordination des politiques sectorielles et système de connaissances) se complètent. Au-delà de la promotion de projets, la NPR apporte une contribution importante à la coordination des politiques sectorielles. L'échange de connaissances et d'expériences est assuré par le Centre du ré-

seau de développement régional (regiosuisse). Grâce à une offre diversifiée, les acteurs de la politique régionale impliqués sont qualifiés et mis en réseau.

La répartition des tâches dans la mise en œuvre de la NPR est claire. Les organes de coordination des politiques sectorielles au niveau fédéral fonctionnent bien. Les prestations de coordination de la Confédération concernant les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont toute-fois peu visibles de l'extérieur. Selon les participants interrogés, la coordination entre la Confédération, les cantons et les services chargés de la NPR s'est améliorée par rapport au programme pluriannuel précédent (2008 – 2015). En outre, l'évaluation montre que la collaboration intercantonale et transfrontalière est importante et bien établie en maints endroits.

Les objectifs sont atteints dans de nombreux domaines. Les cantons notent surtout la bonne réalisation des objectifs en ce qui concerne les systèmes industriels de création de valeur, en particulier les systèmes régionaux d'innovation (RIS), et les programmes cantonaux et intercantonaux. Il convient également de citer la réussite

de projets de remontées mécaniques, la mise en place de plateformes régionales de commercialisation ou encore la réalisation d'études de faisabilité et de concepts qui jettent les bases de projets ultérieurs. Les programmes transfrontaliers INTERREG permettent l'échange de connaissances dans les régions frontalières. Jusqu'à fin 2020, divers projets phares ont ainsi vu le jour, avec un impact positif en termes de création de valeur régionale et d'emplois. L'évaluation a toutefois constaté que les fonds NPR restent sous-utilisés, notamment en raison des exigences élevées des critères d'éligibilité.

La NPR est mise en œuvre de manière efficace. Le pilotage et la collaboration prennent des formes variées et sont exigeants en termes de ressources du fait du nombre élevé d'acteurs impliqués tant au niveau au sein de l'administration fédérale qu'entre la Confédération et les cantons. La mise en œuvre de la NPR diffère d'un canton à l'autre. Les cantons s'investissent beaucoup dans le conseil et le soutien aux porteurs de projets. Les services chargés de la NPR et les managements régionaux apportent également une contribution importante au développement et à la mise en œuvre de projets. Ce parti pris, qui

est très apprécié des porteurs de projets, est essentiel pour donner naissance à des projets de qualité qui soient finançables.

La plupart des projets NPR s'inscrivent dans la durée. La grande majorité des projets et activités NPR se poursuivent ou se développent. Il existe de nombreux projets phares ayant un impact à long terme. Toutefois, la pandémie de COVID-19 pourrait avoir un impact négatif sur la poursuite des projets dans le domaine du tourisme.

La NPR devrait contribuer davantage au développement durable de la Suisse. La NPR encourage les projets qui contribuent au développement durable. L'évaluation conclut toutefois qu'elle n'exploite pas tout son potentiel dans ce domaine.

Recommandations

Sur la base de ces résultats, l'évaluation formule des recommandations visant à affiner le profil de la NPR, à renforcer son impact stratégique et à optimiser sa mise en œuvre opérationnelle.

Introduction

La nouvelle politique régionale (NPR)

La NPR permet à la Confédération et aux cantons d'encourager la compétitivité des régions structurellement faibles de la Suisse.^[2] Son objectif est de générer de la valeur ajoutée dans les régions de montagne, les espaces ruraux et les régions frontalières par le biais de projets innovants dans le but d'améliorer la compétitivité et de maintenir ou de créer des emplois. La mise en œuvre de la NPR s'effectue dans le cadre de programmes pluriannuels (PPA) définis par la Confédération et adoptés par le Parlement. Le deuxième programme pluriannuel (PPA2), qui couvre la période 2016 à 2023, est en cours de réalisation.

La NPR comporte de nombreuses facettes et s'articule autour de trois volets, dont le principal est l'encouragement de projets, qui comprend l'encouragement de projets interentreprises dans le cadre des priorités thématiques que sont le tourisme et l'industrie. L'encouragement de projets s'effectue au moyen de trois

instruments programmatiques ainsi que de programmes spéciaux :

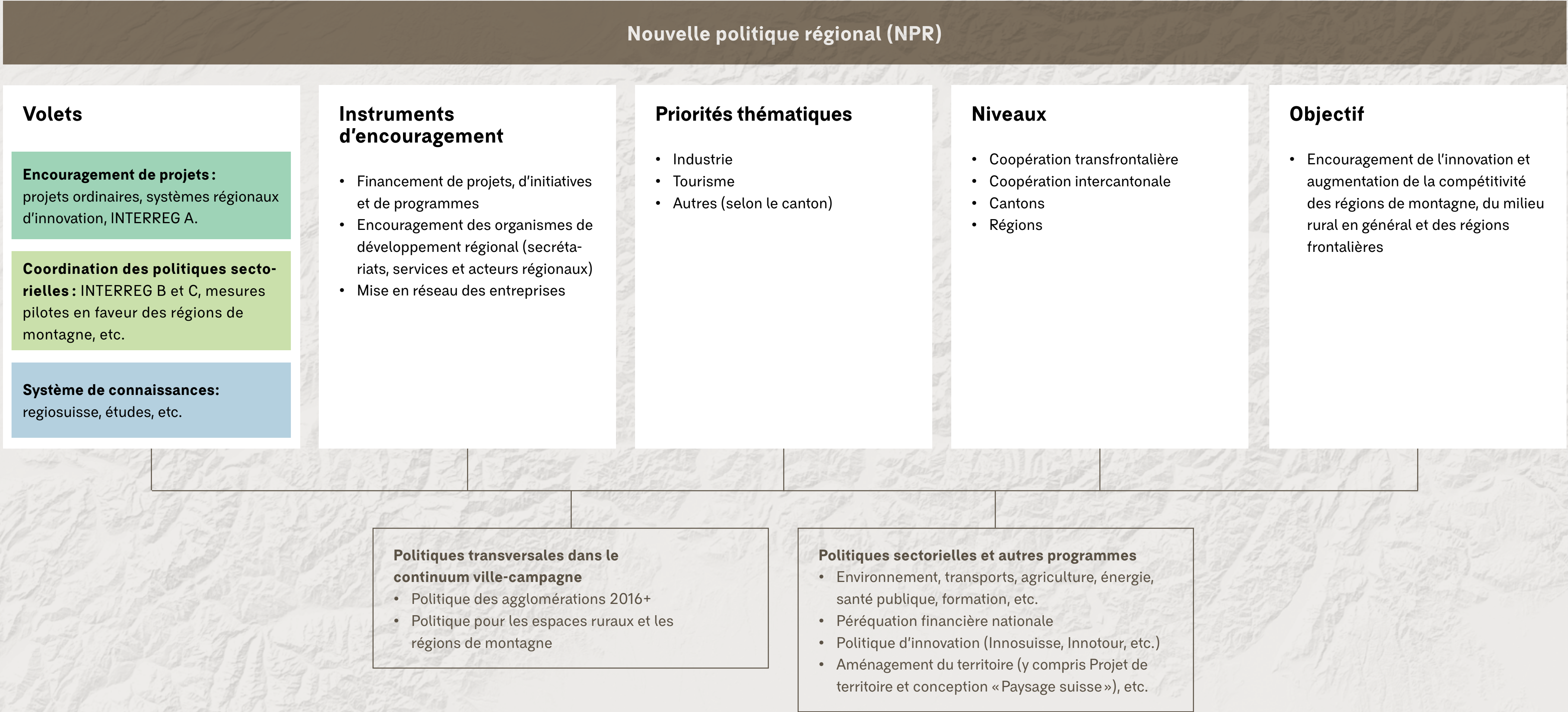
1. les projets NPR ordinaires encadrés par les cantons,
2. six systèmes régionaux d'innovation (RIS), grâce auxquels des agences pour l'innovation ou des fondations intercantionales peuvent proposer des prestations de conseil aux start-up et aux PME,
3. quatre programmes transfrontaliers avec des régions limitrophes (INTERREG A) et
4. des programmes spéciaux, à l'instar du programme d'impulsion 2016 – 2023 en faveur du tourisme.

Les aides financières apportées aux projets prennent la forme de contributions à fonds perdu ou de prêts sans intérêts.

Par le biais de la coordination des politiques sectorielles (volet complémentaire), la NPR améliore la coordination entre les différentes politiques sectorielles et favorise le développement cohé-

rent du territoire suisse. La Confédération accompagne aussi directement des programmes régionaux et transnationaux (INTERREG B et C). Par ailleurs, le SECO cofinance le programme de projets-modèles pour un développement territorial durable, qui est géré par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Enfin, les mesures pilotes en faveur des régions de montagne (2020 – 2023) relèvent également de ce volet.

Le système de connaissances (volet complémentaire) de la NPR consiste à gérer les connaissances sur le développement régional de la Suisse. Le Centre du réseau de développement régional (regiosuisse^[3]) donne des informations sur la NPR et d'autres politiques, et propose des formations continues. Par ailleurs, des plateformes d'échanges et des conférences sont organisées afin de mettre en réseau les acteurs de la NPR. Enfin, ce volet comprend également la réalisation d'études de base sur le développement régional en Suisse.



Source: Figure originale

La loi fédérale sur la politique régionale ^[1] impose à la Confédération d'évaluer les programmes pluriannuels de la NPR. La présente évaluation vise deux objectifs : premièrement, montrer ce qui a été réalisé dans le cadre du programme pluriannuel 2016 à 2023 (PPA2) ; deuxièmement, tirer des enseignements en vue de la conception du prochain programme.

L'évaluation du PPA2 a porté sur les cinq questions principales suivantes :

1. Le PPA permet-il, avec ses idées et ses projets axés sur la création de valeur, de contribuer au déploiement du potentiel des régions ?
2. Est-ce que la coopération fonctionne bien et est-ce que les instruments sont bien coordonnés entre eux ?
3. Les objectifs sont-ils atteints ?
4. Les objectifs sont-ils atteints de manière efficiente ?
5. Les résultats s'inscrivent-ils dans la durée ?

La récolte des données et les analyses en vue de l'évaluation ont eu lieu entre novembre 2020 et août 2021 en recourant à un large éventail de méthodes. Un aperçu des méthodes et approches utilisées figure en annexe.

Résultats de l'évaluation

La NPR encourage l'innovation et la création de valeur dans les régions

Pertinence de la NPR. Le but de la NPR, à savoir favoriser l'innovation, la création de valeur et la compétitivité dans les régions de montagne, les espaces ruraux et les régions frontalières, reste pertinent. La palette des instruments de la NPR est complémentaire à la péréquation financière nationale. La NPR s'articule autour de trois volets (encouragement de projets, coordination des politiques sectorielles et système de connaissances) qui se complètent.

Un encouragement de projets aux formes diverses. La NPR dispose de plusieurs instruments en vue de soutenir les différents groupes cibles dans les régions : les projets ordinaires cantonaux ou intercantonaux, les RIS, les quatre programmes transfrontaliers INTERREG A ainsi que divers programmes spéciaux. La Confédération et les cantons participent à parts égales à ces différents projets. En ce qui concerne la coordination sectorielle, les projets transfrontaliers et les mesures pilotes en faveur des régions de montagne sont encouragés directement par la Confédération.

Une grande importance pour les cantons. La NPR a une grande importance pour les cantons : elle leur permet d'encourager de manière ciblée l'innovation dans les domaines du tourisme et de l'industrie dans le cadre de leur politique de promotion économique. En particulier en ce qui concerne l'obtention de fonds de tiers, il est utile pour un projet de pouvoir se référer à la NPR, car celle-ci est garante de qualité.

Une approche trop étroite. Le choix de fonder le choix des projets sur le principe de « base d'exportation », selon lequel les prestations fournies par la région doivent être exportées, a fondamentalement fait ses preuves. L'idée est de n'encourager que les projets qui satisfont à une demande exogène et qui amènent ainsi de l'argent supplémentaire dans la région. L'économie locale est ainsi stimulée, ce qui permet d'assurer ou de créer des emplois. Toutefois, compte tenu de l'importance croissante que prend le thème du développement durable pour la société et des expériences faites dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la plupart des acteurs de la NPR remettent en question l'accent mis sur cette approche. Des études scientifiques récentes^[5] montrent que, en particulier dans les régions périphériques, la proximité

des services dans les domaines de l'habitat et du travail joue un rôle important aussi bien pour la population résidente et les hôtes que pour le maintien de la qualité de la place économique. Il devient par conséquent nécessaire d'élargir le principe de « base d'exportation » et d'étoffer les critères sélection des projets. Le lancement des mesures pilotes en faveur des régions de montagne (2020 – 2023) a donné l'occasion d'expérimenter de manière réfléchie cet assouplissement des critères d'encouragement de la NPR.

Des flux financiers importants. Entre 2016 et 2020, la Confédération a encouragé 1614 projets NPR à hauteur de 391 millions de francs (191 millions de contributions à fonds perdu et 200 millions de prêts sans intérêts). Ces aides fédérales ont déclenché des investissements supplémentaires de la part des cantons et de tiers pour un volume total de 1,8 milliard de francs. Les dépenses annuelles de la Confédération au titre de la NPR pendant cette période se chiffrent à 31,9 millions de francs en ce qui concerne les contributions à fonds perdu et à 42,4 millions pour ce qui est des prêts.

Une grande souplesse, mais aussi de la complexité. Le PPA2 assure la continuité à travers les programmes de mise en œuvre cantonaux (PMO) tout en permettant de tenir compte de priorités et de défis régionaux spécifiques. Les critères d'encouragement applicables aux projets dans les régions de montagne ont été assouplis à partir de 2020 dans le cadre des mesures pilotes en faveur de ces dernières, ce qui témoigne de la souplesse de la NPR. La médaille a un revers : l'adoption de tels programmes spéciaux conduit en effet à la multiplication des instruments, des acteurs et des processus de prise de décision à différents niveaux, ce qui contribue à créer un ensemble relativement complexe.

Des critères d'encouragement exigeants et une aversion au risque. Les exigences à remplir par les projets sont claires, mais plutôt élevées. Ces derniers doivent être innovants, interentreprises et préconcurrentiels. L'aide doit prendre la forme d'un financement initial, et les contributions à fonds perdu à des infrastructures en sont exclues (à l'exception de petites contributions possibles dans le cadre des mesures pilotes en faveur des régions de montagne). L'application des critères d'encouragement NPR dans le cadre de pro-

grammes transfrontaliers (INTERREG) constitue un défi étant donné que les critères de l'UE offrent aux partenaires étrangers une approche plus large que la NPR. Lorsqu'il s'agit de projets modestes, les services chargés de la NPR font montre d'une certaine volonté de tester de nouvelles approches malgré les risques qu'elles peuvent impliquer. Toutefois, les cantons ne se voient pas financer du capital-risque avec l'argent du contribuable. En raison de cette aversion pour le risque, on a (trop) tendance à se cantonner aux recettes éprouvées, tandis que les porteurs de projets qui présentent de nouvelles idées doivent se livrer à un important travail de persuasion.

Des points de vue divergents quant au but et au territoire d'impact (périmètre). Les différents acteurs impliqués n'interprètent pas tous le but de la NPR de la même manière. Les cantons du Plateau considèrent que, à la suite de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), elle doit avoir pour but premier d'encourager dans toute la Suisse les innovations axées sur la création de valeur. Les cantons de montagne, quant à eux, continuent à la percevoir comme un outil de réduction des dis-

parités destiné à des régions choisies aux prises avec des problèmes de développement spécifiques découlant par exemple du manque d'infrastructures ou de l'exode de leurs habitants. Dès lors, la question du périmètre de la NPR, c'est-à-dire de son territoire d'impact, reste un sujet désaccord.

Une Suisse entièrement couverte par les différents périmètres de la NPR. Les projets NPR ordinaires, les RIS intercantonaux, les programmes transfrontaliers INTERREG A et les mesures pilotes en faveur des régions de montagne ont des périmètres différents. De plus, les programmes INTERREG transnationaux peuvent être situés partout en Suisse. Si l'on superpose ces périmètres, on constate que l'ensemble du territoire national est couvert même si l'épaisseur de la couche peut varier. Il ne paraît guère judicieux pour autant d'étendre le périmètre de la NPR à l'ensemble de la Suisse, ne serait-ce qu'en raison des moyens limités à disposition. La délimitation de périmètres spécifiques pour chaque instrument permet de prioriser clairement les régions et les acteurs. Mais une certaine souplesse, par exemple en ce qui concerne les RIS, paraît indiquée. Voici un exemple: les

partenaires d'innovation les plus appropriés des PME et des start-up, notamment en Suisse orientale, se situent souvent à l'extérieur du périmètre défini des RIS.

Des principes éprouvés. Les principes énoncés dans la loi fédérale sur la politique régionale ^[1], par exemple que les centres régionaux sont les moteurs du développement ou que les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération, ont fait leurs preuves et doivent être conservés. Certes, l'accent mis sur les centres régionaux est plutôt vu d'un œil critique dans les régions périphériques ; cependant, le dynamisme, la capacité d'innovation et le potentiel de porteurs de projets expérimentés dans les villes et les centres régionaux des fonds de vallée sont plus élevés que dans les régions de montagne proprement dites, comme le montrent bien les exemples de cette évaluation.

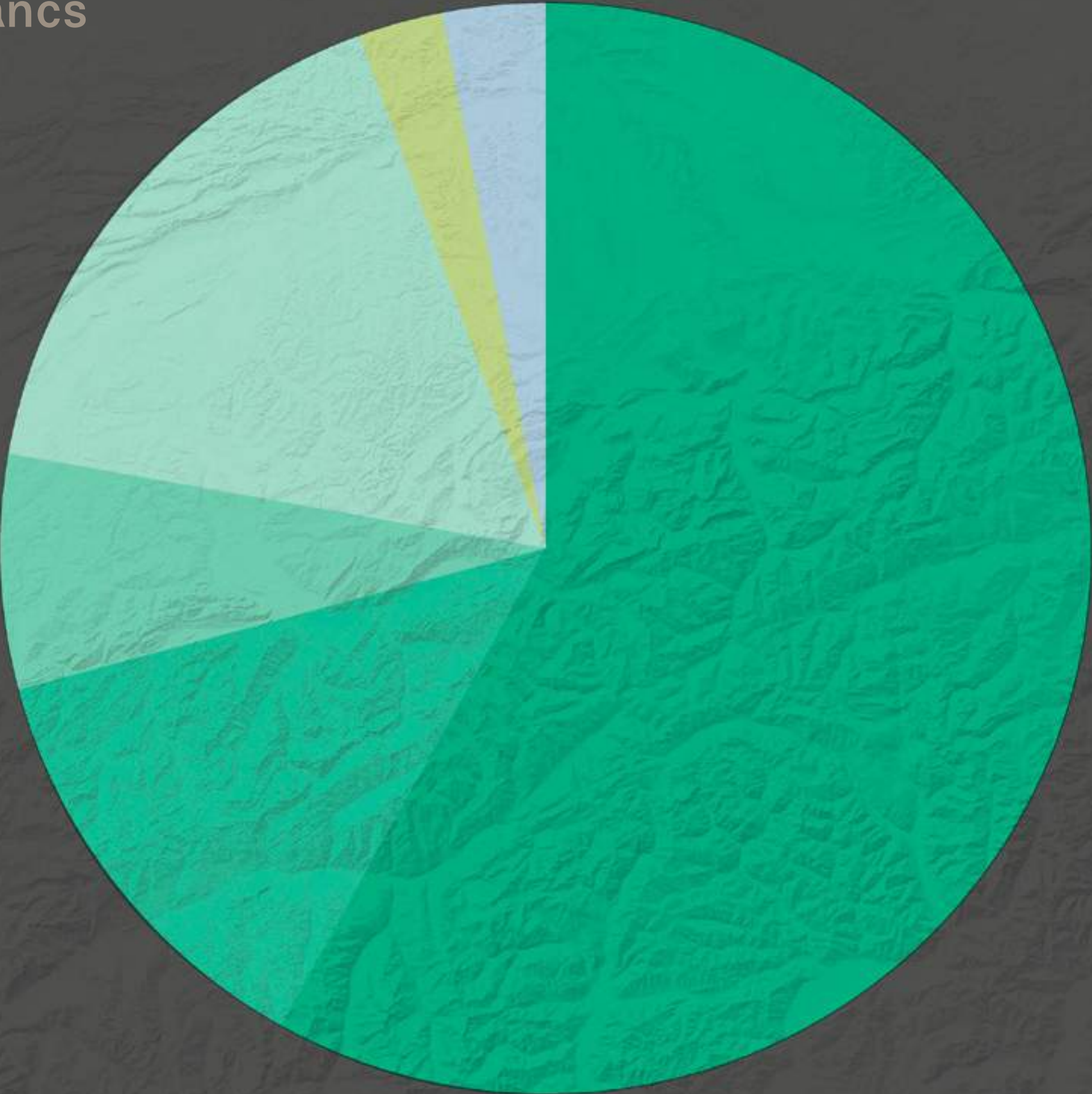
Des priorités thématiques qui répondent aux besoins des cantons et des régions. L'accent thématique mis sur les chaînes de valeur ajoutée dans les domaines de l'industrie et du tourisme répond aux besoins des cantons concernés. Les PMO confèrent aux cantons une marge

de manœuvre suffisante sur les plans de l'orientation thématique et de la mise en œuvre institutionnelle pour relever les défis locaux. Toutefois, cette marge n'est quasiment pas utilisée. Il est réjouissant de constater qu'au cours de la période évaluée 327 projets, soit 20 % de l'ensemble des projets mis en œuvre, portaient sur la numérisation.

Une NPR connue des porteurs de projets. Le faible degré de connaissance et de visibilité de la NPR à l'extérieur n'empêche pas les porteurs de projets de connaître ses différents instruments ainsi que les interlocuteurs responsables des services chargés de sa mise en œuvre et des cantons.

Dépenses annuelles NPR par volet et par instrument 2016 – 2020

100 % correspond à 74,3 mio de francs



Encouragement de projets

- Projets NPR ordinaires : 58,1%
- Systèmes régionaux d'innovation (RIS) : 12,8 %
- Interreg A : 7,0 %
- Programmes spéciaux (programme d'impulsion en faveur du tourisme, p. ex.) : 16,6 %

Coordination sectorielle

- Coordination sectorielle (y c. INTERREG B et C) : 2,5 %

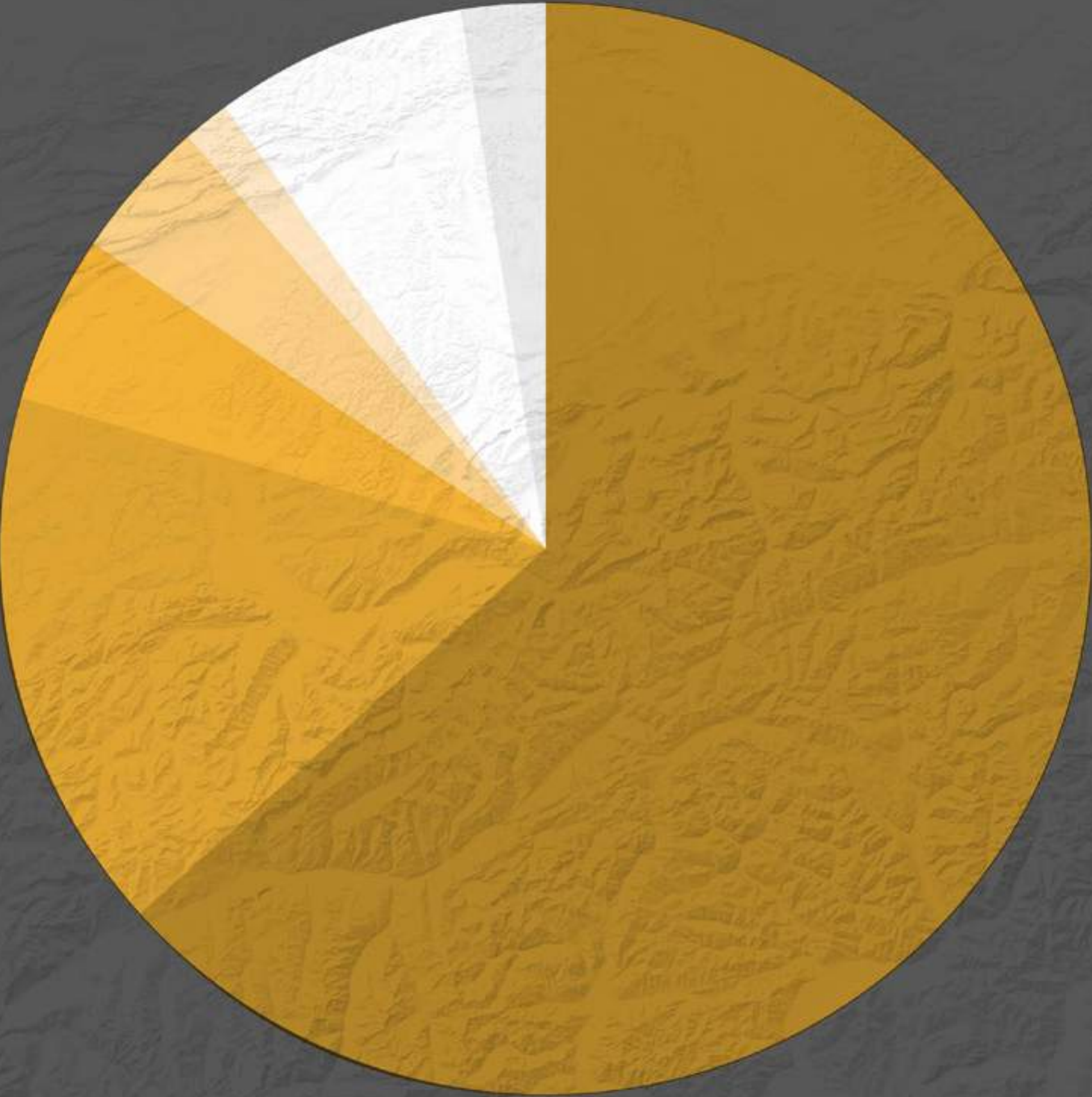
Système de connaissances

- Système de connaissances (y c. regiosuisse) : 3,0 %

Source: données CHMOS 2016 – 2020 et données financières du SECO 2016 – 2020

Nombre de projets par type 2016 – 2020

Total correspond à 1614 projets



Contributions à fonds perdu de la Confédération

- Cantonal: 1026 projets
- Transfrontalier: 259 projets
- Intercantonale: 81 projets
- Programme d'Impulsion: 66 projets
- Mesures pilotes en faveur des régions de montagne: 22 projets

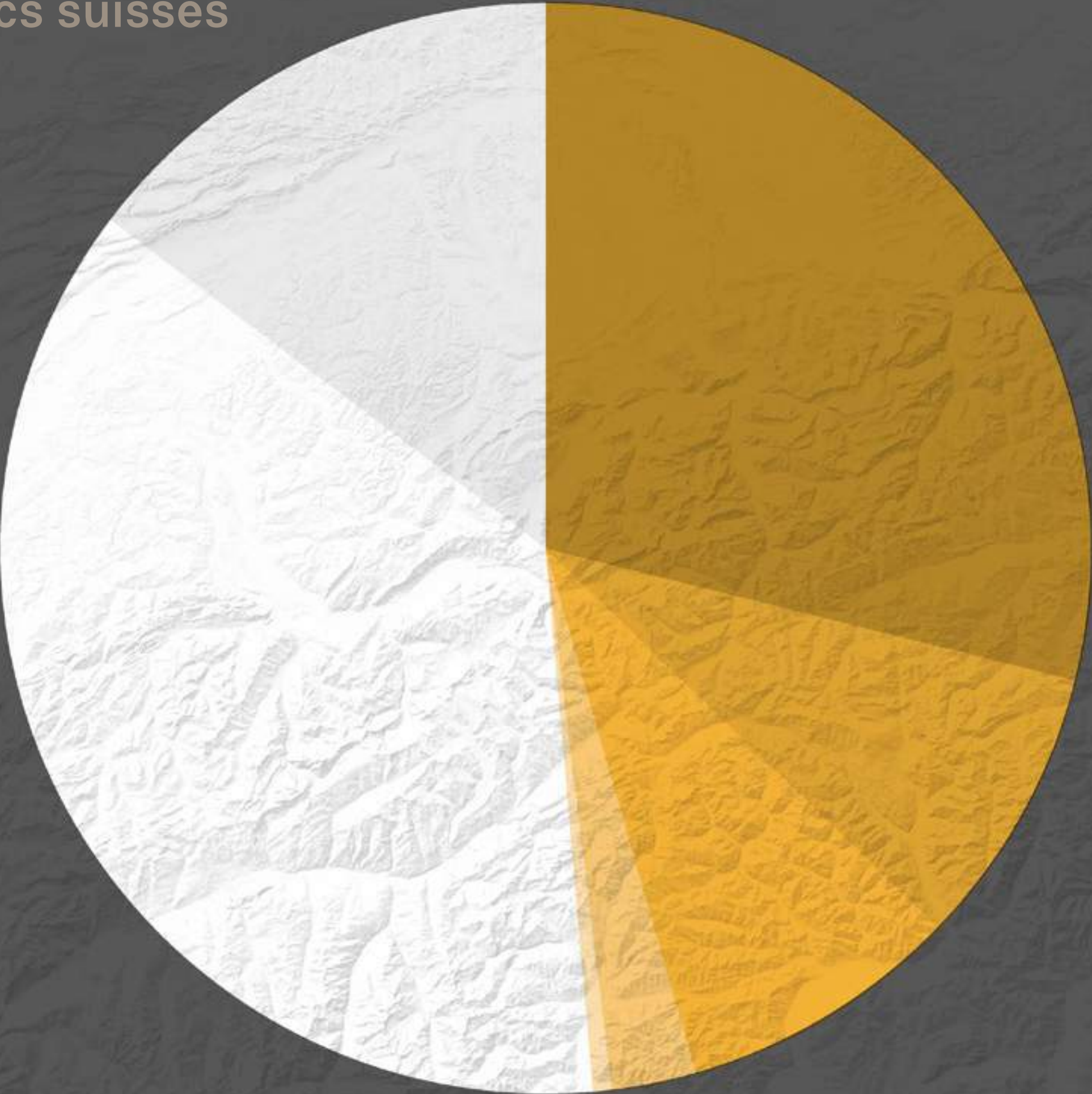
Prêts de la Confédération

- Programme d'impulsion: 36 projets
- Cantonal: 124 projets

Source: données CHMOS 2016 – 2020

Fonds alloués par la Confédération 2016 – 2020

Total correspond à 391 mio de francs suisses



Contributions à fonds perdu de la Confédération

- Cantonal: 114 mio CHF
- Transfrontalier: 32 mio CHF
- Interkantonal: 33 mio CHF
- Programme d'impulsion: 10 mio CHF
- Mesures pilotes en faveur des régions de montagne: 2 mio CHF

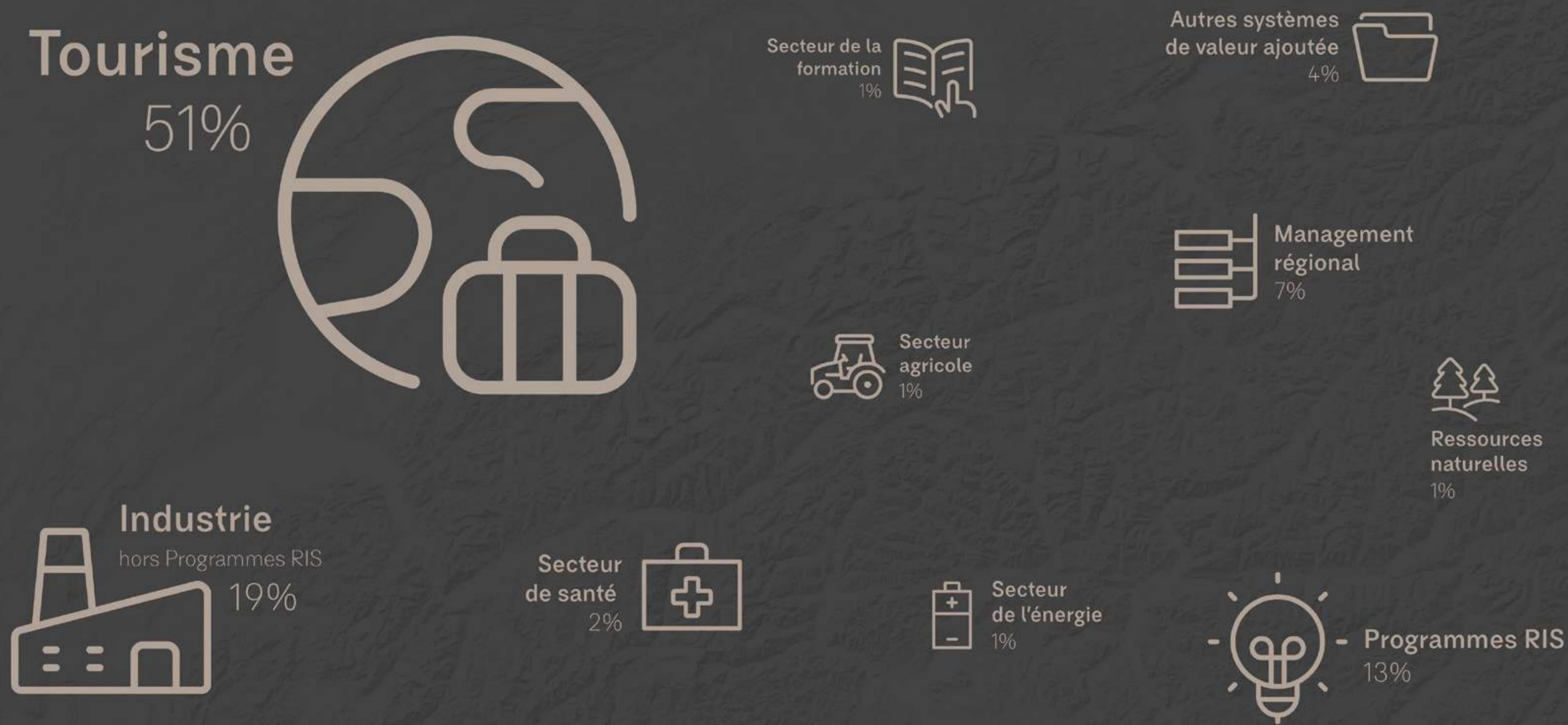
Prêts de la Confédération

- Programm d'impulsion: 57 mio CHF
- Cantonal: 144 mio CHF

Source: données CHMOS 2016 – 2020

Aperçu de la répartition thématique des projets (fonds alloués par la Confédération)

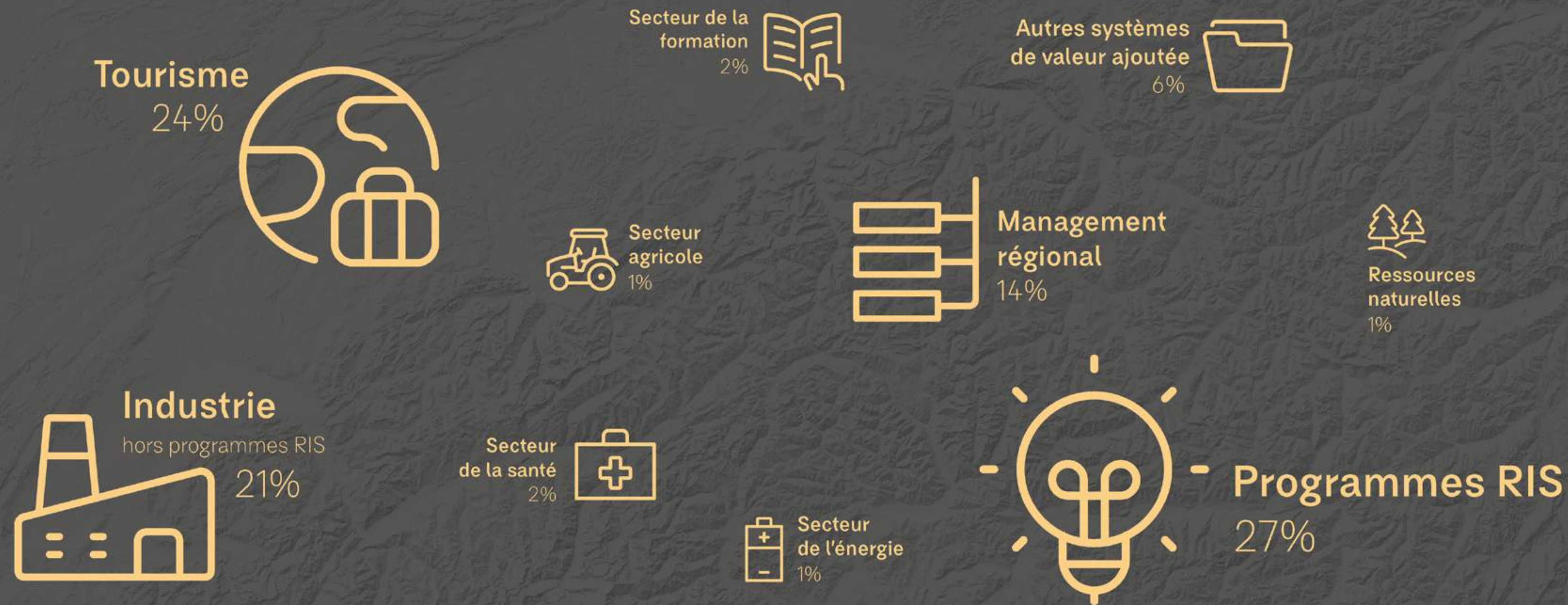
100 % correspond à 1614 projets



Source: données CHMOS 2016 – 2020

Aperçu de la répartition thématique selon contributions à fonds perdu de la Confédération

100% correspond à 1454 projets et 191 mio de francs suisses



Source: données CHMOS 2016 – 2020

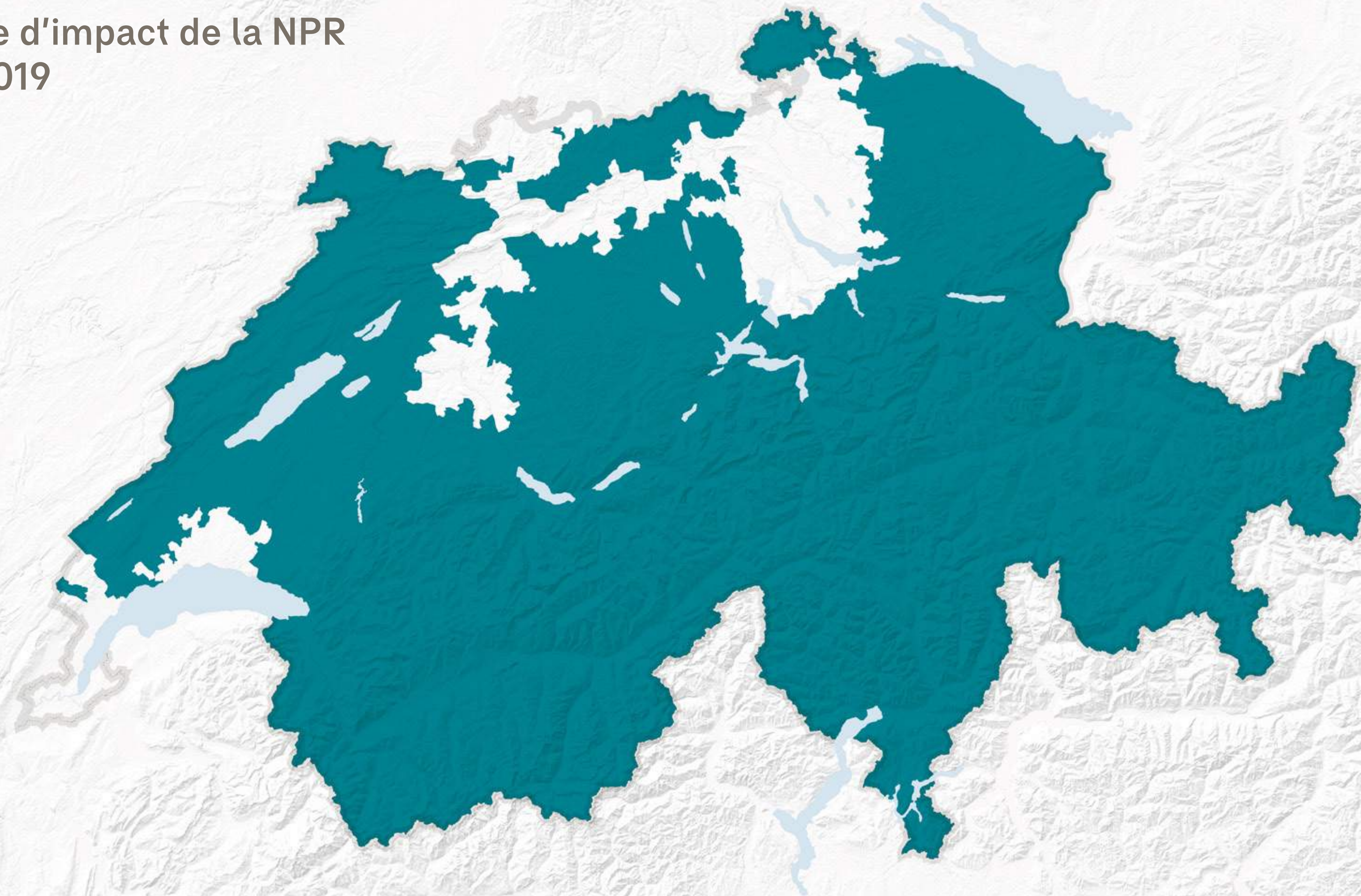
Aperçu de la répartition thématique de prêts

100% correspond à 160 projets et 200 mio de francs suisses



Source: données CHMOS 2016 – 2020

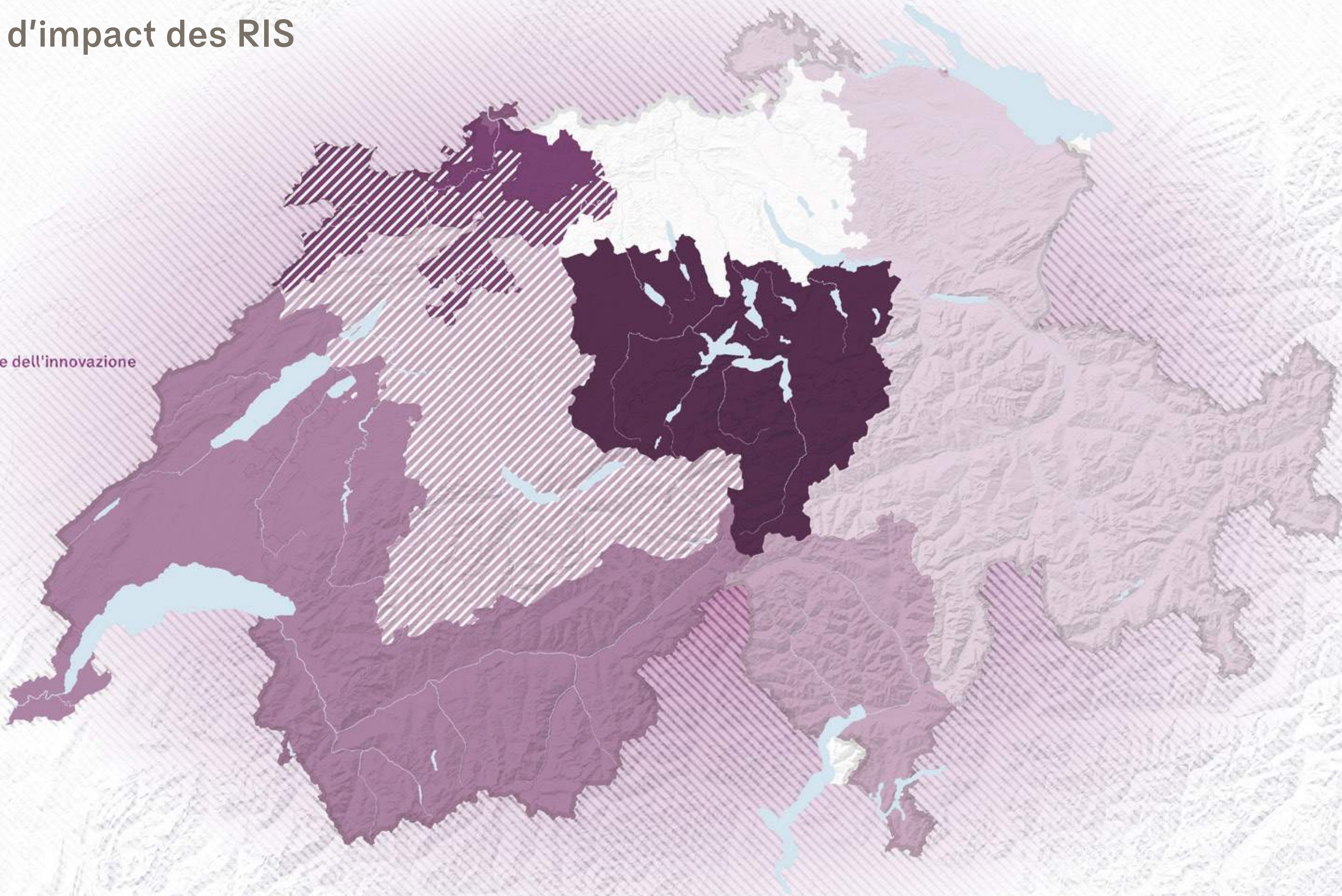
Territoire d'impact de la NPR 2016 – 2019



Quelle: SECO, regionsuisse

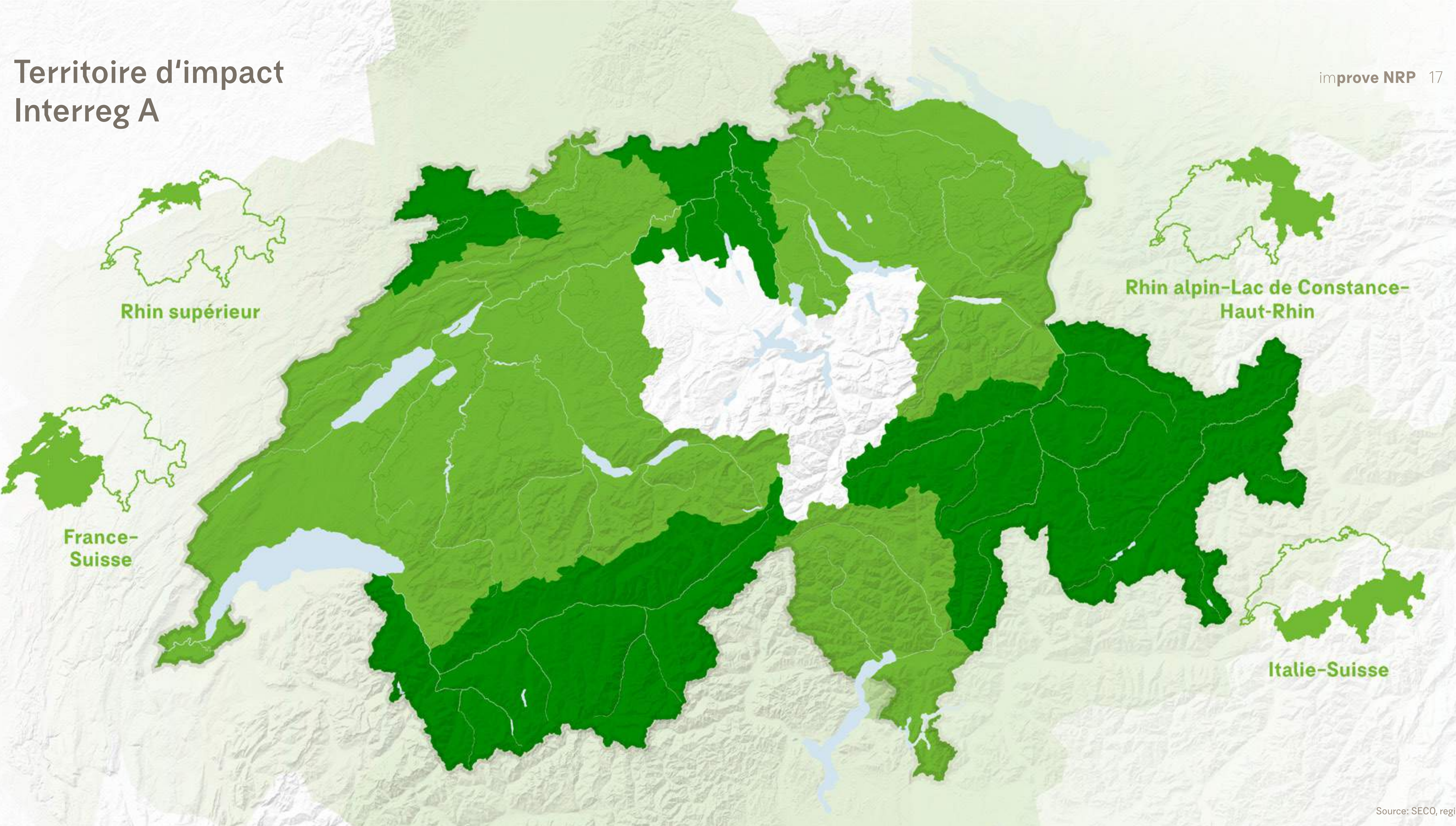
Territoire d'impact des RIS

- RIS Oveste
- RIS Bâle-Jura
- ▨ RIS Plateau
- Suisse Centrale
- Sistema regionale dell'innovazione
- RIS Est



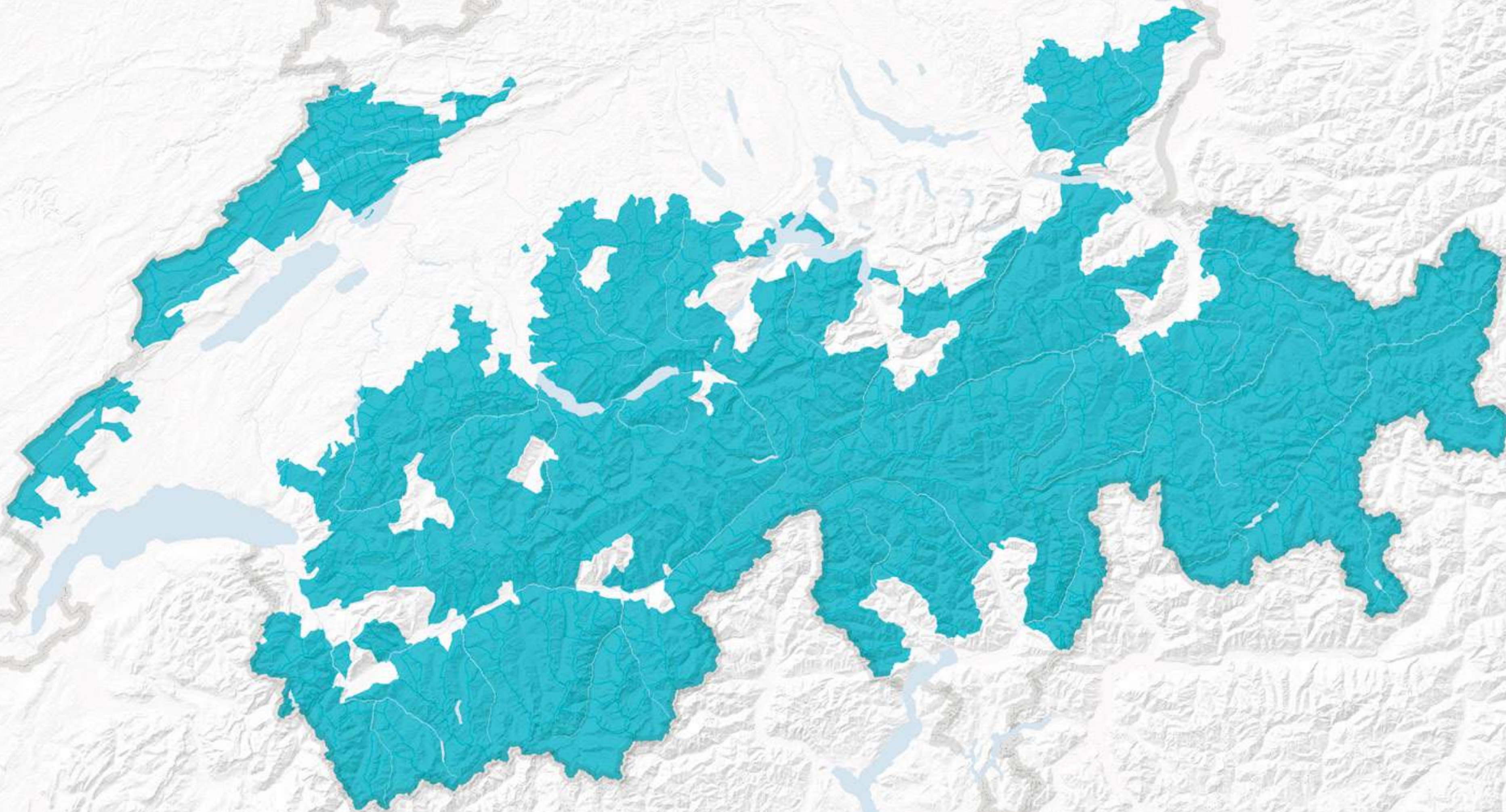
Source: SECO, regiosuisse

Territoire d'impact Interreg A



Source: SECO, regionsuisse

Territoire d'impact des mesures pilotes en faveur des régions de montagne 2020 – 2023



Source: SECO, regionsuisse

Une répartition judicieuse des rôles et une bonne collaboration

Une répartition claire des rôles en ce qui concerne l'encouragement de projets. La répartition actuelle des rôles entre la Confédération et les cantons pour ce qui est de la mise en œuvre des instruments de la NPR est claire et judicieuse. Selon l'enquête réalisée en ligne, 98 % des personnes interrogées estiment que la répartition des rôles est « très adéquate » ou « plutôt adéquate ». Les 22 PMO cantonaux et les 2 PMO intercantonaux, les RIS et les 4 programmes transfrontaliers INTERREG A sont en adéquation avec les prescriptions fédérales. Du point de vue thématique, les PMO répondent aux besoins locaux. La collaboration entre la Confédération et les cantons est réglée clairement grâce aux PMO quadriennaux et aux conventions-programmes. Des échanges réguliers ont lieu dans le cadre de la Conférence des services cantonaux NPR.

Diverses structures de mise en œuvre. L'exécution au niveau des cantons peut prendre des formes différentes et reflète la diversité des expériences locales, des situations institutionnelles et des priorités. Les PMO et leurs priorités s'ins-

crivent dans divers concepts de développement et stratégies sectorielles cantonales, ce qui permet de prendre également en considération les stratégies en matière de tourisme ou de développement durable. La conformité des projets NPR aux stratégies et à la législation des cantons est examinée à un stade précoce par ces derniers, et les porteurs de projets sont conseillés à ce sujet et mis en réseau, ce qui permet de réduire les risques liés à la mise en œuvre.

La NPR, une tâche commune qui renforce le système fédéral. La NPR est conçue comme une tâche commune de la Confédération et des cantons, ce qui constitue un atout par rapport à d'autres politiques. Les divers contacts variés dans le cadre de la mise en œuvre des instruments de la NPR entre les services fédéraux, d'une part, et le SECO et les cantons, d'autre part, stimulent les échanges institutionnels et le dialogue sur les questions d'ordre stratégique. Il s'agit là d'un avantage, comme l'ont montré les entretiens sur les mesures liées à la gestion des conséquences économiques de la pandémie de COVID-19.

Une collaboration bonne et pragmatique entre les services fédéraux. La collaboration entre le SECO et les autres offices fédéraux, à savoir l'ARE, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) est bonne et bien en place sur le plan institutionnel. Il peut arriver que, conformément à leur domaine d'activité, les offices fédéraux aient des objectifs et priorités différents. Ces conflits d'objectifs ne peuvent être abordés que par le dialogue et au moyen de mécanismes de consultation bien rodés. Parfois, des processus politiques tels que des initiatives ou des référendums peuvent exercer une certaine influence. C'est le cas par exemple de l'initiative sur les résidences secondaires, qui a conduit, dans le cadre de la NPR, à la mise en place du programme d'impulsion 2016 – 2023 en faveur du tourisme. L'évaluation montre que la coordination entre les objectifs susceptibles d'entrer en conflit a pu être améliorée par une consultation plus stratégique des PMO, mais qu'elle n'est pas optimale.

Importance de la coordination sectorielle. La coordination sectorielle horizontale au niveau fédéral (volet 2) est considérée comme étant très importante et fonctionne bien. Avec le sou-

tien de la NPR, la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), le Réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire (RF-DCT) et le Conseil extraparlémentaire de l'organisation du territoire (COTER) permettent d'assurer la coordination stratégique des aspects à incidence territoriale au niveau de la Confédération. Cependant, les attentes à l'égard de la NPR quant à l'amélioration de la coordination des activités relevant de l'aménagement du territoire paraissent toutefois très élevées eu égard aux moyens modestes à sa disposition en comparaison de ceux d'autres politiques sectorielles. En outre, cette prestation de coordination n'est pas toujours évidente de l'extérieur, aussi en raison de plusieurs conflits d'objectifs, par exemple entre les exigences de la protection de la nature et du paysage, et le développement économique. Dans le même temps, de tels conflits d'objectifs mettent en lumière l'importance de cette coordination.

Un soutien efficace aux porteurs de projets. Les cantons et les services régionaux chargés de la mise en œuvre de la NPR conseillent les porteurs de projets au cours de la phase de développement, ce que ces derniers apprécient énormément.

Cela contribue au renforcement de nombreux contacts et réseaux locaux, qui déploient des effets au-delà des projets concrets. Les cantons et les services de promotion de la NPR pilotent les projets entre autres dans la perspective des priorités majeures et dégagent des synergies avec d'autres programmes d'encouragement.

La NPR, modeste par rapport aux autres politiques fédérales. Même si la NPR est modeste, elle permet de déclencher sur les lieux mêmes des investissements importants pour les régions. La péréquation financière nationale distribue 90 fois plus de fonds de la Confédération aux cantons, et les projets d'agglomération ou encore Innosuisse disposent d'un budget dix fois supérieur à la NPR. Au niveau cantonal, les écarts sont encore plus marqués. Ainsi, les moyens découlant chaque année de la péréquation financière sont entre 90 fois plus élevés dans le cas du canton du Jura et 240 fois plus élevés dans celui du Valais. De ce fait, les attentes faites à la NPR en matière de coordination des politiques sectorielles sont très élevées et presque impossibles à satisfaire. Toutefois, il semble y avoir un fort potentiel de coopération avec d'autres politiques sectorielles. Le PPA2 ne

comptait, fin 2020, que peu d'investissements avec des fonds NPR dans des domaines tels que l'énergie, la formation et l'agriculture (seulement 1 à 2 % par secteur).

Une contribution ponctuelle et positive à un développement cohérent du territoire. La politique des agglomérations et la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont des politiques intersectorielles du développement territorial qui visent à assurer un aménagement du territoire cohérent. Avec ses différents instruments et interfaces, la NPR fournit une contribution importante à la mise en œuvre de ces deux politiques aussi bien au niveau des projets qu'au niveau stratégique. Malgré les efforts réalisés ces dernières années pour mieux faire connaître le concept de développement cohérent du territoire et des deux politiques intersectorielles, ce thème reste abstrait pour la plupart des acteurs de la NPR. La faisabilité des projets dépend d'autres facteurs, comme les prescriptions en matière d'aménagement du territoire, de préservation du patrimoine et de protection de la nature, ainsi que d'autres exigences légales.

Une coordination vitale grâce à la mise en œuvre des projets. La NPR contribue aussi par ses divers projets à un développement cohérent du territoire. Tous les projets doivent, au final, respecter les plans directeurs cantonaux et d'autres bases légales. Cela exige une coordination précoce et étendue ainsi qu'une approche constructive des conflits d'objectifs, comme entre les intérêts économiques et la protection du paysage dans le cadre de projets touristiques. Une discussion approfondie des PMO aux niveaux cantonal et fédéral pourrait contribuer à renforcer les échanges sur les questions stratégiques et à les rendre plus visibles.

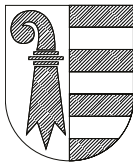
Un bon impact grâce à de nombreux projets phares

De bons résultats. La NPR remplit largement sa mission. Les exemples de projets illustrent les succès enregistrés dans les cinq cantons retenus pour les études de cas, à savoir Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg, les Grisons, le Jura et le Valais. Ils témoignent également de la diversité des thèmes et des approches de la NPR. Les porteurs de projets NPR se répartissent sur l'ensemble du territoire suisse, beaucoup se

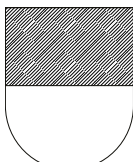
trouvant dans les villes et les centres ruraux. Cette répartition ne permet toutefois pas de déterminer avec précision dans quelles régions les projets produisent leurs effets. La plupart des cantons qualifient de très bons les résultats des RIS, car ces derniers induisent des innovations industrielles et renforcent la mise en réseau des entreprises. Difficile de dire, faute d'informations suffisantes, s'il en va de même dans les espaces ruraux périphériques. Les autres projets contribuent de façon variable à la réalisation des objectifs. Outre les effets directs, les effets indirects ont aussi leur importance. Les principaux effets indirects sont la création de réseaux d'entreprises et de réseaux transfrontaliers ou l'élimination d'obstacles au développement liés aux frontières. Les mesures pilotes en faveur des régions de montagne n'étant déployées que depuis un an, leur efficacité ne peut pas encore être évaluée.

Les effets de réseau sont avérés et vastes. Ils concernent également les coopérations intercantionales et transfrontalières. Les études de cas dans les cantons montrent que les acteurs et les porteurs de projets vont chercher les connaissances et les technologies pertinentes pour les

Un bon impact grâce à de nombreux projets phares dans les régions



Le **projet FAGUS** est un centre de compétence jurassien actif dans les constructions en bois collé. Son objectif est d'encourager les innovations dans les constructions de ce type sur plusieurs étages.



Créé en 2016, le **Festival des Lumières de Morat** met en scène la ville médiévale à travers des illuminations et des projections spectaculaires. En 2019, cet événement a attiré 85 000 spectateurs.

Le projet INTERREG B de «**villages intelligents**» a encouragé les projets de numérisation dans 40 communes de montagne en s'appuyant sur une planification participative et des échanges de vues avec les régions de montagne de l'Espace alpin.



La société du téléphérique **Jakobsbad-Kronberg** s'est associée à des partenaires pour installer un toit solaire unique en son genre qui recouvre son parking en cas d'ensoleillement et produit de l'électricité pour les télécabines et le restaurant d'altitude.



graubündenVIVA promeut les traditions culinaires des vallées grisonnes tant pour les habitants que pour les visiteurs suisses et étrangers.

innovations destinées à leurs systèmes de valeur ajoutée là où ils obtiennent une plus-value directe. Dans le cas des entreprises situées dans des villes et des espaces ruraux, les liens avec leurs instituts de recherche jouent un rôle plus important que les périmètres NPR imposés.

Un important effet de levier. La grande majorité des services de promotion de la NPR estiment que cette dernière fournit d’importantes impulsions économiques dans les régions, le fort effet de levier y étant pour beaucoup. Les moyens NPR de la Confédération et des cantons sont complétés par des communes, des entreprises et d’autres entités. Globalement, chaque franc versé par la Confédération au titre de la NPR donne lieu à près de 5 francs d’investissements. Il est difficile de se prononcer sur le maintien et la création d’emplois en raison de la dimension relativement modeste de la NPR par rapport aux autres politiques sectorielles et aux investissements privés. Du point de vue des cantons, sa contribution est toutefois importante et significative, car les projets répondent de manière ciblée aux défis économiques régionaux. Pour les 5 cantons retenus dans les études de cas (Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg, les Grisons, le Jura et le Valais), on estime grosso modo

que, entre 2016 et 2020, au moins 1,7 % des nouveaux postes ont, de façon plausible, été créés grâce aux moyens de la NPR. ^[4]

Évaluations régulières et audits. Plusieurs instruments et aspects de la NPR ont fait l’objet, au cours de la période du PPA, d’évaluations externes qui confirment le bon taux de réussite des projets et des instruments. Les audits des RIS montrent que ceux-ci sont exploités et pilotés de manière adéquate, et que leurs prestations sont efficaces. Chaque année, des coachings et des événements de mise en réseau permettent de conseiller plus de 1000 PME en vue d’encourager l’innovation. Toutefois, les 6 RIS connaissent des phases de consolidation différentes.

Un éventail remarquable de porteurs de projets. Les 1614 projets ont été lancés par 934 porteurs de projets différents associés à un nombre encore supérieur de partenaires ; 12 institutions ont mis en œuvre plus de 10 projets NPR. La répartition montre que la plupart des porteurs de projets sont implantés dans des centres régionaux, des villes ou des agglomérations. Il n’est guère possible d’en tirer des conclusions sur la réparti-

tion des moyens NPR, plusieurs partenaires étant impliqués dans la mise en œuvre et les flux financiers n’ayant pas été analysés.

Une utilisation des fonds difficile à planifier. D’une manière générale, il est difficile pour la Confédération d’opérer un pilotage fin des moyens financiers étant donné que le choix des projets relève de la responsabilité des cantons dans le cadre des PMO. L’utilisation provisoire des fonds de la Confédération prévus dans les conventions-programmes s’est établie à 62 % en moyenne durant la période d’évaluation 2016-2020. Il a davantage été recouru aux contributions à fonds perdu qu’aux prêts sans intérêts, ces derniers ayant perdu de leur attrait ces dernières années du fait des taux d’intérêt négatifs. D’expérience, le taux d’utilisation des fonds augmente suite aux décomptes ultérieurs des projets. Le SECO s’attend à ce qu’il atteigne 80 %.

Concernant l’encouragement de projets, on constate que la réalisation d’un nombre suffisant de projets de qualité reste un défi dans certains cantons.

D’autres raisons expliquent le faible taux d’utilisation :

1. les porteurs de projets ont du mal à impliquer les bons acteurs locaux,
2. la durée (4 ans) du programme d’impulsion 2016 – 2023 en faveur du tourisme était trop courte pour mener à bien de nouveaux projets, et
3. il existe d’autres programmes d’encouragement de la Confédération, et des cantons, à plus bas seuil d’accès. Par exemple, le canton du Valais a institué ses propres moyens d’encouragement destinés tant au secteur touristique qu’aux remontées mécaniques, qui peuvent compléter les moyens NPR.

L’évaluation arrive à la conclusion que le dépôt de projets devrait être facilité par des mesures ad hoc.

Peu d'effets d'aubaine et d'effets pervers.

Selon une enquête en ligne réalisée auprès des responsables de la mise en œuvre de la NPR, environ 70 % des projets soutenus par des prêts et 75 % des projets bénéficiant de contributions à fonds perdu de la Confédération n'ont été réalisés que grâce à la NPR. Ces chiffres sont globalement supérieurs aux attentes et peuvent être considérés comme positifs, a fortiori pour un programme d'encouragement vaste et diversifié comme la NPR. L'évaluation ne décèle guère d'indices d'effets pervers. Quelques exemples évoqués à cet égard concernent d'éventuelles obligations financières pour les pouvoirs publics résultant de projets NPR non rentables, l'augmentation du trafic de loisirs privé faute de desserte par les transports publics, ou le fait que les petits porteurs de projets un accès plus difficile aux projets NPR transfrontaliers par rapport aux institutions établies.

Bonne coordination des activités à incidence territoriale.

La pluralité des intérêts quant à la NPR et à sa forme future ressort aussi clairement du livre blanc sur la politique régionale ^[6], qui présente les priorités et points de vue les plus divers. Ces pesées d'intérêts interviennent notamment dans un contexte politique hétéro-

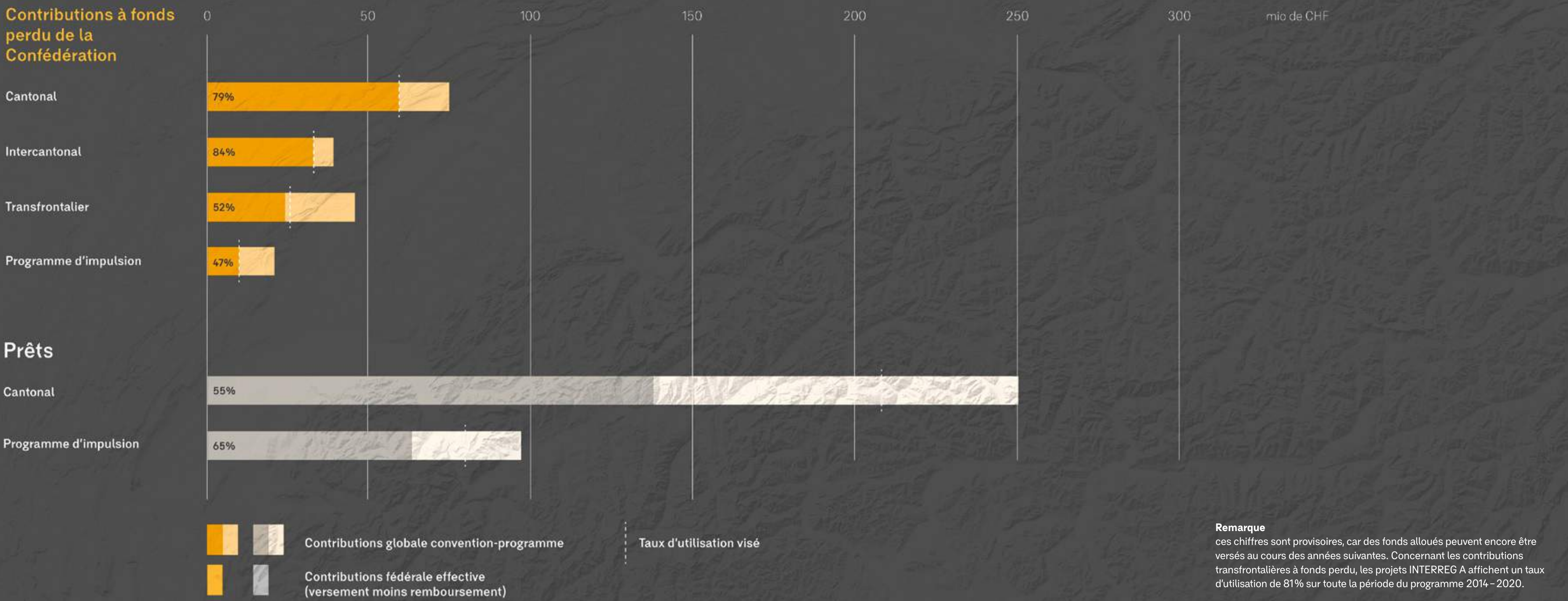
gène et à différents niveaux. Les instruments de coordination de la NPR offrent une plateforme institutionnelle adéquate pour discuter des objectifs sectoriels et des objectifs fédéraux, et de leur importance pour l'évolution de la politique suisse en matière d'organisation du territoire. C'est dans ce cadre qu'un échange de vues a lieu régulièrement entre la Confédération, les cantons et les communes sur les questions touchant à l'aménagement du territoire.

Rôle important de la transmission des connaissances.

Regiosuisse participe activement à l'échange de connaissances et à l'apprentissage entre les acteurs de la NPR. Il a grandement contribué à la qualification des intervenants et à la compréhension de la NPR par-delà la communauté du développement régional. Regiosuisse organise un grand nombre de formations continues, de conférences et d'événements de communautés de savoir. Son site internet constitue une importante plateforme d'information sur la politique régionale en Suisse. Sa base de données des projets et son outil d'aide au financement avec vue d'ensemble des principaux programmes d'encouragement sont particulièrement utilisés. La grande qualité des produits regiosuisse est reconnue. Compte

tenu de la diversité des acteurs et des thèmes, la coordination représente un défi permanent. Il est possible de renforcer les échanges et l'apprentissage par-delà les instruments de la NPR.

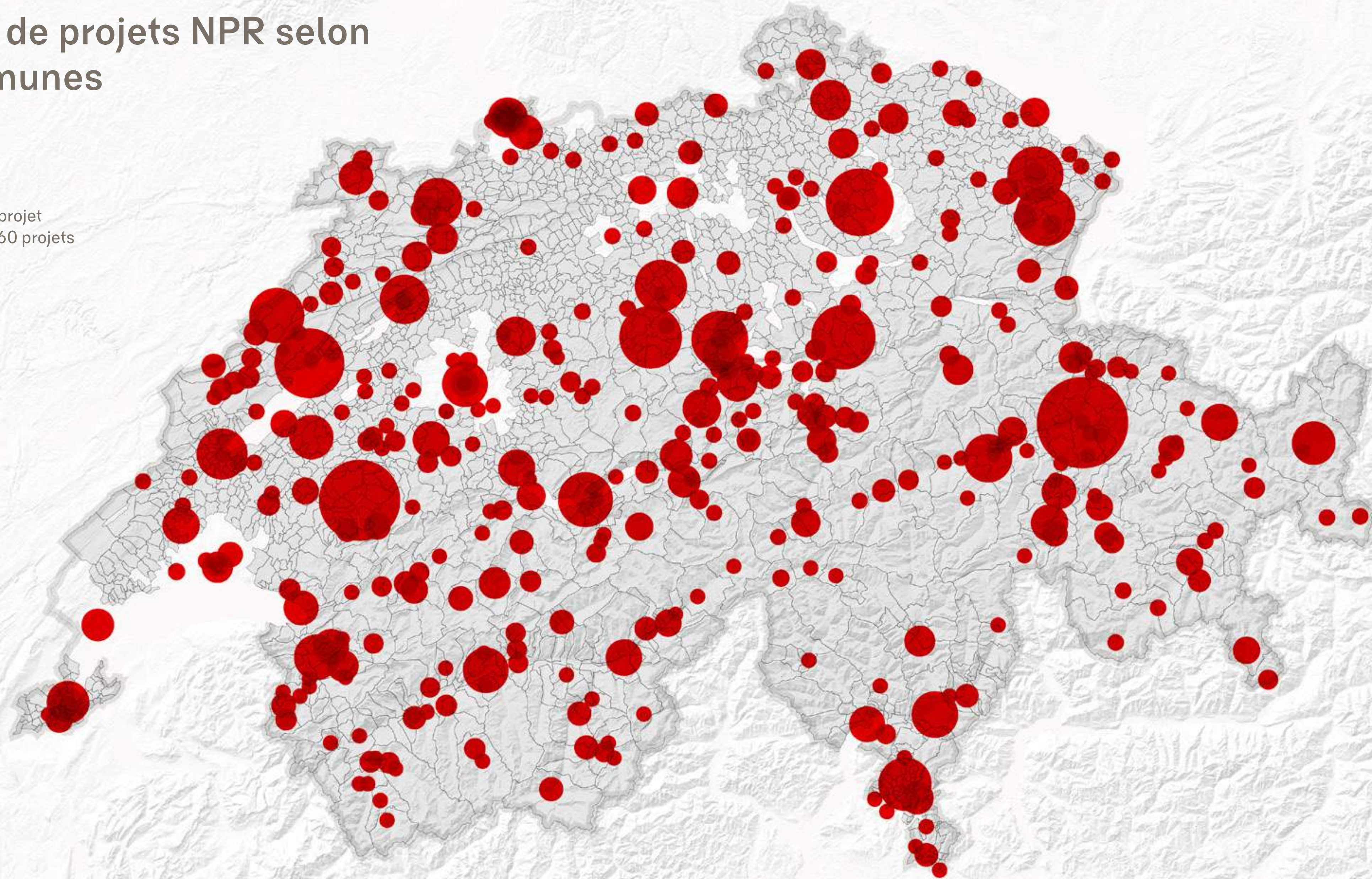
Taux d'utilisation provisoire des différents instruments de financement de la NPR pour la période 2016 – 2019



Porteurs de projets NPR selon les communes

improve NRP 25

Plus petit cercle = 1 projet
Plus grand cercle = 60 projets

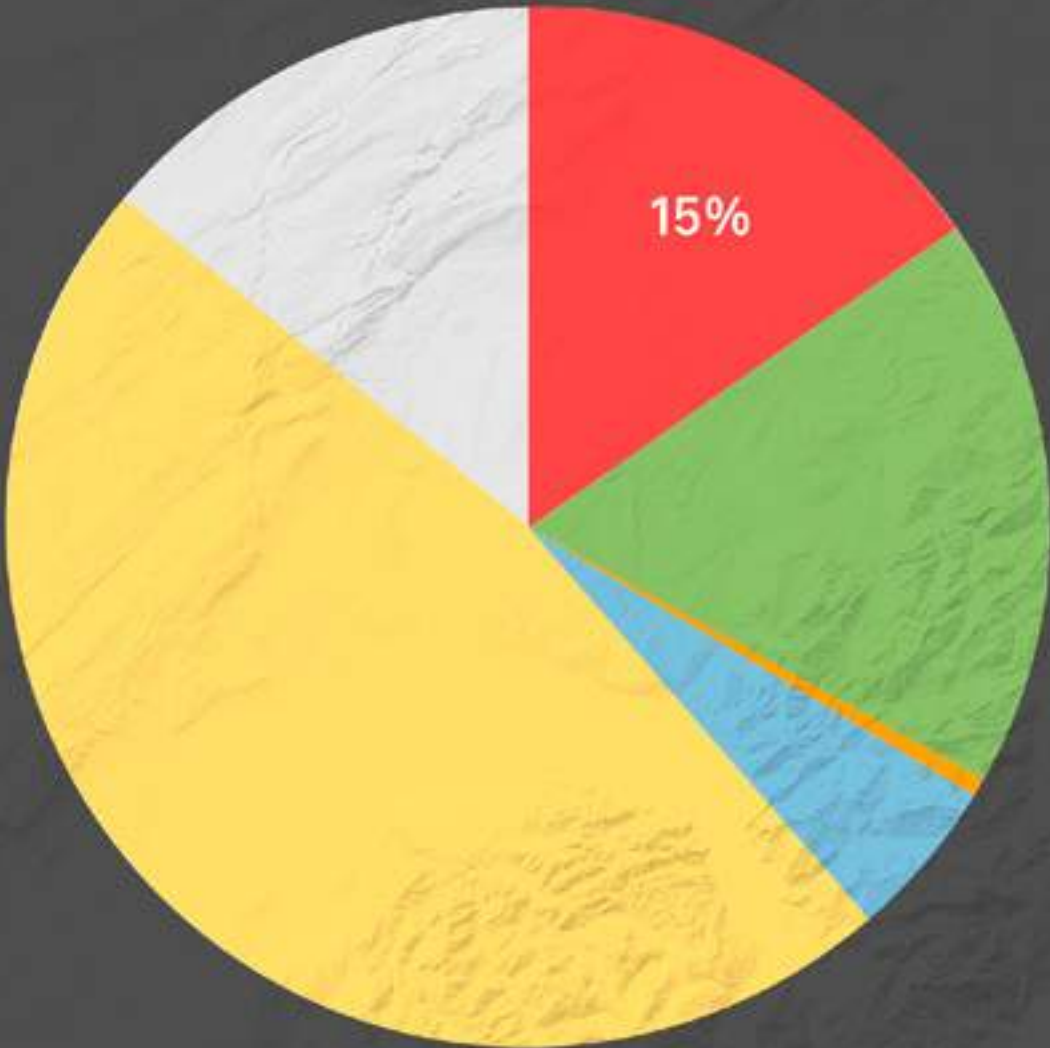


Source: CHMOS 2016 – 2020

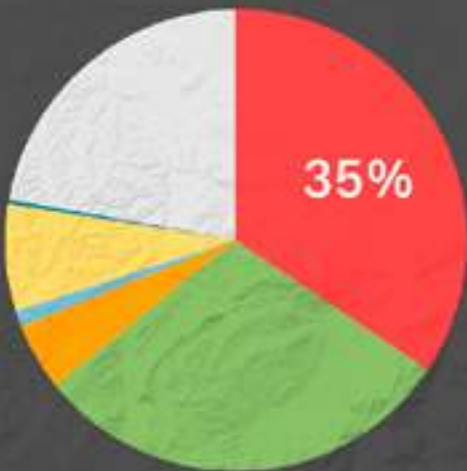
Part des fonds alloués par la Confédération dans l'ensemble des coûts imputables des projets NPR

Prêts
100 % correspondre à 880 mio de francs suisses

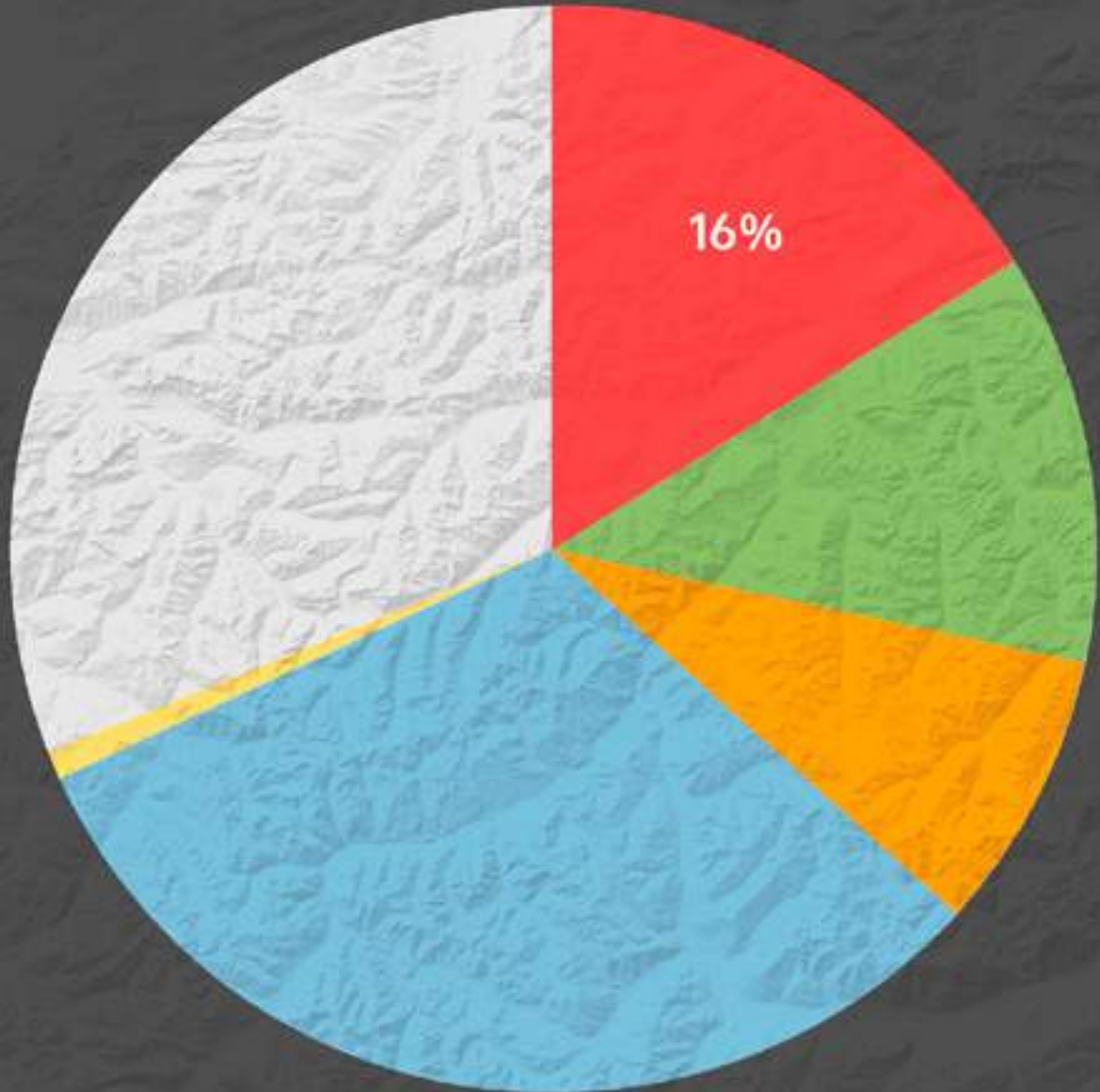
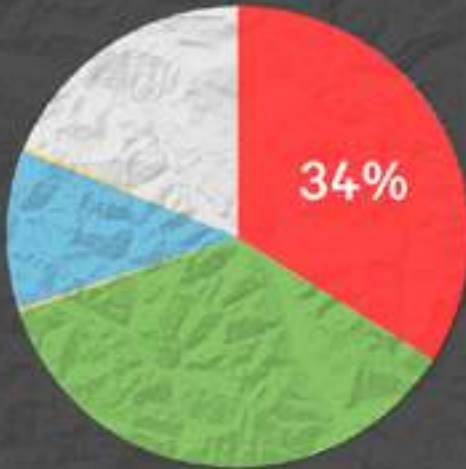
Contributions à fonds perdu – cantonal
100 % correspondre à 735 mio de francs suisses



Contributions à fonds perdu – transfrontalier
100 % correspondre à 93 mio de francs suisses



Contributions à fonds perdu – intercantional
100 % correspondre à 97 mio de francs suisses



- Moyens fédéraux
- Région
- Entreprises
- Autres
- Canton
- Commune
- Confédération, autres

Remarque
Concernant les contributions cantonales à fonds perdu, plus de la moitié des contributions.

Mise en œuvre efficace de la NPR

Bon fonctionnement de l'ensemble des organes de pilotage. L'efficacité de la NPR est difficile à mesurer compte tenu de la diversité des instruments et des acteurs. L'exécution exige beaucoup de personnel en raison de la structure complexe du programme, qui fait intervenir divers organes de pilotage dans les trois volets de la NPR au niveau fédéral. La collaboration avec les cantons est efficace. Ceux-ci engagent néanmoins des efforts et des ressources considérables au titre de la coordination avec la Confédération d'une part, et avec les régions et les porteurs de projets d'autre part. Le soutien aux porteurs de projets est primordial pour la réalisation des projets NPR. Il en découle, au niveau des cantons et de leurs services de promotion, d'importantes charges de conseil et de coaching des porteurs de projets pour que des projets finançables puissent voir le jour. Les projets qui réussissent connaissent également une multiplication rapide, et un transfert de connaissances a lieu, dans les cantons, en faveur d'autres politiques. L'échange d'expériences avec des acteurs extérieurs à la communauté NPR recèle encore du potentiel.

Charge importante pour les cantons et les porteurs de projets. Si les cantons et les porteurs de projets jugent les critères et les processus de la NPR plutôt clairs, ils considèrent comme un défi la charge élevée découlant de la conception et de la mise en œuvre de la NPR. Pour de nombreux cantons, la mise au point des PMO et l'apport de la preuve de l'efficacité représentent une charge élevée, bien que ces exigences aient été simplifiées au début des nouveaux PMO 2020–2023. Ils jugent le monitoring et le controlling des projets trop lourds, notamment du fait de l'évaluation de l'efficacité demandée. De plus, les projets sont initiés par des porteurs de projets, d'où une grande diversité de contenus. Les PMO ne peuvent ainsi couvrir les projets que de manière partiellement prospective, ce qui complique la planification des objectifs et des mesures par les cantons.

Poursuite des projets. Compte tenu du système de connaissances de regionsuisse et des échanges entre les services de promotion de la NPR, les projets et les approches sont discutés, analysés et multipliés à grande échelle. Il ressort de l'enquête en ligne réalisée auprès de la communauté NPR que de nombreux projets continuent leur chemin après leur clôture : une partie

des projets sont exploités par les porteurs de projets eux-mêmes ou dans le cadre d'autres programmes d'encouragement. De même, la plupart des innovations industrielles initiées par les RIS continuent d'être développées. Le risque n'est toutefois pas à écarter que des projets qui marchent soient soudain encouragés à l'échelle de tout le territoire (pistes de VTT, p. ex.). Les cantons jouent ici un rôle prépondérant dans le pilotage stratégique, ceci dans le but de ne pas toujours financer les mêmes choses. La valorisation et la diffusion ciblées, au-delà de la communauté NPR, des expériences et des résultats issus des projets NPR semblent encore avoir du potentiel.

Engagement limité des entreprises. Les entreprises poursuivent avant tout leurs propres objectifs. Les conditions restrictives relatives au soutien des entreprises individuelles restent donc un obstacle à un engagement plus important. Toutefois. L'élément positif est que les entreprises participent fortement aux coûts des projets : leurs contributions sont notamment plus importantes que celles de la Confédération. Pour les projets interentreprises, il faut aussi une dose d'idéalisme et certaines ressources pour que les entreprises s'engagent. Partant, le suivi actif et le coa-

ching des porteurs de projets par les cantons et les services régionaux de promotion de la NPR représentent une importante ressource. La fonction d'« ange gardien » est très appréciée des porteurs de projets. Les études de cas montrent que, dans de nombreux cas, les acteurs économiques sont associés, à titre consultatif, et qu'ils sont sollicités en tant qu'utilisateurs des résultats d'un projet. Cela vaut surtout pour les offres des RIS.

Une base de données intéressante et variée. Abondante source d'informations sur les projets NPR, la base de données CHMOS est utilisée pour le reporting et le controlling. Les données soulèvent toutefois des questions quant à leur qualité et à la difficulté de procéder à des évaluations standardisées. Mis à part la base de données de projets regionsuisse, rares sont les données NPR accessibles au public que des utilisateurs puissent compiler de manière interactive pour leurs propres analyses.

Un financement NPR judicieux. Le financement de la NPR par un fonds est une solution judicieuse et efficace. En donnant une perspective pluriannuelle, elle offre une certaine souplesse et continuité, et prémunit contre un possible épuisement à

court terme des budgets dans le cas où les moyens ne pourraient pas être alloués à des projets avant la fin de l'année.

Des projets plus ou moins grands. La différence entre la taille des projets et les contributions fédérales est considérable. Les montants des contributions fédérales varient entre 1000 francs et à 10 millions de francs. De nombreux projets de petite envergure sont financés via la NPR. Quelque 120 des 1614 projets NPR ont reçu moins de 10 000 francs de la Confédération.

Bonne pérennité des résultats

Bonne pérennité des résultats NPR. Quasi-ment tous les responsables de la mise en œuvre de la NPR interrogés dans les cantons et les services de promotion confirment la grande durabilité des résultats et des bénéfices des projets. Quand bien même ils ne franchissent pas toujours le cap de la mise en œuvre, nombreux sont les projets prenant la forme d'études de faisabilité à générer d'importantes connaissances. Des projets peuvent ainsi fournir une précieuse contribution, même si leur mise en

œuvre n'est pas poursuivie suite à un rejet en votation communale, par exemple.

Peu de défauts de remboursement des prêts. Entre 2016 et 2020, seuls 3 cas de défaut de remboursement ont été enregistrés concernant des prêts alloués à des projets. Les montants en jeu représentent moins de 0,5 % des contributions fédérales. Or la situation économique du secteur du tourisme s'est fortement détériorée depuis l'été 2020 suite à la pandémie de COVID-19. Il y a donc tout lieu de s'attendre à ce que davantage d'établissements touristiques rencontrent des problèmes de fonds propres, et donc d'accès à de nouveaux prêts, dans les 2 ou 3 prochaines années. Se pose en outre la question de savoir quelles capacités et ressources pourront être engagées, au cours des prochaines années, dans la poursuite de projets dont la valeur ajoutée reste incertaine.

Importance accrue du développement durable. Sur les 1614 projets, 200 ambitionnent d'apporter une contribution qui dépasse la dimension économique et s'inscrivent clairement dans une logique de développement durable. Bien que la durabilité fasse aussi partie des critères d'encouragement, la plupart des projets mettent l'accent

sur les aspects économiques. La Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2030 (SDD 2030) ^[7] fixe des directives contraignantes pour toutes les politiques sectorielles et tous les programmes de la Confédération. Le SECO a élaboré à ce sujet un document dans lequel il définit sa position concernant la mise en œuvre dans le cadre de la NPR (qui comprend également des objectifs et des mesures ^[8]). Même si la NPR est un instrument de politique économique visant à renforcer la compétitivité, il y a lieu de veiller à une prise en compte plus cohérente des dimensions du développement durable dans les PMO (cantonaux et inter-cantonaux) et les projets. Le portefeuille des instruments NPR devrait être plus durable dans son ensemble et davantage tourné vers l'avenir en ce qui concerne les grandes tendances ayant une incidence territoriale. Cela exige, d'une part, une analyse plus approfondie des PMO aux niveaux cantonal et fédéral, et, d'autre part, de nouvelles incitations pour donner plus de poids à la question du développement durable dans les instruments et projets NPR (en particulier concernant les grands projets d'infrastructures).

Moins de projets, donc ; Certains membres de la communauté NPR craignent que le nombre de projets diminue du fait de la priorité donnée au développement durable. C'est pourquoi cette transformation suscite certaines résistances. Elle crée des opportunités et des débouchés. Les projets NPR peuvent apporter une contribution importante, de nature nouvelle, à des innovations techniques ou sociétales, comme l'ont montré les études de cas de cette évaluation de créer des incitations afin d'encourager des projets NPR qui stimulent les modes de pensée et d'action durables. Ces instruments et incitations doivent encourager les pratiques et modes de pensée novateurs qui contribuent aux 3 volets de la SDD 2030:

- 1. consommation et production durables,
- 2. climat, énergie et biodiversité, et
- 3. égalité des chances et cohésion sociale.

La NPR peut s'appuyer sur un réseau à la fois vaste et bien établi d'institutions et de porteurs de projets pour que la politique régionale puisse, au-delà la dimension économique, initier davantage d'impulsions innovantes dans les régions, notamment en matière de développement durable.

Vue d'ensemble des responsabilités en matière de mise en œuvre de la NPR

Champ d'action NPR	Éléments, instruments programma- tiques et programmes spéciaux	Conduite stratégique au niveau fédéral	Responsabilité opérationnelle de la mise en œuvre	Période
Encouragement de projets (volet principal)	Projets NPR ordinaires	SECO	Cantons (coordination de la Confé- rence des services cantonaux [CSC])	2016 – 2Bases, évaluations
	RIS		Cantons, externalisation: RIS-Managements	2016 – 2023
	Interreg A (4 programmes transfrontaliers)		Points de contact régionaux INTERREG	2014 – 2020 et 2021– 2017
	Programmes spéciaux, ntmt. le programme d'impulsion en faveur du tourisme	SECO	Cantons	2016 – 2019
Coordination des politiques sectorielles (volet complémentaire)	INTERREG B (2 programmes trans- nationaux : « Espace alpin » et Europe du Nord-Ouest) et INTERREG C (4 programmes avec des régions non limitrophes)	ARE / SECO	ARE/SECO	2014 – 2020 et 2021– 2027
	Projet-modèle pour un développement territorial durable	ARE (et 7 offices fédéraux, dont le SECO), coordination globale	ARE et offices fédéraux impliqués	2020 – 2024
	Programme pilote Territoire d'action Économie	SECO	Acteurs régionaux	2016 – 2019
	Mesures pilotes en faveur des régions de montagne	SECO	Cantons	2020 – 2023
	Travaux et organes de coordi- nation (COT, RF-DCT, etc.)	SECO / ARE	SECO / ARE	Continue
Système de connaissances (volet complémentaire)	Centre du réseau de développe- ment régional (regiosuisse)	SECO (et ARE pour le DCT)	Externalisation : regiosuisse	2016 – 2023
	Bases, évaluations	SECO	Travaux internes, mandats externes	Continue

Recommandations

1

La NPR doit rester un outil économique de la politique régionale (tâche commune de la Confédération et des cantons).

Importante politique sectorielle, la NPR soutient les cantons participants dans leur promotion économique visant à rendre les régions fortes et compétitives. La NPR devrait rester une tâche commune, car les échanges réguliers entre la Confédération et les cantons et les dimensions suprarégionale, supracantonale et transfrontalière sont cruciaux pour des idées de projets innovantes et la coopération.

Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Les résultats de l'évaluation confirment la grande pertinence et la valeur ajoutée de la NPR pour le développement économique des régions. La mise en œuvre en tant que tâche commune est renforcée. Les points forts de la NPR, comme la contribution au développement économique régional, sont confirmés. Il en va de même pour l'accent mis sur la valorisation des potentiels économiques dans les espaces fonctionnels.

2

L'objectif de l'encouragement des espaces structurellement faibles par l'innovation et l'augmentation de la valeur ajoutée doit être maintenu, mais élargi pour inclure des éléments axés sur les besoins.

L'évaluation montre que la promotion économique de la NPR actuelle, tournée vers l'exportation, a fait ses preuves. Pour favoriser un développement économique plus durable et plus résistant aux crises, il conviendrait de compléter les critères d'encouragement de la NPR par des aspects touchant à la qualité du lieu d'implantation et à la qualité de vie pour les habitants et les touristes. Renforcer l'économie locale pour les locaux comme les visiteurs revêt une plus grande importance pour les régions périphériques en particulier.

Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Les conclusions de l'évaluation confirment que l'approche basée sur les exportations de la NPR est toujours pertinente. Elle valorise les potentiels régionaux de développement économique et la résilience aux crises dans les régions. L'approche basée sur les exportations doit cependant être complétée à l'avenir par des approches d'économie résidentielle.

3

La NPR doit mieux mettre en évidence sa contribution au développement cohérent du territoire (cohésion ville-campagne).

La NPR contribue, à travers ses différents instruments (projets NPR ordinaires, RIS, coopération transfrontalière via INTERREG, et mesures spéciales), à un développement cohérent du territoire. Les différents instruments ont toutefois des effets variables sur le continuum ville-campagne. Une plus grande transparence sur la contribution de la NPR à la politique des agglomérations, d'une part, et à la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, d'autre part, pourrait améliorer la compréhension des liens entre ville et campagne (cohésion).

 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. La NPR s'inspire des principes du développement territorial cohérent et contribue à leur concrétisation. De plus, la cohérence des politiques est une exigence centrale de la Stratégie suisse pour le développement durable (SDD 2030), à laquelle toutes les politiques fédérales doivent apporter leur concours au moyen de leurs instruments. Le SECO ne peut pas prendre le leadership sur ce point, mais doit coordonner ces actions avec d'autres acteurs fédéraux. Le SECO va œuvrer à la clarification des rôles des différents acteurs fédéraux en vue d'un développement territorial cohérent (en particulier l'ARE, l'OFEV et l'OFAG). En outre, la NPR peut encourager une approche de la cohérence politique au niveau cantonal axée sur les opportunités.

4

L'interconnexion avec d'autres politiques sectorielles doit être améliorée.

La souplesse de la NPR permet de lancer rapidement des projets dans les régions. Partant, les synergies avec d'autres politiques sectorielles devraient être renforcées; des potentiels régionaux existent par exemple dans les domaines de l'énergie, de la formation et de l'environnement.

 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. La NPR laisse une grande marge de manœuvre pour les projets intersectoriels. Le SECO encourage le recours à ces possibilités et peut recommander des possibilités et bonnes pratiques en la matière. Il incombe aux services spécialisés de la NPR de définir les priorités et de procéder à la sélection finale des projets. Ce sont en effet ces services qui connaissent le mieux les besoins et les potentiels et qui, le cas échéant, fixent les priorités.

5

L'éventail des instruments NPR (programmes spéciaux inclus) doit rester lisible.

Du fait de ses multiples instruments et programmes spéciaux, la NPR s'avère très variée et complexe. Il est difficile d'en avoir une vue d'ensemble. Les programmes spéciaux augmentent en outre la charge administrative nécessaire pour la mise en œuvre (postulation, déploiement et analyse d'impact). C'est pourquoi ils ne devraient être utilisés, à l'avenir, qu'avec beaucoup de modération.

Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Nous sommes du même avis quant à la nécessité de garder les instruments de la NPR aussi clairs et compacts que possible. Toutefois, au cours de ce programme pluriannuel de huit ans, des changements économiques ou sociaux et des exigences politiques peuvent survenir et nécessiter des réactions et des adaptations spécifiques. L'utilisation de programmes spéciaux ne doit donc pas être évitée a priori, mais utilisée de manière sélective et avec discernement.

6

Si les critères d'encouragement NPR des mesures pilotes en faveur des régions de montagne se révèlent efficaces, ils devraient être intégrés dans l'encouragement ordinaire des projets.

Les critères d'encouragement, qui ont été étoffés dans le PPA en cours, devraient être simplifiés à l'avenir. Il faut tâcher d'harmoniser les instruments.

Le SECO et les cantons approuvent en partie la recommandation. Les mesures pilotes qui ont fait leurs preuves seront reprises dans la prochaine génération de la NPR. En revanche, il faut renoncer à la délimitation de périmètres cantonaux pour l'application des mesures pilotes actuelles à partir de 2024. Le principe d'un financement équivalent des programmes par la Confédération et les cantons (équivalence) doit également être maintenu; il s'agit d'un pilier central de la gouvernance de la NPR.

7

Il convient d'étudier les différentes possibilités pour la Confédération et les cantons d'encourager des projets plus risqués.

Qui dit innovations dit risques. Il ressort de l'évaluation que la Confédération et les cantons sont peu enclins à prendre de tels risques. Pour que la NPR puisse encourager de manière encore plus ciblée des solutions innovantes et prometteuses, des mesures supplémentaires sont nécessaires (garanties financières, coaching et développement de projets par étapes).

Le SECO et les cantons approuvent en partie la recommandation. La NPR soutient déjà sciemment des projets qui présentent certains risques. Grâce à cette approche axée sur les opportunités, des projets innovants et centrés sur la création de valeur ont une chance d'être cofinancés par la NPR. Les résultats obtenus viennent d'ailleurs corroborer la pertinence de cette approche. Le SECO peut néanmoins examiner et, le cas échéant, adapter les conditions-cadres applicables au financement de projets plus risqués.

8

La NPR devrait créer des incitations et des instruments afin que davantage de projets contribuant au développement durable puissent être lancés et soutenus.

Créer de nouvelles incitations pourrait renforcer les projets qui favorisent de nouvelles manières de penser et d'agir, et qui contribuent de manière significative au développement durable. Ces projets pourraient être soutenus par exemple par des contributions fédérales plus élevées.

Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Le SECO a élaboré un document de réflexion pour la NPR 2024+, qui définit la contribution de la NPR à la mise en œuvre de la SDD 2030, propose des objectifs de durabilité, des indicateurs et des valeurs cibles concrets et concrétise leur application dans les programmes de mise en œuvre. Le document de réflexion propose donc également de remplacer l'évaluation ex ante de la durabilité utilisée jusqu'à présent (p. ex. boussole 21) par une définition globale de la durabilité.

9

La discussion intersectorielle sur les programmes de mise en œuvre devrait être intensifiée aux niveaux de la Confédération et des cantons.

Les divergences de priorités et les conflits d'objectifs sont dans la nature des choses. La coordination de la NPR avec d'autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, environnement, énergie, etc.) permet de traiter et d'atténuer en amont les conflits d'objectifs liés aux projets. Un soutien plus large permet également de dégager des synergies. L'évaluation a montré que la coordination sectorielle pourrait être améliorée en élargissant la discussion sur les PMO.

Le SECO et les cantons approuvent en partie la recommandation. La coordination entre la Confédération et les cantons a été continuellement renforcée au cours des dernières années. Pour les questions importantes, la collaboration est largement assurée (conférence des services spécialisés, groupes de travail, groupe d'accompagnement des régions de montagne, réseau fédéral pour un développement territorial cohérent, série de discussions publiques virtuelles «Coup d'œil sur la NPR 2024 +», etc.). La concertation entre les offices fédéraux ainsi qu'entre les services sectoriels cantonaux est essentielle et peut être intensifiée en fonction des sujets et/ou ponctuellement. Il faut toutefois veiller à trouver le bon équilibre dans l'utilisation des ressources. Cela vaut en particulier pour les programmes intercantonaux (p. ex. Arc Jurassien, ARISO). Et ce, compte tenu du fait que la NPR est appelée à rester un instrument de politique économique à l'avenir également.

10

Il faudrait veiller à améliorer la coordination entre les différents instruments NPR et la culture de l'apprentissage pour l'ensemble des instruments.

Le système de connaissances de la NPR est bien établi et recèle encore un grand potentiel. Il ressort toutefois de l'évaluation que les projets NPR ordinaires, les RIS, les coopérations transfrontalières et les programmes spéciaux coexistent sans guère d'interactions. L'échange d'expériences entre les porteurs de projets et les services de promotion de la NPR devrait être intensifié.

Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Les réunions et les cours destinés à la mise en réseau, à la préparation et à la transmission des connaissances constituent un rouage clé du système de connaissances. L'utilité concrète des offres pour les groupes cibles doit toujours être au centre des préoccupations. Les besoins spécifiques (p. ex. pour Interreg ou RIS) doivent également pouvoir être abordés en fonction des besoins.

11

Il convient d’analyser l’efficacité des RIS pour les espaces ruraux et d’améliorer la coordination avec les autres instruments d’encouragement de l’innovation.

Les RIS sont globalement bien notés, mais leur efficacité reste incertaine, surtout dans les espaces ruraux périphériques. D’autres programmes d’innovation sont également déployés dans les chaînes de valeur industrielles des villes et des centres ruraux. Il existe ainsi de nombreux points de recoupement avec d’autres instruments d’encouragement, tant cantonaux que fédéraux, notamment Innosuisse, les parcs d’innovation de Switzerland Innovation ou Innotour. Il faudrait clarifier ces points de recoupement, ces complémentarités, mais aussi les éventuelles lacunes dans le domaine de l’innovation.

🇨🇭 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. En 2021/22, le SECO participera à une étude de l’OCDE sur l’innovation dans les zones rurales, qui analysera notamment de manière approfondie l’impact des RIS dans ces territoires et formulera des recommandations pour favoriser leur développement. En 2018, le Conseil fédéral a entériné la politique d’innovation décentralisée dans sa «Vision d’ensemble de la politique d’innovation» (13.3073_Po_Derder_Bericht). Cela se traduit par un système d’innovation diversifié, stable et agile, mais aussi complexe. Les RIS constituent une réponse régionale pour clarifier les interfaces dans le domaine de l’innovation et les questions de complémentarité thématique, ou pour développer le savoir-faire manquant là où c’est nécessaire.

12

La répartition des moyens NPR de la Confédération entre les instruments et les services de promotion de la NPR doit être communiquée de manière plus transparente.

Les arguments qui sous-tendent l’affectation des moyens NPR entre les différents programmes, instruments et services de promotion ne sont pas clairs. Fournir une justification formelle de l’attribution des fonds améliore la compréhension des priorités établies entre les différents programmes.

🇨🇭 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Le SECO a déjà étudié des variantes visant à lier davantage l’allocation des ressources à des grandeurs et des chiffres statistiques (p. ex. nombre d’emplois et population, taille du périmètre). Toutefois, les résultats ne reflètent parfois qu’insuffisamment la pondération politique de la NPR et donc la propension à payer ainsi que d’autres conditions divergentes dans les périmètres (cantonaux). Le SECO va veiller à établir plus clairement la justification de l’allocation des ressources. Les programmes de mise en œuvre de la NPR sont déjà publiés et peuvent être consultés sur le site Web de regionsuisse: Programmes de mise en œuvre | Développement régional | regionsuisse.

13

Les aides financières sous forme de contributions à fonds perdu sont très demandées et doivent être plus importantes.

Le taux d'utilisation des contributions à fonds perdu est plus élevé que celui des prêts. Ces derniers ont perdu de leur attrait dans le contexte de faiblesse des taux d'intérêt et pourraient être moins sollicités dans le secteur touristique en raison de problèmes de fonds propres liés à la pandémie de COVID-19.

🇨🇭 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Une augmentation modérée des contributions à fonds perdu est justifiée si les éléments éprouvés des mesures pilotes pour les régions de montagne sont intégrés dans la NPR.

14

Dans les cantons, les fonds destinés aux projets modestes peuvent contribuer à simplifier considérablement les conditions de mise en œuvre des projets de petite envergure.

L'évaluation montre qu'entre 2016 et 2020 120 projets au total ont bénéficié d'une contribution fédérale inférieure à 10 000 francs. Pour des projets de si petite envergure, la charge qu'implique un encouragement NPR semble disproportionnée. Les tout petits projets devraient pouvoir bénéficier de procédures simples.

🇨🇭 Le SECO et les cantons approuvent en partie la recommandation. Certains projets à faible volume financier peuvent tout à fait être justifiés. Il n'est donc pas judicieux de définir un seuil minimal pour le montant des investissements. Il incombe aux cantons de fixer des exigences moins élevées pour la soumission de projets et le reporting pour les petits projets. Le SECO n'exige qu'une saisie succincte dans la base de données des projets CHMOS. Il appartient à chaque canton de décider si un fonds spécial doit être créé pour les «petits projets». Le SECO fait observer que la création d'un fonds de projet spécial reviendrait à ajouter un élément supplémentaire qui complexifierait la NPR.

15

L'évaluation et l'utilisation systématiques des données CHMOS devraient être simplifiées et standardisées.

La base de données CHMOS sert d'instrument de controlling à la Confédération et aux cantons. Si les acteurs estiment que les données recueillies sont importantes, ils considèrent aussi que la charge requise est élevée. Il existe néanmoins un potentiel certain concernant l'utilisation : la base de données devrait être plus facilement exploitable et accessible.

🇨🇭 Le SECO et les cantons approuvent la recommandation. Au départ simple instrument de contrôle financier, le système CHMOS est devenu un outil de reporting complet et fait l'objet d'un développement continu avec le concours des services spécialisés de la NPR. Les analyses standardisées se basent sur les besoins du SECO et des cantons. Dans le cadre du développement ultérieur, le SECO va veiller à mettre en place d'autres possibilités d'évaluation. La qualité des données n'a certes cessé de s'améliorer au cours des dernières années, mais le SECO estime que des progrès restent à faire en la matière.

Équipe d'évaluation et mix méthodologique

L'équipe d'évaluation était composée de représentants des trois institutions suivantes :

KEK – CDC (responsabilité principale) : Kathrin Frey, Dieter Zürcher, Niels Rump, Marina Häusermann, Amélie Pestoni et Markus Engler

Institut de gestion systémique et de gouvernance publique (IMP-HSG) : Kristina Zumbusch et Pietro Beritelli

Sags (design de l'information et communication visuelle) : Robert Diener et Miriam Torres

Côté SECO, l'évaluation a été dirigée par le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du centre de prestations Direction de la promotion économique. La coordination globale a été assurée par Ueli Ramseier.

Les auteurs de l'analyse ont fait appel à un vaste éventail de méthodes tant qualitatives que quantitatives. Ils se sont principalement reposés sur la documentation existante (loi fédérale sur la politique régionale, 22 programmes cantonaux de mise en œuvre [PMO], 2 PMO intercantonaux,

études et recensements). ^[4] Les méthodes empiriques d'obtention des données utilisées par ailleurs comportaient :

1. la synthèse des évaluations partielles de la NPR et des 5 audits des systèmes régionaux d'innovation (RIS) ;
2. des interviews semi-structurées avec des représentants de la Confédération et des cantons (31) ;
3. 6 groupes de discussion avec des services chargés de la mise en œuvre de la NPR ;
4. un groupe d'experts consulté à deux reprises ;
5. une enquête en ligne auprès de 198 membres des services chargés de la mise en œuvre de la NPR (avec un taux de réponse, satisfaisant, de 52 %) ;
6. l'évaluation quantitative de la base de données de controlling et de reporting sur la NPR (CHMOS) et d'autres données financières du SECO ;
7. 5 études de cas cantonales (AI, FR, GR, JU et VS) avec un éventail de méthodes différentes, dont 20 interviews et 6 groupes de discussion réunissant les porteurs de projets, et

8. une évaluation sélective des données tirées du monitoring des régions pour les études de cas.

Un modèle d'efficacité a également été reconstitué afin d'étayer l'évaluation. L'évaluation du SECO étant conçue comme un processus d'apprentissage, une séance de formation a réuni les services chargés de la mise en œuvre de la NPR le 26 août 2021.

Parallèlement, divers travaux de fond consacrés notamment aux bases théoriques de la NPR ou au contrôle de la durabilité économique des prêts ont été menés à bien et pris en compte dans l'évaluation. Le secteur du tourisme a été particulièrement impacté par les fortes restrictions imposées depuis le début de la pandémie de COVID-19, au printemps 2020. De ce point de vue, 2020 a également été une année exceptionnelle pour la NPR.

Sources:

[1] [Loi fédérale sur la politique régionale](#) (RS 901.0, 2006, état au 1er janvier 2013)

[2] [Site internet du SECO](#) consacré à la NPR

[3] Plateforme du développement régional en Suisse : [regiosuisse](#)

[4] KEK – CDC / IMP-HSG / Sags (2021) : [Rapport d'évaluation technique sur le programme pluriannuel de la NPR 2016 – 2023](#)

[5] Mayer, Heike / Meili, Rahel / Morrison, Arnault (2021) : Theorien und Ansätze der Regionalentwicklung: Eine Anwendung auf die Neue Regionalpolitik (NPR) der Schweiz Centre for Regional Economic, Universität Bern

[6] SECO (2020) : [Livre blanc sur la politique régionale](#)

[7] Conseil fédéral (2021) : [Stratégie pour le développement durable 2030](#)

[8] SECO (2021) : [Durabilité dans la NPR – position](#)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Editor	©2021 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, 3003 Berne
Authors	KEK – CDC (Hauptverantwortung) Institut für Public Governance (IMP-HSG)
Design	Sags GmbH

