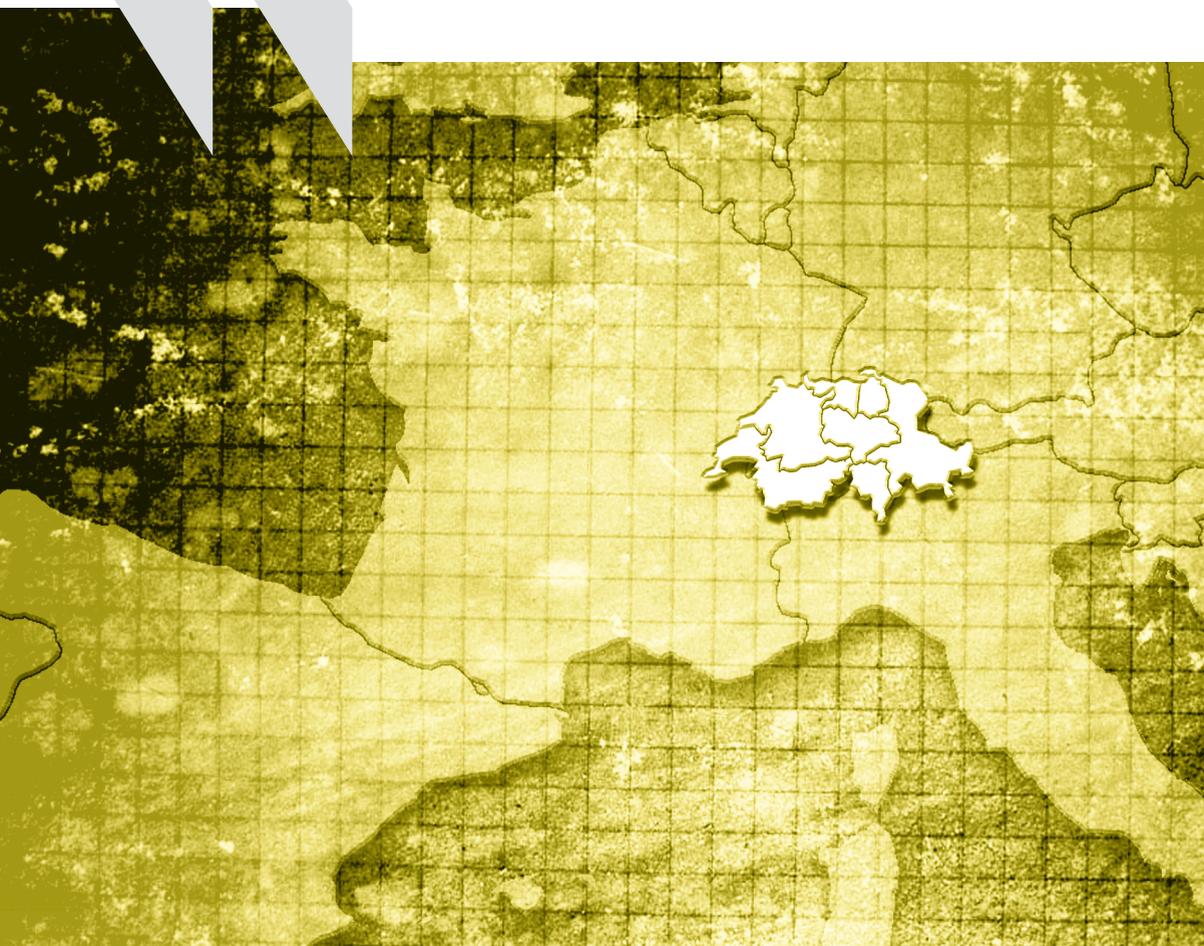




Examens territoriaux de l'OCDE

SUISSE



Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse

2011



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse, 2011*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr>

ISBN 978-92-64-09273-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09274-7 (PDF)

Collection : Examens territoriaux de l'OCDE

ISSN 1990-0767 (imprimé)

ISSN 1990-0759 (en ligne)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

À l'aube de ce nouveau millénaire, les économies régionales doivent faire face à des changements considérables. La mondialisation des échanges et de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve leur capacité à s'adapter et à préserver leur avantage concurrentiel. Les différentiels de revenus et de performances ont tendance à se creuser entre les régions et à l'intérieur même des régions, et le maintien de la cohésion sociale a un coût croissant. Si l'évolution rapide de la technologie et l'utilisation plus large du savoir offrent de nouvelles opportunités pour le développement local et régional, elles nécessitent aussi des investissements supplémentaires par les entreprises, une réorganisation du travail et de la production, des qualifications plus pointues et des améliorations de l'environnement.

Dans ce contexte de changements et de turbulences, les régions sont loin de suivre toutes la même trajectoire. Certaines se montrent performantes dans la phase actuelle du cycle de croissance et jouent un rôle moteur. D'autres réussissent moins bien à attirer les activités économiques. Nombre de territoires qui sont peu en relation avec les sources de prospérité, auxquels les flux migratoires sont défavorables et où l'infrastructure et l'investissement privé restent à la traîne, peinent de plus en plus à suivre le rythme de l'évolution générale.

Dans le même temps, la politique territoriale ne relève plus uniquement de l'administration centrale. Il faut donc revoir la distribution verticale du pouvoir entre les différents échelons de l'administration, ainsi que la décentralisation des ressources budgétaires, afin de mieux répondre aux attentes de la population et d'améliorer l'efficacité de la politique publique. Les autorités doivent prendre la mesure des problèmes actuels, évaluer les stratégies mises en œuvre ces dernières années et définir de nouvelles options.

En 1999, consciente de la nécessité d'étudier et de diffuser plus systématiquement une gouvernance et des stratégies innovantes pour le développement territorial, l'OCDE a créé le Comité des politiques de développement territorial (TDPC), un forum unique en son genre pour les échanges et les débats internationaux. Le TDPC a déjà un certain nombre

de réalisations à son actif, notamment plusieurs Examens territoriaux nationaux. Ces analyses s'appuient sur une méthodologie et un cadre conceptuel communs, ce qui permet aux pays de partager leurs expériences et de communiquer des informations sur les bonnes pratiques. Cette série d'études est destinée à l'élaboration d'une synthèse qui formulera et diffusera des recommandations de politiques horizontales.

Remerciements

Cet examen a été élaboré par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE avec le soutien du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) suisse. L'OCDE souhaite remercier en particulier Eric Scheidegger, Rudolf Schiess, Annette Spoerri, Audrey Saumon, Mark Reinhard, Thomas Maier, Michel Matthey, Andreas Reuter, ainsi que les nombreux individus et organisations qui ont fourni des contributions et commentaires dans le cadre de cet examen.

Les experts de pays pairs qui ont participé à la procédure d'examen sont : Philippe Monfort, Analyste politique, DG Regio de La Commission Européenne et Veijo Kavonius, Directeur pour le Développement régional au Ministère de l'emploi et de l'économie, Finlande.

L'Examen de la Suisse fait partie d'une série d'*Examens Territoriaux* produite par la Division de la compétitivité et de la gouvernance régionales de l'OCDE, sous la direction de Joaquim Oliveira Martins.

Ce rapport a été élaboré par une équipe composée de Olaf Merk, Administrateur (chapitre 1), Soo-Jin Kim et Lee Mizell (chapitre 2), et Claire Nauwelaers (chapitre 3), sous la supervision de Bill Tompson, Chef de l'Unité du Développement Rural. Erin Byrne a supervisé la mise en forme et la présentation de cette publication. Jennifer Allain a amélioré la version française de ce rapport et a préparé le présent examen en vue de sa publication.

Table des matières

Acronymes et abréviations	11
Évaluation et recommandations	13
Chapitre 1 La situation relative aux régions en Suisse	25
Notes	67
Bibliographie.....	69
Chapitre 2 Une nouvelle politique régionale en Suisse	71
Notes	131
Bibliographie.....	135
Chapitre 3 Politiques régionales suisses en matière d'innovation	137
Notes	193
Bibliographie.....	194
Annexe A Évolution du produit cantonal par habitant 1990-2005 (1990 indice=100)	195
Annexe B Concordats intercantonaux 2003	199

Tableaux

Tableau 1.1. Croissance de la population (1990-2007) dans les cantons suisses (%)	32
Tableau 1.2. Coefficients de spécialisation dans les différentes catégories de régions en Suisse.....	35
Tableau 1.3. Taux nets de déplacements domicile-travail dans les cantons suisses	55
Tableau 1.4. Régions européennes ayant des spécialisations sectorielles similaires à celles de régions suisses	60

Tableau 1.5. Principales régions étrangères liées par des brevets conjoints à des régions suisses – Proportion de brevets conjoints internationaux qu'elles représentent (2007).....	63
Tableau 2.1. Aménagement du territoire et politique régionale en Suisse avant la NPR.....	73
Tableau 2.2. Approches anciennes et actuelles en matière de politique régionale dans les pays membres de l'OCDE et en Suisse.....	76
Tableau 2.3. Six priorités thématiques de la Nouvelle politique régionale.....	85
Tableau 2.4. Budget de la NPR (en millions de CHF)	86
Tableau 2.5. Catégories thématiques de coopération transfrontalière dans les pays membres de l'OCDE.....	100
Tableau 2.6. Le cadre politique pour la Nouvelle Politique Régionale et quelques politiques sectorielles en Suisse.....	104
Tableau 2.7. Principaux secteurs économiques mentionnés dans les programmes de mise en œuvre de la NPR au niveau cantonal.....	109
Tableau 3.1. Cadre à plusieurs niveaux pour la politique relative aux innovations en Suisse.....	185
Tableau B.1. Concordats intercantonaux par canton, nombre de participants et domaine, 2003.....	200

Figures

Figure 1.1. Les cantons suisses	27
Figure 1.2. Les Grandes Régions de la Suisse	28
Figure 1.3. Typologie régionale de la Suisse (2008).....	29
Figure 1.4. Typologie des régions TL3 dans les pays membres de l'OCDE (2005)	30
Figure 1.5. Croissance de la population (1995-2006) dans les régions TL3 des pays membres de l'OCDE	33
Figure 1.6. Vieillesse de la population dans les régions TL2 en Suisse et dans les pays membres de l'OCDE (2007).....	33
Figure 1.7. PIB par habitant (1998) et croissance du PIB par habitant (1998-2007) dans les régions TL3 de l'OCDE.....	37
Figure 1.8. Taux de chômage (2006) dans les régions TL3 de l'OCDE...	37
Figure 1.9. PIB moyen par habitant (en CHF) dans différentes catégories de régions en Suisse (2005).....	38
Figure 1.10. Niveau et croissance du PIB par habitant dans les cantons suisses (1998-2008)	39

Figure 1.11. Importance des exportations dans les différentes catégories de régions de la Suisse par rapport à leur PIB	40
Figure 1.12. Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons ruraux.....	40
Figure 1.13. Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons intermédiaires	41
Figure 1.14. Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons urbains	41
Figure 1.15. Diplômés de l'enseignement supérieur dans les régions suisses	42
Figure 1.16. Emplois de haute technicité et à forte intensité de savoir dans les services – régions de l'OCDE	43
Figure 1.17. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants dans les régions TL3 de l'OCDE (2006)	44
Figure 1.18. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants dans les domaines de la biotechnologie et des TIC (2006).....	45
Figure 1.19. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants concernant les technologies vertes.....	46
Figure 1.20. Relation entre le nombre de brevets et le PIB par habitant dans les cantons suisses (2006).....	47
Figure 1.21. Disparités régionales (TL3) concernant le taux de chômage (2006)	48
Figure 1.22. Productivité du travail (2006) et croissance de la productivité du travail (1999-2006) dans les régions TL3.....	49
Figure 1.23. Niveau et croissance de la productivité du travail dans les cantons suisses (1998-2005)	49
Figure 1.24. Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les cantons ruraux	50
Figure 1.25. Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les régions intermédiaires	51
Figure 1.26. Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les cantons urbains.....	51
Figure 1.27. Croissance de la productivité et emplois de haute technicité dans les Grandes Régions de la Suisse	52
Figure 1.28. Zones fonctionnelles au sens du marché du travail en Suisse (2000).....	54
Figure 1.29. Les principaux flux pendulaires entre cantons (2000)	56
Figure 1.30. Taux net de déplacements domicile-travail dans les municipalités de la Suisse (2000)	57
Figure 1.31. Liens interrégionaux établis par le biais de brevets conjoints en Suisse (2007)	61

Figure 1.32.	Régions fonctionnelles suisses, recensées sur la base des liens économiques (1990-2005).....	64
Figure 2.1.	Élaboration des programmes relevant de la NPR, menée conjointement par la Confédération, les cantons et les régions.....	83
Figure 2.2.	Zones couvertes précédemment par la Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne.....	87
Figure 2.3.	Zones couvertes par la NPR.....	91
Figure 2.4.	Zones couvertes par la politique des agglomérations	91
Figure 2.5.	Concordats intercantonaux.....	98
Figure 3.1.	Performances de la Suisse en matière d'innovation par rapport aux autres pays européens	142
Figure 3.2.	Performances de la Suisse dans le domaine de l'innovation (par dimension).....	143

Acronymes et abréviations

ARE	Office fédéral du développement territorial (<i>Bundesamt für Raumentwicklung</i>)
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP-SO	Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse Occidentale
CHMOS	Système de monitoring suisse
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
COT	Conférence pour l'organisation du territoire
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CSST	Conseil suisse de la science et de la technologie
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations (<i>Tripartite Agglomerationskonferenz</i>)
CTI	Agence de la Confédération pour la promotion de l'innovation
FEDER	Fonds européen de développement régional
GGBa	<i>Greater Geneva Berne area</i>
GLA	L'autorité du Grand Londres <i>Greater London Authority</i>
GVRD	District régional du Grand Vancouver <i>Greater Vancouver Regional District</i>
IBH	Internationale Bodensee-Hochschule
IN	Régions intermédiaires
LIM	Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne
MS (régions)	Régions de mobilité spatial
NPR	Nouvelle politique régionale <i>New regional policy</i>
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
ÖROK	Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (<i>Österreichische Raumordnungs-konferenz</i>)
PDR	Projet de développement régional
PR	Régions principalement rurales
PU	Régions principalement urbaines
RIS	Stratégie régionale de l'innovation <i>Regional innovation strategy</i>

RITTS	Stratégie régionale de l'innovation et du transfert de technologie
RPT	Réforme de la Péréquation Financière et de la Répartition des Tâches
RSI	Réseau suisse d'innovation <i>Swiss Network for Innovation</i>
RTDI	Recherche, développement technologique et innovation <i>Research, technological development and innovation</i>
RUN	Réseau Urbain Neuchâtelois
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SNF	Fond national Suisse de la recherche scientifique <i>Swiss National Foundation</i>
S&T	Scientifique et technologique
STI	Science, technologie et innovation
TST	Réseau de transfert de savoirs et de technologie
UAS	Universités de sciences appliquées <i>Universities of Applied Science</i>

Évaluation et recommandations

Les régions sont très performantes en Suisse ...

En Suisse, les régions se caractérisent par des niveaux élevés de PIB par habitant, une grande diversité de secteurs économiques florissants (à l'aune de leurs résultats à l'exportation) et une population très instruite, en particulier dans la Région lémanique (36.1 % en 2006) et à Zurich (37.7 %). L'emploi à forte intensité de savoir y tient une place importante, notamment à Zurich et dans le secteur manufacturier de haute technicité en Suisse du Nord-Ouest. Les régions suisses ont à leur actif un très grand nombre de demandes de brevets, surtout des cantons tels celui de Bâle-Ville. De plus, elles pourraient être considérées comme des champions de la croissance verte. En effet, elles se situent à l'avant-garde de l'innovation pour ce qui est des technologies vertes, par exemple celles de l'efficacité énergétique et de la lutte antipollution.

...et se heurtent à moins de difficultés de développement que nombre de régions de la zone OCDE...

Les défis que les pouvoirs publics sont appelés à relever en Suisse concernant les régions sont raisonnables, en regard de ceux qu'affrontent nombre de pays membres de l'OCDE. La dichotomie entre zones urbaines et rurales est relativement faible : la majeure partie de la population réside dans des régions intermédiaires, les villes sont relativement petites et les zones rurales ne sont pas aussi reculées que dans beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE. Certes, le relief montagneux dresse des obstacles géographiques, mais les zones rurales ne sont pas très éloignées des villes et agglomérations. Les disparités régionales sont relativement limitées, et on peut affirmer que toutes les régions ont un accès pour le moins satisfaisant aux services publics et privés. Si le PIB par habitant est plus élevé dans les régions urbaines que dans les zones rurales, son niveau dans toutes les

régions suisses reste très élevé en comparaison de la plupart des régions des pays membres de l'OCDE. On ne constate pas de dépeuplement des campagnes (ou d'autres zones, d'ailleurs), et les difficultés liées au vieillissement de la population sont légèrement moins graves que dans plusieurs autres régions des pays membres de l'OCDE. Tous ces éléments donnent à penser que certains problèmes auxquels les pouvoirs publics sont confrontés dans les autres pays membres de l'OCDE en matière de développement régional ne se posent pas en Suisse.

...mais elles doivent faire face à une croissance de la productivité en perte de vitesse.

Même si la productivité du travail est relativement élevée dans les régions suisses, sa croissance était à la traîne pendant la décennie écoulée. Entre 1998 et 2005, cette productivité a augmenté de 2.2 % en moyenne dans les régions essentiellement urbaines, contre 1.7 % dans les régions intermédiaires et 1.5 % dans les régions essentiellement rurales, niveaux très inférieurs aux taux de croissance observés dans de nombreuses régions des pays membres de l'OCDE. Les disparités de croissance de la productivité du travail peuvent s'expliquer, pour une bonne part, par les différentes spécialisations économiques régionales : les régions urbaines se spécialisent généralement dans des activités qui affichent des taux supérieurs de croissance de la productivité du travail. En outre, il existe une forte corrélation entre l'emploi de haute et de moyenne à haute technicité en 2006 et la croissance de la productivité du travail durant la période 1998-2005 dans les sept **Grandes Régions** de la Suisse. Malgré la faiblesse relative des différences de performances de l'économie et du marché du travail d'une région à l'autre, les taux de croissance de la productivité du travail sont plus élevés dans les régions urbaines. Ces cantons urbains sont très interconnectés, aussi bien entre eux qu'avec les autres cantons suisses, surtout parce que les distances sont courtes et qu'ils sont tous bien desservis. C'est pourquoi la politique régionale suisse a la possibilité de développer les avantages compétitifs des régions à la traîne en utilisant les liaisons qui les relient aux autres régions et d'exploiter, compte tenu de la structure de plus en plus polycentrique des régions suisses, les liaisons urbaines-rurales.

Il n'y a pas de concordance entre les régions fonctionnelles et les régions administratives.

La Suisse est un pays au régime fédéral dans lequel de nombreuses compétences relèvent des 26 cantons. De plus, le découpage régional se traduit par sept Grandes Régions, qui se composent de plusieurs cantons, à l'exception de Zurich et du Tessin. Dans les faits, les politiques régionales définies par les cantons qualifient également de régions les territoires infracantonaux. Or, bien que les cantons jouent un rôle clé dans l'élaboration des politiques, on ne saurait les considérer comme de véritables régions fonctionnelles. Les régions fonctionnelles sont celles où se déroule la majeure partie des activités quotidiennes, notamment les activités économiques et sociales des citoyens et des entreprises. Elles peuvent se définir moyennant plusieurs indicateurs, par exemple : *i*) les flux pendulaires ; *ii*) les spécialisations qui se chevauchent ; *iii*) les retombées des connaissances ; et *iv*) les interactions économiques. Ces indicateurs font ressortir que les réalités fonctionnelles en Suisse ne coïncident pas avec les frontières cantonales.

Les **flux pendulaires** confirment l'existence de marchés du travail qui s'étendent au-delà des frontières cantonales. Les déplacements pendulaires sont l'un des critères utilisés par l'OCDE pour définir les régions métropolitaines fonctionnelles : les régions voisines dont les taux nets de déplacements domicile-travail sont égaux ou supérieurs à 10 % constituent, selon cette définition, une zone fonctionnelle au sens du marché du travail. En 2000, la Suisse comptait 12 cantons avec des taux nets de déplacements domicile-travail dépassant 10 %. Ces cantons constituent trois marchés du travail intégrés différents, autour de Bâle, de Berne et de Zurich respectivement. Dans les autres cantons, pour la plupart ruraux, les flux pendulaires nets à destination d'autres cantons sont limités.

Plusieurs régions en Suisse ont des **pôles d'activité en commun**, les plus notables étant Zurich, l'Espace Mittelland et la Suisse centrale. Elles ont toutes trois au moins trois spécialisations économiques en commun, ce qui amène à penser que ces pôles s'étendent sur une superficie plus grande que celle délimitée par les frontières des sept Grandes Régions. Étant donné ce chevauchement de spécialisations, il n'est pas étonnant de constater que plusieurs régions suisses, en particulier celle de Zurich, l'Espace Mittelland et la Suisse centrale, se trouvent en lice avec les mêmes « concurrents » régionaux européens pour obtenir des talents et des investissements dans les mêmes secteurs, que l'on pourrait aussi considérer comme des extensions transfrontalières des pôles d'activité suisses.

Plusieurs régions sont étroitement liées par des prises de **brevets conjoints**, qui mettent en évidence l'existence de retombées interrégionales des connaissances. En termes absolus, les principaux liens régionaux établis par le biais de brevets conjoints en 2007 l'ont été entre la Suisse du Nord-Ouest et Zurich ; la Suisse du Nord-Ouest et l'Espace Mittelland ; ainsi qu'entre Zurich et la Suisse orientale. D'où il ressortirait que les relations fonctionnelles sont relativement fortes entre les grandes régions métropolitaines de Zurich et de Bâle. Les données sur les prises de brevets conjoints avec des partenaires étrangers confirment l'existence d'une grande région métropolitaine fonctionnelle en Suisse septentrionale. Les principales régions à l'étranger avec lesquelles des acteurs des trois régions suisses (Espace Mittelland, Suisse du Nord-Ouest et Zurich) sont liées par des brevets conjoints présentent une ressemblance remarquable. Le Bade-Wurtemberg, la Bavière et l'Alsace sont les principaux partenaires de ces trois régions : de 30 % à 60 % des brevets conjoints pris avec des partenaires étrangers le sont avec des acteurs qui y sont basés.

Des **similitudes dans les cycles conjoncturels** semblent indiquer que la Suisse se compose de trois ou quatre grandes régions métropolitaines fonctionnelles, auxquelles s'ajoutent un nombre restreint de régions plus isolées. Les données sur le revenu cantonal moyen par habitant sur la période 1990-2005 montrent qu'il y a, globalement, 4 régions dans lesquelles les cycles conjoncturels sont très semblables : le Grand Genève, le Grand Berne, le Grand Bâle et le Grand Zurich. Les régions fonctionnelles du Grand Bâle et du Grand Zurich sont intimement liées, comme en témoignent par exemple les similitudes des cycles d'activité économique de Bâle-Stadt et de Zurich, de Saint-Gall et d'Aarau. Bâle-Stadt est cependant en relation avec d'autres cantons (Jura et Soleure) dont les cycles conjoncturels diffèrent de ceux des cantons du Grand Zurich. Sept autres cantons connaissent des cycles économiques relativement indépendants les uns des autres.

La Suisse a procédé à une réforme de sa politique régionale afin de promouvoir la compétitivité et la capacité d'exportation des régions.

Alors que précédemment la politique régionale suisse se servait de l'investissement en infrastructures et de prêts pour attirer les entreprises vers les régions montagneuses et rurales, dans les années 1990 ce sont l'efficacité et la création de valeur ajoutée qui ont été placées au cœur de cette politique. Ce changement, qui va dans le sens de l'évolution observée dans nombre de pays membres de l'OCDE, a été officiellement adopté avec

l'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale (NPR) en 2008, qui laisse dans une large mesure au système modifié de péréquation budgétaire (instauré en 2008) le soin de réduire les disparités financières interrégionales. Les trois piliers de la NPR procurent un ensemble d'instruments appropriés pour traduire ce changement en actes : le soutien direct aux programmes de développement régional stratégique, complété par des mécanismes de coordination avec d'autres politiques, et étayé par des outils de renseignement sur les politiques. On escompte que la synergie entre ces trois piliers aidera à maximiser l'impact global de la NPR.

Néanmoins, le contenu de la NPR ne correspond pas toujours à ses objectifs déclarés.

Dans son esprit, la NPR s'écarte d'une approche principalement infrastructurelle pour privilégier une intégration plus étroite des investissements en actifs corporels et incorporels. Parallèlement, l'objectif déclaré visant à renforcer la capacité d'innovation régionale coexiste avec un ciblage partiel sur le soutien à des projets sectoriels. Il y aurait la possibilité de mieux faire cadrer le contenu de la NPR avec ses objectifs, ainsi que d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre, le long des quatre axes d'action succinctement analysés ci-après : *i)* étendre à toutes les régions le champ couvert par la NPR ; *ii)* améliorer la coordination des politiques entre les cantons ; *iii)* mieux coordonner la NPR avec les politiques sectorielles ; et *iv)* renforcer les moyens de gestion stratégique et d'évaluation.

(i) Il conviendrait d'étendre la NPR à toutes les régions.

À la différence des efforts que de nombreux pays membres de l'OCDE déploient pour exploiter le potentiel de croissance spécifique de toutes les régions au lieu de subventionner les plus pauvres, la NPR continue de s'appliquer uniquement aux régions rurales et montagneuses. Les zones urbaines peuvent bénéficier du soutien fédéral dans le cadre d'une politique distincte visant les agglomérations, en vigueur depuis 2001. La politique des agglomérations concerne un spectre hétérogène de zones urbaines, depuis les cinq grands centres urbains jusqu'aux autres « agglomérations », parmi lesquelles des villes situées dans des régions essentiellement rurales qui relèvent en principe de la NPR. Un fonds d'infrastructure spécial a été mis en place, principalement pour financer l'investissement dans les transports, tandis qu'un autre fonds sert à financer les « projets-modèles » novateurs. En séparant les programmes bien que les zones couvertes par la NPR et la

politique des agglomérations se recoupe, la Suisse a laissé échapper une chance d'exploiter les liens d'interdépendance toujours plus importants entre les zones urbaines, intermédiaires et rurales.

La NPR gagnerait en cohérence si elle s'appliquait à toutes les régions. Le régime fédéral suisse garantit une forte autonomie aux niveaux cantonal et local. La séparation actuelle entre la NPR et la politique des agglomérations ne contribue guère à réduire le morcellement des institutions et des politiques, et risque de négliger les liens d'interdépendance existant entre les territoires, voire de les contrecarrer. L'extension du champ couvert par la NPR pourrait aider à relever les défis auxquels les régions polycentriques et les interactions urbaines-rurales sont confrontées. Dans la pratique, les divers instruments sont parfois rassemblés dans le cadre d'une seule stratégie cohérente au niveau infranational, où ils sont souvent utilisés par les mêmes acteurs.

(ii) On peut encore améliorer la coordination intercantonale des politiques.

Les programmes de mise en œuvre de la NPR s'appliquent généralement aux différents cantons, ce qui soulève des problèmes de capacité et d'économies d'échelle. Après l'élaboration d'un programme fédéral pluriannuel fixant les orientations stratégiques générales, les cantons ont été invités à proposer des programmes de mise en œuvre pour solliciter des financements (tous les cantons sauf trois en ont soumis en 2007). Traduire en actes le changement de politique prôné dans la NPR réclame des compétences et des moyens qui varient d'un canton à l'autre. Certains ont rapidement réagi aux conditions requises par la NPR, tandis que d'autres ont éprouvé des difficultés ou pris du retard, quelquefois parce qu'il fallait encore mettre en place le cadre législatif applicable. La rotation rapide des acteurs de la politique régionale dans les cantons offre des occasions de renouvellement des mentalités, mais risque aussi d'entraîner la perte de qualifications ou de la mémoire institutionnelle. Certaines régions rurales, en dépit de la proximité géographique de régions fonctionnelles plus vastes et de l'interaction économique avec elles, n'ont pas nécessairement l'impression d'en faire partie. Cette manière de voir peut conduire à faire isolément des choix qui favorisent les projets à petite échelle.

La coopération intercantonale est essentielle pour s'attaquer aux défis du développement régional, mais les mécanismes à l'œuvre à l'heure actuelle ne sont pas tout à fait efficaces. Les principaux déterminants de la croissance économique régionale, tels les liens entre les entreprises, les liaisons de transport et les retombées de l'éducation, ont généralement des

effets au-delà des frontières administratives des cantons. Diverses plateformes intercantionales ont été créées pour faciliter l'échange d'informations et trouver des solutions harmonisées de prestation de services publics, mais les mécanismes de coordination restent souvent axés sur une conception sectorielle, et leur multiplicité est préoccupante en raison des coûts de transaction qu'ils supposent. Dans le même temps, la légitimité démocratique des organismes intercantonaux est parfois contestée. De plus, les ressources financières réservées par la NPR à la coordination intercantonale sont parfois sous-utilisées. La NPR pourrait mettre plus clairement et plus fermement l'accent sur l'encouragement des projets intercantonaux. Par exemple, il serait envisageable, dans le cadre de la NPR, de consacrer à des projets intercantonaux des ressources financières accrues, voire de les financer exclusivement. L'administration fédérale, par l'entremise de Regiosuisse, pourrait aussi financer des évaluations destinées à vérifier quels mécanismes de coordination semblent opérer le plus efficacement dans le cas d'activités précises de développement économique et encourager les cantons, moyennant des incitations financières, à s'en servir.

(iii) Les politiques régionales et sectorielles peuvent être mieux coordonnées.

Pour faire en sorte que l'impact de la NPR soit plus puissant, la Suisse n'a pas tant besoin de ressources financières supplémentaires que d'une coordination plus efficace avec d'autres politiques (et de l'effet multiplicateur produit sur ces dernières). La Conférence pour l'organisation du territoire de la Confédération (COT) a été créée en 1998 pour rassembler tous les acteurs fédéraux qui appliquent des politiques ayant un impact territorial ; elle se réunit actuellement quatre fois par an sous l'autorité conjointe du Secrétariat d'État à l'économie SECO et de l'Office fédéral du développement territorial ARE. Le deuxième pilier de la NPR est spécialement conçu pour assurer la coordination de cette politique dans divers secteurs. Des accords ont été conclus récemment dans des domaines tels que l'innovation, l'environnement et le tourisme pour stimuler les échanges d'information et le lancement de projets communs. Ces mesures sont certes une étape nécessaire pour s'orienter vers la réduction des doubles emplois dans les programmes et renforcer la coordination entre toutes les activités fédérales, mais d'importantes lacunes restent à combler en raison des différences entre les acteurs visés et de la nature des instruments utilisés.

Une meilleure concordance entre la NPR, la politique des agglomérations et la politique agricole pourrait aider à établir des complémentarités entre les politiques. Malgré les efforts destinés à éviter les

chevauchements entre les projets-modèles relevant de la politique des agglomérations et les projets de la NPR, quelques « points aveugles » subsistent. Par exemple, la promotion économique des quatre pôles d'activité importants à Berne – TIC, technologie médicale, ingénierie de précision et services – n'est pas prévue dans la NPR dans la mesure où ces pôles sont en général implantés en zones urbaines, alors que la NPR privilégie l'agriculture et le tourisme. Ces problèmes ont été partiellement résolus par la création, en 2006, du Réseau de la Confédération pour l'espace rural. La coordination entre les différents secteurs pourrait être améliorée encore plus en articulant officiellement ou en fusionnant la NPR avec la politique des agglomérations, en conférant une plus grande portée aux accords et aux projets conjoints relevant de la NPR et de la politique agricole, ainsi qu'en faisant davantage appel à des instruments d'aménagement du territoire dans les stratégies de développement économique durable.

(iv) Il est nécessaire de renforcer les moyens de gestion stratégique et d'évaluation.

Le système de suivi et d'évaluation doit être consolidé selon des modalités qui ne renforcent pas le contrôle fédéral au détriment de l'autonomie des cantons, mais qui prévoient des orientations plus stratégiques. Les critères fédéraux d'évaluation des programmes devraient être clairs et rendus publics avant que les cantons présentent leurs soumissions. Il faudrait considérer les accords sur des programmes conclus entre différents niveaux d'administration comme un moyen de préciser les responsabilités des parties pour garantir la compatibilité des programmes infranationaux avec la logique de la NPR, ainsi que comme un outil d'apprentissage au service de la diffusion des meilleures pratiques. Enfin, les activités d'enseignement et de formation de Regiosuisse pourraient être étoffées encore sur la base d'une évaluation des besoins des parties intéressées.

Compte tenu des difficultés qu'éprouve d'ores et déjà la Confédération quand elle doit réunir des informations provenant des cantons à des fins de suivi, l'instauration de sanctions risque d'accentuer la réticence de ces derniers à fournir des données et d'encourager les stratagèmes. Il conviendrait plutôt d'affiner le système d'indicateurs pour mieux permettre à la Confédération d'apporter une assistance stratégique aux cantons et aux régions. L'administration fédérale a bien pris acte des connaissances limitées sur les « bons indicateurs » pour exercer un suivi, et de la nécessité de faire preuve de souplesse en la matière. Les renseignements produits durant tout le premier cycle (2008-2011) devraient par conséquent servir à

perfectionner le système de suivi et à établir un ensemble d'indicateurs de base assorti de définitions précises liées aux rapports annuels.

La Suisse est un pays de premier plan dans les domaines de la science, de la technologie et de l'innovation, mais certains indices laissent entrevoir une stagnation.

La Suisse est un pays à la pointe de l'innovation, surtout en haute technologie. De nombreuses grandes entreprises suisses sont des champions mondiaux dans les secteurs des produits pharmaceutiques, des biotechnologies, des technologies médicales, ainsi que des machines et équipements, entre autres biens de haute technicité. Les conditions cadres sont excellentes pour l'innovation, mais une tendance à la stagnation se dessine en ce qui concerne les investissements dans la R&D et les produits de l'innovation. Qui plus est, l'innovation ne concerne pas que la science et la technologie. Il ressort des données collectées en Suisse dans le cadre d'enquêtes sur l'innovation que l'« innovation sans recours à la R&D » y joue un rôle important, et que l'innovation est un phénomène protéiforme, dans lequel interviennent beaucoup d'autres investissements et capacités au niveau des entreprises. Il reste un potentiel à exploiter dans les secteurs traditionnels, dans les régions intermédiaires et rurales : de petites entreprises à faible capacité d'absorption pourraient se transformer en sociétés innovantes et contribuer à la fois à une croissance nationale soutenue et à un développement territorial équilibré.

Renforcer la promotion de l'innovation au niveau régional pourrait aider à améliorer les performances économiques globales.

La NPR fait une grande place à la promotion de l'innovation dans la politique régionale, marquant ainsi une évolution par rapport à la priorité antérieurement assignée à la mise à disposition d'infrastructures. Cette orientation présente un grand intérêt pour faire en sorte que la croissance se généralise à tout le pays, à la faveur de l'expansion des activités innovantes au-delà des secteurs et des entreprises qui prennent part actuellement à l'innovation. Le modèle de développement territorial polycentrique adopté par la Suisse fonctionne bien et offre des conditions cadres propices à une politique visant une plus large diffusion de l'innovation, contrairement à ce qui se passe dans les pays très centralisés, où l'on observe le plus souvent une concentration excessive des ressources dans la capitale. Le riche potentiel de coopération transfrontalière avec les pays limitrophes ménage

en outre aux régions des possibilités supplémentaires de devenir des acteurs qui promeuvent l'innovation. Plusieurs cantons suisses ont noué des partenariats transfrontaliers et pourraient intensifier la collaboration dans le domaine de l'innovation, notamment en créant des services de conseil en innovation qui tireraient parti des ressources existant de part et d'autre de la frontière, ou en encourageant les pratiques de transfert de technologie au niveau de ces régions frontalières.

Étant donné que la politique fédérale soutient l'innovation issue de la science, les régions pourraient en soutenir d'autres.

La Confédération a adopté une politique vigoureuse et efficace en matière de science et de technologie, qui prend en compte les défaillances du marché. Cette politique ne fait guère de distinction eu égard à la géographie de l'innovation (à juste titre au demeurant). La politique fédérale de l'innovation, et en particulier les instruments mis en place par l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (CTI), répond très efficacement aux besoins des innovateurs qui s'appuient sur la science et la technologie ; en revanche, elle ne s'adresse pas aux entreprises à moindre capacité d'absorption qui innovent sans recourir à la R&D ou interviennent dans l'innovation sous d'autres formes (par exemple l'innovation organisationnelle). Or, la proximité géographique compte dans leur cas : ces entreprises devraient devenir la cible des politiques d'innovation régionales, et bénéficier d'un soutien dans le cadre de la NPR. Autrement dit, deux éléments du « triangle de l'innovation » – création/diffusion/absorption du savoir – sont visés par la politique fédérale : la création et la diffusion des connaissances. Les autorités infranationales auraient donc un rôle à jouer en s'attaquant aux blocages qui entravent l'absorption des savoirs.

Dans ce sens, il importe de définir une division plus claire du travail, propice à une politique d'innovation à plusieurs niveaux. Le niveau fédéral continuerait à mettre en œuvre sa politique à vocation nationale, privilégiant la création de savoir et le transfert de technologie au service de l'innovation issue de la technologie, tandis que le niveau infranational assumerait un rôle dynamique eu égard à l'absorption et la diffusion des connaissances. Dans ce cadre, l'administration fédérale ferait principalement porter ses efforts sur les activités centrales de la CTI, qui a fait la preuve de son efficacité : soutenir des projets de transfert de technologie et des projets conjoints public-privé de R&D, selon des critères d'excellence et de pertinence, dans tout le pays, en passant par de puissants réseaux de transfert de technologie, quand il en existe. Les réseaux de transfert de savoir et de technologie (TST) prendraient, dans cette optique, une dimension nationale, et leur

spécialisation serait renforcée. Le rôle des autorités fédérales resterait centré sur la création et la diffusion des savoirs. Les régions fonctionnelles seraient chargées de la promotion de l'innovation au sens large, et s'emploieraient à satisfaire aux besoins d'assimilation des connaissances : elles créeraient à cet effet des réseaux d'organismes de promotion de l'innovation et d'experts-conseils en la matière, de portée locale et cantonale, dont la coordination et le contrôle qualité seraient assurés au niveau de la région fonctionnelle. Assurer la liaison avec des réseaux de transfert de technologie et de savoir rentre dans le cadre de cette mission lorsque des besoins technologiques sont en jeu. Les groupes cibles, pour le niveau fédéral, seraient les entreprises innovantes, à la pointe de la technologie, tandis que les régions viseraient les sociétés qui innovent selon des méthodes d'apprentissage par la pratique ou par interaction.

Les initiatives déjà lancées au niveau cantonal doivent être mieux coordonnées et plus rationnellement mises en œuvre...

Il n'existe pas de politiques à proprement parler régionales en matière d'innovation en Suisse. Un grand nombre d'initiatives de promotion de l'innovation, très diverses et non coordonnées, sont conçues et mises en œuvre par les cantons, dans le cadre de leur mission de développement économique : la NPR contribue à les faire connaître et à les stimuler. Par rapport aux instruments fédéraux, le soutien à l'innovation apporté au niveau cantonal est complémentaire, dans la mesure où il prend la forme d'activités de conseil et d'assistance aux entreprises naissantes, petites sociétés, réseaux et activités de transfert de technologie à l'échelle infranationale, en s'appuyant sur des relations de proximité. Ces initiatives dispersées sont mal connues et font rarement l'objet de contrôles qualité. Il arrive également que les initiatives fédérales et cantonales se trouvent inutilement en concurrence et qu'elles manquent de coordination, par exemple pour ce qui a trait au soutien des jeunes entreprises.

...elles peuvent aussi servir d'assise à des initiatives intercantionales, surtout dans les régions frontalières.

À l'échelle infranationale, c'est le niveau intercantonal qui apparaît comme le plus intéressant du point de vue de la promotion de l'innovation : quelques initiatives seulement sont mises en œuvre à ce niveau, mais elles prouvent qu'il est possible de surmonter les obstacles à la coopération intercantonale dans le domaine de l'innovation. La NPR devrait user des

moyens d'action en son pouvoir pour favoriser la coopération intercantonale en augmentant la proportion de ressources financières spécialement affectées aux projets intercantonaux. Le lancement d'opérations semblables aux projets RIS pourrait aider à se rapprocher de cet objectif. Il y aurait lieu d'accorder plus d'importance dans les actions régionales à la composante internationale des politiques régionales d'innovation, en reprenant des exemples de réussite et en utilisant des indicateurs de résultats et de réalisations pour faire ressortir la valeur ajoutée des initiatives. La délimitation territoriale dans laquelle s'inscrit la politique régionale d'innovation en vertu de la NPR devrait être élargie pour englober les agglomérations, car celles-ci jouent un rôle essentiel dans l'innovation : on faciliterait ainsi les initiatives intégrées relevant de la politique régionale d'innovation.

Il faut renforcer les moyens de gestion stratégique de la politique d'innovation.

Tant au niveau fédéral que cantonal, la conduite des politiques d'innovation qui revêtent une dimension régionale pâtit de déficits de capacités. Il est nécessaire de concevoir une vision plus stratégique des activités régionales de promotion de l'innovation. Le système gagnerait à être clarifié, en précisant où se trouvent les meilleures compétences locales en matière de promotion de l'innovation, et il serait bénéfique de mieux faire connaître les services disponibles dans tel ou tel territoire, ainsi que dans tout le pays. Il serait dès lors plus aisé d'apporter des solutions aux limites que présentent les initiatives isolées à petite échelle, et d'étayer les choix de financement dans le cadre de la NPR. Il faudrait renforcer les pratiques d'évaluation et les lier au financement. Les évaluations des projets d'innovation financés au niveau régional sont nécessaires pour donner à ces projets un plus grand retentissement et s'assurer que les objectifs annoncés sont atteints au niveau des projets et au niveau des programmes. Les stratégies de promotion de l'innovation devraient tenir compte des avis des entreprises. Celles-ci sont des acteurs clés de l'innovation dont les points de vue n'ont pratiquement pas été mentionnés au cours de travaux visant à mettre en place une politique de l'innovation à plusieurs niveaux faisant intervenir, avec des missions complémentaires, les régions, les cantons, les régions fonctionnelles et la Confédération. Il conviendrait également d'exploiter davantage les possibilités d'apprentissage et d'échanges entre les cantons et les régions fonctionnelles.

Chapitre 1

La situation relative aux régions en Suisse

Les régions forment une part importante de l'État suisse. Le présent chapitre fournit une évaluation des performances de la Suisse au niveau régional. Il décrit d'abord les caractéristiques économiques et le rôle institutionnel des régions suisses, puis passe en revue leurs atouts et les difficultés auxquelles elles sont confrontées au plan international. Sont abordées ensuite les interconnexions entre les régions, afin de mettre en lumière les initiatives que pourraient avoir à prendre les pouvoirs publics. Le chapitre s'achève sur les principales mesures que cela pourrait impliquer sous l'angle des politiques, et qui seront analysées dans les chapitres 2 et 3.

Messages clés du chapitre 1

- **En Suisse, les régions sont performantes à de nombreux égards.** Elles affichent des niveaux élevés de PIB par habitant, des taux de chômage faibles et, pour certaines d'entre elles, des taux de croissance impressionnants. Par ailleurs, elles ne sont pas confrontées aux problèmes de développement classiques – dépeuplement, vieillissement de la population, accès limité aux services – que connaissent bien des régions de l'OCDE, en particulier dans les zones rurales et isolées.
- **La croissance de la productivité dans les régions représente un défi important.** La productivité est en perte de vitesse dans plusieurs régions, ce qui affaiblit les taux enregistrés pour l'ensemble de la Suisse. Ce ralentissement de la croissance est en partie lié aux spécialisations sectorielles des régions (et notamment des zones rurales), ainsi qu'au manque d'emplois de haute technicité dans certaines d'entre elles. Stimuler la croissance de la productivité dans ces régions constitue un défi important pour les politiques régionales de développement en Suisse.
- **Les connexions entre les régions suisses sont de plus en plus étroites :** les réalités fonctionnelles dépassent désormais les frontières cantonales. Population et entreprises ont des liens croissants dans des zones plus vastes, pouvant être illustrés par différents phénomènes : les navettes ou « flux pendulaires », le maintien des spécialisations économiques, les brevets conjoints et les relations d'affaires. À proximité des principaux centres urbains du pays, en particulier, on voit se former un petit nombre de vastes régions fonctionnelles s'étendant sur plusieurs territoires cantonaux. De même, les flux économiques franchissent les frontières nationales pour donner naissance à des régions fonctionnelles transfrontalières. Ces évolutions ne sont pas sans conséquences pour les politiques régionales, mises en œuvre à l'échelle des cantons.

1.1. Les régions en Suisse : un tableau « multicouches »

La Suisse est un pays fédéral dans lequel de nombreuses responsabilités sont déléguées aux cantons. Ceux-ci jouent un rôle majeur dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, notamment celles qui régissent les économies régionales. De nombreux cantons établissent des plans de développement régionaux, qui forment le cadre stratégique du développement économique au niveau cantonal. Ils définissent en outre des programmes de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR), qui comprennent les principales initiatives prises en matière de développement économique régional. La Suisse compte 26 cantons (figure 1.1). L'échelon

administratif infranational suivant concerne les municipalités, dont le nombre s'élevait à 2 569 en février 2010.

Figure 1.1. Les cantons suisses



Afin de faciliter la comparaison internationale, les cantons sont considérés ci-après comme des régions, de même que les **Grandes Régions** formées par le regroupement de plusieurs cantons. On peut définir les régions de différentes façons, mais aucune ne facilite ce type de comparaison. Pour l'ensemble de l'OCDE, les régions sont classées, dans la *Base de données régionales de l'OCDE*, selon deux niveaux de regroupement : TL2 (niveau territorial 2) et TL3. Le niveau le plus élevé englobe des régions étendues, tandis que le niveau inférieur comprend des régions de dimensions plus modestes. L'échelon des cantons constitue le niveau dit « TL3 », les sept Grandes Régions faisant partie du TL2. En 2009, on comptait dans la zone OCDE 1 681 régions TL3, contre 335 TL2. Les sept Grandes Régions, à l'exception de Zurich et du Tessin, comprennent plusieurs cantons (figure 1.2). D'utilité purement statistique, elles n'ont aucune existence institutionnelle réelle¹. Dans le contexte suisse, le terme « région » désigne fréquemment une unité territoriale au niveau infracantonal. En l'absence de données comparatives pour ce niveau de regroupement au plan international, la présente étude n'utilise pas le terme « région » à propos de ces unités territoriales, mais celui de régions infracantoniales. Cet examen fait en outre référence à des « régions

fonctionnelles », qui se définissent sur la base des relations entre citoyens et entreprises : on peut parler de région fonctionnelle dès lors que les flux pendulaires, les liens économiques et les échanges de connaissances sont importants. La section 1.4 montrera que, bien souvent, les réalités fonctionnelles ne coïncident pas avec les frontières administratives régionales, voire nationales, et qu'elles ne correspondent pas nécessairement aux accords de coopération intra- ou interrégionaux.

Figure 1.2. Les Grandes Régions de la Suisse

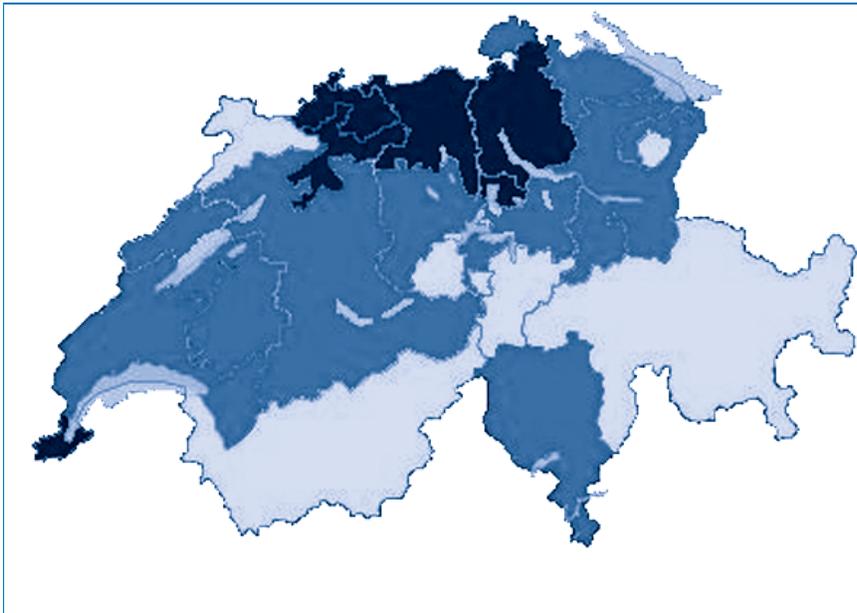


Source : Office fédéral de la Statistique – Suisse.

Une partie relativement importante de la population suisse vit dans des régions intermédiaires, une proportion moindre dans les zones à prédominance urbaine ou rurale. La *Base de données régionales de l'OCDE* utilise une typologie répartissant les régions (au niveau TL3) en trois catégories : à prédominance urbaine, intermédiaires et à prédominance rurale. Selon cette typologie, la Suisse se compose de 7 cantons à prédominance urbaine, de 12 cantons intermédiaires et de 7 cantons à prédominance rurale. La typologie utilisée s'appuie sur un ensemble de critères, dont le plus important est la densité de population². La majorité des cantons urbains sont concentrés dans le nord du pays, les cantons ruraux étant au contraire situés pour la plupart dans le sud, qui est aussi la partie alpine de la Suisse (figure 1.3)³. Densité de population et caractéristiques

topographiques sont étroitement liées en Suisse : les territoires les moins peuplés se trouvent dans les zones montagneuses. La proportion de personnes résidant dans les régions à prédominance urbaine, qui s'élève à 41 %, est légèrement en deçà de la moyenne de l'OCDE (46 %). Dans le même temps, la part de la population rurale est de 9 %, c'est-à-dire très inférieure à la moyenne des pays membres de l'OCDE, qui atteint 24 %. Par conséquent, la part de la population suisse habitant dans les régions intermédiaires (50 %) est relativement importante par rapport à la moyenne de l'OCDE (30 %) (figure 1.4). La répartition du territoire entre les régions diffère également de la moyenne des pays membres de l'OCDE : la superficie des régions rurales représente une part nettement moins importante (39 %) du total que la moyenne de l'OCDE (80 %). Au niveau des Grandes Régions, on constate que la Suisse compte deux régions urbaines (Zurich et Suisse du Nord-Ouest), une région intermédiaire (Tessin) et quatre régions de nature mixte, composées à la fois de cantons ruraux et intermédiaires (Espace Mittelland, Suisse orientale et Suisse centrale), voire d'un mélange de cantons urbains, ruraux et intermédiaires (région lémanique)⁴.

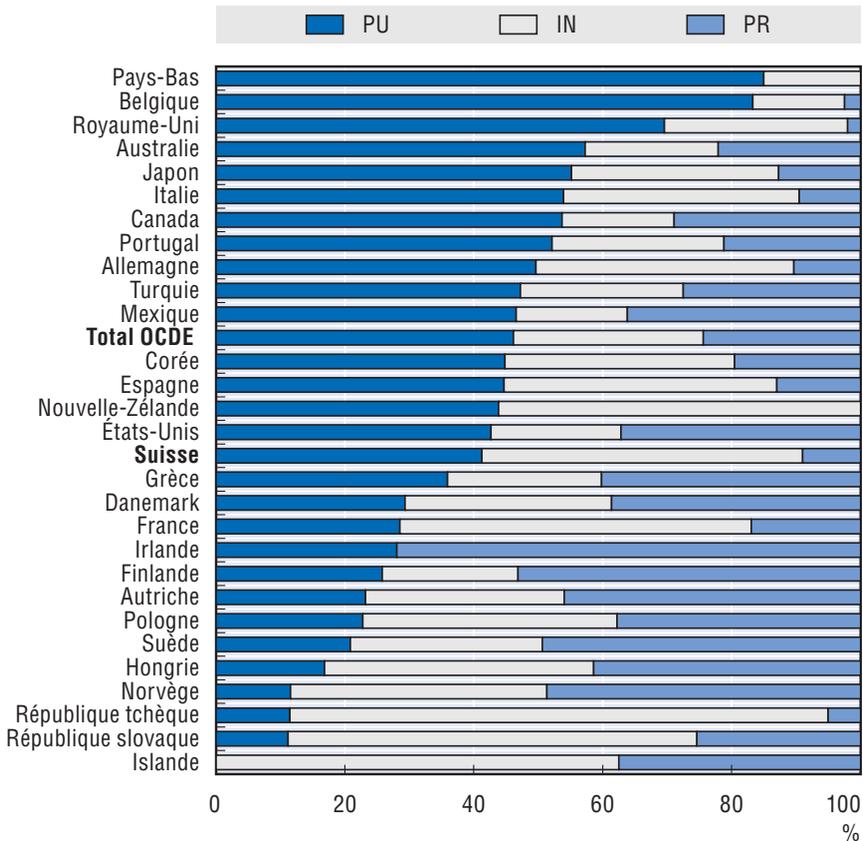
Figure 1.3. Typologie régionale de la Suisse (2008)



Note : Signification des différentes couleurs : en bleu foncé, les régions essentiellement urbaines ; en plus clair, les régions intermédiaires et en très clair, les régions rurales.

Source : Éléments de la Base de données régionales de l'OCDE.

Figure 1.4. Typologie des régions TL3 dans les pays membres de l'OCDE (2005)



Note : PU = régions principalement urbaines ; IN = régions intermédiaires ; PR = principalement rurales.

Source : OCDE (2009), *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris.

1.2. Caractéristiques des régions suisses

1.2.1. Les régions ne sont pas confrontées au dépeuplement, ni à de graves problèmes de vieillissement de la population

Contrairement aux zones rurales de plusieurs pays membres de l'OCDE, les cantons ruraux de la Suisse ne souffrent pas de dépeuplement. La croissance démographique enregistrée au cours de la période 1990-2007

était plus ou moins la même dans les cantons urbains (13.6 %), intermédiaires (11.4 %) et ruraux (12.9 %) (tableau 1.1). On note cependant une grande diversité à l'intérieur de ces trois catégories. Le seul canton confronté peu ou prou à une baisse de population est celui de Bâle-Ville (-3.7 %) ; d'autres cantons affichent des taux de croissance relativement faibles de leur population : c'est le cas des cantons ruraux de Glaris (1.3 %) et d'Uri (2 %), ainsi que du canton intermédiaire de Berne (2.2 %). La croissance la plus forte a été relevée dans le canton urbain de Zoug (28.5 %) et dans le canton intermédiaire de Schwytz. Les taux de croissance sont plus homogènes dans les cantons à prédominance rurale, mais ne fléchissent pas ; le canton rural du Valais enregistre même une progression importante de sa population (19.7 %). Dans les pays membres de l'OCDE, les régions connaissent des tendances très variables ; dans la grande majorité des régions TL3, toutefois, le taux de croissance de la population s'est situé entre -20 % et +40 % pour les années 1995-2006. Les régions suisses s'inscrivent elles aussi dans cette fourchette : si l'on ne constate pas d'augmentation spectaculaire par comparaison aux autres pays, on n'observe pas non plus de phénomène de dépeuplement, contrairement à ce qui se passe dans un grand nombre de régions de l'OCDE, en particulier dans les zones rurales et isolées (figure 1.5). La Suisse constitue donc un cas à part de ce point de vue ; parmi les pays membres de l'OCDE, seuls la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas sont confrontés à un dépeuplement moins marqué au plan régional. Outre la croissance démographique importante que connaît la Suisse, une mobilité intercantonale relativement limitée et une répartition plutôt équilibrée des différents groupes d'âge dans le pays pourraient expliquer cette situation.

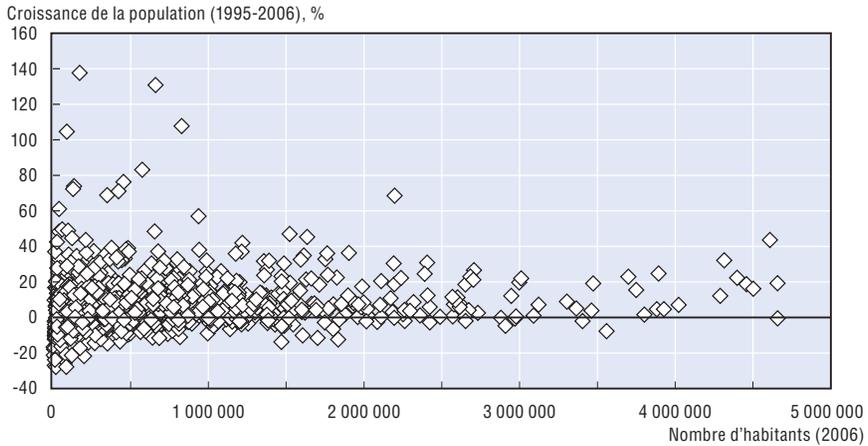
Le vieillissement de la population représente un problème pour certaines régions de Suisse, même s'il n'est pas plus aigu que dans bon nombre de régions de l'OCDE. S'agissant du niveau TL2, la région dans laquelle la proportion de personnes âgées d'au moins 65 ans est la plus élevée est le Tessin (19.4 % en 2007) ; c'est également dans cette partie du pays que le nombre de personnes âgées a le plus augmenté entre 1995 et 2007 (+3 %). Dans toutes les autres régions TL2 de la Suisse, les personnes âgées représentent entre 15 et 17 % de la population, et leur nombre s'est accru de 1 à 2 % au cours de la même période (figure 1.6). Les schémas ne varient guère d'un type de région à l'autre : la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus est quasiment la même dans les cantons à prédominance urbaine (16.3 % en 2008), intermédiaires (16.7 %) et principalement ruraux (16.8 %). C'est dans le canton de Bâle-Ville que l'on recense le pourcentage le plus élevé de personnes âgées de 65 ans et plus (20.7 % en 2008), et dans le canton intermédiaire de Fribourg que cette proportion est la plus basse (13.6 %).

**Tableau 1.1. Croissance de la population (1990-2007)
dans les cantons suisses (%)**

	Croissance de la population 1990-2007 (%)
Cantons principalement urbains	13.6
Genève	15.9
Soleure	10.2
Bâle-Ville	-3.7
Bâle-Campagne	16.5
Argovie	17.0
Zurich	13.3
Zoug	28.5
Cantons intermédiaires	11.4
Vaud	16.1
Berne	2.2
Fribourg	26.9
Neuchâtel	6.4
Schaffhouse	4.1
Appenzell Rhodes-Extérieures	2.7
Saint-Gall	11.0
Thurgovie	16.2
Lucerne	13.6
Schwytz	27.6
Nidwald	22.2
Tessin	14.7
Cantons principalement ruraux	12.9
Valais	19.7
Jura	5.3
Glaris	1.3
Appenzell Rhodes-Intérieures	11.6
Grisons	9.9
Uri	2.0
Obwald	18.1

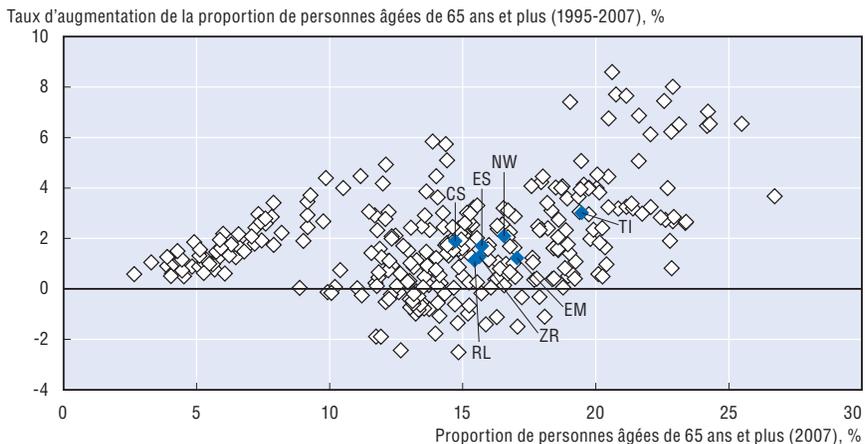
Source : Éléments de la *Base de données régionales de l'OCDE*.

Figure 1.5. Croissance de la population (1995-2006) dans les régions TL3 des pays membres de l'OCDE



Source : Éléments de la Base de données régionales de l'OCDE.

Figure 1.6. Vieillissement de la population dans les régions TL2 en Suisse et dans les pays membres de l'OCDE (2007)



Note : Les régions représentées en bleu sont les Grandes Régions de la Suisse. La couleur plus claire correspond aux autres régions TL2 de l'OCDE. TI = Tessin, NW = Suisse du Nord-Ouest, EM = Espace Mittelland, ES = Suisse orientale, ZR = Zurich, RL = Région lémanique et CS = Suisse centrale.

Source : Éléments de la Base de données régionales de l'OCDE.

1.2.2. Spécialisations économiques des régions par rapport aux pratiques internationales

Plusieurs spécialisations économiques présentes en Suisse, comme l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles, les produits du bois, l'énergie et la construction, peuvent être associées à la ruralité. Les cantons ruraux sont en général fortement spécialisés dans ces secteurs économiques par rapport à la moyenne nationale ; dans les cantons intermédiaires, la spécialisation dans ces domaines existe également, mais dans une moindre mesure ; quant aux cantons urbains, ils sont généralement peu spécialisés dans ces secteurs d'activités, ce qui est le cas dans la plupart des pays membres de l'OCDE. La spécialisation est ici liée à la proportion de personnes employées dans ces secteurs par comparaison au total des emplois dans le canton et au pourcentage moyen d'emplois recensés, à l'échelle nationale, dans le secteur concerné. C'est dans le domaine de l'agriculture et dans les produits du bois que cette spécialisation est la plus manifeste : la totalité des cantons ruraux sont spécialisés dans ces secteurs, qui sont en revanche peu présents dans les cantons urbains⁵. Par ailleurs, les cantons ruraux sont le plus souvent spécialisés dans l'hôtellerie et la restauration, peu représentées dans une majorité de cantons intermédiaires et à prédominance urbaine. Toutefois, les cantons essentiellement ruraux regroupent peu d'activités axées sur l'éducation et les arts, contrairement aux cantons intermédiaires et urbains, conformes à la moyenne nationale à cet égard (tableau 1.2).

Les secteurs économiques présents essentiellement dans les régions urbaines sont les suivants : recherche et développement (R&D), services financiers, information et communication, commerce en gros et services commerciaux. Les cantons urbains sont en général nettement spécialisés dans ces secteurs ; les cantons intermédiaires sont au contraire sous-représentés dans ces activités, et les secteurs ruraux le sont davantage encore. Cela ne signifie pas que tous les cantons urbains se situent au-dessus de la moyenne nationale quant au nombre d'emplois qu'ils comptent dans ces domaines : pour chacun des secteurs mentionnés, cinq des sept cantons urbains apparaissent spécialisés, mais deux affichent un pourcentage d'emplois inférieur à la moyenne nationale. Dans plusieurs des secteurs considérés (information et communication, services financiers, services commerciaux), il s'agit de cantons à prédominance urbaine si l'on s'en tient aux définitions établies par l'OCDE, mais plutôt suburbains dans les faits (Soleure et Argovie). Les cantons ruraux sont systématiquement sous-représentés pour la totalité des secteurs précités : la totalité des cantons à prédominance rurale enregistrent un taux d'emploi nettement inférieur à la moyenne nationale en ce qui concerne le commerce en gros, l'information et

la communication, les services financiers, les services commerciaux et la R&D.

Tableau 1.2. **Coefficients de spécialisation dans les différentes catégories de régions en Suisse**

	Cantons principalement ruraux	Cantons intermédiaires	Cantons principalement urbains
Secteurs dominants dans les cantons principalement ruraux			
Agriculture	1.93	1.35	0.46
Ressources naturelles	1.56	1.11	0.78
Produits en bois	1.65	1.22	0.64
Énergie	1.56	0.98	0.92
Construction	1.51	1.04	0.87
Hôtellerie et restaurants	1.87	0.96	0.88
Secteurs dominants dans les cantons principalement urbains			
Recherche et développement	0.39	0.69	1.44
Services financiers	0.52	0.70	1.41
Information et communication	0.41	0.88	1.24
Commerce en gros	0.54	0.87	1.23
Services commerciaux	0.63	0.88	1.19
Éducation	0.79	1.00	1.04
Arts	0.80	0.99	1.05
Secteurs dominants dans les cantons intermédiaires			
Industrie textile	0.84	1.40	0.61
Agro-alimentaire	0.98	1.20	0.79
Machines	0.69	1.18	0.87
Administration publique	0.94	1.16	0.84
Secteurs indépendants de la distinction entre cantons urbains et ruraux			
Instruments électroniques et optiques	0.89	1.02	1.00
Commerce et réparation d'automobiles et de motos	1.11	1.04	0.94
Commerce de détail	1.12	1.05	0.93
Santé	0.96	1.05	0.95

Note : Un coefficient de spécialisation de 1 indique que la proportion d'emplois locaux dans le secteur visé par rapport à l'ensemble des emplois locaux est exactement la même qu'au niveau national. Si le coefficient est supérieur à 1, on peut en déduire que la proportion d'emplois locaux pour ce secteur est supérieure au pourcentage relevé au plan national : le degré de spécialisation du canton est évalué par rapport à la moyenne nationale. À l'inverse, un chiffre inférieur à 1 signifie que le secteur en question génère moins d'emplois à l'échelle locale qu'au niveau national : le canton est alors sous-représenté dans ce secteur.

Source : Éléments de la base de données de l'Office fédéral de la statistique.

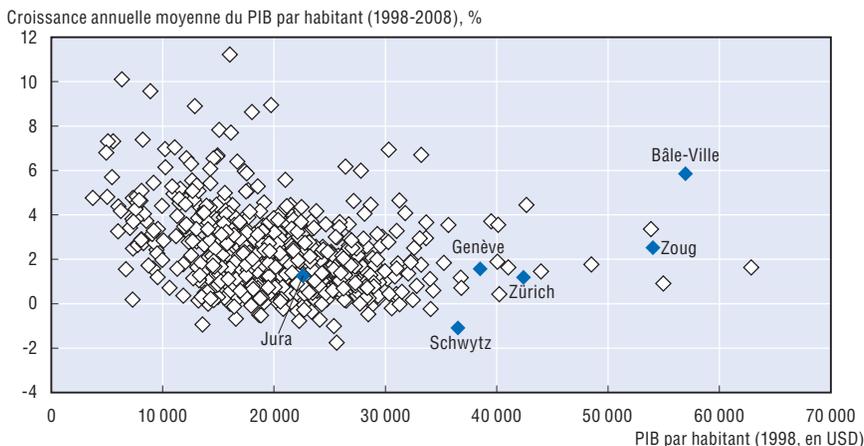
Les cantons intermédiaires sont également spécialisés dans certains secteurs économiques plus traditionnels, comme l'industrie textile, l'agro-alimentaire, les machines et l'administration publique, sous-représentés à la fois dans les zones urbaines et rurales. Il existe cependant, pour ces secteurs, des disparités entre les différents cantons intermédiaires : si certains sont effectivement spécialisés, d'autres sont sous-représentés. Une nette majorité de cantons intermédiaires sont sous-représentés dans les secteurs des services financiers, du transport et de la communication⁶. Pour un nombre important d'activités, la distinction entre zones urbaines et rurales ne pas avoir d'influence : c'est le cas pour l'électronique, les instruments d'optique, la vente et la réparation d'automobiles et de motos, le commerce de détail et la santé. La part moyenne de l'emploi est plus ou moins la même dans ces secteurs, qu'il s'agisse de cantons principalement urbains, ruraux ou intermédiaires.

1.3. Points forts et faiblesses des régions suisses

1.3.1. Bonnes performances économiques des régions suisses

Les régions suisses soutiennent bien la comparaison avec d'autres régions des pays membres de l'OCDE pour toute une série d'indicateurs économiques, parmi lesquels le PIB par habitant et le chômage. Le PIB par habitant des régions suisses (y compris celles dans lesquelles il est plus faible, comme le Jura) est supérieur à celui de nombreuses régions de l'OCDE. Dans la plupart des régions suisses, la croissance du PIB par habitant ne s'écarte guère de la tendance générale observée dans un grand nombre de pays membres de l'OCDE ; on soulignera cependant que le PIB de Bâle-Ville a atteint, au cours de la période 1998-2007, des taux de croissance inégalés par les régions de l'OCDE dont les revenus sont similaires (figure 1.7). Les taux de chômage sont faibles dans les régions suisses par comparaison aux régions de l'OCDE (figure 1.8). De plus, les régions suisses parviennent à exporter une part non négligeable des biens et services qu'elles produisent.

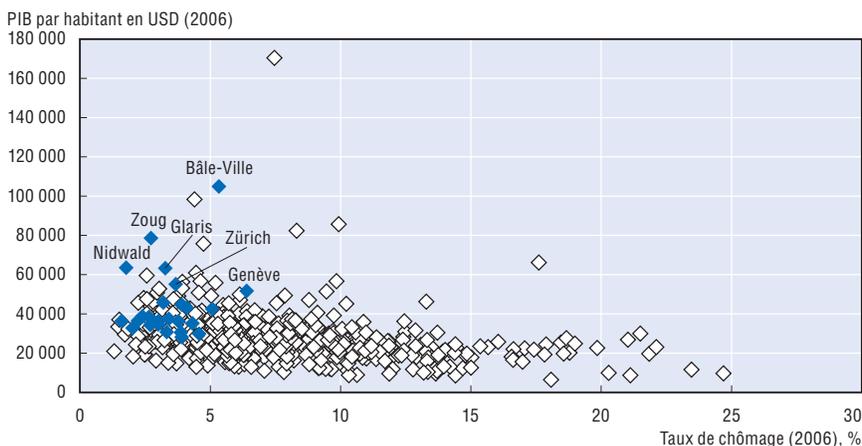
Figure 1.7. PIB par habitant (1998) et croissance du PIB par habitant (1998-2007) dans les régions TL3 de l'OCDE



Note : pour plus de lisibilité, tous les cantons de la Suisse n'apparaissent pas dans la figure ; seuls sont mentionnés les cantons pour lesquels les données correspondent à des valeurs minimales ou maximales (en bleu).

Source : Figure établie à partir d'éléments de la *Base de données régionales de l'OCDE*.

Figure 1.8. Taux de chômage (2006) dans les régions TL3 de l'OCDE



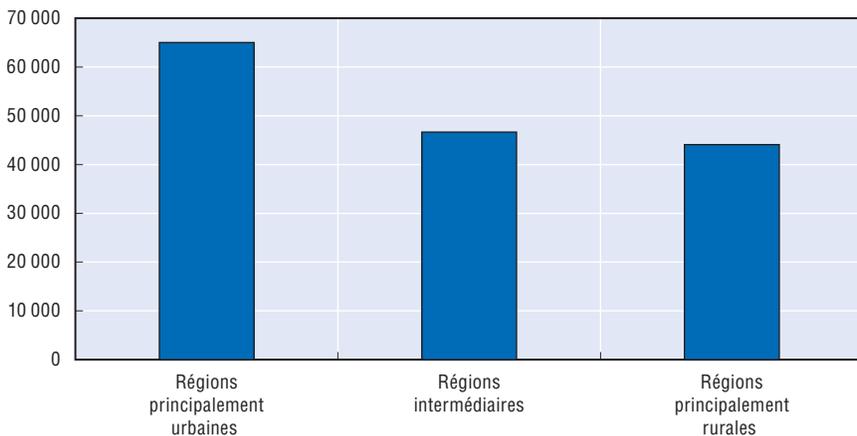
Note : Les cantons suisses sont représentés en bleu.

Source : Figure établie à partir d'éléments de la *Base de données régionales de l'OCDE*.

En Suisse, les régions urbaines bénéficient en moyenne d'un PIB par habitant nettement plus élevé que les autres. Le chiffre moyen était de CHF 65 035 dans les régions à prédominance urbaine en 2005 (dernière année pour laquelle on dispose de ces données par canton) ; il s'élevait à CHF 46 651 dans les régions intermédiaires et à CHF 44 081 dans les régions à prédominance rurale (figure 1.9). Ces moyennes cachent de grandes disparités : si le canton principalement urbain de Bâle-Ville affichait le meilleur PIB par habitant (CHF 115 178), d'autres cantons à prédominance urbaine ont des revenus beaucoup plus faibles (CHF 46 844 de PIB par habitant pour Soleure, par exemple), alors que certains cantons intermédiaires (Nidwald) ou principalement ruraux (Glaris) ont atteint un niveau de PIB supérieur à la moyenne affichée dans les cantons essentiellement urbains (PIB par habitant de CHF 73 286 pour Nidwald et de CHF 73 236 pour Glaris).

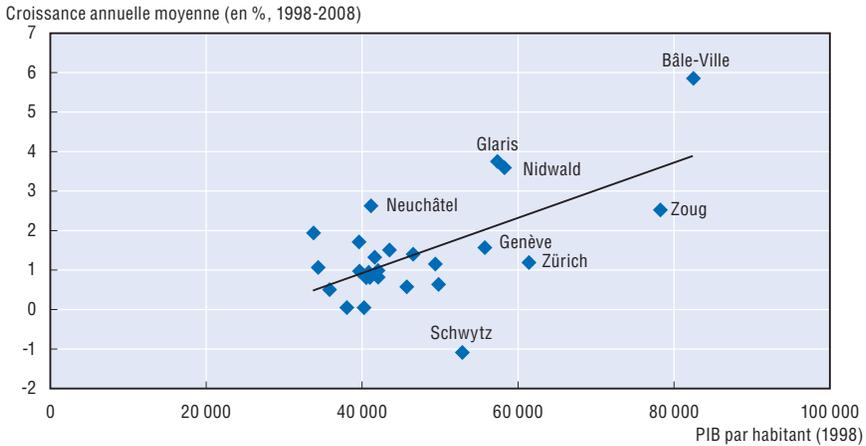
La croissance économique est également plus forte dans les régions urbaines de la Suisse. Entre 1998 et 2008, le PIB par habitant a augmenté de 15.7 % dans les régions à prédominance urbaine, contre 11.2 % dans les régions intermédiaires et 11.7 % dans les régions principalement rurales. Le seul canton suisse ayant enregistré une baisse du PIB au cours de la même période est le canton intermédiaire de Schwytz. Celui dans lequel la progression a été la plus importante est Bâle-Ville (58.5 % entre 1998 et 2008). Dans les cantons de Zurich et Genève, l'augmentation s'est révélée inférieure à la moyenne relevée pour les régions urbaines (figure 1.10).

Figure 1.9. **PIB moyen par habitant (en CHF) dans différentes catégories de régions en Suisse (2005)**



Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Figure 1.10. Niveau et croissance du PIB par habitant dans les cantons suisses (1998-2008)



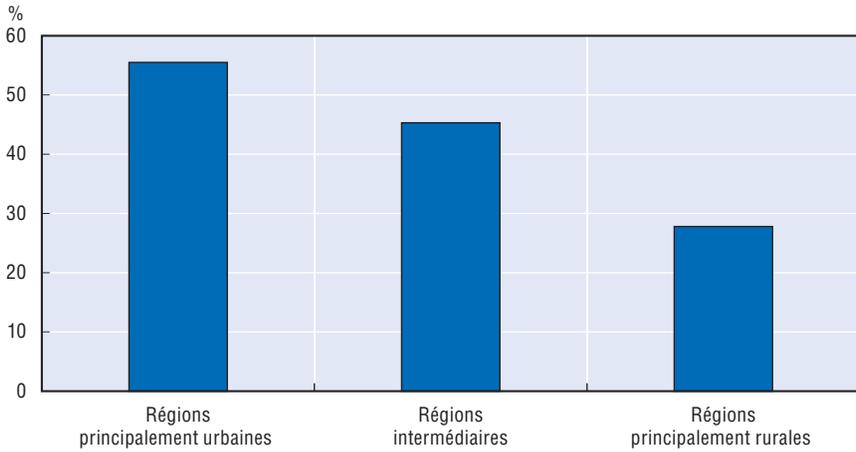
Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Le chômage n'est pas particulièrement concentré dans les zones rurales, contrairement à ce que l'on observe dans plusieurs pays membres de l'OCDE. De fait, le taux de chômage dans les zones à prédominance rurale était plus faible (3.15 %) en 2006 que dans les zones essentiellement urbaines (3.96 % en moyenne) ou intermédiaires (3.91 %). Le taux le plus faible (1.5 %) a été relevé dans la région d'Appenzell Rhodes-Intérieures, surtout rurale, le plus élevé (6.36 %) dans la région principalement urbaine de Genève. S'agissant des autres grands centres urbains de la Suisse, le taux de chômage dépasse la moyenne nationale (3.87 % en 2006) dans le canton de Bâle-Ville (5.3 %) et se situe légèrement en deçà dans celui de Zurich (3.64 %) (données provenant de la *Base de données régionales de l'OCDE*).

Les régions urbaines exportent davantage que les autres régions de Suisse. Elles ont exporté en moyenne 55 % de leur PIB en 2008, contre 45 % pour les régions intermédiaires et 27 % pour les régions à prédominance rurale (figure 1.11). Les premiers exportateurs de biens en Suisse sont le canton urbain de Bâle-Ville (188 % de son PIB) et le canton intermédiaire de Neuchâtel (106 % en 2008). Zurich exporte relativement peu de marchandises (22 % du PIB en 2008), tout en étant bien placé pour l'exportation de services, à la fois dans les domaines de la finance et des services aux entreprises ; c'est dans la région d'Appenzell Rhodes-Intérieures, essentiellement rurale, que la part des exportations est la plus faible (15 %) (sur la base de données fournies par UBS Suisse, 2009). Ces tendances sont, dans une certaine mesure, liées aux spécialisations

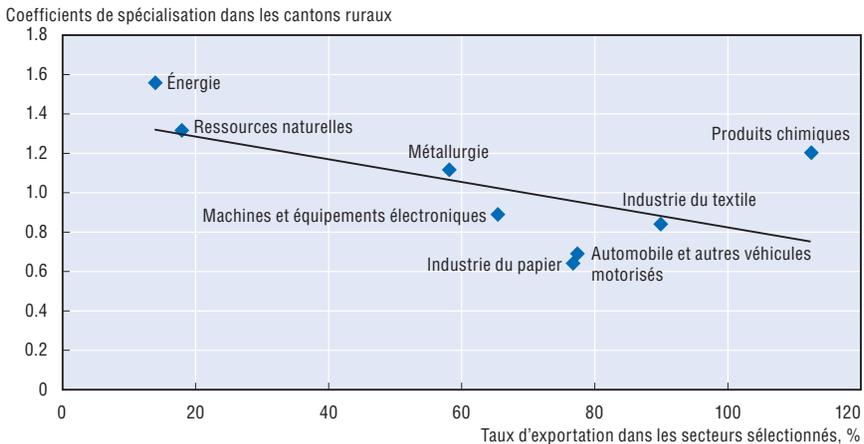
économiques des différentes régions. Celles des cantons ruraux concernent des secteurs économiques où les taux d'exportation sont généralement un peu plus modestes (figures 1.12, 1.13 et 1.14).

Figure 1.11. **Importance des exportations dans les différentes catégories de régions de la Suisse par rapport à leur PIB**



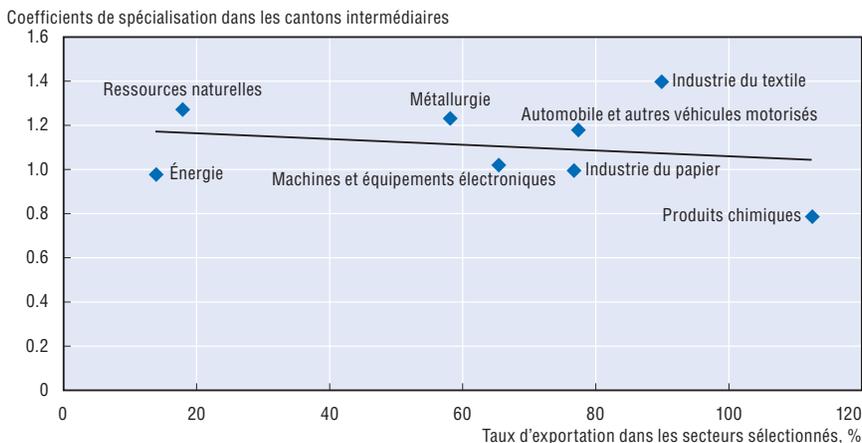
Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Figure 1.12. **Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons ruraux**



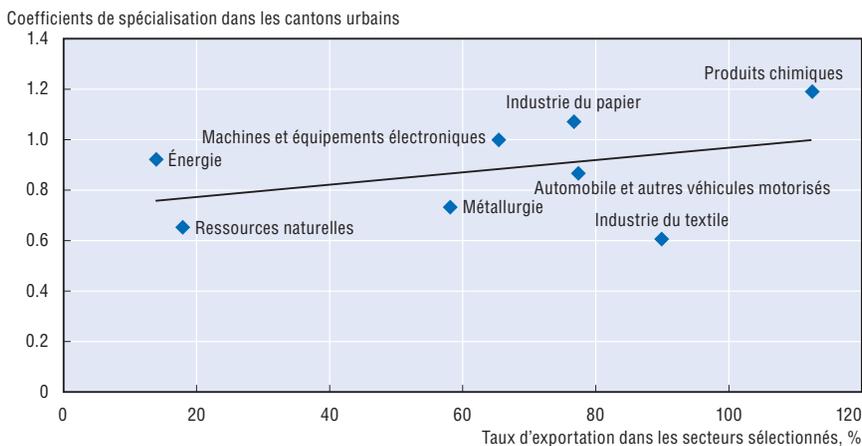
Source : Figure fondée sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Figure 1.13. Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons intermédiaires



Source : Figure fondée sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Figure 1.14. Spécialisation sectorielle et taux d'exportation dans les cantons urbains



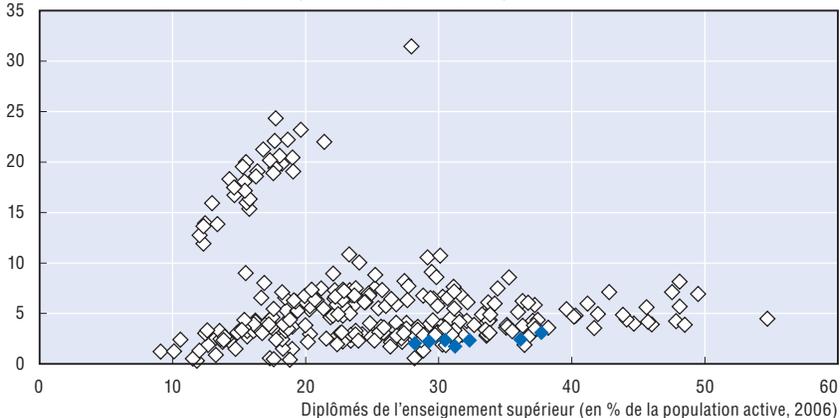
Source : Figure établie à partir de données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

1.3.2. Capital humain et innovation sont très développés

Dans les régions suisses, la main-d'œuvre est très qualifiée et nombreux sont les emplois à forte intensité de savoir. Par rapport aux régions des pays membres de l'OCDE, une part importante de la population active en Suisse a fait des études supérieures, en particulier dans la région lémanique (36.1 % en 2006) et dans le canton de Zurich (37.7 %) (figure 1.15). Cette main-d'œuvre hautement qualifiée n'a pas de mal à trouver sa place grâce au nombre important d'emplois à forte intensité de savoir disponibles dans les Grandes Régions, notamment à Zurich (dans les services) et dans la Suisse du Nord-Ouest (où les emplois appartiennent le plus souvent à la catégorie « haute et moyenne à haute technicité »). À Zurich, quelque 49 % des emplois concernent des services nécessitant des qualifications poussées ; seul un tout petit nombre de régions de l'OCDE affichent un pourcentage plus élevé (parmi lesquelles Stockholm, Londres et New York) (figure 1.16). La Suisse du Nord-Ouest est relativement bien placée à cet égard (9.8 % d'emplois de haute et moyenne à haute technicité en 2006), même si certaines régions sont loin devant (par exemple : le Bade-Wurtemberg, où ce pourcentage atteint 17.7 %). D'autres régions suisses regroupant un nombre important d'emplois de haute technicité (Suisse orientale et Espace Mittelland) présentent des chiffres relativement plus faibles en matière d'emplois de services à forte intensité de savoir.

Figure 1.15. **Diplômés de l'enseignement supérieur dans les régions suisses**

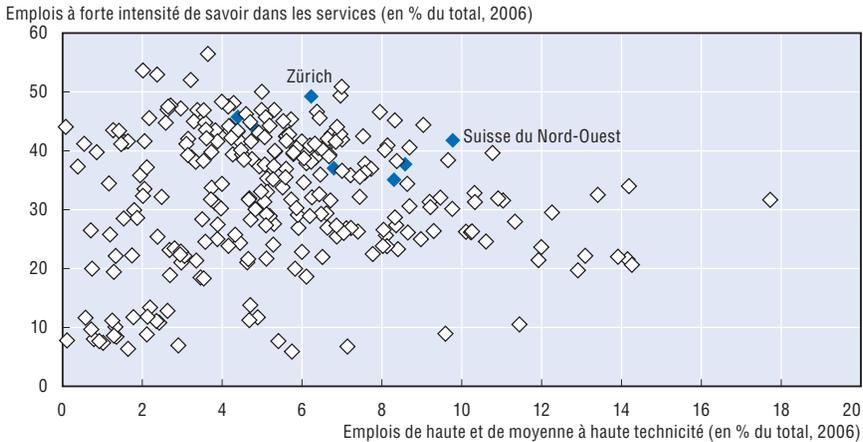
Inscriptions dans l'enseignement supérieur (en % de la population, 2006)



Note : Les régions représentées en bleu sont les Grandes Régions de la Suisse. Les pastilles de couleur claire correspondent aux autres régions TL2 de l'OCDE.

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Figure 1.16. **Emplois de haute technicité et à forte intensité de savoir dans les services – régions de l'OCDE**



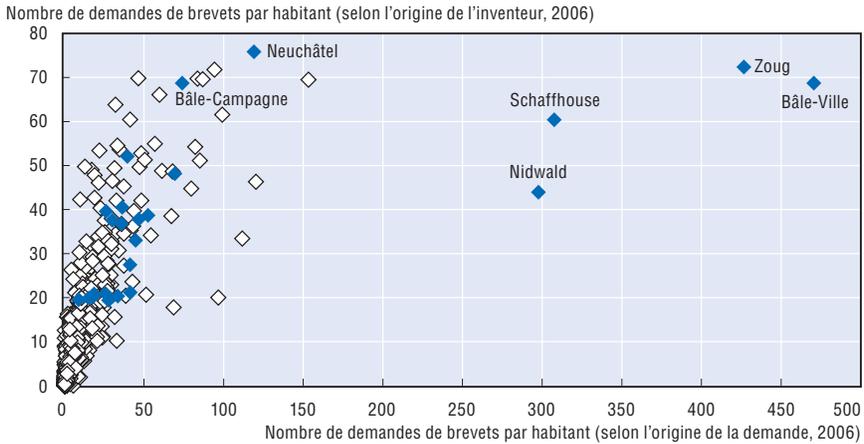
Note : Les régions représentées en bleu sont les Grandes Régions de la Suisse. Les pastilles de couleur claire correspondent aux autres régions TL2 de l'OCDE.

Source : Base de données régionales de l'OCDE.

Les régions suisses ont à leur actif un très grand nombre de demandes de brevets, que l'on s'en tienne à l'origine de la demande ou que l'on prenne en compte celle de l'inventeur. Les dix cantons suisses les mieux placés font tous partie des régions de l'OCDE ayant un rôle prépondérant à cet égard ; on citera par exemple Bâle-Ville, Zoug, Schaffhouse et Neuchâtel (figure 1.17). D'autres cantons, moins bien classés en ce qui concerne cet indicateur, affichent néanmoins des performances nettement supérieures à celles de nombreuses autres régions de l'OCDE. Un nombre élevé de demandes de brevets peut révéler une capacité importante à transformer un savoir en inventions susceptibles d'être commercialisées. Plusieurs régions de Suisse sont à la pointe de l'innovation dans des secteurs comme la biotechnologie, les TIC et les technologies vertes (figures 1.18 et 1.19). En 2006, Bâle a soumis huit fois plus de demandes de brevets par habitant dans le domaine de la biotechnologie que les autres grandes régions de l'OCDE. Avec Schaffhouse, Zoug, Neuchâtel et Zurich, Bâle fait également partie du peloton de tête pour le nombre de demandes de brevets par habitant en matière de TIC. Les régions suisses occupent également le devant de la scène en ce qui concerne les inventions dans le domaine des technologies vertes, par exemple : rendement énergétique et lutte contre la pollution. Appenzell Rhodes-Extérieures et Zoug sont très bien placés quant au nombre de demandes par habitant pour l'efficacité énergétique des

bâtiments et de l'éclairage, tandis que l'Argovie, Obwald, Saint-Gall et Bâle-Ville font partie des chefs de file concernant la lutte contre la pollution et la gestion des déchets.

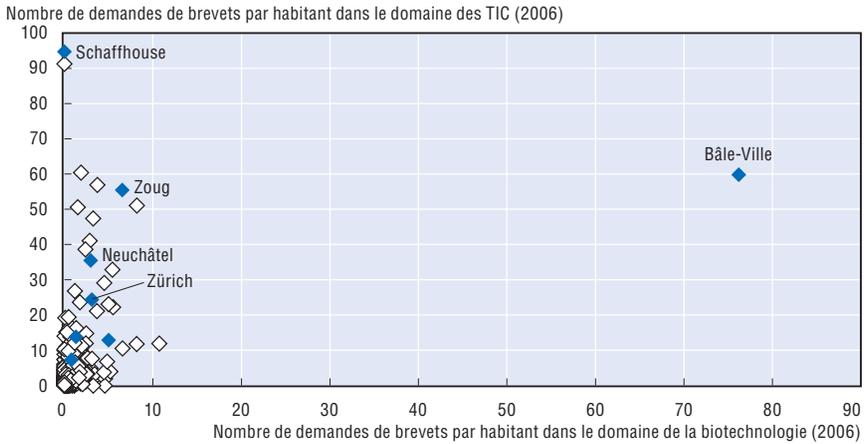
Figure 1.17. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants dans les régions TL3 de l'OCDE (2006)



Note : Les régions représentées en bleu sont les cantons suisses. Les pastilles de couleur claire correspondent aux autres régions TL3 de l'OCDE.

Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse et sur la *Base de données de brevets de l'OCDE*.

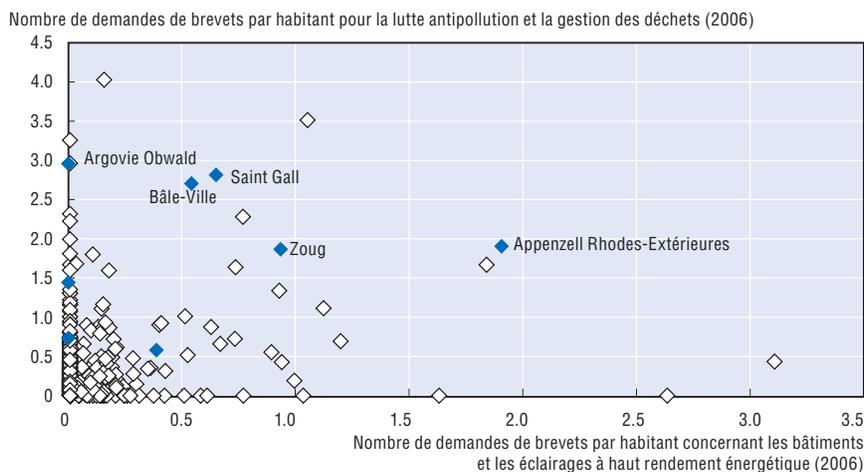
Figure 1.18. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants dans les domaines de la biotechnologie et des TIC (2006)



Note : Les régions représentées en bleu sont les cantons suisses. Les pastilles de couleur claire correspondent aux autres régions TL3 de l'OCDE.

Source : Calculs fondés sur la *Base de données de brevets de l'OCDE* et la *Base de données régionales de l'OCDE*.

Figure 1.19. Nombre de demandes de brevets pour 100 000 habitants concernant les technologies vertes

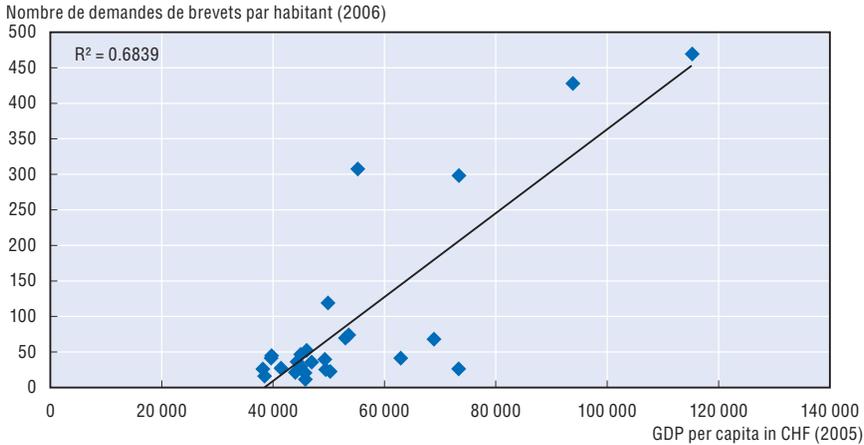


Note : Les régions représentées en bleu sont les cantons suisses. Les pastilles de couleur claire correspondent aux autres régions TL3 de l'OCDE.

Source : Calculs fondés sur la *Base de données de brevets de l'OCDE* et la *Base de données régionales de l'OCDE*.

Les régions urbaines en Suisse soumettent nettement plus de demandes de brevets que les autres régions du pays. En 2006, la moitié des demandes émanaient de régions à prédominance urbaine ; elles sont également plus nombreuses, en termes relatifs, dans les cantons principalement urbains : 93.4 demandes pour 100 000 habitants en 2006, contre 48.5 dans les régions intermédiaires et 22.2 dans les cantons principalement ruraux. En termes absolus, la plupart des demandes de brevets proviennent des cantons à prédominance urbaine de Zurich (870 en 2006) et Bâle-Ville (869). La proportion la plus élevée de demandes par habitant se trouve dans les cantons principalement urbains de Bâle-Ville (469 pour 100 000 en 2006) et Zoug (428), ainsi que dans le canton intermédiaire de Nidwald (298). Le nombre de demandes par habitant est liée, en Suisse, au PIB par habitant : les cantons les plus riches soumettent généralement davantage de demandes de brevets. Il n'a cependant pas été possible d'établir les raisons de cette corrélation (figure 1.20).

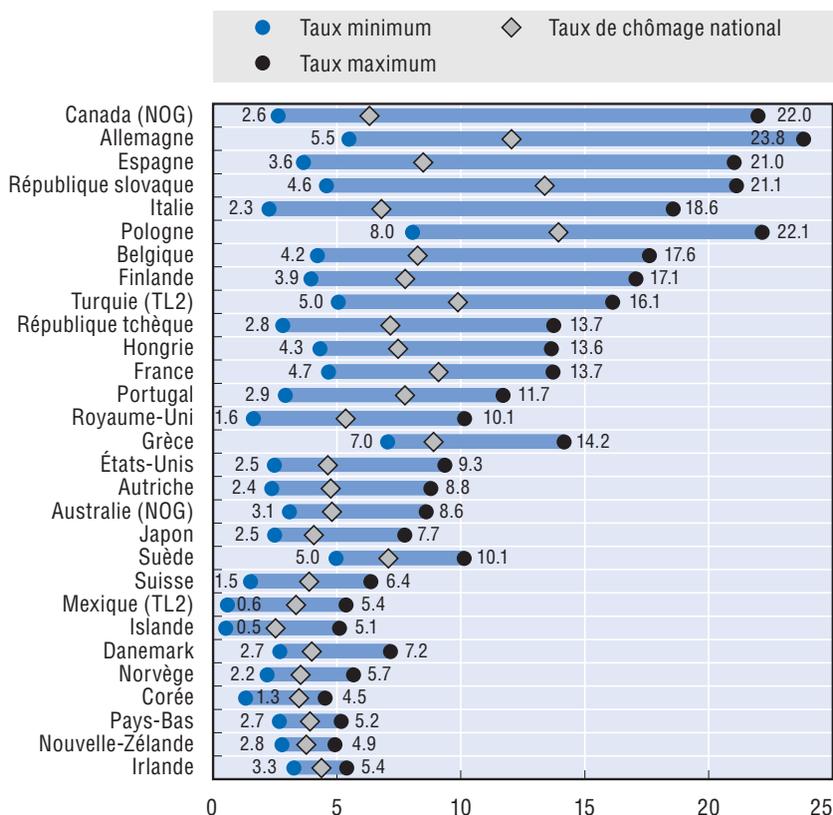
Figure 1.20. **Relation entre le nombre de brevets et le PIB par habitant dans les cantons suisses (2006)**



Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse et sur la *Base de données de brevets de l'OCDE*.

1.3.3. *Des disparités relativement limitées entre les régions*

Les disparités entre les régions suisses sont relativement limitées par comparaison avec les autres pays membres de l'OCDE. La Suisse est l'un des pays membres de l'OCDE où les différences régionales sont les plus faibles en ce qui concerne la croissance de l'emploi, avec une fourchette allant de 0 % à 2 % (seuls le Danemark et la Belgique enregistrent des écarts plus minces encore à cet égard). S'agissant des taux de chômage, les différences régionales varient entre 1.5 % et 6.4 %, ce qui est plutôt faible par rapport à la majorité des pays membres de l'OCDE (figure 1.21). L'indice de Gini relatif au taux de chômage des régions TL3 en Suisse est similaire à la moyenne de l'OCDE. En 2006, les variations régionales concernant les taux de chômage de longue durée étaient assez faibles en Suisse. Pour ce qui est du taux de mortalité (ajusté en fonction de l'âge), les disparités régionales figurent parmi les plus faibles des pays membres de l'OCDE, tout comme celles qui concernent le nombre de médecins pour 1 000 habitants.

Figure 1.21. **Disparités régionales (TL3) concernant le taux de chômage (2006)**

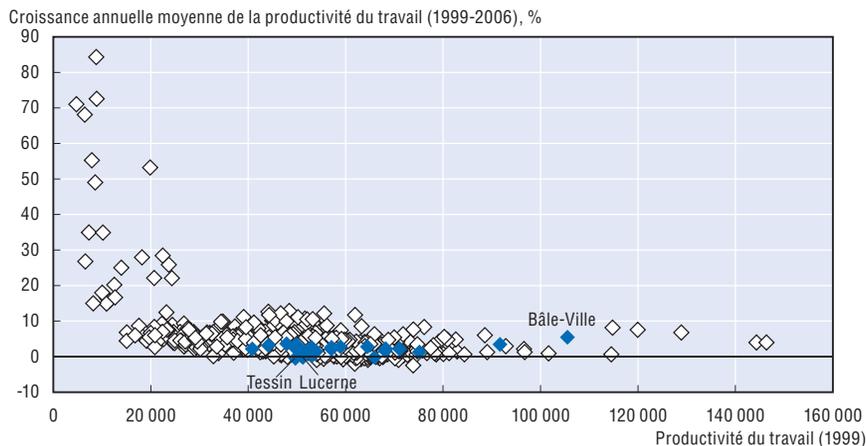
Source : OCDE (2009), *Panorama des régions de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris.

1.3.4. Productivité du travail dans les régions : une préoccupation majeure

Malgré de très bonnes performances concernant plusieurs indicateurs économiques, certaines régions suisses sont à la traîne en matière de croissance de la productivité. À l'exception de Bâle-Ville et de Zoug, la plupart des cantons affichent une croissance relativement faible de cette productivité par rapport aux autres régions de l'OCDE, y compris celles dont les niveaux de revenus sont équivalents. Sur la période 1998-2005, la productivité du travail a augmenté en moyenne de 2.2 % dans les régions à prédominance urbaine, contre 1.7 % dans les régions intermédiaires et 1.5 %

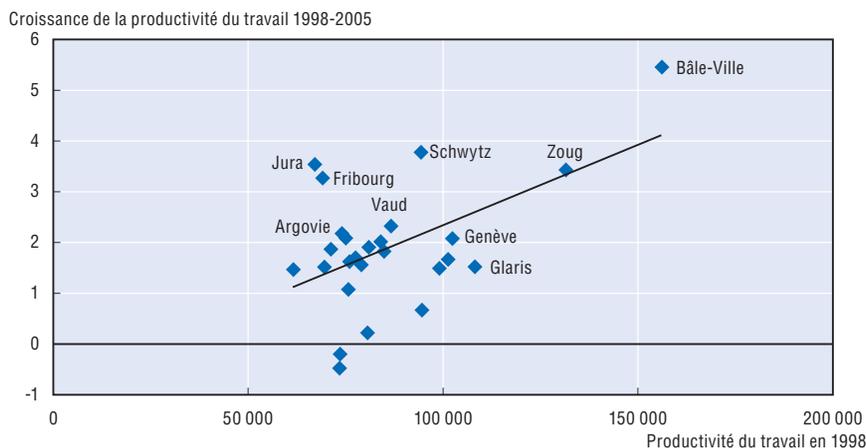
dans les régions principalement rurales, soit nettement moins que dans de nombreuses régions de l'OCDE (figure 1.22). L'écart de 5.7 % que l'on relève entre le canton le plus performant et le dernier du classement n'a rien d'exceptionnel si on le compare aux disparités entre les taux de croissance de la productivité du travail des pays membres de l'OCDE⁷.

Figure 1.22. Productivité du travail (2006) et croissance de la productivité du travail (1999-2006) dans les régions TL3



Source : Calculs fondés sur la Base de données régionales de l'OCDE.

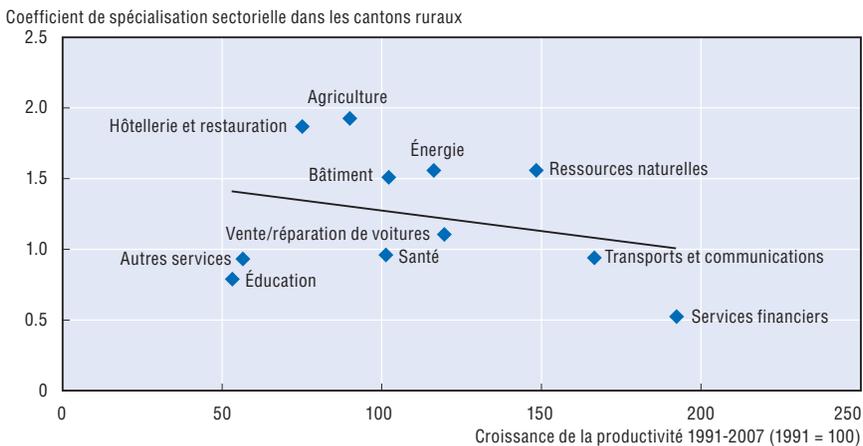
Figure 1.23. Niveau et croissance de la productivité du travail dans les cantons suisses (1998-2005)



Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

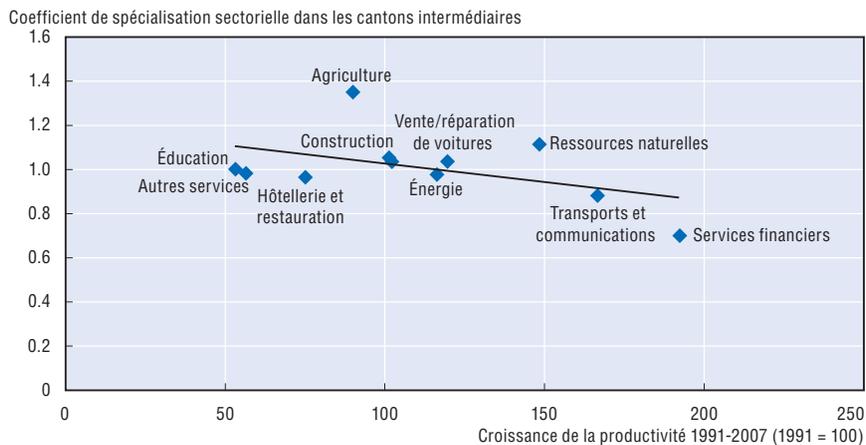
Les disparités dans les taux de croissance de la productivité des régions peuvent s'expliquer en partie par les différentes spécialisations économiques régionales. Les cantons à prédominance rurale sont fortement spécialisés dans des secteurs économiques où la productivité du travail a enregistré une croissance faible (voire une baisse), comme l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration ; ils sont en revanche sous-représentés dans les secteurs où cette croissance est forte (services financiers, transports et communications). Cette situation se trouve compensée, dans une certaine mesure, par une spécialisation dans des activités connaissant une forte progression de la productivité (ressources naturelles et énergie), et par une sous-représentation dans des secteurs qui ont au contraire perdu du terrain à cet égard, comme l'éducation (figure 1.24). Pour l'ensemble des zones rurales de la Suisse, toutefois, on relève une corrélation légèrement négative entre les spécialisations économiques et la croissance de la productivité des secteurs correspondants. Il en va de même pour les régions intermédiaires : bien que les schémas de spécialisation n'y soient pas les mêmes que dans les zones rurales, ces régions ont tendance à se spécialiser davantage dans des secteurs caractérisés par une faible croissance de la productivité (figure 1.25). À l'inverse, les régions urbaines sont hautement spécialisées dans les secteurs qui affichaient la hausse de productivité la plus marquée dans les années 1991-2007 (services financiers, transports et communications), tout en étant sous-représentées dans les activités à faible croissance de productivité : agriculture, hôtellerie et restauration, bâtiment (figure 1.26).

Figure 1.24 **Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les cantons ruraux**



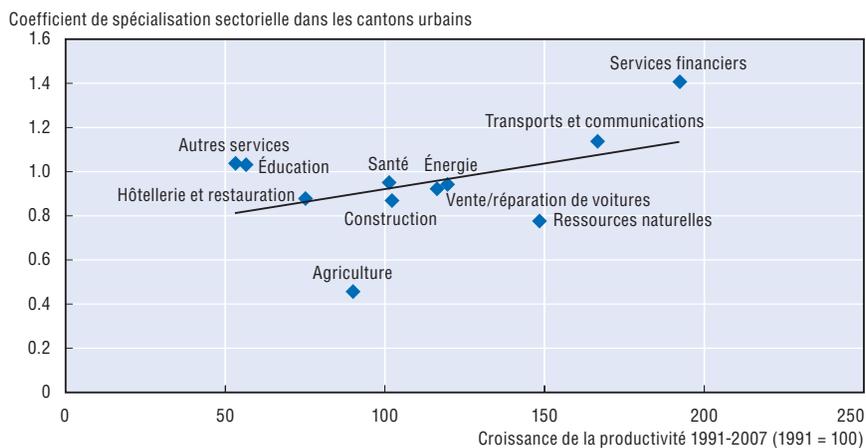
Source : Informations fondées sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Figure 1.25. **Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les régions intermédiaires**



Source : Informations fondées sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

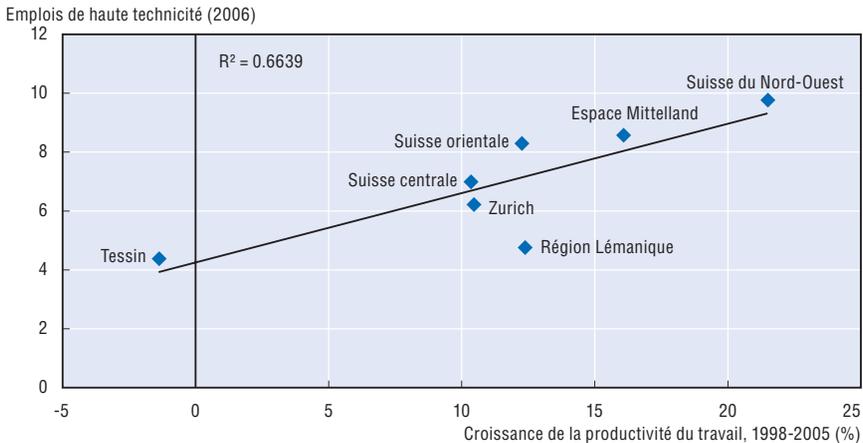
Figure 1.26. **Spécialisation sectorielle et croissance de la productivité dans les cantons urbains**



Source : Informations fondées sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Il existe en outre une forte corrélation entre l'emploi de haute et de moyenne à haute technicité en 2006 et la croissance de la productivité du travail durant la période 1998-2005 dans les sept Grandes Régions (niveau TL2) de la Suisse (figure 1.27). Par ailleurs, les schémas de croissance de la productivité révèlent des écarts importants selon les secteurs économiques. Le secteur primaire a connu une perte de productivité de 10.2 % entre 1991 et 2007, tandis que le secteur secondaire améliorait sa performance de 41.8 % au cours de la même période (16 % de hausse pour les activités du tertiaire). Ces différences sont encore plus marquées si l'on subdivise les activités ; ainsi, on constate une augmentation considérable de la productivité dans les secteurs des assurances (+104 %), des services financiers (+80 %), des transports et des communications (+66 %) et des industries manufacturières (+59 %). En revanche, un déficit important a été enregistré dans l'éducation (-47 %), ainsi que dans l'hôtellerie et la restauration (-25 %). Ces données sectorielles n'étant pas ventilées au niveau des cantons ou des Grandes Régions, il n'est pas possible d'établir la corrélation avec la croissance de la productivité à ces deux niveaux.

Figure 1.27. **Croissance de la productivité et emplois de haute technicité dans les Grandes Régions de la Suisse**



Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse et sur la *Base de données régionales de l'OCDE*.

1.4. Connexions entre les régions

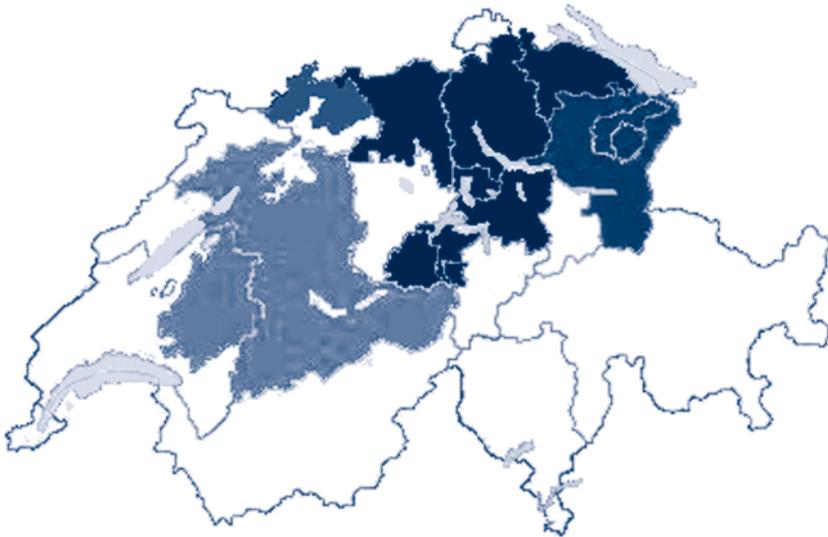
L'analyse des interconnexions qui existent entre les régions peut fournir des indications quant à la mesure dans laquelle les frontières administratives coïncident avec les réalités fonctionnelles. Ces dernières concernent la manière dont les citoyens et les entreprises se comportent sur le territoire. Les régions fonctionnelles sont celles où se déroulent la plupart des activités essentielles des citoyens – résider, travailler, consommer et produire – et des entreprises, qui trouvent dans ces régions les intrants dont elles ont besoin pour produire (main-d'œuvre, savoir, matériaux et produits intermédiaires). Les régions fonctionnelles peuvent être liées entre elles par des flux pendulaires, des échanges commerciaux et des déplacements de loisirs. Elles peuvent également se définir en fonction de la présence de zones de commerce axées essentiellement sur des centres commerciaux ou des supermarchés, sur des secteurs équipés en agences bancaires, et sur des ports avec leur arrière-pays portuaire. Il est fréquent qu'une région fonctionnelle ne coïncide pas avec les frontières administratives ou ne reflète pas les accords de coopération intergouvernementaux (à l'échelle des cantons ou des communes), par exemple en matière de promotion économique ou dans d'autres domaines. Pour des raisons liées à la limitation des données, la présente étude s'intéressera à quatre indicateurs de régions fonctionnelles : *i)* les flux pendulaires ; *ii)* des spécialisations économiques communes ; *iii)* les retombées de connaissances ; *iv)* les liens économiques. Dans cette revue, c'est le canton qui a été pris comme unité d'analyse des données ; il n'a dès lors pas été possible de déterminer avec précision les frontières des régions fonctionnelles (qui peuvent englober des cantons entiers et une partie seulement de certains autres), mais on a tout de même une idée de la mesure dans laquelle ces régions fonctionnelles s'étendent au-delà des frontières cantonales. Il serait également illusoire de prétendre en obtenir les contours précis, car les frontières seraient différentes selon les critères utilisés.

1.4.1. Déplacements pendulaires

L'examen des flux pendulaires révèle l'existence d'au moins trois grands marchés métropolitains du travail en Suisse. Les déplacements pendulaires sont l'un des critères utilisés par l'OCDE pour définir les régions métropolitaines fonctionnelles : les régions voisines dont les taux nets de déplacements domicile-travail sont égaux ou supérieurs à 10 % constituent, selon cette définition, une zone fonctionnelle au sens du marché du travail. En 2000, la Suisse comptait 12 cantons avec des taux nets de déplacements domicile-travail dépassant 10 % (ou inférieurs à -10 %). Ces cantons constituent trois marchés du travail intégrés différents, autour de

Bâle, Berne et Zurich respectivement (figure 1.28)⁸. Dans les autres cantons, les flux pendulaires nets ne dépassent pas le seuil de 10 % ; on peut donc considérer qu'ils contiennent un (ou plusieurs) marché du travail intégré. Il pourrait s'agir d'une question de temps : les déplacements pendulaires intercantonaux se sont intensifiés entre 1990 et 2000, portant de 9 à 12 le nombre de cantons dont le taux net de déplacements domicile-travail est supérieur à 10 %. Les données de 2010 concernant ces déplacements ne sont pas encore disponibles, mais pourraient confirmer cette tendance à la hausse (tableau 1.3). Bien que le nombre de déplacements de Vaud à Genève soit considérable, il ne suffit pas à constituer une zone fonctionnelle au sens du marché du travail. Si l'on prend en compte le taux brut de déplacements, plutôt que le taux net, la situation reste inchangée. Les cantons dans lesquels on relève des taux de déplacements vers d'autres cantons supérieurs à 10 % de la population active sont ceux qui affichent également des taux nets supérieurs à 10 % (ou, plus exactement, inférieurs à -10 %).

Figure 1.28. **Zones fonctionnelles au sens du marché du travail en Suisse (2000)**



Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Tableau 1.3. Taux nets de déplacements domicile-travail dans les cantons suisses

	1990 (%)	2000 (%)
Zurich	9.8	11.8
Argovie	-12.5	-13.5
Saint-Gall	0.3	0.0
Thurgovie	-10.6	-13.2
Schwytz	-16.9	-19.2
Schaffhouse	-4.9	-7.5
Zoug	13.4	17.8
Lucerne	-2.5	-1.8
Soleure	-5.7	-9.0
Berne	1.2	2.5
Bâle-Ville	41.5	43.2
Bâle-Campagne	-24.1	-20.1
Glaris	-1.8	-3.2
Grisons	-1.3	-1.4
Vaud	-3.6	-3.5
Fribourg	-9.1	-12.2
Appenzell Rhodes-Extérieures	-14.6	-15.7
Nidwald	-13.2	-17.7
Tessin	0.6	0.4
Genève	7.8	8.9
Valais	-1.8	-4.0
Uri	-4.6	-9.2
Obwald	-7.4	-10.5
Neuchâtel	0.0	-0.3
Appenzell Rhodes-Intérieures	-13.7	-16.6
Jura	-6.3	-8.7

Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Les données relatives aux déplacements pendulaires révèlent par ailleurs une structure polycentrique et de nombreux déplacements transfrontaliers. Si Zurich reste le principal réservoir d'emplois, d'autres centres urbains, comme Zoug et Saint-Gall, attirent un nombre considérable de navetteurs (figure 1.29). Le canton d'Argovie enregistre des déplacements vers Bâle et Zurich, mais la région Bâle-Zurich ne peut pas encore être considérée comme un ensemble fonctionnel sous l'angle du marché du travail. De plus, les marchés de l'emploi des grandes zones métropolitaines suisses sont souvent intégrés dans celles de régions voisines, hors des frontières nationales. Les déplacements domicile-travail transfrontaliers sont particulièrement importants dans les cantons du Tessin, de Bâle-Ville et de Genève, où les travailleurs frontaliers représentent plus de 20 % de la population active locale. Le Tessin comptait quelque 44 400 travailleurs frontaliers en 2009 (27 % de la population active), dont la plupart venaient d'Italie. À Genève, le nombre de déplacements pendulaires transfrontaliers

s'élevait à 53 000 (soit 22 % de la population active), venant majoritairement de France ; enfin, les navetteurs étaient au nombre de 30 600 dans Bâle-Ville (20 % de la population active) et venaient, pour l'essentiel, d'Allemagne. D'autres cantons comptent un nombre considérable de transfrontaliers : Jura (18 % de la population active), Bâle-Campagne (15 %), Schaffhouse (12 %) et Neuchâtel (10 %)⁹. Une comparaison internationale montre que ces chiffres sont très élevés : la part des emplois transfrontaliers en Europe reste le plus souvent inférieure à 1 % ; le Luxembourg constitue l'une des exceptions, puisque les navetteurs transfrontaliers y représentent environ 5 % des emplois de la région (Mathä et Wintr, 2008).

Figure 1.29. Les principaux flux pendulaires entre cantons (2000)

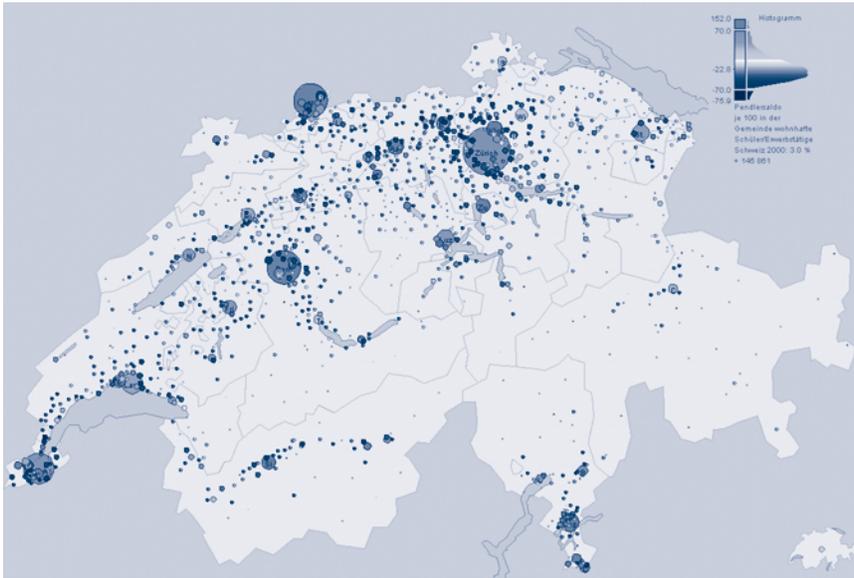


Source : Calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

Dans les régions intermédiaires et les zones rurales plus isolées, le marché du travail est plus fragmenté. On n'observe pas, dans ces cantons, de déplacements pendulaires importants en provenance ou à destination d'autres cantons. Les analyses plus détaillées qui existent concernant un certain nombre d'unités territoriales de la Suisse (175 districts, 140 unités territoriales de planification spatiale, 55 agglomérations, etc.) font apparaître un tableau plus nuancé. Certains cantons, comme celui des Grisons, comportent des zones fonctionnelles infracantonales pour le marché du

travail, sans pour autant constituer un bassin d'emploi à proprement parler, susceptible d'attirer des navetteurs originaires de différentes communes du canton, voire de régions voisines (figure 1.30).

Figure 1.30. **Taux net de déplacements domicile-travail dans les municipalités de la Suisse (2000)**



Note : Le chiffre indique le nombre de déplacements nets en pourcentage du nombre de travailleurs et d'étudiants.

Source : Office fédéral de la statistique – Suisse.

1.4.2. Spécialisations économiques communes

Plusieurs cantons suisses ont des spécialisations économiques communes, qui coïncident parfois avec les frontières correspondant au niveau d'agrégation des Grandes Régions : par exemple, la totalité des cantons de la Grande Région de la Suisse du Nord-Ouest sont spécialisés dans les produits chimiques, pharmaceutiques et plastiques, les activités de recherche et développement, les transports et les communications ; ceux de la Région lémanique sont spécialisés dans la santé ; l'Espace Mittelland est spécialisé dans la métallurgie¹⁰ et trois de ses cinq cantons affichent une très forte spécialisation dans le secteur électronique et les instruments d'optique. La spécialisation économique de la Suisse orientale et de la Suisse centrale est, dans une large mesure, similaire : tous les cantons de ces deux Grandes

Régions ont pour secteurs de prédilection l'agriculture et le travail du bois¹¹. Par ailleurs, cinq des sept cantons de Suisse orientale sont spécialisés dans les industries textiles et tous les cantons de Suisse centrale, à l'exception de Zoug, dans le bâtiment.

Une analyse plus fine des spécialisations économiques permet de constater que plusieurs de ces Grandes Régions suisses ont des activités en commun, et tout particulièrement Zurich, l'Espace Mittelland et la Suisse orientale. Les secteurs sont ici définis en fonction de leurs dimensions, spécialisations et centres d'intérêt, en utilisant la méthode et les données fournies par l'Observatoire européen des « clusters » (pôles d'activité)¹². En Suisse, des spécialisations ont été constatées dans 12 activités économiques différentes, les plus marquantes concernant les services financiers (Zurich), l'industrie biopharmaceutique (Suisse du Nord-Ouest), les transports et la logistique (Espace Mittelland), les technologies de l'information (Zurich) et la métallurgie (Espace Mittelland)¹³. Quelle que soit la Grande Région suisse considérée, on observe un chevauchement des spécialisations avec celles d'autres Grandes Régions. Les similarités sont frappantes entre Zurich, l'Espace Mittelland et la Suisse centrale : elles ont au moins trois spécialisations économiques en commun (services financiers et matériel médical pour les trois cantons, transports et logistique pour Zurich et l'Espace Mittelland, technologie de la production pour l'Espace Mittelland et la Suisse centrale, aérospatial pour Zurich et la Suisse centrale), ce qui amène à penser que ces pôles s'étendent sur une superficie plus grande que celle délimitée par les frontières des sept Grandes Régions. La région lémanique et la Suisse orientale ont, par comparaison, peu de spécialisations économiques en commun avec les autres régions suisses.

Il apparaît clairement, en outre, que certaines fonctions économiques donnent lieu à une forme de spécialisation géographique. Les entreprises à responsabilités de haut niveau sont implantées principalement au cœur de métropoles d'importance internationale comme Zurich et Bâle. Celles dont les activités sont axées sur la recherche et le développement s'implantent dans des zones regroupant de nombreux partenaires et concurrents potentiels : c'est le cas, par exemple, des entreprises de haute technologie dans le Jura. Les sociétés de distribution optent pour la proximité avec leurs clients ou pour des régions qui leur permettent de limiter les coûts et d'avoir accès à un réseau de communications bien développé, comme bon nombre d'agglomérations de taille modeste du plateau central de la Suisse. On peut également trouver ce type de schéma de spécialisation fonctionnelle dans un seul et même secteur d'activité. Ainsi, l'industrie de la finance se concentre généralement dans le centre de grandes villes, tandis que ses services de soutien administratif s'installent plutôt dans les municipalités situées à la périphérie des zones métropolitaines. La spécialisation fonctionnelle existe

dans la finance : Zurich domine largement les activités commerciales et l'investissement, alors que Genève et Lugano sont davantage axées sur les services bancaires aux particuliers et sur la gestion de biens.

Les régions européennes présentant des profils économiques similaires à ceux des Grandes Régions de la Suisse pourraient être considérées comme des « concurrents ». C'est le recensement des régions ayant des spécialisations proches de celles des Grandes Régions suisses qui a mis en évidence cette similarité. Afin de repérer les concurrents réels, seules ont été prises en considération les dix régions européennes les mieux placées en matière d'exportation pour chaque spécialisation économique. On part du principe qu'une forte concurrence sur les marchés de l'exportation est le signe d'une concurrence tout aussi vive, à l'échelle européenne ou internationale, pour les intrants (personnel, investissements) nécessaires aux activités économiques.

Plusieurs des Grandes Régions de la Suisse, et plus spécialement Zurich, l'Espace Mittelland et la Suisse centrale, ont les mêmes « concurrents » en Europe. Ces trois régions sont en effet en lice avec les mêmes rivaux européens pour obtenir des talents et des investissements dans les mêmes secteurs économiques : Tubingen, Karlsruhe et Fribourg, ont au moins trois spécialisations économiques en commun avec les trois régions suisses précitées. Les pôles d'activité dans lesquelles elles s'affrontent sont les technologies de production, le matériel médical et les instruments d'analyse. La Suisse orientale connaît, dans une certaine mesure, une situation similaire à celle de ces trois régions suisses ; ses principales rivales, Stuttgart et Dortmund, sont en effet en concurrence avec l'Espace Mittelland et la Suisse centrale (tableau 1.4). Ces régions européennes sont très souvent voisines de régions suisses, ce qui illustre l'existence de régions fonctionnelles transfrontalières.

1.4.3. Retombées de connaissances

Un des moyens de déterminer l'ampleur des retombées interrégionales des savoirs consiste à analyser les schémas de demandes conjointes de brevets. Celles-ci sont déposées par plusieurs acteurs qui peuvent se trouver dans la même région, dans différentes régions de Suisse ou dans des régions appartenant à des pays différents. Les brevets conjoints témoignent d'une coopération pour la commercialisation des savoirs, et peuvent ainsi être révélateurs des liens qui existent entre les régions en matière d'échange de connaissances et d'innovation. La *Base de données de l'OCDE sur les brevets* – sur laquelle repose l'analyse ci-après – fournit des informations concernant les brevets conjoints au niveau des sept Grandes Régions de la Suisse.

Tableau 1.4. **Régions européennes ayant des spécialisations sectorielles similaires à celles de régions suisses**

Zurich	Espace Mittelland	Suisse du Nord-Ouest	Suisse centrale	Tessin	Suisse orientale
Tubingen	Tubingen	Lyon	Tubingen	Paris	Stuttgart
Karlsruhe	Karlsruhe	Anvers	Karlsruhe		Dortmund
Fribourg	Fribourg		Fribourg		
Kiel	Plovdiv		Stuttgart		
	Stuttgart		Wurzburg		
	Dortmund		Kiel		

Note : Les régions énumérées dans le tableau ont toutes au moins deux « *clusters* » en commun avec les Grandes Régions suisses correspondantes. Seules ont été prises en compte dans les calculs les dix régions les mieux placées en termes d'exportations pour chaque *cluster*. Aucune région européenne n'ayant au moins deux *clusters* en commun avec la Région lémanique, cette dernière n'apparaît pas dans le tableau. Pour faciliter la compréhension, les régions européennes concernées sont désignées par le nom de leur ville principale. Les spécialisations sectorielles prises en considération dans les calculs sont celles auxquelles l'Observatoire européen des clusters attribue deux ou trois étoiles ; on citera notamment les domaines suivants : services financiers, matériel médical, hôtellerie, transports et logistique, métallurgie, technologie de la production, instruments d'analyse, industrie biopharmaceutique, production énergétique, tabac, produits chimiques et techniques de l'information.

Source : Calculs effectués à partir des données de l'Observatoire européen des clusters.

Zurich et la Suisse du Nord-Ouest (qui comprend Bâle) concentrent une part importante (plus de la moitié) des dépôts de brevets conjoints avec d'autres régions suisses : une proportion beaucoup plus élevée que dans des régions comme le Tessin ou la Région lémanique (où se trouve Genève). Seuls 5 % des brevets conjoints enregistrés dans le Tessin en 2007 avaient été sollicités en coopération avec d'autres régions suisses, contre 26 % dans la Région lémanique. S'agissant de ces deux régions, les brevets conjoints sont nombreux avec des acteurs implantés à l'intérieur de leurs frontières ou avec des régions appartenant à des pays étrangers ; les chiffres atteignent des niveaux très élevés dans le Tessin (89 % de brevets conjoints au sein de la région et 95 % avec l'étranger). Dans la Région lémanique, on compte deux fois plus de brevets conjoints intrarégionaux que de brevets interrégionaux¹⁴.

Les principaux liens interrégionaux établis par le biais de brevets font intervenir des régions voisines. En termes absolus, les principaux liens régionaux établis par le biais de brevets conjoints en 2007 l'ont été entre la Suisse du Nord-Ouest et Zurich ; la Suisse du Nord-Ouest et l'Espace Mittelland ; ainsi qu'entre Zurich et la Suisse orientale (figure 1.31). D'où il ressortirait que les relations fonctionnelles sont relativement fortes entre les grandes régions métropolitaines de Zurich et de Bâle. Les liens entre la

Région lémanique, d'une part, et Zurich et la Suisse du Nord-Ouest d'autre part (Bâle) sont marginaux, de même qu'entre le Tessin et les autres régions suisses, ou entre la Suisse orientale et centrale et l'ensemble des autres régions du pays, à l'exception de Zurich.

Figure 1.31. **Liens interrégionaux établis par le biais de brevets conjoints en Suisse (2007)**



Source : Calculs effectués à partir des données de la *Base de données de l'OCDE sur les brevets*.

Certaines régions de Suisse (Région lémanique et Suisse du Nord-Ouest) ont davantage de brevets conjoints avec des régions étrangères qu'avec d'autres régions suisses. Elles affichent 59 % de brevets conjoints avec des régions de pays étrangers, contre 51 % à l'intérieur de leurs frontières. En termes absolus, c'est la Suisse du Nord-Ouest qui enregistre le plus grand nombre de brevets conjoints internationaux. La proportion est relativement moindre en Suisse centrale, dans l'Espace Mittelland et en Suisse orientale.

Les données sur les brevets conjoints avec des partenaires étrangers confirment l'existence d'une grande région métropolitaine fonctionnelle en Suisse septentrionale. Les principales régions étrangères avec lesquelles des acteurs de trois régions suisses (Espace Mittelland, Suisse du Nord-Ouest et Zurich) sont liés par des brevets conjoints présentent une ressemblance remarquable. Le Bade-Wurtemberg, la Bavière et l'Alsace sont les principaux partenaires de ces trois régions suisses : de 30 à 60 % des brevets conjoints pris avec des partenaires étrangers le sont avec des acteurs qui y sont basés. On observe également de nombreuses similarités avec la Suisse centrale et la Suisse orientale, en dépit des liens que ces régions ont également tissés avec d'autres. Deux régions suisses présentent un tableau à part en matière de brevets conjoints : la Région lémanique et le Tessin. La première a établi davantage de partenariats avec des régions françaises, en particulier Rhône-Alpes, tandis que le Tessin coopère principalement avec la Bavière par le biais de brevets conjoints, et entretient des relations plus limitées avec plusieurs autres régions (tableau 1.5). La similarité des situations rencontrées à cet égard dans différentes régions du nord de la Suisse montre que les réseaux internationaux de compétences ont beaucoup d'éléments communs et pourraient ainsi constituer, en matière de brevets conjoints également, une seule région fonctionnelle.

1.4.4. Liens entre entreprises

L'analyse des interconnexions économiques suggère qu'il existe en Suisse trois ou quatre régions métropolitaines fonctionnelles, auxquelles s'ajoutent un nombre restreint de régions plus isolées. Les interactions économiques s'expriment ici par le biais de similarités dans les cycles conjoncturels régionaux. Lorsque ces cycles présentent, au cours d'une période donnée, des orientations identiques dans plusieurs régions (intensification ou rétrécissement parallèle plus ou moins prononcé des activités), on peut considérer que les économies de ces régions sont étroitement liées : en d'autres termes, elles ont atteint le même stade de leur cycle conjoncturel. Ce phénomène peut s'expliquer par une appartenance aux mêmes marchés régionaux, par le fait que les chaînes d'approvisionnement des entreprises implantées dans ces zones sont intimement liées, ou par des profils sectoriels similaires, caractérisés par une même vulnérabilité ou une même capacité de résilience aux cycles d'activité économique. L'examen des cycles conjoncturels, à partir de données relatives au revenu annuel moyen par habitant dans les cantons sur la période 1990-2005, nous apprend qu'il y a, en gros, quatre régions dans lesquelles les cycles conjoncturels sont très semblables : le Grand Genève, le Grand Berne, le Grand Bâle et le Grand Zurich (figure 1.32)¹⁵. On trouvera dans l'annexe A des données détaillées sur les cycles conjoncturels des

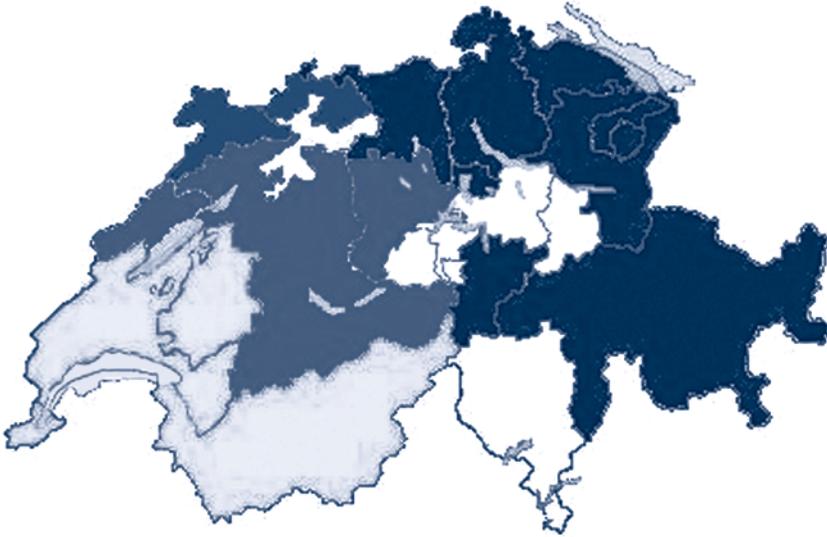
cantons. Les régions fonctionnelles du Grand Bâle et du Grand Zurich sont intimement liées, comme en témoignent par exemple les similitudes des cycles d'activité économique de Bâle-Ville et de Zurich, de Saint-Gall et d'Argovie. Bâle-Ville est cependant en relation avec d'autres cantons (Jura et Soleure) dont les cycles conjoncturels diffèrent de ceux des cantons du Grand Zurich. Sept autres cantons connaissent des cycles économiques relativement indépendants les uns des autres.

Tableau 1.5. **Principales régions étrangères liées par des brevets conjoints à des régions suisses – Proportion de brevets conjoints internationaux qu'elles représentent (2007)**

Région lémanique	Espace Mittelland	Suisse du Nord-Ouest	Zurich	Suisse orientale	Suisse centrale	Tessin
Rhône-Alpes (18 %)	Bade-Wurtemberg (23 %)	Bade-Wurtemberg (36 %)	Bade-Wurtemberg (18 %)	Bade-Wurtemberg (22 %)	Bade-Wurtemberg (19 %)	Bavière (86 %)
Colorado (5 %)	Alsace (9 %)	Alsace (20 %)	Bavière (8 %)	Vorarlberg (11 %)	Bavière (15 %)	Lombardie (2 %)
Ile-de-France (4 %)	Bavière (4 %)	Bavière (4 %)	Alsace (5 %)	Liechtenstein (9 %)	Rhénanie-Palatinat (6 %)	Bade-Wurtemberg (1 %)
Région flamande (3 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (4 %)	Sud-Est Angleterre (4 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (4 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (6 %)	Washington (5 %)	East Midlands (1 %)
Franche-Comté (3 %)	Mississippi (3 %)	Caroline du Nord (3 %)	Colorado (4 %)	Berlin (4 %)	Alsace (4 %)	Piémont (1 %)
Bade-Wurtemberg (2 %)	Caroline du Nord (2 %)	Mississippi (3 %)	Vorarlberg (3 %)	Colorado (4 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (4 %)	Nouveau-Mexique (1 %)
Picardie (2 %)	Franche-Comté (2 %)	Colorado (2 %)	Kanto (2 %)	Bavière (3 %)	Hesse (3 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (1 %)
Bavière (2 %)	Rhénanie-Palatinat (2 %)	Rhénanie-Palatinat (1 %)	Washington (2 %)	Idaho (3 %)	Sud-Est Angleterre (3 %)	Jihozapad (1 %)
Sud-Est Angleterre (2 %)	Colorado (2 %)	Rhône-Alpes (1 %)	Hesse (2 %)	Provence-Alpes-Côte d'Azur (2 %)	Missouri (3 %)	Moravsko-slezsko (1 %)
Ohio (2 %)	Kentucky (2 %)	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (1 %)	Schleswig-Holstein (2 %)	Mississippi (2 %)	Colorado (2 %)	Israël (1 %)

Source : Calculs effectués à partir des données de la *Base de données de l'OCDE sur les brevets*.

Figure 1.32. **Régions fonctionnelles suisses, recensées sur la base des liens économiques (1990-2005)**



Source : calculs fondés sur les données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse.

1.5. Conclusion et incidences sur l'action des pouvoirs publics

Les défis politiques à relever en Suisse concernant les régions sont moins aigus que ceux qu'affrontent nombre de pays membres de l'OCDE. La dichotomie entre zones urbaines et rurales est relativement peu marquée en Suisse : la majeure partie de la population réside dans des régions intermédiaires, les villes sont plutôt petites et les zones rurales ne sont pas aussi reculées que dans beaucoup d'autres pays membres de l'OCDE. Certes, le relief montagneux dresse des obstacles géographiques, mais les zones rurales ne sont jamais très éloignées des villes et agglomérations. Les disparités régionales sont assez limitées, chaque région pouvant bénéficier, au moins dans une certaine mesure, de services publics et privés. Si le PIB par habitant est plus élevé dans les régions urbaines que dans les zones rurales, son niveau dans l'ensemble des régions suisses reste très élevé par rapport à un grand nombre de régions des pays membres de l'OCDE. Les zones rurales ne sont pas confrontées au problème du dépeuplement (qu'ignorent également, d'ailleurs, les autres régions de la Suisse) ; enfin, la

question du vieillissement s’y pose avec moins d’acuité que dans plusieurs autres régions de l’OCDE. Ces divers éléments laissent à penser qu’un certain nombre de difficultés que les pouvoirs publics doivent affronter en matière de développement régional dans les pays membres de l’OCDE ne se posent pas en Suisse.

Croissance de la productivité du travail : le défi que la Suisse doit à l’évidence relever pour améliorer les performances économiques de ses régions. Ces dernières affichent des écarts considérables à cet égard. Si dans certaines régions – en particulier Bâle-Ville – cette productivité est élevée et continue d’augmenter, elle est en perte de vitesse dans plusieurs autres, qui enregistrent des taux de croissance de la productivité inférieurs à ceux de nombreuses régions de l’OCDE. Une amélioration y est indispensable pour renforcer la croissance, aujourd’hui très lente, de la productivité du travail pour l’ensemble du pays. Une telle amélioration contribuerait en outre à surmonter quelques unes des disparités économiques régionales constatées depuis une dizaine d’années, certains des cantons aux revenus les plus élevés pouvant également revendiquer les taux de croissance économique les plus forts. Les chapitres 2 et 3 traiteront principalement des initiatives susceptibles d’améliorer la croissance de la productivité.

Les politiques mises en œuvre pour obtenir une meilleure croissance de la productivité du travail dans les régions devront tenir compte des disparités économiques entre zones urbaines, intermédiaires et rurales. Les spécialisations économiques des régions sont différentes, et liées à leurs caractéristiques : comme dans les autres pays membres de l’OCDE, les régions urbaines se spécialisent généralement davantage dans les services, qui nécessitent beaucoup de main-d’œuvre et peu d’espace, tandis que les zones rurales privilégient des activités exigeantes en ressources : production de biens, agriculture et tourisme ; quant aux régions intermédiaires, elles sont spécialisées dans des industries manufacturières plus traditionnelles, comme le textile, les produits alimentaires et les machines. Ces spécialisations sectorielles influent sur la productivité régionale : les régions urbaines, par exemple, sont souvent axées sur des secteurs où la productivité du travail est élevée. Il existe par ailleurs une corrélation manifeste entre les emplois de haute technicité, généralement concentrés dans les zones urbaines, et une forte croissance de la productivité. Il importe que les politiques visant à améliorer la productivité prennent en considération ces différences régionales ; les régions ont besoin d’une diversification adaptée, magnifiant les points forts des unes ou des autres, et selon laquelle la stimulation de nouveaux secteurs ne se justifierait qu’en prenant en compte les atouts et caractéristiques économiques existants.

Les relations économiques fonctionnelles se sont développées à une échelle qui dépasse la plupart des frontières cantonales. Les déplacements pendulaires, les activités économiques et les retombées de connaissances interviennent dans des zones généralement plus vastes que les cantons. Ces espaces fonctionnels reposent sur les interconnexions économiques : pour de nombreuses entreprises, par exemple, Bâle et Zurich ne constituent pas des régions économiques distinctes, mais un seul et même réservoir de connaissances, de partenaires et de clients potentiels. Il s'ensuit que les différents acteurs infranationaux (municipalités, territoires infracantonaux et cantons), ainsi que les politiques qui y sont appliquées, sont de plus en plus intimement liés. Cette situation n'est pas sans conséquences sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de coopération entre les cantons et à d'autres niveaux, et sur le degré de regroupement des unités territoriales pour l'application des politiques régionales en Suisse. Ces régions fonctionnelles gravitent autour de plusieurs pôles : elles sont donc polycentriques. L'un des défis que les politiques régionales pourraient être amenées à relever en Suisse consisterait à tirer parti des complémentarités inhérentes à cette polycentricité. En ce qui concerne Bâle et Zurich, il pourrait s'agir des rôles complémentaires de ces deux villes en tant que portes d'accès : la première dans le domaine des connexions internationales par chemin de fer, la seconde dans celui du transport aérien. Dans ce contexte, il est indispensable de disposer d'une infrastructure de transport efficace permettant de relier les différents centres entre eux, mais aussi les centres plus modestes à ces deux portes d'accès du trafic international. Les petites agglomérations doivent avoir un rôle complémentaire, et assumer des fonctions dont ne peuvent se charger des villes telles que Zurich ou Bâle. La politique régionale de la Suisse pourrait jouer un rôle dans la « gestion » de ces complémentarités, afin d'améliorer la croissance de la productivité de l'ensemble de la Suisse. Le chapitre 2 montre comment les politiques régionales peuvent y contribuer.

Notes

1. La région lémanique se compose des cantons de Vaud, Valais et Genève ; l'Espace Mittelland se compose des cantons de Berne, Fribourg, Soleure, Neuchâtel et Jura ; la Suisse du Nord-Ouest se compose des cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Argovie ; la Suisse orientale se compose des cantons de Glaris, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Saint-Gall, Grisons et Thurgovie ; la Suisse centrale se compose des cantons de : Lucerne, Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald et Zoug. Les régions de Zurich et du Tessin correspondent aux cantons éponymes.
2. Les régions à prédominance urbaine sont celles dans lesquelles moins de 15 % de la population résident dans des communes d'une densité de population inférieure à 150 habitants au km². Les régions intermédiaires sont celles dans lesquelles de 15 à 50 % de la population résident dans des municipalités d'une densité démographique inférieure à 150 habitants au km². Les régions à prédominance rurale sont celles dans lesquelles plus de 50 % de la population résident dans des municipalités d'une densité démographique inférieure à 150 habitants au km².
3. Les régions à prédominance urbaine sont Genève, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Zurich et Zoug. Les régions intermédiaires sont : Vaud, Berne, Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Thurgovie, Lucerne, Schwytz, Nidwald et Tessin. Les régions à prédominance rurale sont : Valais, Jura, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons, Uri et Obwald.
4. La Région lémanique comprend les cantons de Vaud, du Valais et de Genève, qui sont respectivement intermédiaire, à prédominance rurale et à prédominance urbaine.
5. À l'exception du canton urbain d'Argovie, qui présente un coefficient de spécialisation de 1.04 % dans les produits du bois, ce qui le situe légèrement au-dessus de la moyenne nationale pour ce secteur d'activité.
6. Cela s'applique à 10 des 12 cantons pour les services financiers et à 11 des 12 cantons pour les transports et les télécommunications.

7. Pour la période 1999-2006, le canton suisse dont la croissance de la productivité a été la plus faible est Lucerne (-0.2 %) et celui dont la croissance de la productivité a été la plus forte est Bâle-Ville (5.5 %).
8. Le cas de Saint-Gall est un peu particulier à cet égard : bien qu'un important flux de navetteurs aille de ce canton à Zurich, un flux sensiblement égal se rend d'autres cantons vers Saint-Gall, ce qui donne un flux net inférieur à 10 %. Compte tenu de l'importance des flux réels, on pourrait cependant considérer que les marchés de l'emploi de Saint-Gall et de Zurich sont interconnectés.
9. La quote-part de la main-d'œuvre transfrontalière est limitée dans les autres cantons également, comme c'est le cas pour Zurich et Berne (0.8 % et 0.3 % respectivement) (données de l'Office fédéral de la statistique – Suisse).
10. À l'exception de Fribourg : la quote-part de l'emploi dans ce secteur est légèrement inférieure à la moyenne nationale.
11. À l'exception de Zoug, qui n'est pas spécialisé dans l'agriculture, ni dans les produits du bois.
12. L'Observatoire européen des clusters montre dans quelle mesure les grappes d'entreprises ont atteint la masse critique spécialisée en recourant à des mesures de ces trois facteurs et en attribuant à chaque *cluster* zéro, une, deux ou trois « étoiles », en fonction du nombre de critères respectés. La mesure de la « taille » utilise la quote-part de l'emploi européen total comme indicateur et indique si un *cluster* se situe dans le peloton de tête de 10 % de l'ensemble des *clusters* européens dans la même catégorie en termes de nombre d'employés. Ceux qui se situent dans les 10 % de tête reçoivent une étoile. La mesure de la « spécialisation » se fonde sur la proportion d'emplois dans une catégorie de *clusters* d'une région par rapport au nombre d'emplois total dans cette même région, en opérant la comparaison avec la proportion du nombre d'emplois total en Europe dans cette catégorie de *clusters* par rapport au nombre total d'emplois en Europe. Si une catégorie de grappes, dans une région donnée, a un quotient de spécialisation de deux ou plus, elle reçoit une étoile. La « focalisation » indique dans quelle mesure l'économie régionale est concentrée sur les industries comprenant la catégorie de *clusters* considérée. Le nombre d'emplois total dans le *cluster* est comparé au nombre total d'emplois dans la région. Les *clusters* qui se situent dans le peloton de tête de 10 % à cet égard se voient octroyer une étoile.
13. Les grappes d'entreprises mentionnées ici sont toutes des « trois étoiles » selon les critères de l'Observatoire européen des clusters.

14. Étant donné que les demandes de brevets conjoints peuvent être présentées par plus de deux acteurs, il peut se produire que les brevets soient détenus en commun par des acteurs se trouvant dans la même région, dans d'autres régions suisses et dans des régions extérieures à la Suisse, ce qui explique que le total ne corresponde pas à 100 %.
15. Le Grand Genève se compose ici de Genève, Vaud, Fribourg et Valais ; le Grand Berne se compose de Berne, Neuchâtel et Lucerne ; le Grand Bâle se compose de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Jura ; le Grand Zurich se compose de Zurich, Argovie, Zoug, Schaffhouse, Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Grisons et Uri.

Bibliographie

Mathä, T. et L. Wintr (2008), "Commuting Flows Across Bordering Regions: A Note", *Applied Economic Letters*, pp. 1-4.

OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse 2002*, Éditions OCDE, Paris.

UBS Suisse (2009), *La Suisse en chiffres*, UBS SA.

Chapitre 2

Une nouvelle politique régionale en Suisse

La Suisse a mis en place une Nouvelle politique régionale (NPR) afin de soutenir plus efficacement la création de valeur ajoutée au niveau régional. Ce chapitre examine quatre méthodes pour en optimiser l'impact : i) extension de la couverture territoriale de la NPR afin de réduire la fragmentation économique et de favoriser un développement polycentrique ; ii) conception d'incitatifs plus efficaces en faveur de la coopération intercantonale afin de faciliter les synergies entre les différents volets de l'action publique au sein de zones économiques fonctionnelles ; iii) renforcement de la coordination avec les politiques sectorielles, éventuellement au moyen d'une coordination formelle (voire, le cas échéant, d'une fusion) de la NPR et de la politique d'agglomérations, ainsi que d'une harmonisation plus poussée de la NPR et de la politique agricole ; iv) mise sur pied d'une capacité stratégique de gestion et d'évaluation aux niveaux fédéral et cantonal, tout en respectant le principe suisse de subsidiarité.

Messages clés du chapitre 2

La Nouvelle politique régionale (NPR) accorde nettement moins d'importance aux infrastructures et à l'aide financière pour privilégier un soutien économique axé sur la création de valeur ajoutée ; or, dans ce contexte, des mesures complémentaires peuvent contribuer à optimiser l'impact de cette politique dans la pratique :

- L'extension de la **couverture territoriale** de la NPR serait susceptible de réduire la fragmentation économique et de favoriser un développement polycentrique. L'attention portée actuellement aux zones rurales, montagneuses et frontalières pourrait englober l'ensemble du territoire suisse, afin de mieux prendre en compte les liens réels ou potentiels entre les régions, notamment les liens entre zones urbaines et zones rurales.
- La mise en place d'incitatifs plus efficaces en faveur de la **coopération intercantonale** facilitera les synergies entre les différents volets de l'action publique au sein de zones économiques fonctionnelles. On pourrait en outre encourager une intensification de la collaboration en prévoyant que les incitations financières s'accompagnent d'une assistance technique et d'initiatives visant à diffuser des informations sur les projets fructueux de développement à l'échelle intercantonale.
- Une meilleure **coordination avec les politiques sectorielles** renforcera l'effet de levier de la NPR. On pourrait envisager une coordination formelle (voire éventuellement une fusion) entre la NPR et la politique d'agglomération, assortie, par ailleurs, d'une collaboration plus étroite entre la NPR et la politique agricole (l'objectif étant d'inscrire cette dernière dans le contexte plus large de la politique rurale).
- La mise sur pied d'une **capacité stratégique de gestion et d'évaluation**, aux niveaux fédéral et cantonal, pourrait faire le lien entre l'engagement des autorités fédérales d'assurer aux cantons des conditions-cadres satisfaisantes et une responsabilité opérationnelle, tout en respectant le principe suisse de subsidiarité.

C'est dans les années 1970 – c'est-à-dire lorsque les notions de planification de l'espace et de politique régionale ont été introduites séparément dans la Constitution par le biais d'amendements (OCDE, 2002) – que les pouvoirs publics suisses ont commencé à s'intéresser aux aspects régionaux. La Loi sur l'aménagement du territoire (1979) et les Grandes lignes de l'organisation du territoire qui ont suivi (en 1996) donnaient la priorité à une utilisation efficiente de l'espace géographique et à une harmonisation du développement de l'ensemble du

pays en s’inspirant du principe de « concentration décentralisée », dérivée de l’ancienne politique régionale menée, qui favorisait les prêts et investissements d’infrastructure pour attirer des entreprises dans les régions rurales et montagneuses (tableau 2.1 et encadré 2.1). L’aménagement du territoire a d’abord eu pour objectif d’organiser les zones urbaines et de protéger les zones rurales d’une extension anarchique des villes, alors que la politique régionale s’efforçait d’apporter un soutien aux infrastructures dans les régions montagneuses éloignées. Avec le temps, la politique d’aménagement du territoire s’est plutôt orientée vers la coordination territoriale du développement des infrastructures, la politique régionale s’étant, quant à elle, élargie à l’ensemble des régions économiquement défavorisées.

Tableau 2.1. **Aménagement du territoire et politique régionale en Suisse avant la NPR**

	Aménagement du territoire	Politique régionale
Base juridique	Loi sur l’aménagement du territoire (1979) Grandes lignes de l’organisation du territoire (1996)	Loi fédérale sur l’aide à l’investissement dans les régions de montagne (LIM, 1974)
Objectifs	Utilisation efficiente d’un territoire aux dimensions limitées et réduction des coûts externalisés Harmonisation du développement dans l’ensemble du pays (« concentration décentralisée »)	Aide aux régions montagneuses et rurales, l’accent étant mis sur les infrastructures afin d’attirer les entreprises
Instruments	Loi-cadre fédérale Plans cantonaux Plans municipaux (seuls plans d’utilisation du territoire pour le zonage)	Prêts en faveur des infrastructures dans les régions montagneuses Garanties de prêts et bonifications d’intérêts pour les PME
Acteurs principaux	Cantons et municipalités	Cantons et groupes de municipalités

Encadré 2.1. Instruments de l'« ancienne » politique régionale de la Suisse

Les nombreuses politiques appliquées de longue date – depuis la péréquation fiscale et la politique agricole jusqu'aux investissements publics dans les infrastructures cantonales – ont contribué à l'équité entre les régions en ciblant le soutien sur certaines d'entre elles. Les subventions, prêts et exonérations fiscales prévus actuellement aux termes de la Nouvelle politique régionale (NPR) remplacent ou intègrent les instruments ci-après, utilisés dans le cadre de l'ancienne politique régionale :

- **Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LIM, adoptée en 1974 et actualisée en 1997) :** cette loi permettait l'obtention de prêts à taux d'intérêt réduit, voire nul, pour financer au maximum 50 % des investissements à l'appui d'infrastructures de base ou nécessaires au développement dans 54 régions de montagne. Une contribution financière d'au moins 25 % était demandée aux cantons.
- **Aide aux entreprises dans les régions de montagne :** les PME, les hôtels et les établissements de soins pouvaient bénéficier de garanties de prêts et de bonifications d'intérêts.
- **Soutien aux régions en phase de transition économique :** les projets du secteur privé qui permettaient la création ou le maintien d'emplois dans des régions économiquement faibles bénéficiaient de garanties, de bonifications d'intérêts et d'allègements fiscaux.
- **RegioPlus :** ce mécanisme a apporté un soutien aux améliorations structurelles dans les zones rurales par le cofinancement d'environ 150 projets locaux ou régionaux réunissant des acteurs des secteurs public et privé dans différents domaines d'activité. Les premiers bénéficiaires en furent le tourisme et les centres régionaux de compétences pour les PME. La Confédération a fourni en moyenne 34 % du financement des projets, les cantons 12 % ; les montants restants provenaient de sources privées, y compris de particuliers. RegioPlus a été incorporé dans la NPR.
- **InnoTour :** mécanisme d'assistance financière aux PME, destiné à promouvoir l'innovation dans le secteur du tourisme pour l'ensemble de la Suisse. Les projets doivent impliquer plusieurs partenaires, tenus d'en assurer le financement à hauteur de 50 % au minimum. Cet instrument, également utilisé dans les domaines de l'éducation et de la formation, existe toujours ; son financement représente CHF 21 millions pour la période 2008-2011.

Encadré 2.1. Instruments de l'« ancienne » politique régionale de la Suisse (suite)

- **INTERREG, URBACT et ESPON** sont des programmes de l'Union européenne (UE) mis en place à l'appui de la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale, entre des régions d'Europe. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, la Suisse participe activement à ces programmes. Elle a contribué à quelque 500 projets, par le biais d'INTERREG, entre 2000 et 2006.

Sources : OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse 2002*, Éditions OCDE, Paris ; Gerster, R. et A. Haag (2003), *Diminishing the Digital Divide in Switzerland ICT-Policies, Practices and Lessons Learnt*, Direction du développement et de la coopération de la Suisse ; Commission européenne (2008), « Evaluation finale du programme suisse Regio Plus », *FlashNews : Observatoire Leader+*, magazine de la Commission européenne, DG Agriculture et développement rural, N. 74, 15 février ; Scheidegger, E. (2004), « Can the State Promote Innovation in Tourism? Should It? The Example Of Switzerland », exposé présenté lors de la Conférence sur l'innovation et la croissance dans le secteur du tourisme, 18-19 septembre 2003, Lugano, Suisse ; SECO (2009), « Étude de monitoring OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport général », mai 2009 ; Communiqué de presse Europa (2008), « Danuta Hübner Encouragees Switzerland to Step Up Co-operation with EU », 10 novembre.

Pendant la première moitié des années 1990, la politique régionale de la Suisse a cessé de viser à la redistribution pour privilégier l'efficience, la compétitivité et la création de valeur ajoutée dans les zones rurales. Ce glissement a été officialisé avec l'adoption de la Nouvelle politique régionale (NPR), qui encourage une approche endogène axée sur la croissance, faisant la part belle à l'ouverture des marchés, aux capacités d'exportation et à la compétitivité. Fondée sur une loi de 2006 et lancée en 2008, la NPR est l'illustration d'un processus de réforme en cours dans de nombreux pays membres de l'OCDE (tableau 2.2). Dans la plupart des cas, l'abandon des subventions sectorielles de type descendant au profit d'investissements intersectoriels intégrés de type ascendant constitue une démarche complexe, susceptible de prendre diverses formes (encadré 2.2). Le présent chapitre se propose d'examiner la nouvelle approche que représente la NPR, ainsi que les défis et les opportunités qui s'y rattachent.

Tableau 2.2. Approches anciennes et actuelles en matière de politique régionale dans les pays membres de l'OCDE et en Suisse

	OCDE		Suisse	
	Ancienne approche	Nouvelle approche	Politique régionale antérieure	NPR
Objectif	Redistribution des régions les plus riches vers les plus pauvres	Aider la totalité des régions à optimiser les atouts qui les rendent compétitives	Aider les régions rurales et montagneuses à se doter d'infrastructures afin d'attirer les entreprises	Renforcer la compétitivité des régions, leurs capacités d'exportation et la création de valeur ajoutée
Portée géographique	Régions « à la traîne »	Ensemble des régions	Régions rurales et montagneuses	Régions rurales et montagneuses (ce qui exclut les grandes zones urbaines, pouvant bénéficier d'une politique distincte visant les agglomérations) et régions frontalières
Unité ciblée pour l'intervention des pouvoirs publics	Régions administratives	Régions économiques fonctionnelles	Niveau infracantonal (régions LIM)	Cantons et régions
Instruments	Subventions et aide directe à différentes entreprises	Association d'investissements en actifs corporels et incorporels	Prêts axés sur l'infrastructure dans les régions montagneuses, garanties de prêts et bonifications d'intérêts pour les PME, subventions pour la mise en œuvre de projets	Trois piliers: i) soutien aux points forts économiques de la région ; ii) coordination des politiques sectorielles ; iii) renforcement des capacités
Type de gouvernance	Centralisée, descendante	Ascendante, axée sur la collaboration	Plans régionaux	Programmes cantonaux, fondés sur des contrats entre la Confédération et les cantons

Encadré 2.2. Réformes des politiques régionales dans les pays membres de l'OCDE

Plusieurs pays sont influencés, directement ou indirectement, par l'évolution de la politique de l'UE en faveur d'investissements publics plus sélectifs, ciblant de préférence les avantages compétitifs des régions. Si tous les pays ont en principe à cœur de promouvoir la croissance nationale tout en maintenant les disparités régionales à des niveaux supportables aux plans politique et social, les réformes des politiques régionales se présentent différemment selon les pays membres de l'OCDE :

- **Intégration plus efficace des politiques sectorielles par l'administration centrale.** Les efforts visant à instaurer dans les régions un ensemble plus cohérent de politiques sectorielles ont parfois abouti à la définition d'approches nationales et régionales en matière d'aménagement du territoire (par exemple : Plans d'ensemble nationaux de développement au Japon, Politique nationale et Plans régionaux d'aménagement du territoire au Portugal) ou à diverses formes de coordination interministérielle des politiques sectorielles (au niveau national, avec l'élaboration du Cadre de référence stratégique national dans les pays de l'Union européenne, et au niveau régional, par la coordination des entités déconcentrées de différents ministères).
- **Adaptation des politiques sectorielles à des besoins régionaux spécifiques.** Des mesures ont été prises afin de mieux prendre en compte les besoins régionaux pendant l'élaboration des politiques sectorielles nationales. On citera, en particulier, les expérimentations en zones rurales (« *rural proofing* »), dont l'objectif était de déterminer si une politique était susceptible d'avoir des conséquences positives ou négatives sur les régions rurales et si elle apportait une réponse appropriée aux problèmes de développement rural (par exemple : la « Lentille rurale » au Canada, le Comité sur la politique rurale en Finlande, ou la Stratégie de développement rural en cours d'élaboration en Suède).
- **Élaboration d'outils régionaux permettant d'atteindre les objectifs nationaux des pouvoirs publics.** Outre les politiques mises en œuvre dans les domaines du tourisme ou de l'environnement, que les gouvernements ont tendance à lier plus directement aux caractéristiques géographiques des régions, d'autres initiatives commencent à voir dans les dynamiques régionales une composante essentielle dans le choix d'une ligne d'action. C'est dans le domaine de la science et de la technologie, ainsi que dans le secteur industriel, que l'on trouve certains des exemples les plus frappants : les pouvoirs publics, plus sensibles depuis quelques temps à la notion de proximité, adoptent plus souvent des instruments régionaux à l'appui de leurs politiques d'innovation (par exemple : Centres d'expertise en Finlande, VINNVÅXT en Suède, BioRegio en Allemagne, projet de *clusters* industriels du ministère japonais de l'Économie, du commerce et de l'industrie).

2.1. L'approche de la NPR : des objectifs précisés et des instruments renouvelés

2.1.1. Focalisation de la politique

La Nouvelle politique régionale (NPR) représente une réorientation importante des priorités : la redistribution des ressources des régions les plus fortes vers les plus fragiles cède la place à la promotion des possibilités de croissance endogènes de ces dernières. La NPR a pour objectif d'aider les régions rurales, montagneuses et frontalières à améliorer leur compétitivité et à générer de la valeur ajoutée. La réduction des disparités est censée découler indirectement d'une meilleure compétitivité régionale. Les régions rurales suisses assument généralement un rôle important dans les activités économiques (par exemple : agriculture, ressources naturelles, produits du bois, énergie et construction) dont la productivité est relativement faible et le pourcentage d'exportations peu élevé (voir section 1.3). Or, la NPR présuppose que la prospérité et le potentiel de développement dépendent des activités économiques axées sur la production de biens et services exportables (hors d'un canton, ou hors du pays).

Entrée en vigueur en 2007, la réforme du système de péréquation budgétaire (RPT) est considérée comme un moyen de définir plus précisément les objectifs de l'action publique dans différents ministères fédéraux (voir encadré 2.3). Plus particulièrement, elle permet une répartition claire de ces objectifs entre le nouveau système de péréquation budgétaire (qui vise à assurer l'équité entre les cantons) et la NPR (censée accroître la compétitivité des régions). L'objet de la réforme du système de péréquation consistait à établir le cadre permettant à la NPR de privilégier la compétitivité des régions et la création de valeur ajoutée. Elle a en outre renforcé les mesures d'incitation à l'intention des cantons, afin que ceux-ci élargissent leur assiette fiscale, par exemple en attirant de nouvelles entreprises (Kirchgässner, 2007).

Encadré 2.3. Réforme du système de péréquation budgétaire (RPT)

Les réformes conçues par la Suisse en matière de fédéralisme financier, à la fin des années 1980, ont été adoptées en trois étapes : 2003, 2006 et 2007. Le vote de 2003 portait sur les amendements constitutionnels nécessaires à la mise en œuvre de la réforme, celui de 2006 sur les amendements juridiques à apporter à la coopération intergouvernementale dans différents secteurs de l'action publique, le troisième (2007) sur le volume des fonds de compensation réintroduits en 2003 et sur les règles applicables en la matière. Le gouvernement a présenté la réforme globale aux électeurs sous la forme de quatre grands « volets » :

- **Plusieurs secteurs relevant des pouvoirs publics** – éducation, sécurité sociale, infrastructures de transport, etc. – précédemment financés et réglementés conjointement par la Confédération et les cantons **sont placés sous la responsabilité exclusive** de la Confédération **ou** des cantons. Étant donné que la Confédération finançait sa part des tâches communes par le biais d'un ensemble de subventions intergouvernementales, le « désenchevêtrement des tâches » s'est traduit par une diminution des subventions d'environ 40 % par rapport au niveau antérieur à la réforme.
- Un **nouveau système de péréquation budgétaire** a été mis en place, composé de deux éléments : *i*) un fonds de péréquation horizontale financé par les cantons dont le potentiel de ressources fiscales est supérieur à la moyenne, et prévoyant un apport financier aux cantons dont le potentiel est inférieur à la moyenne ; *ii*) un fonds de péréquation verticale financé par la Confédération, au bénéfice des cantons dont le potentiel fiscal est très faible ou dont les coûts infrastructurels ou socio-démographiques (éducation, protection sociale, etc.) sont supérieurs à la moyenne. Afin de compenser le coût que représente ce fonds de péréquation verticale, le gouvernement fédéral a ramené de 30 à 17 % la participation des cantons à l'impôt fédéral sur le revenu.
- Les autorités fédérales ont obtenu le **droit de contraindre les cantons à accepter une collaboration horizontale** et un financement conjoint dans certains domaines de l'action publique, comme l'enseignement supérieur et les soins de santé ; l'objectif consiste à réduire les coûts externes, à éviter qu'un canton bénéficie de prestations sans contrepartie et à améliorer les échanges de services entre cantons.
- Enfin, un certain nombre de **techniques de gestion publique et de nouvelles techniques de gestion des finances publiques** ont été introduites dans les autres secteurs de l'action publique où la coopération Confédération-cantons reste nécessaire : comptabilité analytique (méthode des coûts standard) ou contrats axés sur le rendement. Dans ce dernier cas, les objectifs des pouvoirs publics – par exemple sur la protection de l'environnement – ont été définis conjointement par la Confédération et les cantons, la mise en œuvre incombant aux cantons.

Encadré 2.3. Réforme du système de péréquation budgétaire (suite)

Par ailleurs, la création d'un fonds de compensation des « charges excessives » vise à indemniser, pendant une période pouvant s'étendre sur 28 ans, les cantons pour lesquels la réforme a entraîné des pertes nettes. Une nouvelle règle budgétaire prévoit en outre que le fonds de péréquation verticale doit correspondre approximativement aux deux tiers du fonds de péréquation horizontale. Après plusieurs modifications concernant aussi bien le fond que le titre de la réforme, celle-ci a pris pour appellation officielle « Réforme de la péréquation budgétaire et de la répartition des tâches ». Tous les quatre ans le Parlement doit se prononcer sur l'ampleur globale de la péréquation. Bien que la réforme ait porté sur le volet « dépenses » du budget fédéral – et l'apport de ressources financières aux cantons – le système fiscal fédéral, la répartition des impôts entre les différents niveaux administratifs et les prérogatives des cantons en matière de prélèvement fiscal n'ont pas changé, si ce n'est que la part cantonale dans l'impôt fédéral sur le revenu a été revue à la baisse.

La « nouvelle péréquation budgétaire » a constitué l'une des réformes institutionnelles et budgétaires les plus ambitieuses depuis la création de la Confédération. Plus de 15 années ont été nécessaires, depuis ses débuts modestes dans les administrations fédérales et cantonales, jusqu'à la modification d'un huitième de la Constitution suisse. De par sa durée, le processus de réforme a permis l'intégration de toutes les parties prenantes concernées ; il s'est en outre révélé suffisamment souple pour répondre aux nouveaux défis qui se posent aux gouvernants, comme la crise de la dépense publique dans les grandes villes. Loin de susciter l'apparition d'un bloc d'hostilité, la réforme a donné lieu au contraire à plusieurs situations gagnant-gagnant et a affaibli ou divisé les possibilités de veto qui subsistaient en limitant et en identifiant clairement les perdants. Le soutien de quelques responsables politiques, aux niveaux fédéral et cantonal, ainsi que le leadership du ministère des Finances et de plusieurs économistes pendant la phase conceptuelle, ont contribué au maintien du processus sur ses rails. La chronologie choisie a rendu les différentes étapes plus digestes pour les électeurs, même si le déroulement de la réforme avait été globalement arrêté dès le premier vote sur les amendements constitutionnels. Désormais adoptées, les étapes de la réforme sont actuellement mises en œuvre sans réelle opposition, sauf pour ce qui concerne l'obligation de collaborer à l'échelle des cantons (qui figure à nouveau dans le débat politique) et les problèmes techniques liés à la définition du « potentiel de revenu fiscal ». Enfin, le processus a incité plusieurs cantons à réformer les relations qu'ils entretiennent au plan financier avec leurs communes et à rendre plus efficiente la gestion des finances publiques locales. L'un dans l'autre, la portée de la réforme était inhabituelle ; il est par conséquent difficile de déterminer dans quelle mesure son adoption réussie est due au contexte propre à la Suisse ou à des circonstances favorables.

Source : texte adapté de OCDE (2009) « Reforming Fiscal Relations in Switzerland : the 'New Fiscal Equalisation' (draft note) », COM/CTPA/ECO/GOV(2009)14, OCDE, Paris.

2.1.2. Cible géographique

La NPR vise trois catégories de régions¹ :

- Première cible : les **régions rurales et montagneuses**, qui comprennent la plus grande partie du territoire de la Suisse ; sont exclus les grandes agglomérations de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève, ainsi que les cantons urbains d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Soleure, Zoug et Zurich. Les cantons peuvent demander, à titre exceptionnel, que les fonds de la NPR soient utilisés au bénéfice de zones exclues. Les sept cantons urbains ont également la possibilité de solliciter des fonds prévus au titre de la NPR s'ils peuvent apporter la preuve que les zones censées en bénéficier rencontrent des difficultés structurelles similaires à celles des cibles habituelles de la NPR. Par ailleurs, certaines parties des cantons d'Argovie et de Zurich ont été jugées admissibles à un soutien financier au titre de la NPR pour les années 2008-2011 ; les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne perçoivent ce type de soutien afin de favoriser la coopération transfrontalière et interrégionale. Le rayon d'action de la NPR englobe les petites et moyennes agglomérations, moteurs importants du développement économique de leur région et, de ce fait, fondées à recevoir ce soutien. En dernier ressort, c'est aux cantons qu'il appartient de désigner celles de leurs régions qui seront admissibles à un soutien NPR.
- Deuxième cible géographique : les **régions frontalières**. Dans le cadre du programme INTERREG IV, tous les cantons ont la possibilité de coopérer avec des partenaires européens. Les cantons frontaliers peuvent le faire par le biais de programmes transfrontaliers (INTERREG IV A), et la totalité des cantons par l'intermédiaire de programmes transnationaux (INTERREG IV B) et interrégionaux (INTERREG IV C). Actuellement, quatre régions participant au programme INTERREG IV A couvrent la totalité des zones frontalières suisses : France-Suisse, Italie-Suisse, Haut Rhin, Alpes rhénanes – Lac de Constance – Haut Rhin. La Suisse participe en outre à deux programmes INTERREG IV B (Espace alpin et Europe du Nord-Ouest), ainsi qu'aux programmes INTERACT, ESPON et URBACT, instaurés à l'initiative de l'Union européenne pour la coopération territoriale en Europe.
- Enfin, la Confédération peut proposer des allègements fiscaux à **30 régions confrontées à des problèmes structurels spécifiques**, par exemple des revenus faibles et/ou un taux de chômage élevé. Les régions éligibles ont été déterminées conjointement par la

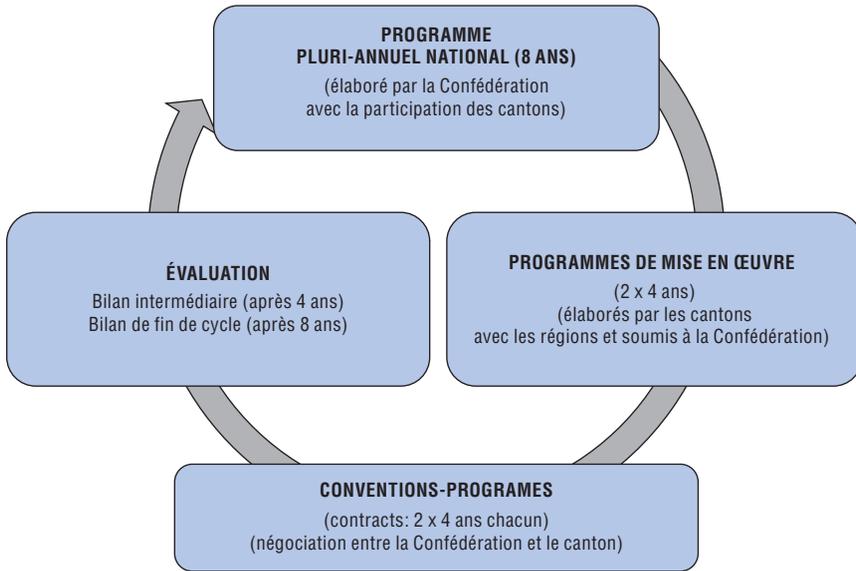
Confédération et les cantons. Quelque 10 % de la population suisse résident dans ces 30 régions, situées dans 11 cantons (canton du Jura dans sa totalité, certaines régions de Berne, Lucerne, Uri, Glaris, Soleure, Saint-Gall, Grisons, Tessin, Valais et Neuchâtel). Pendant une période de transition prenant fin en 2010, des concessions partielles sont possibles pour les régions qui seront finalement exclues (par exemple : Schaffhouse, Thurgovie, secteurs de Saint-Gall proches de l'aéroport de Zurich) (Regiosuisse, n.d. ; Landolf *et al.*, n.d.).

Parmi les objectifs politiques clairement définis de la NPR figurait celui d'agir au niveau supra-cantonal afin de renforcer la cohérence géographique et la fonctionnalité économique. On peut ainsi supposer que les cantons ne doivent pas limiter leurs activités aux frontières administratives, mais au contraire chercher à intervenir au niveau des régions économiques fonctionnelles. Les cantons sont incités à inclure dans leurs programmes des initiatives élaborées en commun ou mises en œuvre par plusieurs cantons. À l'intérieur des cantons, les programmes NPR s'appliquent essentiellement aux « régions », même si la définition de ces dernières peut varier d'un canton à l'autre. Aux termes de la Loi sur la politique régionale, on entend par « régions » des « groupes de cantons » (et de municipalités). La plupart des « régions » sont des associations ou des corporations intercommunales finançant une gestion régionale conjointe (au moyen de fonds cantonaux ou provenant des différentes municipalités). La majorité des cantons ont instauré des accords de services avec leurs régions ; toutefois, certains cantons de dimensions modestes appliquent la NPR sans former de régions.

2.1.3. Acteurs et instruments

La NPR repose sur le principe de subsidiarité. La politique régionale étant une tâche partagée, il incombe au gouvernement fédéral de fournir les **grandes orientations**, de fixer les objectifs stratégiques et de (co)financer des programmes et projets, tandis que les cantons se chargent de la **mise en œuvre de la politique** (toutefois, ainsi que nous le soulignons plus loin, les cantons ont apporté leur contribution à l'élaboration du programme NPR national pluriannuel, ce qui semble indiquer qu'ils ont un rôle à jouer dans la conception de la ligne d'action à adopter) (figure 2.1). La même constatation vaut en ce qui concerne, par exemple, la Politique de cohésion de l'UE : le dialogue existe entre l'UE, les pays membres et les régions sur la formulation des programmes découlant de la politique régionale, leur exécution restant à la discrétion des pays et des régions.

Figure 2.1. **Élaboration des programmes relevant de la NPR, menée conjointement par la Confédération, les cantons et les régions**



Source : Figure élaborée à partir du document Regiosuisse « Collaboration Confédération/cantons en matière de conception, de mise en œuvre et d’invitation », www.regiosuisse.ch/politique-regionale-ch/processus-d2019application-processus-de-mise-en.

La NPR s’articule autour de trois grands volets :

1. **Le premier volet, axé sur le renforcement économique des régions, reçoit environ 85 % des subventions totales.** Projets et programmes – y compris ceux qui concernent des infrastructures – reçoivent par ce biais un soutien direct. Un tiers du financement est consacré à des projets intercantonaux. Ce premier volet cible les conditions cadres ou préconcurrentielles de l’économie régionale.
2. **Le deuxième volet met l’accent sur la coordination horizontale entre les secteurs et reçoit approximativement 5 à 10 % des financements NPR.** La Nouvelle politique régionale vise au renforcement de la coordination au moyen de mécanismes tels que des accords de coopération ou des commissions intersectorielles pour six secteurs : *i*) agriculture ; *ii*) tourisme ; *iii*) environnement ; *iv*) innovation ; *v*) promotion économique ; *vi*) aménagement du territoire.

3. **Le troisième volet permet de soutenir la mise en œuvre des premier et deuxième volets en favorisant une meilleure connaissance de la politique régionale dans les cantons et les organismes régionaux (5-10 % des financements).** Par le biais d'une société du secteur privé (Regiosuisse), le gouvernement fédéral soutient la constitution de réseaux et le développement de capacités entre les acteurs publics régionaux.

Le premier volet de la NPR fonctionne sur la base de contrats entre la Confédération et les cantons (avec les régions). La mise en œuvre de la Nouvelle politique s'effectue dans le cadre d'un **programme pluriannuel (huit ans)** conçu par le Secrétariat d'État à l'Économie (SECO), avec des contributions des cantons². Ce programme comprend six priorités thématiques mettant l'accent sur certaines zones géographiques (tableau 2.3) ; le transfert de connaissances et les évolutions structurelles dans le domaine du tourisme sont actuellement considérés comme les aspects les plus importants. Le gouvernement fédéral invite tous les cantons à lui soumettre un **programme de mise en œuvre** afin de solliciter un financement. Ces propositions doivent se conformer au programme pluriannuel et satisfaire à différents critères, en prouvant notamment que les cantons consacrent des efforts au développement durable. En 2007, tous les cantons sauf trois y ont participé³. Les programmes proposés n'ont pas été financés intégralement : les cantons avaient sollicité au total CHF 293 millions sous forme de prêts (147 % des fonds disponibles) et CHF 148 millions de subventions (201 % des montants disponibles). Une « **convention-programme** » a été signée entre la Confédération et le canton sur la base du programme de mise en œuvre. Cet accord négocié (portant sur quatre ans) fixe les objectifs, les principales étapes, les processus de gestion, le calendrier et les modalités de financement.

Les subventions, les prêts et les allègements fiscaux sont les trois principaux instruments financiers utilisés pour la mise en œuvre de la NPR. Sur un budget pluriannuel de CHF 405.5 millions pour la période 2008-2011, la NPR attribue CHF 90 millions par an : 40 millions sont affectés aux activités des volets 1, 2 et 3, les CHF 50 millions restants pouvant être utilisés sous forme de prêts à taux préférentiels pour des projets de développement des infrastructures (tableau 2.4). Ces subventions et prêts, auxquels doit correspondre une contribution équivalente des cantons, ne peuvent servir au financement de projets bénéficiant par ailleurs du soutien du gouvernement fédéral (Loi fédérale, 2006). Faute d'une définition uniformisée de la politique régionale dans les pays membres de l'OCDE, et compte tenu de la limitation des données relatives aux composantes potentielles de cette politique, il est difficile de procéder à une comparaison cohérente des budgets que lui consacrent la Suisse et les autres pays

membres de l'OCDE. S'agissant de la Suisse, outre les subventions et les prêts, une réduction de l'impôt fédéral direct peut être accordée aux entreprises privées implantées dans des zones géographiques bien précises (voir plus haut), qui renforcent l'économie et créent des emplois. Les allègements fixés ne peuvent perdurer au-delà de dix ans et ne sont octroyés qu'à la condition que le canton concerné apporte une contribution financière égale à celle de la Confédération (Regiosuisse, n.d.). Sont éligibles les entreprises industrielles et les sociétés de services proches de la production qui jouent un rôle important dans l'économie régionale et créent des emplois. Les cantons déterminent le montant de l'allègement et, si l'entreprise concernée l'accepte, transmettent la demande au SECO. En 2008, ce sont 297 entreprises implantées dans 16 cantons qui ont profité de tels aménagements. Selon les plans d'entreprises, les investissements prévus représentent au total CHF 7.76 milliards et le nombre d'emplois supplémentaires s'élève à 17 600. On ignore encore dans quelle mesure les financements au titre de la NPR stimulent l'investissement privé. Malgré les encouragements à inclure le secteur privé, il semble que les entreprises aient rarement un rôle actif dans des projets autres que l'octroi de prêts et de subventions (réponses à un questionnaire de l'OCDE, 2009).

Tableau 2.3. **Six priorités thématiques de la Nouvelle politique régionale**

Priorité thématique	Priorité géographique
Transferts de connaissances concernant des systèmes permettant la création de valeur ajoutée et axés sur l'exportation	Zones rurales, y compris régions frontalières
Changements structurels dans le tourisme	Régions de montagnes et de lacs
Systèmes de formation et de santé organisés selon les principes du marché	Zones rurales
Secteur de l'énergie	Alpes et autres régions sélectionnées
Ressources naturelles	Zones faiblement peuplées de l'intérieur du pays, région du Jura, Alpes
Augmentation de la valeur ajoutée de l'agriculture sur les marchés ouverts	Zones rurales agricoles

Source : Schiess, R. (2009), « Swiss Regional Policy », exposé présenté à la mission de l'OCDE, novembre 2009.

Tableau 2.4. **Budget de la NPR (en millions de CHF)**

	Total pour 2008-2011	Par an
TOTAL	405.5	90.0
Prêts	262.6	50.0
Subventions	142.9	40.0
Volet 1	119.7	28-32¹
Programmes cantonaux	69.6	
Collaboration intercantonale	27.3	
INTERREG IV A+C	22.9	
Volet 2	12.2	5-8¹
INTERREG IV B, ESPON, URBACT	4.0	
Mesures nationales de coordination entre organismes fédéraux	8.2	
Volet 3	11.0	3-4¹
Regiosuisse	9.6	
Études/recherche sur la politique régionale de développement	1.5	

1. Fourchette approximative.

Source : SECO.

2.2. Nouvelle politique régionale : défis et opportunités

La mise en œuvre des objectifs de la NPR pourrait se poursuivre selon quatre lignes d'action, qui seront examinées successivement ci-après :

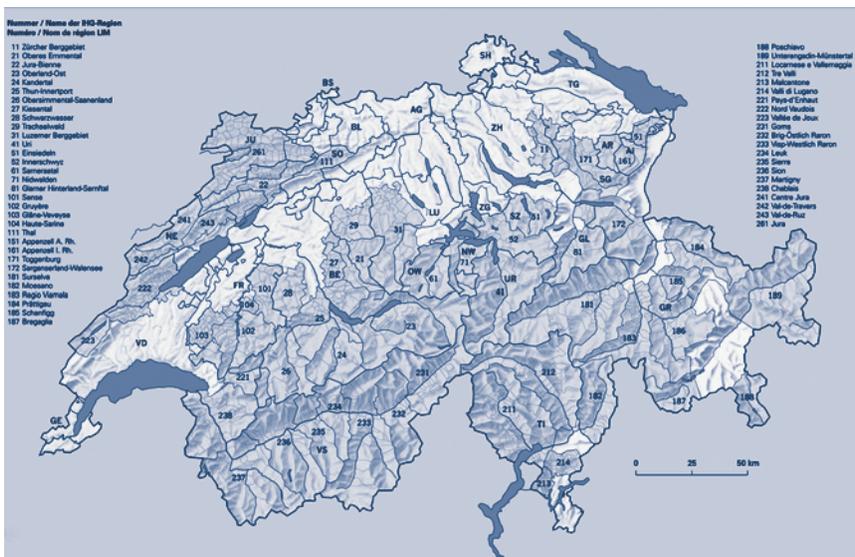
1. élargissement à l'ensemble des régions ;
2. développement des politiques intercantionales ;
3. amélioration de la coordination entre la NPR et les politiques sectorielles ;
4. constitution d'une capacité de gestion et d'évaluation stratégique.

2.2.1. Élargissement à l'ensemble des régions

Contrairement à certains pays membres de l'OCDE, qui prennent pour objectif le potentiel de croissance de la totalité des régions, la NPR continue de cibler spécifiquement les zones rurales, montagneuses et frontalières, au motif que les zones urbaines peuvent, depuis 2001, bénéficier d'un soutien au niveau fédéral dans le cadre d'une politique distincte se rapportant aux agglomérations. Il s'agit là du résultat d'un compromis conclu après que les régions urbaines eurent, dans un premier temps, plaidé en faveur de la suppression de la politique régionale, tandis que les cantons montagnards

tentaient d'obtenir une aide accrue par les régions structurellement défavorisées. Dans la pratique, on constate des chevauchements entre les couvertures géographiques de l'ancienne politique régionale, de la NPR et de la politique des agglomérations (figures 2.2, 2.3 et 2.4). Tous les cantons participent à la mise en œuvre de la NPR, y compris les cantons principalement urbains, mais leurs interventions se limitent aux zones « rurales », montagneuses ou frontalières que ces derniers peuvent comporter.

Figure 2.2. Zones couvertes précédemment par la Loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne



Source : Office fédéral de la statistique – Suisse.

Cette couverture limitée de la NPR tranche avec les interconnexions croissantes entre les différentes régions (urbaines, intermédiaires et rurales). Ainsi que l'a montré le chapitre 1, de nombreux cantons sont liés entre eux à divers égards : navetteurs intercantonaux, chevauchement de spécialisations économiques, brevets conjoints et activités économiques dépassant les frontières cantonales. Ces interactions apportent la preuve que les zones actuellement ciblées par la NPR ne peuvent être considérées isolément ; leurs performances économiques sont en effet tributaires de la relation qu'elles entretiennent avec d'autres régions de Suisse. Dans bon nombre de pays membres de l'OCDE, la question du développement des régions en

perte de vitesse est abordée en lien avec celui des régions bien placées : le soutien apporté à ces dernières pour qu'elles améliorent encore leurs résultats peut également constituer une option intéressante à l'appui des régions « à la traîne », l'objectif étant de faciliter les retombées économiques entre les unes et les autres, et plus particulièrement les interactions entre zones urbaines et rurales (encadré 2.4). La limitation de la couverture territoriale de la NPR restreint ce type de possibilités.

Encadré 2.4. **Retombées économiques entre les régions et interactions entre zones urbaines et rurales**

Différents mécanismes interdépendants peuvent contribuer à générer des retombées économiques entre les régions. On citera notamment :

- Le partage d'installations indivisibles, telles que des biens publics locaux, ou d'installations spécifiques à un lieu donné desservant plusieurs individus ou entreprises. Il peut s'agir de laboratoires, d'universités ou d'autres installations importantes qui ne sauraient appartenir à un agent en particulier mais dont la mise à disposition génère une exclusion implicite.
- Les avantages résultant de la plus grande diversité de fournisseurs d'intrants que permet de supporter une industrie plus importante de produits finis ; en d'autres termes, les retombées, associées à des effets d'entraînement en aval et en amont, permettent aux entreprises de se procurer des produits intermédiaires à moindre coût.
- Les avantages résultant de la spécialisation plus étroite que permettent de supporter des niveaux de production plus importants. Plusieurs entreprises sont spécialisées dans la fabrication de produits complémentaires, réduisant ainsi leurs coûts globaux de production.
- La réduction des risques : en cas de chocs affectant le marché, les entreprises peuvent s'adapter à l'évolution de la demande, car elles ont accès à un marché du travail dense et diversifié qui leur permet d'ajuster à la hausse ou à la baisse leur demande de main-d'œuvre.
- Les mécanismes d'adéquation par lesquels l'agglomération améliore la qualité escomptée de la concordance entre les besoins des entreprises et des travailleurs, permettant aux deux parties d'y faire face plus aisément. De même, l'augmentation du nombre d'agents sur le marché du travail améliore la probabilité d'une adéquation.
- Les mécanismes d'apprentissage fondés sur la production, la diffusion et l'accumulation de connaissances ; il s'agit non seulement de l'apprentissage des technologies, mais aussi de l'acquisition de compétences.

Encadré 2.4. **Retombées économiques entre les régions et interactions entre zones urbaines et rurales** (*suite*)

Dans bien des cas, le problème du lien zone rurale-zone urbaine est compliqué par la question de savoir comment guider le développement de sorte que les avantages sociaux et environnementaux des régions rurales ne soient pas détruits par les efforts déployés pour créer des opportunités économiques. Bien souvent, les atouts que détiennent les territoires ruraux sont considérés comme des « biens publics purs », ce qui signifie que les acteurs privés, voire publics, ne sont guère incités directement à fournir ou entretenir des commodités, ou encore à investir dans l'offre de commodités, car il est très difficile de transformer de tels investissements en recettes pour les investisseurs. Cependant, ces actifs sont à l'évidence importants pour une région et, dans certaines régions rurales, ils peuvent représenter une source importante (parfois unique) d'avantage concurrentiel. De plus, la valorisation des équipements est souvent la meilleure incitation à leur conservation. La question centrale est de savoir comment les pouvoirs publics peuvent « internaliser » les avantages induits par les équipements ruraux de telle sorte que les prestataires soient incités financièrement à maintenir ou à fournir l'accès à ces commodités, pour un coût raisonnable, au bénéfice des différents utilisateurs (tant les visiteurs individuels que, dans bien des cas, l'ensemble de la société). Les instruments pour assurer une offre optimale d'équipements peuvent revêtir des formes diverses : par exemple, la création de marchés directs (accès payant, redevances d'utilisation) ; la création de marchés de produits liés aux équipements (marchés « verts ») ; l'achat de ressources par des groupes d'intérêts ; des incitations, particularités fiscales et aides aux fournisseurs, etc. Les instruments économiques orientés vers le marché peuvent stimuler la coordination entre l'offre et la demande, et fournir des incitations/désincitations réglementaires ou financières à agir d'une manière ou d'une autre.

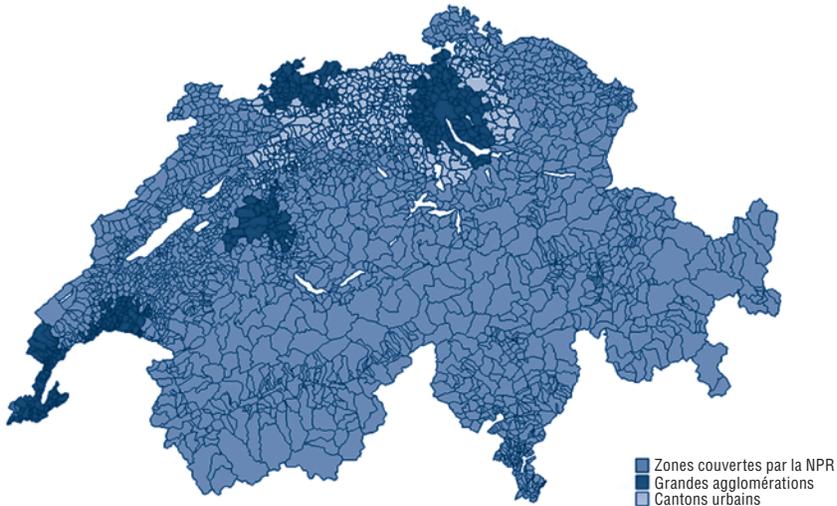
Source : OCDE (2009), *Regions Matter*, Editions OCDE, Paris.

Cet élargissement incite par ailleurs les cantons urbains à stimuler des secteurs dans lesquels ils ne jouissent d'aucun avantage comparatif (agriculture, ressources naturelles et produits alimentaires). Du fait que ces cantons mettent également en œuvre la NPR, mais ne peuvent couvrir la plus grande partie de leur territoire, sur laquelle on peut penser que sont implantées les plus productives et les plus innovantes de leurs entreprises, ils s'emploient à stimuler le développement économique régional dans les zones restreintes qui peuvent être considérées comme rurales, montagnaises ou frontalières. Ils peuvent ainsi concentrer leur attention sur des secteurs dans lesquels le canton n'est pas nécessairement spécialisé et n'est pas toujours mieux placé que d'autres.

2.2.2. Amélioration de la coordination de la politique intercantonale

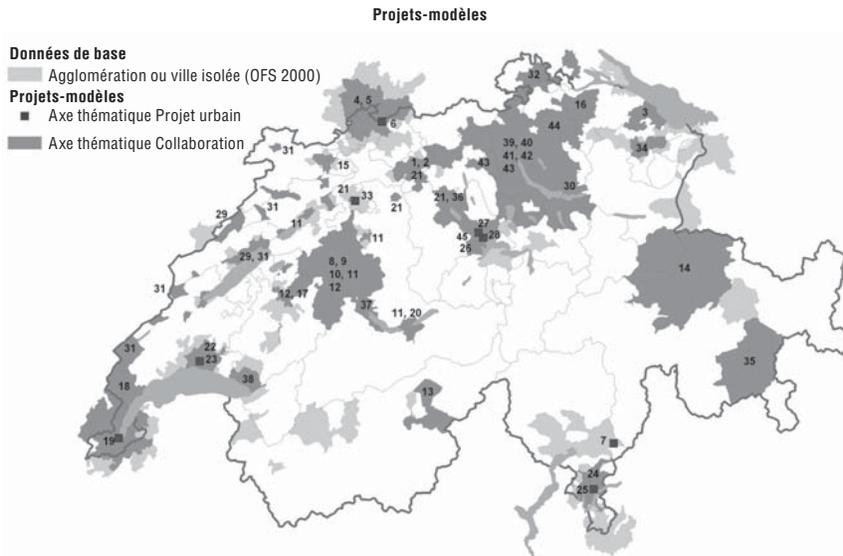
Les régions fonctionnelles socio-économiques de la Suisse sont souvent plus vastes que les régions délimitées par les frontières cantonales. Comme cela a été souligné dans le chapitre 1, les activités des habitants et des entreprises dépassent bien souvent les limites des cantons, ce qu'illustre l'émergence de plusieurs zones métropolitaines élargies englobant plusieurs centres. Une telle situation n'est pas sans conséquences sur l'action des pouvoirs publics : particuliers et entreprises étant de plus en plus amenés à passer d'un canton à l'autre au quotidien, une étroite coordination des politiques s'impose en vue de faciliter ces déplacements, notamment dans les endroits où une absence de coordination restreindrait la mobilité. Les transports, le marché de l'emploi, l'éducation et d'autres biens ou services publics entraînent des retombées pour d'autres juridictions. L'expérience des pays membres de l'OCDE met en lumière différents modèles à même de rapprocher les structures administratives des réalités fonctionnelles (encadré 2.5)⁴. Quelques exemples de modèles : fusion de collectivités territoriales existantes (par exemple : municipalités au Danemark et au Japon), création de nouveaux échelons administratifs (par exemple : création d'autorités métropolitaines telles que l'Association régionale de Stuttgart, la *Greater London Authority*, ou l'administration régionale Metro Portland), création d'entités fonctionnelles intercommunales (par exemple : la Communauté métropolitaine de Montréal ou le *Greater Vancouver Regional District* au Canada, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines en France). Certaines de ces options, comme la fusion de cantons, sont irréalisables politiquement en raison du rôle – ancré dans l'histoire – que les cantons jouent dans le paysage institutionnel de la Suisse. Le modèle que l'on rencontre souvent en Suisse, et dont l'utilisation pourrait se développer, est la coordination intercantonale des politiques.

Figure 2.3. Zones couvertes par la NPR



Notes : Les zones éligibles à un soutien au titre de la NPR sont représentées en bleu. Les zones relevant de la politique des agglomérations apparaissent en bleu foncé. Les cantons urbains, généralement – mais pas définitivement – exclus de la NPR, apparaissent en bleu clair.

Figure 2.4. Zones couvertes par la politique des agglomérations



Source : INFOPLAN-ARE, GEOSTAT-OPS, swisstopo.

Encadré 2.5. **Rapprocher les structures administratives des réalités fonctionnelles : exemples de réformes de la gouvernance dans certains pays membres de l'OCDE**

Regroupements de communes : exemples du Danemark et du Japon

D'un côté, on trouve des modèles fonctionnels dans lesquels les structures de gouvernance sont remodelées de façon à correspondre exactement ou approximativement à la zone économique fonctionnelle de la région par le regroupement de plusieurs communes. Les partisans de cette formule considèrent qu'elle est de nature à réduire les redondances, à générer des économies d'échelle tout en facilitant la fourniture de services, à améliorer la responsabilisation, à permettre une répartition plus équitable des charges fiscales et à contribuer à l'amélioration des capacités d'aménagement du territoire. Le 1^{er} janvier 2007, au **Danemark**, à l'issue d'un processus de réforme de 4 ans, le nombre de communes a été ramené de 270 à 98, avec en moyenne 56 000 habitants. Après une série d'audiences et de débats publics pendant le deuxième semestre de 2004, la totalité des municipalités danoises ont été invitées à choisir les communes voisines avec lesquelles elles souhaitaient fusionner. Le seuil fut fixé à 20 000 habitants pour les nouvelles municipalités. La situation est restée inchangée pour 32 communes (situées en majorité non loin de Copenhague) dont le nombre total d'habitants était déjà supérieur à 20 000. Au **Japon**, le gouvernement n'a pas fixé de taille optimale pour les fusions, mais un objectif de 1 000 communes. Ce pays a été confronté à plusieurs difficultés lors de la dernière fusion : préoccupation de la communauté quant à la dénomination de la nouvelle municipalité, décision d'absorber ou d'être absorbé pour une des communes concernées, choix de l'emplacement de la nouvelle mairie, date de la fusion. En tant que telles, et compte tenu du contexte, les raisons et les avantages des fusions étaient importants. Les économies escomptées proviendraient de réductions dans les coûts de personnel et les investissements. Toutefois, il faut s'attendre à une augmentation des dépenses à court terme au cours des dix prochaines années, en raison des coûts d'intégration dans des domaines comme la mise en place de systèmes informatiques et d'infrastructures.

Encadré 2.5. **Rapprocher les structures administratives des réalités fonctionnelles : exemples de réformes de la gouvernance dans certains pays membres de l'OCDE (suite)**

Création d'administrations métropolitaines : exemples de l'Association régionale de Stuttgart, de la Greater London Authority et de l'administration régionale Metro Portland

Fondée en 1994, l'Association régionale de Stuttgart représente 179 communes dans le Land allemand du Bade-Wurtemberg, regroupant quelque 2.6 millions de personnes. L'instance responsable de l'Association, élue au suffrage direct, a pour principales responsabilités l'aménagement du territoire au niveau régional, l'infrastructure et le fonctionnement des transports, ainsi que le développement économique de la région. Le financement de l'association est assuré par des contributions municipales (54 %) et des subventions conditionnelles intergouvernementales du Land de Bade-Wurtemberg (46 %). L'essentiel des dépenses (85 % du budget de l'association, qui se monte à quelque EUR 260 millions) est consacré au financement des trains express régionaux et de l'organisme régional chargé de la gestion des bus et des tramways. La *Greater London Authority* (GLA) a été créée en 2000. Contrairement à toutes les autres administrations locales ou régionales précédentes au Royaume-Uni, elle se compose d'un maire élu au suffrage direct et d'une assemblée élue séparément. Les compétences de la GLA englobent un certain nombre de programmes publics existants, concernant par exemple la police, les services anti-incendies, les transports et le développement économique. D'autres fonctions portent sur l'environnement, la culture, les médias et le sport, la santé publique et les investissements en provenance de l'extérieur. La GLA n'a pas le pouvoir de lever l'impôt. Le *Metropolitan Service District*, généralement appelé **Metro Portland**, est la seule administration régionale des États-Unis à être élue au suffrage direct. Elle est dirigée par un président du conseil élu à l'échelle de la région et par six commissaires. Metro Portland prélève un impôt foncier, mais plus de 50 % de son budget provient des taxes et redevances dont doivent s'acquitter les entreprises actives à l'échelle de la métropole. Metro assure les fonctions suivantes : *i*) aménagement du territoire et maintien des limites de la croissance urbaine dans la région de Portland : une frontière légale séparant les territoires urbain et rural a été mise en place pour freiner le développement tentaculaire de la ville ; l'administration Metro s'emploie, en concertation avec les villes et les comtés de la région, à assurer la disponibilité de terrains à bâtir pour les 20 prochaines années ; *ii*) organisation métropolitaine de planification, Metro se charge de la planification du système de transport de la région ; *iii*) gestion de plusieurs parkings, traitement des déchets, entretien des décharges et des points de transfert avant recyclage.

Encadré 2.5. **Rapprocher les structures administratives des réalités fonctionnelles : exemples de réformes de la gouvernance dans certains pays membres de l'OCDE (suite)**

Mise en place d'organismes fonctionnels intercommunaux : exemples de la Communauté métropolitaine de Montréal, du *Greater Vancouver Regional District* au Canada et des communautés d'agglomérations en France

Une nouvelle instance régionale, la **Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)**, a été créée par le gouvernement du Québec en 2001, et chargée des questions relatives à l'aménagement du territoire, au développement économique, au logement et aux transports publics, ainsi qu'à l'environnement et à la gestion des déchets. La CMM a un rôle de planification, de coordination et de financement ; elle est gérée par un conseil composé de 28 maires représentatifs. Le financement de son budget est assuré en grande partie par les contributions des municipalités membres (88 % environ) et par des subventions du gouvernement de la province (approximativement 12 %). La CMM s'est employée tout particulièrement à promouvoir une stratégie de développement économique pour l'ensemble de la zone métropolitaine, avec notamment la création d'un fonds régional, l'élaboration d'une vision stratégique et la mise au point d'une stratégie de grappes métropolitaines (*clusters*), et à plaider auprès des hauts responsables du gouvernement de la province afin d'obtenir des fonds plus importants pour les infrastructures municipales. Partenariat volontaire regroupant plus de 20 municipalités canadiennes, le ***Greater Vancouver Regional District (GVRD)*** a obtenu des résultats marquants face aux défis de la croissance rapide, du sous-investissement dans le domaine des infrastructures, etc. Il est officiellement chargé de certains services à l'échelle de la métropole, tels que l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées, le recyclage et l'élimination des déchets, ainsi que de la planification régionale et de la protection de l'environnement. Il peut également assumer d'autres rôles s'il le souhaite. En ce qui concerne la **France**, l'organisation des municipalités se caractérise par une certaine fragmentation. Au moyen de trois nouvelles lois, le gouvernement a mis en place un mécanisme censé encourager la création de communautés d'agglomérations (organisme public de coopération intercommunale pour les zones urbaines de plus de 50 000 habitants groupées autour d'une ville d'au moins 15 000 habitants) et de communautés urbaines (établissement public de coopération intercommunale pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants). Ces organismes intercommunaux, dirigés par des conseils composés de représentants des municipalités, exercent des compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire, du développement économique, des transports publics, de l'environnement, du logement social, de la gestion des déchets, etc. Ils disposent de leur propre revenu fiscal par le biais d'une taxe commune sur les entreprises, et reçoivent une aide financière du gouvernement.

Source : OCDE (2009), *Regions Matter*, Éditions OCDE, Paris ; et OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews : Competitive Cities in the Global Economy*, Éditions OCDE, Paris.

Avec l'adoption de la NPR, le SECO s'attendait à ce que les cantons établissent des programmes intercantonaux de mise en œuvre, mais ses prévisions ne se sont pas concrétisées. Quelque 25 % des fonds NPR ont été réservés au financement de projets intercantonaux pour la période 2008-2011 (CHF 23-31 millions provenant du volet 1, à l'exclusion d'INTERREG), ce qui était conforme à la recommandation formulée en 2002 par l'OCDE de prévoir des incitations financières en vue de faciliter la collaboration entre les cantons. Faute de projets, cependant, ces montants n'ont pas été utilisés. Il semble que les cantons aient privilégié le lancement de leurs propres programmes avant de s'engager dans des initiatives plus complexes en collaboration avec d'autres. Cette sous-utilisation donne à penser qu'il serait nécessaire de promouvoir l'emploi des fonds existants, de créer une capacité à même de définir, de concevoir et de mettre en œuvre les interventions intercantionales appropriées, et, le cas échéant, d'augmenter les fonds disponibles afin d'améliorer l'efficacité des incitatifs. Certaines mesures ont déjà été prises. Par exemple, une conférence de spécialistes de la politique régionale (organisme conjoint de responsables cantonaux de la NPR) a abordé en 2009 la question du manque de projets intercantonaux. S'agissant de la période 2012-2015, l'élaboration des stratégies intercantionales concernant les programmes cantonaux de mise en œuvre devrait commencer plus tôt que par le passé.

Il reste fréquent que les mécanismes de coordination intercantonale fonctionnent par secteurs, ce qui empêche une coordination plus globale du développement économique. Les cantons suisses sont généralement de taille modeste, voire, dans certains cas, plus modeste que ne le nécessiteraient des services publics efficaces. La coopération horizontale entre les cantons paraît donc plus étroite en Suisse que dans d'autres pays fédéraux (Bochsler, 2009). Trois grands mécanismes actuellement en place – *i*) conférences cantonales ; *ii*) concordats intercantonaux ; *iii*) coopération transfrontalière – contribuent au renforcement de la coordination horizontale ; toutefois, la NPR pourrait faciliter une coopération accrue entre les cantons, au service d'un développement économique accru.

i) Faire fond sur les conférences intercantionales à l'appui du développement économique

Les conférences intercantionales se sont révélées très utiles pour promouvoir la coordination horizontale du développement économique. La réunion de représentants des administrations cantonales facilite l'échange d'informations, de même que le recensement conjoint des problèmes et de leurs solutions. Outre la Conférence nationale des gouvernements cantonaux (CdC), des conférences intercantionales de chefs de département sont

organisées au niveau régional. La première conférence régionale date de 1964 et la plus récente (dans la zone métropolitaine de Zurich) de 2009. Il n'est pas rare que des membres d'une conférence fassent également partie d'une autre, ce qui peut parfois compliquer le choix des intérêts à défendre. Bien que chaque canton dispose de son propre organisme de (promotion du) développement économique, certains se sont regroupés pour créer des agences régionales, dans le but d'attirer des entreprises et des investisseurs dans ces régions supracantonales. C'est ainsi qu'est née, par exemple, le *Greater Zurich Area* (AG), organisation lancée en 1999 (et appelée à l'origine *Greater Zurich Network*)⁵. Plus récemment, six cantons membres de la Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO) ont décidé d'instaurer une structure conjointe dont le rôle consiste à repérer d'éventuels investisseurs étrangers, ainsi qu'à attirer et à garantir les investissements (encadré 2.6)⁶. La Conférence des directeurs économiques cantonaux a contribué de façon très significative à établir des connexions entre la Confédération et les cantons en matière de politique régionale (EPRC, 2009). La Conférence, consultée pour l'élaboration de la loi instaurant la NPR et à propos du programme pluriannuel, devrait demeurer un partenaire essentiel des phases ultérieures de programmation de la NPR.

ii) Tirer les enseignements de l'expérience des concordats intercantonaux

Généralement plus techniques que stratégiques, les concordats intercantonaux ont tendance à avoir une portée assez restrictive. Il existait en 2003, selon la BADAC (Banque de données des cantons et des villes suisses), 733 concordats intercantonaux entre les 26 cantons. Très peu d'entre eux couvrent la totalité des cantons et un petit nombre seulement englobent plus de deux cantons, ce qui tient probablement au fait que la concurrence entre cantons dans le domaine des recettes est très répandue. La majorité des concordats sont des traités fiscaux bilatéraux visant à l'élimination de la double imposition. Ils sont axés le plus souvent sur des aspects donnant lieu à une coopération pragmatique, par exemple : réglementation de la pêche dans les rivières ou les lacs communs à plusieurs cantons, services de santé, entretien des routes intercantionales, coopération des polices, notamment en cas d'événements importants, etc. (Bochsler, 2009). Les concordats s'attachent en outre à l'éducation, aux sciences et à la culture. Plusieurs couples de cantons affichent plus de 100 concordats chacun, tandis que le Valais et Appenzell Rhodes-Extérieures n'en comptabilisent que 16. La densité des concordats est un indicateur de l'importance des zones fonctionnelles supracantonales (figure 2.5). S'étant penché sur les facteurs qui facilitent la signature de

concordats intercantonaux, Bochsler (2008) a constaté que la proximité géographique était un élément nettement favorable⁷. L'effet est positif dans les domaines des infrastructures, de l'environnement et de la circulation, négatif en ce qui concerne les finances/la fiscalité^{8/9}. Les concordats intercantonaux ne reflètent pas intégralement les réalités fonctionnelles qui se font jour en Suisse. Dans un contexte où les interconnexions se multiplient entre les zones métropolitaines de Zurich et de Bâle, on soulignera l'absence de concordat entre ces deux cantons (mais aussi avec les cantons qui font partie de leurs zones métropolitaines élargies).

Encadré 2.6. **Promotion du développement économique régional : le GGBa**

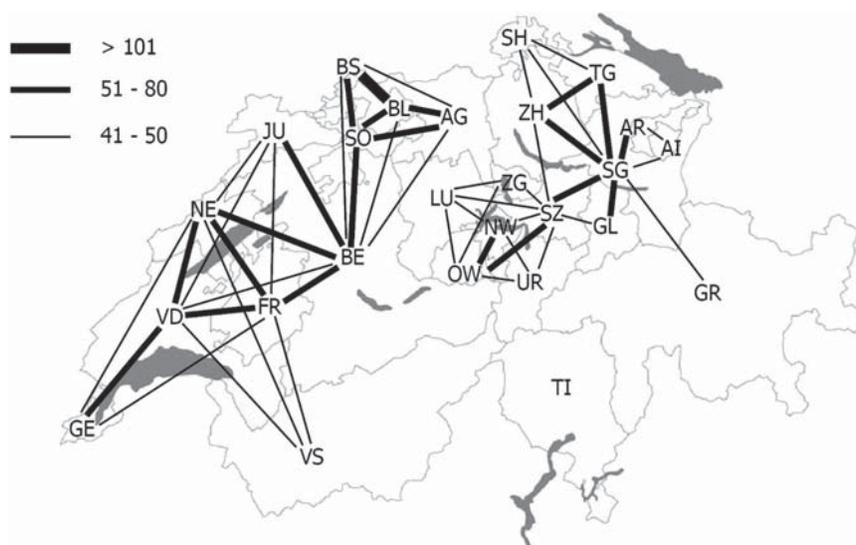
Créée en janvier 2010 au terme de 18 mois de négociation, la région du *Greater Geneva Berne Area* (GGBa) remplace trois structures et regroupe tous les cantons (sauf un) membres du Conseil des ministres de l'Économie de Suisse occidentale (CDEP-SO) : Berne, Genève, Fribourg, Neuchâtel, Valais et Vaud. La nouvelle organisation, dont le siège se trouve à Lausanne, assurera la promotion de la Suisse occidentale au plan international, en ciblant prioritairement trois marchés : les États-Unis, la France et l'Allemagne. Les marchés italien, indien, chinois, brésilien et russe recevront également toute son attention. Son budget de CHF 4.1 millions (non couvert par celui de la NPR) est réparti entre les cantons participants sur la base d'une analyse des facteurs d'attractivité territoriaux. Afin de tenir compte des retombées économiques générées par l'implantation d'entreprises dans les différents cantons, « un système de réaffectation financière a posteriori, reposant sur la masse salariale des entreprises nouvellement arrivées, sera mis en place à compter de 2012 ». Les cantons conserveront leurs propres organismes de promotion économique ; par ailleurs, chacun d'entre eux recevra du GGBa des informations quant aux perspectives envisagées. Ils décideront ensuite de l'opportunité d'entrer en lice ou de coopérer pour attirer des investissements.

Sources : Curtis, M. (2009), « New Agency Set to Promote Western Switzerland », *Swissster*, 10 décembre ; Unger, P-F. (2009), « Naissance du GGBa ! », Conférence des chefs de département de l'Économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO), communiqué de presse, 2 juillet.

Il serait possible de stimuler une approche plus stratégique en matière de concordats intercantonaux. Certes, un nombre croissant de cantons reconnaissent que leurs dimensions modestes ne leur permettent pas de se montrer compétitifs sur la scène internationale s'ils font cavalier seul, et qu'ils pourraient enregistrer des économies d'échelle en se regroupant ; toutefois, la nature contraignante des concordats peut rester dissuasive quant à une collaboration susceptible de se répercuter sur les recettes des cantons. L'absence de collaboration contraignante intersectorielle entre différents

cantons se trouve partiellement compensée par les programmes d'agglomérations (voir la section 2.2.3, qui traite de cet aspect), mais les relations pourraient être encore resserrées par des accords de programmes dans le cadre de la NPR. Une approche stratégique pourrait s'inspirer des concordats sectoriels mis au point jusqu'à présent, et permettrait une coopération économique plus large tenant davantage compte des nouvelles réalités économiques et fonctionnelles.

Figure 2.5. **Concordats intercantonaux**



Source : carte de Daniel Bochsler et Samuel Thomi, dans Bochsler, D. (2008), « A QAP Network Analysis of Intergovernmental Cooperation between Swiss Cantons », dans T. Friemel (ed.), *Why Context Matters : Applications of Social Network Analysis*, Springer, Berlin, pp. 141-159, www.bochsler.eu/publi/bochsler_friemel08.pdf.

iii) *Faciliter la coopération transfrontalière*¹⁰

Bien que la NPR soutienne activement les activités transfrontalières, différents facteurs limitent les possibilités en la matière. La Suisse est limitrophe de cinq pays : l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et le Liechtenstein. En inscrivant les programmes de l'Union européenne de coopération territoriale dans le cadre de la NPR, on garantit un budget au programme INTERREG (qui aurait pu ne pas recevoir l'appui des parlementaires en tant que loi distincte), tout en maintenant la perspective d'une meilleure coordination des engagements au titre des programmes

régionaux et transfrontaliers. Les participants suisses doivent cependant faire face à plusieurs obstacles. Premièrement, il existe des **différences structurelles** entre les programmes. INTERREG et la NPR ont des objectifs, des calendriers et des instances de décision qui leur sont propres et qu'il importe d'harmoniser. Le premier s'articule autour de régions, qui englobent souvent plusieurs cantons et qui disposent de structures bien établies. Au niveau cantonal, les personnes responsables d'INTERREG et de la NPR ne sont pas nécessairement les mêmes, et peuvent même ne pas appartenir au même service cantonal. Deuxièmement, on relève aussi des **différences en matière de financement**. L'Union européenne affecte des montants sensiblement plus importants aux projets INTERREG que ne le fait la Suisse par le biais de la NPR. La contribution du Fonds européen de développement régional (FEDER) à la coopération transfrontalière s'élève à EUR 215 millions, ce qui représente une augmentation de 120 % par rapport à la période 2000-2006 (Europa, 2007). Enfin, les projets INTERREG mis en œuvre dans le cadre de la NPR doivent répondre à la fois aux critères européens et suisses pour bénéficier de fonds NPR fédéraux. Cela signifie, par exemple, que certains projets remplissant les conditions requises pour un financement selon les règles européennes (par exemple : programmes sociaux exclusivement écologiques) pourraient être exclus d'un financement NPR (qui nécessite leur conformité aux priorités thématiques présentées dans le tableau 2.3). Les projets transnationaux (INTERREG IV B, ESPON, URBACT) peuvent cependant bénéficier d'un tel financement sans satisfaire aux critères susmentionnés, à la condition de présenter un intérêt national. De plus, les cantons ont la possibilité de financer sur leurs propres deniers des projets non conformes aux critères de la Suisse.

Un certain nombre d'agences et de commissions transfrontalières peuvent être mises à contribution afin de promouvoir une coopération transfrontalière accrue. De telles agences existent, par exemple, pour les régions suivantes : Haut Rhin, Lac de Constance, Grisons, Tessin, Valais, Lac Léman et Arc jurassien. Les domaines d'action visés concernent notamment la protection de l'environnement, la navigation, la pêche et l'énergie hydroélectrique ; le trafic routier et ferroviaire ; le développement urbain et rural ; la protection civile ; la taxation des travailleurs transfrontaliers (ministère fédéral des Affaires étrangères, n.d.). Dans certains domaines, la coopération transfrontalière nécessite des accords formels entre gouvernements, ce qui a parfois conduit à la création de commissions mixtes intergouvernementales. Celles-ci se répartissent en deux catégories : premièrement, des commissions consultatives permettent des échanges d'informations entre les acteurs de régions voisines et la formulation de recommandations à l'intention des autorités nationales (sans avoir, toutefois, de pouvoir de décision). On trouve actuellement ce type de commission consultative dans les régions de Genève¹¹ (à l'initiative des

autorités locales) et de Bâle¹² (impulsion venue du secteur privé). Deuxièmement, des commissions spéciales peuvent être créées par des traités bilatéraux pour aborder des questions spécifiques : culture, tarifs des transports publics, protection de l'environnement et aménagement du territoire. On dénombre à ce jour une quarantaine de commissions spéciales. Enfin, la coopération transfrontalière est également possible au niveau des municipalités, grâce à des contacts non gouvernementaux, par exemple entre chambres de commerce, chambres d'agriculture, fédérations d'employeurs, syndicats et autres organismes présents d'un côté ou de l'autre d'une frontière (ministère fédéral des Affaires étrangères, n.d.). Les expériences de différents pays membres de l'OCDE semblent indiquer que, si l'Union européenne soutient fortement la coopération régionale transfrontalière, dans laquelle elle voit un outil ascendant partant de la base pour mener à une intégration plus poussée entre ses pays membres, certains programmes ne se sont pas automatiquement traduits par l'établissement de nouvelles alliances public-privé pour aborder les problèmes de développement régional et local. C'est principalement lorsque des organismes publics étaient fortement impliqués et intervenaient directement dans la définition et la mise en œuvre des projets que la collaboration a le mieux fonctionné (tableau 2.5). On rencontre ce schéma très fréquemment en Amérique du Nord, par exemple, où les structures de gouvernance sont généralement plus souples, axées sur un petit nombre d'objectifs concrets, et guidées à la fois par le secteur privé et les administrations locales.

Tableau 2.5. Catégories thématiques de coopération transfrontalière dans les pays membres de l'OCDE

	Identité régionale ou valeur commune	Identité régionale ou valeur commune	Interdépendance économique (facteur prix)	Interdépendance économique (technologie)
Exemples	TriRhena, Øresund	Région baltique, EU-Canada	San Diego-Tijuana	EU-Canada
Leader	Secteur public (notamment gouvernement local)	Secteur public	Forte implication du secteur privé	Forte implication du secteur privé
Portée	Multiple (approche globale axée sur la zone géographique)	Limitée (approche par fonction)	Limitée (approche par fonction)	Limitée (approche par fonction)
Dimension géographique	Clairement définie	Floue	Floue	Floue
Stabilité dans le temps	Stable	–	Instable à long terme	Stable
Institution	Hiérarchie monocentrée, à facettes multiples	Réseau polycentré et thématique	Réseau polycentré et thématique	Réseau polycentré et thématique

Source : OCDE (2009), *Trans-Border Urban Co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*, Éditions OCDE, Paris, tableau A.2.

2.2.3. Amélioration de la coordination entre la NPR et les autres politiques

La politique régionale au sens large repose en grande partie sur l'introduction de perspectives régionales dans des politiques sectorielles. Les pays membres de l'OCDE ont expérimenté différents mécanismes pour parvenir, à l'échelle régionale, à une coordination horizontale des politiques nationales. Ainsi, le Canada a créé des agences fédérales de développement régional, couvrant des zones qui s'étendent bien au-delà des frontières provinciales. Le Royaume-Uni a instauré dans neuf régions des agences gouvernementales et des ministres régionaux, qui cohabitent avec les organismes de développement régionaux. En France, les Contrats de projets état-régions permettent de déterminer et d'intégrer les interventions sectorielles au niveau régional (encadré 2.7).

Encadré 2.7. Intégration intersectorielle au niveau régional : exemples du Canada et du Royaume-Uni

Canada : agences fédérales de développement régional

Le gouvernement canadien a opté, au milieu des années 1980, pour une approche décentralisée du développement régional. Cette évolution s'est accompagnée d'une réorientation de sa politique : l'objectif consistait à réduire les disparités régionales en encourageant le développement du potentiel propre à chaque région, ainsi que la mise en place d'agences fédérales de développement régional. Il existe au Canada trois de ces agences, dont la zone d'influence englobe plusieurs provinces : Agence pour la diversification de l'économie de l'Ouest canadien, Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et Agence de promotion économique du Canada atlantique. Chacune d'elles est représentée au Cabinet par son propre ministre (dont le statut est comparable à celle des autres ministres fédéraux) et bénéficie d'un financement de base distinct et stable. Les ministres des agences doivent tenir compte des politiques nationales dans la gestion de leur portefeuille, tout en représentant des intérêts régionaux de par leur participation au Cabinet fédéral. Les agences de développement régional ont une obligation d'information publique : elles fournissent chaque année au Parlement des rapports sur leurs plans d'avenir et sur les performances de l'année précédente.

Encadré 2.7. **Intégration intersectorielle au niveau régional : exemples du Canada et du Royaume-Uni** (*suite*)

Royaume-Uni : ministres régionaux et agences gouvernementales

Les intérêts du gouvernement national sont représentés dans neuf régions d'Angleterre, et ceux des régions sont communiqués à l'administration centrale par le biais de divers mécanismes. On relève la présence d'agences gouvernementales dans chacune des neuf régions anglaises. Ces agences, qui représentent globalement les intérêts de 11 ministères nationaux dans chaque région, informent en outre le gouvernement central des besoins et intérêts régionaux. Par ailleurs, les agences ont été renforcées en 2007 par la désignation de 9 ministres régionaux. Il s'agit de ministres existants, qui – outre les fonctions liées à leur portefeuille ministériel – sont chargés de définir une orientation stratégique pour les régions concernées en termes de politique nationale, tout en représentant les intérêts régionaux au sein du gouvernement national.

Sources : « Réunion du TDPC au niveau ministériel, Notes de séance du Canada », consulté en avril 2010, www.oecd.org/dataoecd/35/60/42594078.pdf; Wright, I. (2009), notes de séance pour la réunion ministérielle de l'OCDE, « Investir pour la croissance : Bâtir des régions innovantes », session II – Mobiliser les acteurs et les capacités au service du développement régional, consulté en avril 2010, www.oecd.org/dataoecd/61/37/42562964.pdf; Secrétaire d'État à la Justice et Lord Chancelier (2007), « The Governance of Britain », présenté au Parlement, juillet 2007, consulté en avril 2010, www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf.

La coordination intersectorielle est essentielle pour atteindre le degré d'impact prévu par la NPR. Le budget annuel de la politique régionale, qui s'élève à CHF 90 millions, paraît bien limité si on le compare aux dépenses sectorielles dans certains domaines clés et aux transferts induits par le processus de péréquation budgétaire¹³. Ce ne sont pourtant pas forcément des fonds supplémentaires, mais plutôt une coordination plus efficace avec (et un effet de levier sur) les politiques menées dans d'autres domaines qui permettront d'améliorer l'impact de la NPR. Compte tenu des variations importantes observées dans les secteurs ciblés, les acteurs clés et les principaux instruments des différentes politiques mises en œuvre dans l'ensemble de la Suisse (tableau 2.6), le deuxième volet de la NPR vise plus spécifiquement à une coordination formelle de la NPR avec différents domaines. L'objectif consiste à instaurer des accords permettant de concrétiser la collaboration et de rendre la coopération plus contraignante grâce à une meilleure coordination de l'application et du développement des politiques sectorielles, à un échange permanent d'informations, au repérage des synergies possibles entre secteurs et à l'élaboration de projets communs. À ce jour, des accords ont été mis en place dans trois domaines :

l'innovation (afin d'approfondir la coopération pour les transferts de technologie entre universités et PME); l'environnement (exemples de tentatives de coopération concluantes tout au long de la chaîne de valeur, depuis l'exploitation des forêts jusqu'au marché); le tourisme (coopération avec le lobby du tourisme en Suisse). Il importe particulièrement de rationaliser les programmes conjoints de la NPR et de la politique du tourisme, en tenant compte des chevauchements fréquents dans les instruments et les opportunités, afin de faciliter les ajustements structurels et de renforcer les chaînes de valeur régionales. La collecte de données dans le cadre d'un suivi pourrait s'avérer utile en permettant l'évaluation des accords à court et moyen termes; la difficulté de convaincre les partenaires potentiels de l'intérêt de ces accords constitue en effet un obstacle majeur à leur conclusion. L'élaboration de projets conjoints nécessite en outre des financements communs suffisants.

Lorsqu'elles sont orientées dans la bonne direction, les initiatives en faveur de la coordination intersectorielle contribuent à limiter au maximum les chevauchements dans les programmes, ainsi qu'à accroître les synergies dans les activités menées à l'échelle fédérale. Outre les activités du volet 2, le SECO a tenu des discussions bilatérales avec de nombreux offices fédéraux afin de coordonner les stratégies cantonales et les autres politiques sectorielles (CTI/transferts de connaissances et de technologies, agriculture, développement territorial, énergie, espaces verts, forêts, politique des agglomérations et tourisme). Une deuxième série de réunions de coordination a eu lieu au printemps 2009, après réception des rapports annuels des cantons. Conclusions: poursuite des études de suivi (par exemple: tourisme, politique des agglomérations); influence commune sur les tâches incombant aux ministres fédéraux (par exemple: politique des agglomérations); influence sur l'élaboration de stratégies ou de lois sectorielles (par exemple: aménagement du territoire); échange d'informations générales (par exemple: développement durable); coordination des projets ou des pratiques relatives à leur mise en œuvre (par exemple: tourisme); coopération dans le cadre de projets-modèles (par exemple: développement rural); synergies liées à l'utilisation d'instruments communs (par exemple: bois). Enfin, la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), sous l'autorité conjointe du SECO et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), réunit les acteurs fédéraux quatre fois par an; un atelier est en outre organisé chaque année sur un sujet d'actualité. Dans le même temps, d'importantes lacunes subsistent dans trois domaines clés: politique agricole et rurale; politique des agglomérations; aménagement du territoire. (La relation entre la NPR et la politique régionale d'innovation est abordée de manière détaillée dans le chapitre 3.)

Tableau 2.6. **Le cadre politique pour la Nouvelle Politique Régionale et quelques politiques sectorielles en Suisse**

	NPR	Politique agricole	Politique des agglomérations	Aménagement du territoire	Tourisme	Promotion des exportations et marketing territorial
Secteurs ciblés	Zones montagneuses et rurales, régions frontalières	Exploitations agricoles	Agglomérations urbaines	Cantons et municipalités	« Destinations » à géométrie variable aux niveaux municipal et régional	Portée nationale
Acteurs clés	SECO, cantons	Office fédéral de l'agriculture (OFAG)	ARE, SECO	ARE	Gouvernement fédéral ; activités partiellement assurées par Suisse Tourisme et Société suisse de crédit hôtelier	OSEC Business Network Switzerland
Principaux instruments	Programme fédéral pluriannuel 2008-2015 Programmes cantonaux de mise en œuvre	Paiements directs	Programmes d'agglomération Fonds d'infrastructure Projets-modèles	Nouveau concept d'aménagement du territoire Plans cantonaux Plans municipaux	Innotour (à l'appui de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme)	Services d'information et de conseil

La NPR et la politique agricole et rurale

La Suisse mène actuellement de front une politique agricole et la NPR, axée *de facto* sur les zones rurales. En 2002, l'OCDE avait recommandé l'élaboration d'une stratégie durable du développement rural, fondée sur l'exploitation et la valorisation des aménités naturelles et culturelles. Au lieu de cela, des politiques diverses sont aujourd'hui menées dans différents secteurs ayant un impact sur les régions rurales. La politique agricole, qui revêt une importance particulière à cet égard, privilégie le développement durable. Le principal instrument de sa mise en œuvre réside dans les paiements directs aux exploitants agricoles (voir encadré 2.8) ; toutefois, d'autres outils contribuent au développement rural. Des fonds sont affectés, par exemple, à l'entretien des routes agricoles, à l'irrigation et à la mise en valeur de terres arables, bien que ce volet ne représente qu'une partie relativement modeste du budget de la politique agricole. Quatre-vingts pour cent de ces investissements concernent des zones vallonnées et montagneuses (OCDE, 2009). Dans le même temps, la NPR cible les régions rurales, montagneuses et frontalières, au service desquelles elle mobilise ses trois catégories d'instruments. Il est donc fréquent que les deux

politiques soient axées sur des zones géographiques similaires, tout en faisant intervenir des objectifs et des acteurs différents par le biais d'actions thématiques distinctes.

Encadré 2.8. Présentation globale de la politique agricole suisse

Aux termes de la Constitution fédérale, l'agriculture doit contribuer, dans le cadre d'une politique durable et axée sur le marché, à la sécurité de l'approvisionnement en produits alimentaires de la population et à la préservation du paysage rural, tout en facilitant l'occupation décentralisée du territoire. Le principal outil de la politique agricole de la Suisse réside dans les subventions directes aux exploitants, lesquelles représentent plus de 70 % du budget agricole. Ces paiements ne sont pas liés à la production, mais dans une marge mesurée, font plutôt office de complément de revenu. Ils sont réservés aux exploitants agricoles, par opposition aux acteurs de l'agrotourisme (pour lesquels il existe des prêts). Le recours à des subventions directes, dissociées du prix des produits, atteste un virage majeur de la politique suivie. Dès 1993, la Suisse a opté pour un contrôle de l'État moins strict, encourageant les exploitants agricoles à se conduire davantage comme des chefs d'entreprises et à mieux respecter l'environnement, tout en restreignant les contrôles aux frontières. Au début du processus de réforme, la plus grande partie du budget était consacrée au soutien du marché. La réforme a instauré les paiements directs, en compensation de « services écologiques et publics » fournis par les exploitants. Les garanties sur les prix ont été progressivement supprimées. L'abandon de l'intervention sur les marchés a entraîné un déclin global des revenus des agriculteurs, qui se sont trouvés confrontés à des prix inférieurs d'environ 25 % au niveau qu'ils atteignaient une dizaine d'années plus tôt. En réaction, les agriculteurs ont continué de diversifier leurs activités, y ajoutant l'agrotourisme, les activités de loisirs, des services sociaux ou éducatifs, etc. Leur productivité s'est en outre améliorée dans le domaine strictement agricole. L'agriculture emploie aujourd'hui 2,2 % de la population suisse, et représente moins de 1 % du PIB. Pour la période 2008-2011, le montant des dépenses publiques consacrées à la politique agricole s'élève à CHF 13 499 millions.

Sources : Office fédéral de l'agriculture (OFAG) (2004), « La politique agricole suisse : objectifs, instruments perspectives » ; OFAG (2009), « L'agriculture suisse en mouvement : La nouvelle loi sur l'agriculture – Bilan dix ans après ».

En dépit d'échanges d'idées informels réguliers et d'un soutien mutuel à la mise en œuvre des projets, la coordination pourrait être renforcée entre la politique agricole et la NPR. Les relations informelles peuvent s'avérer plus efficaces et plus efficientes à court terme, mais il reste essentiel, à plus longue échéance, d'intensifier la coordination et de l'inscrire dans la durée. Un important mécanisme a été créé en 2006 afin de mieux coordonner les

politiques sectorielles ayant un impact sur les zones rurales : le Réseau fédéral pour le développement rural, financé conjointement par quatre Offices fédéraux (Économie, Agriculture, Environnement et Aménagement du territoire). Le Réseau, qui assure actuellement la mise en œuvre de 13 projets pilotes, devrait perdurer jusqu'en 2011. Cette expérience de collaboration constitue un point de départ prometteur, qu'il conviendrait de prolonger. De même, l'initiative portant sur des « projets de développement régional » (PDR) pourrait être élargie (encadré 2.9). Lancée en 2007, elle vise à favoriser l'élaboration par la base de projets associant des agriculteurs et des représentants de secteurs connexes tels que le commerce, le tourisme, l'industrie forestière et la sylviculture. En raison du nombre d'initiatives vouées à l'échec lors des premiers stades à cause d'un manque de professionnalisme, de détermination et/ou de ressources financières, l'Office fédéral de l'agriculture a commencé à octroyer des aides financières pour favoriser l'accompagnement professionnel (par exemple : études de faisabilité). Le développement de cette mesure pourrait faciliter l'élaboration d'une stratégie rurale plus novatrice et multifonctionnelle dans le cadre de la NPR.

Encadré 2.9. Projets de développement régional (PDR) prévus par la Loi sur l'agriculture

L'Office fédéral de l'agriculture propose une assistance financière (à concurrence de CHF 20 000), sous réserve d'un cofinancement correspondant de la part des candidats, afin de permettre à ces derniers de bénéficier d'un accompagnement professionnel pendant un an. Les formateurs sont des consultants ou des conseillers spécialisés dans les questions techniques, l'ingénierie, l'environnement ou le monde des affaires. Lorsque l'accompagnement conduit à l'élaboration d'un plan d'activité intéressant, le PDR se déroule sous la direction du canton (Office cantonal pour l'agriculture), qui soumet une demande officielle à l'Office fédéral pur l'agriculture. Un contrat est ensuite signé entre les offices fédéral et cantonal. Le coût du projet doit être réparti entre la Confédération (40 %), le canton (32 %) et le secteur privé. Parmi les projets actuellement en cours de mise en œuvre ou en préparation, bon nombre concernent l'agrotourisme (par exemple : Brontallo, Urnäsch, Einsiedeln, Disentis, Projet Hautes-tiges Seetal, Klettgau, Loèche-les-Bains), ou des secteurs liés aux produits régionaux et à l'industrie ago-alimentaire.

L'agro-tourisme ouvre des perspectives prometteuses en vue de la diversification de l'économie des zones rurales en Suisse. On s'attendait à ce qu'en 2010, les secteurs des voyages et du tourisme représentent une contribution directe de 5.8 % du PIB national et emploient 351 000 personnes, soit 7.8 % du total. Une grande partie des destinations

qui rendent la Suisse attrayante sur les marchés nationaux et internationaux se situent dans les régions rurales et montagneuses, ce qui fait du tourisme une activité essentielle pour les zones que cible la NPR. Le développement de l'agrotourisme est encouragé pour diversifier les sources de revenus des exploitants agricoles suisses confrontés au déclin du prix de leurs produits : il leur est désormais possible de proposer un hébergement et des activités touristiques à la ferme. Le gouvernement fédéral octroie en outre des crédits et des aides à l'investissement aux ménages agricoles. S'agissant de l'avenir, l'objectif consiste à inclure d'autres parties prenantes dans les associations et plateformes d'agrotourisme qui existent déjà dans le pays, à mieux coordonner les performances du marché dans ce domaine entre les différents acteurs, à fournir des possibilités de formation axées sur l'agrotourisme et à favoriser la valorisation de marques. Autres buts poursuivis : amélioration de la coordination entre partenaires, articulation avec d'autres volets du secteur touristique, création de pôles d'activités dans le domaine de l'agrotourisme et établissement d'un mécanisme commun d'évaluation des performances du marché.

La NPR pourrait aider à renforcer le rôle de passerelle de l'agrotourisme entre la politique agricole, la politique de tourisme et la politique de développement économique. Ainsi qu'il ressort du tableau 2.7 la quasi-totalité des programmes de mise en œuvre de la NPR au niveau cantonal portent principalement sur l'agriculture, le tourisme ou une combinaison des deux¹⁴. L'élaboration et l'évaluation de ces programmes pourraient se faire selon une approche plus stratégique quant au soutien et au financement des zones possédant des avantages manifestes par rapport aux autres dans ces domaines. Il faudrait pour cela définir des mécanismes permettant de stimuler plus efficacement certains secteurs, de manière à éviter la dilution des efforts et des fonds. En Italie, par exemple, où l'agrotourisme est désormais une source très importante de revenus pour les régions rurales (encadré 2.10), des questions se posent concernant le risque de déclin dans la qualité du service lorsque les aides publiques prendront fin et la nécessité de rendre plus efficace la politique d'agrotourisme. Par conséquent, si l'agrotourisme doit représenter davantage qu'une source de revenus complémentaires pour les agriculteurs suisses et s'inscrire durablement dans l'économie des régions, l'évaluation a priori des projets menés dans le cadre de programmes de mise en œuvre de la NPR pourrait s'intéresser de manière plus explicite aux questions suivantes : quels sont les facteurs ayant une incidence sur la demande en structures agrotouristiques et sur l'utilisation de ces dernières ? Quel est le volume de fonds publics nécessaire, pour quelle durée et à quelles fins (par exemple : investissements en infrastructures, formation, etc.) ? Comment le niveau et la qualité des services peuvent-ils être préservés en l'absence de soutien de l'État ? Comment serait-il possible de s'assurer la participation du secteur privé, à

quel stade, et dans quel but ? Enfin, comment renforcer les liens entre l'agrotourisme et d'autres industries/services régionaux ?

Encadré 2.10. L'agrotourisme en Italie

Les débuts de l'agrotourisme en Italie datent des années 1950 ; toutefois, en raison du peu de temps qui était alors consacré aux activités touristiques et de la modestie des compétences, les exploitations agricoles disposant de chambres d'hôtes sont restées très peu nombreuses jusque dans les années 1980. La situation a changé au cours des deux décennies qui ont suivi. En 1991, l'Union européenne a promulgué le Règlement 2092/91, véritable code de conduite à l'intention des exploitants agricoles de l'Union européenne désireux de proposer des services agrotouristiques. Une nouvelle approche nationale et des lois régionales ont facilité l'accès à des fonds européens et ont mis en lumière les avantages financiers de l'agrotourisme, qui ont enregistré une croissance rapide. L'accès aux fonds LEADER de l'Union européenne a joué un rôle majeur dans le développement de l'agrotourisme en Italie, qui a absorbé une part non négligeable de ces montants. Ce secteur représente aujourd'hui une importante source de revenus dans les campagnes, offrant aux régions rurales la possibilité de mettre en place un tourisme durable. Le nombre d'exploitants agricoles proposant des séjours à la ferme avoisine les 18 000 et en 2007, le chiffre d'affaires du secteur s'élevait à EUR 1 008 millions. L'agrotourisme procure des revenus supplémentaires aux résidents, qui offrent hébergement et restauration, et qui vendent directement au consommateur des produits agro-alimentaires (fromage, vin, huile d'olive, fruits, légumes, viande et volailles). Il attire les touristes qui souhaitent en savoir plus sur la culture et l'économie locales, ce qui stimule les activités favorables aux forêts et à l'environnement. Il contribue également au redressement des régions les plus défavorisées, générant un complément de revenus pour les ménages agricoles et les communautés locales grâce à quelques autres activités économiques significatives.

Sources : OCDE (2009), Examens de l'OCDE des politiques rurales : Italie, extraits de l'encadré 1.2 « Agro-tourism in Italy », p. 39 ; « Tourism: Good News for Agritourism » (2008), publié dans « Wanted in Rome » 14 novembre.

Tableau 2.7. Principaux secteurs économiques mentionnés dans les programmes de mise en œuvre de la NPR au niveau cantonal

	ZH	BE	LU	UR	SZ	NW	OW	GL	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	JU	SH	FR	
Tourisme	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Ressources naturelles	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Énergie	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Industrie manufacturière	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Santé	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Agriculture	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Loisirs	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Aviation	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Produits alimentaires	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Haute technologie	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Services commerciaux	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Commerce de détail et logistique	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Métallurgie	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Machines	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Culture	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★
Éducation	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★	★

Note : Les programmes de mise en œuvre de la NPR dans les cantons de Obwald, Bâle-Ville et Bâle-Campagne ne mentionnaient pas les principaux secteurs économiques à stimuler.

L'adoption de programmes agro-environnementaux à l'échelle locale et le recours à des fonds privés à l'appui de la préservation des paysages dans le cadre de la NPR pourraient instaurer un lien précieux entre la politique agricole, la politique environnementale et la politique de développement économique, notamment pour ce qui concerne les problèmes posés par le vieillissement de la population rurale et les possibilités de promotion d'une économie verte. La prise en compte de ces défis se fera plus urgente avec le temps, et il conviendra peut-être d'en faire un aspect prioritaire de la NPR pour la période postérieure à 2013. Les programmes agro-environnementaux pourraient s'avérer précieux face à de tels défis ; à cet égard, il serait utile de mettre à profit l'expérience d'autres pays membres de l'OCDE. L'Autriche, par exemple, a instauré des mécanismes intéressants en faveur de l'agrotourisme (encadré 2.11). Une de ses initiatives consiste à s'appuyer sur différents types d'exploitations agricoles pour améliorer l'efficacité des programmes agro-environnementaux, en créant des dispositifs de soutien sur mesure, en s'adressant aux exploitants et en les conseillant. Ces programmes locaux peuvent compléter ceux qui existent déjà au plan national et à l'échelle de l'Union européenne : ils permettent d'affiner les instruments d'action des pouvoirs publics en prenant en considération les objectifs environnementaux qui sont privilégiés au niveau local. Deuxième initiative : financement de mesures de préservation des paysages ruraux par le biais d'une contribution du secteur agro-touristique ; celle-ci repose sur l'idée que les aspects qui font l'attrait des zones agricoles, comme les paysages idylliques et une nature préservée, sont essentiels au maintien des activités commerciales liées au tourisme.

NPR et politique des agglomérations

Bien que l'incorporation des zones urbaines dans la politique régionale ait été recommandée par l'OCDE en 2002, la politique des agglomérations et la NPR restent formellement distinctes, en grande partie pour des raisons politiques. Les distances étant très courtes entre les zones urbaines et rurales en Suisse, les interconnexions entre les politiques menées dans ces régions sont essentielles. Il arrive pourtant que des tensions empoisonnent les relations entre ces différentes régions, fréquemment en concurrence pour l'obtention de crédits et de financements publics. Il existe des chevauchements structurels entre la NPR et la politique des agglomérations, cette dernière étant placée sous la responsabilité conjointe de l'Office fédéral du développement territorial (premier responsable) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Si les deux politiques ont généralement des cibles différentes, les agglomérations de faibles et moyennes dimensions peuvent tirer profit tant de la NPR que des projets-modèles¹⁵. D'un point de vue informel, les « projets-modèles » sont l'un des cadres permettant l'étude des relations entre zones rurales et urbaines (encadré 2.12). Sur les

50 projets-modèles actuellement financés, 8 à 10 portent sur la relation ville/campagne. Leur mise en œuvre s'effectue en coordination avec celle des projets NPR afin d'éviter les doubles emplois et d'assurer la cohérence nécessaire.

Encadré 2.11. Programmes agro-environnementaux menés au plan local et financement privé des mesures de préservation des paysages : l'expérience de l'Autriche

Programmes agro-environnementaux menés au plan local

L'agriculture extensive à petite échelle accroît l'utilité de ceux qui se rendent en voyage d'agrément dans les régions alpines d'Autriche, car elle permet d'offrir des paysages agréables aux fins de loisirs. Les exploitants agricoles tondent l'herbe, entretiennent les réseaux de voies ferrées et de routes dans les campagnes, préservent la végétation le long des voies navigables et cultivent les prairies. En règle générale, ils ne reçoivent aucune compensation financière directe pour ces activités non marchandes ; leur disponibilité ne peut donc être garantie, car elle repose exclusivement sur des motivations altruistes ou éthiques. Compte tenu de la diminution rapide du nombre d'exploitations agricoles à plein temps dans les régions montagneuses, plusieurs communautés autrichiennes très axées sur le tourisme ont décidé d'inciter les agriculteurs locaux, par une compensation financière directe, à fournir des services d'embellissement paysager. Le montant de ces paiements, qui font partie des dépenses publiques volontairement consenties par les autorités locales, doit être approuvé par les conseils communautaires locaux. Lors de l'attribution des sièges dans les conseils municipaux autrichiens, les partis politiques prennent en compte la structure de la population locale. On constate à ce sujet que les négociations sont fructueuses lorsque le tourisme est un enjeu. Une condition indispensable au succès est que les avantages se traduisent par des bénéfices accrus pour les hôteliers et des taxes sur le tourisme. Le montant moyen que les touristes sont disposés à payer a été évalué à EUR 0.67 par jour. Les programmes agro-environnementaux établis localement découlent d'initiatives collectives, et engagent à ce titre la totalité des exploitants. Le programme de compensations étant le même partout, il appartient à chaque exploitant de l'accepter ou non. En 2000, les agriculteurs autrichiens ont reçu en moyenne EUR 241 par exploitation ou EUR 34 par hectare de terrain agricole. Il s'est avéré que les programmes locaux constituaient un supplément important pour les programmes agro-environnementaux menés à l'échelle du pays et de l'Union européenne : une augmentation de EUR 1 dans le programme national accroît de EUR 0.20 le paiement au niveau local. Il semble que le programme national n'ait pas suffi à inciter les exploitants agricoles à fournir les services souhaités par les collectivités locales en matière de loisirs et d'entretien des paysages : on ne peut guère s'attendre, en effet, à ce qu'une initiative de portée nationale puisse prendre en compte l'ensemble des besoins propres à une communauté.

Encadré 2.11. Programmes agro-environnementaux menés au plan local et financement privé des mesures de préservation des paysages : l'expérience de l'Autriche (suite)

Financement des activités de sauvegarde des paysages par l'agrotourisme dans la région du Weissensee

Située dans les Alpes, au sud de l'Autriche, Weissensee est l'une des communes les plus touristiques du pays ; l'agriculture et l'industrie du tourisme y sont étroitement liées. Les paysages agricoles constituent un élément majeur dans la production de services touristiques. Afin d'en assurer la protection, un programme de préservation a été mis sur pied, de même qu'un organisme privé de conservation des paysages qui a défini des directives détaillées en matière de production et de paysages à l'intention des agriculteurs désireux d'obtenir des compensations financières en échange de services non marchands. Un ensemble de critères permet de déterminer le degré de difficulté objectif des cultures à l'échelle de l'exploitation, à partir duquel est ensuite instauré un système de points. Le montant des paiements octroyés à chaque agriculteur est calculé en multipliant le score obtenu par le nombre d'hectares cultivés. Pour pouvoir prétendre à une compensation, l'exploitant doit remplir plusieurs conditions : densité de bétail, absence d'engrais chimiques, etc. Les 26 exploitants de Weissensee participent au programme et reçoivent en moyenne une rétribution de EUR 1 677. Le programme de protection des paysages est financé par la contribution des touristes qui passent leurs vacances dans la région. Quelque 5 % du produit de la taxe locale sur le tourisme sont transférés directement à l'Organisme de conservation des paysages à titre de compensation pour les cultures respectueuses de l'environnement. Le montant total ainsi reversé s'élevait en 2001 à EUR 25 500. L'Organisme a reçu en outre EUR 18 100 du budget de la collectivité.

Source : OCDE (2008), *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Pays-Bas*, Éditions OCDE, Paris.

Encadré 2.12. **Aperçu global de la politique suisse relative aux agglomérations**

La Suisse a lancé sa politique des agglomérations à la fin de 2001, conformément au nouvel Article 50 de la Constitution fédérale, aux termes duquel la Confédération doit prendre en considération la situation des zones urbaines et rurales. Cette politique a pour objectif d'améliorer l'attrait économique des villes, de maintenir le niveau de la qualité de vie, de limiter l'urbanisation non contrôlée et de préserver le mélange hétérogène de zones urbaines décentralisées (polycentrisme). D'après les critères statistiques, on dénombre actuellement 50 agglomérations, qui peuvent se répartir en 3 catégories : grandes (1 million d'habitants ou plus), moyennes et petites (20 000 habitants).

Le budget fédéral affecté à la politique des agglomérations s'élève à CHF 11 millions ; par ailleurs, la mise en œuvre de cette politique s'appuie sur 3 instruments.

Premièrement, s'agissant de la programmation, chaque agglomération définit son propre périmètre (susceptible de s'écarter de la définition statistique de l'agglomération), ainsi qu'un **programme d'agglomération**. Relativement nouveau, cet outil est censé faciliter la collaboration et la coordination au sein des conurbations (entre cantons, villes et communes plus modestes). Les participants doivent identifier les défis à relever, fixer des priorités, et faire en sorte que les problèmes puissent être réglés conjointement par les unités administratives concernées. Pour encourager les communes à faire usage de cet instrument, le gouvernement central a proposé de supporter une partie des coûts du système de transport des conurbations, à condition que le programme d'agglomération atteste l'adéquation des plans de transport avec les problèmes urbains. Une convention-programme a été établie entre la Confédération et l'instance de coordination chargée de définir les termes du contrat pour les différentes parties. La Confédération assume 30 à 50 % des coûts globaux du programme, à partir d'une évaluation du programme d'agglomération.

Deuxièmement, les agglomérations bénéficient d'un **fonds d'infrastructure** (CHF 20.8 milliards au total sur 20 ans, dont CHF 6 milliards réservés à des projets de transport dans les agglomérations). L'existence d'un programme d'agglomération est indispensable pour voir accès à ces fonds. À ce jour, des montants importants ont été consacrés aux transports (par exemple : achèvement du réseau routier national, projets urgents dans certaines agglomérations, routes importantes pour différentes régions montagneuses ou périphériques). Les fonds qui seront débloqués à partir de 2011 seront destinés plus spécialement à l'élimination des goulets d'étranglement sur les routes nationales et dans les programmes d'agglomération.

Encadré 2.12. **Aperçu global de la politique suisse relative aux agglomérations** (*suite*)

Le troisième instrument est un fonds destiné aux **projets-modèles**. Le gouvernement fédéral consacre chaque année jusqu'à CHF 500 000 à des projets innovants, pour une durée de 3 à 6 ans. Plus de 50 projets ont ainsi été financés depuis 2002, dont la plupart mettaient l'accent sur la collaboration entre les différents acteurs. Dans un certain nombre de cas, les acteurs concernés ont élaboré des projets-modèles précisément dans le but de mettre sur pied une collaboration et d'élaborer un programme d'agglomération, afin d'avoir accès au fonds d'infrastructure. Cette démarche est conforme à la conclusion énoncée par l'OCDE en 2002 : « Les principales difficultés auxquelles se heurte la politique métropolitaine de la Confédération sont d'ordre institutionnel davantage que financier. Elles concernent au premier chef un soutien plus marqué à la collaboration dans les zones métropolitaines, ce qui suppose de favoriser les partenariats ayant pour objectif de fournir des services publics à l'échelle des régions métropolitaines ».

Sources : Tobler, G. (2004), « Politique des agglomérations en Suisse », dans *Aménagement du territoire en Suisse*, rapport du 40^e Congrès mondial de l'Association internationale des urbanistes (ISoCaRP) tenu à Genève ; Tobler, G. (2009), « Politique fédérale des agglomérations », exposé présenté à la mission OCDE, novembre 2009 ; SECO (2009), « Étude de monitoring OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport général », mai 2009 ; OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Éditions OCDE, Paris, p. 144 ; Questionnaire OCDE, 2009.

Encadré 2.13. **Programmes d'agglomération**

La définition des programmes d'agglomération n'est pas limitative : ils peuvent comprendre des volets aussi divers que l'habitat, les transports, ou des questions politiques telles que l'intégration des étrangers, l'éducation, la santé, la jeunesse, la culture, la sécurité, l'action sociale, le sport, le tourisme et la promotion du développement économique. Toutefois, les programmes de la première génération portent essentiellement sur l'habitat et les transports. Ils constituent la condition préalable à tout financement fédéral du Fonds d'infrastructure (équipements, infrastructures de base) au bénéfice d'une agglomération. C'est sur cette base que les projets, dans le cadre de la politique régionale, s'emploient à renforcer le potentiel économique des régions (services et équipements sociaux, projets inter-entreprises, projets préconcurrentiels) et à promouvoir des structures de développement créatrices de valeur ajoutée.

Encadré 2.13. Programmes d'agglomération (suite)

L'ARE et le SECO ont organisé en avril 2009 un échange de vues sur la politique des agglomérations et la nouvelle politique régionale ; petites et moyennes agglomérations ont fait part, à cette occasion, de leur expérience quant aux chevauchements constatés, lors de la mise en œuvre de certains projets, entre les deux politiques sociales (SECO & ARE, 2009).

- Castione-Bellinzona encourage une approche interdisciplinaire des projets de développement économique (viabilisation de terrains). L'aménagement du territoire (plans directeurs, cartes de zonage) définit les préalables territoriaux, tandis que le programme d'agglomération s'attache à la planification et au financement des infrastructures par le biais du Fonds d'infrastructure ; quant à la politique régionale, elle contribue à rendre plus compétitifs le pôle de développement économique et sa région fonctionnelle (coopération entre le centre et la périphérie).
- Dans le canton de Lucerne, le programme d'agglomération et la politique régionale portent sur des catégories de territoires complémentaires (ville-campagne). L'attractivité accrue des centres et des principaux axes de développement (politique d'agglomération, projets-modèles, etc.) a également des retombées pour la campagne lucernoise, qui tire parti – en les renforçant – des stimuli de la ville (dans le cadre de la nouvelle politique régionale, des initiatives de promotion du tourisme, etc.).
- S'agissant du canton de Saint-Gall, cinq programmes d'agglomération (internationaux et transfrontaliers) sont en cours, tous axés principalement sur la politique régionale (pour l'ensemble du canton). Les organismes régionaux chargés de mettre en œuvre la politique d'agglomération et la nouvelle politique régionale font actuellement l'objet d'une restructuration. Les projets qui se chevauchent portent essentiellement sur les lieux de travail et l'aménagement intégré du territoire.
- Le canton de Vaud participe à cinq programmes d'agglomération (intercantonaux et transfrontaliers), dont deux (agglomérations franco-valdo-genevoise et Lausanne-Morges) sont totalement exclus de la NPR, alors que les trois autres (Yverdon, Vevey-Montreux, Aigle-Monthey) sont au contraire couverts par la Nouvelle politique régionale. Prenons l'exemple du projet Yverdon : la politique d'agglomération, qui définit le cadre de planification urbaine et de transports destiné à assurer la compétitivité d'Yverdon (fonds d'infrastructure), correspond bien à la NPR ; cette dernière vise en effet à renforcer la position d'Yverdon en tant que centre économique en exploitant le potentiel industriel, commercial et universitaire.

La politique des agglomérations s'attache surtout à fournir des infrastructures, plutôt qu'à susciter des synergies entre zones urbaines et rurales. Il s'agit là d'une lacune qui montre que les pouvoirs publics ont laissé passer une occasion de stimuler la croissance de la productivité, car plusieurs cantons intermédiaires sont spécialisés dans des secteurs traditionnels où l'innovation reste limitée. Par exemple, aucun mécanisme ne permet actuellement de faire profiter d'autres régions suisses des emplois de haute technicité, présents essentiellement dans les zones urbaines (voir chapitre 3).

La polycentricité peut apparaître comme un facteur clé pour établir des liens entre la politique des agglomérations et la NPR. En Suisse, la notion de polycentrisme trouve son origine dans l'histoire de la structure du peuplement, laquelle s'articule autour d'un réseau de petites et grandes villes ; dans le même temps, l'idée est étroitement associée au fédéralisme. Dans les années 1960 et 1970, l'expression « concentration décentralisée » a été lancée pour désigner une approche statique et hiérarchisée de l'aménagement du territoire (la LIM reposait déjà sur ce concept). À partir de 1996, la notion de « réseau urbain à la Suisse » a été adoptée : à la différence du concept statique de concentration décentralisée, elle privilégiait une démarche dynamique reposant sur la création de réseaux reliant les villes. Toutefois, l'idée ne s'est pas concrétisée et le concept de réseau urbain à la Suisse n'a jamais décollé. Le terme « polycentrisme » peut désigner des régions métropolitaines, des agglomérations, des réseaux urbains ou des zones géographiquement homogènes (par exemple : l'arc jurassien), comprenant plusieurs centres interconnectés. L'objectif n'est pas de créer des zones polycentriques par décret, mais de soutenir la formation de structures polycentriques par des mesures concrètes, comme (ARE, 2009) :

- Plusieurs projets-modèles élaborés dans le cadre de la politique des agglomérations portaient sur l'organisation de structures polycentriques ; il est désormais prévu d'en renforcer le financement.
- Plusieurs programmes d'agglomération ciblaient explicitement la constitution de réseaux urbains. Le financement annoncé pour le projet TransRUN, dans le canton de Neuchâtel, fournit un excellent exemple de soutien concret de la Confédération à l'idée de polycentrisme (encadré 2.14).
- Il est également possible de renforcer la notion de polycentrisme en subordonnant le financement d'éléments d'infrastructure à des contrôles rigoureux des schémas de développement urbain grâce aux plans directeurs cantonaux, ainsi que le prévoit la Loi sur le Fonds

d'infrastructure. Dans une structure polycentrique, ce sont les centres, et non les zones périphériques, dont on fait la promotion.

Encadré 2.14. Réseau urbain neuchâtelois (RUN)

Le Réseau urbain neuchâtelois (RUN) est une association créée en 2006, qui regroupe des acteurs appartenant à différents niveaux de l'administration afin de mettre en œuvre la stratégie de développement du canton de Neuchâtel. Composé du canton et de huit groupes de communes (trois agglomérations et cinq régions), il est dirigé par un Comité directeur et géré, au jour le jour, par le Bureau des agglomérations et des régions de la Chaux-de-Fonds.

Adoptée en 2004, la stratégie de développement du canton comporte 5 grands objectifs, chacun d'eux étant assorti de 3 buts de portée légèrement plus restreinte. Les cinq domaines et les grands objectifs sont les suivants : *i*) relations extérieures : promouvoir le canton et ses atouts à l'échelle internationale ; *ii*) développement économique : encourager le développement des entreprises et œuvrer en faveur de l'aménagement des friches industrielles ; *iii*) accessibilité : renforcer et étendre les réseaux de transports publics ; *iv*) espaces urbains : créer un réseau urbain solide ; *v*) zones rurales : maintenir et renforcer ces zones, en reconnaissant l'importance des liens ville-campagne.

La mise en œuvre de la stratégie s'appuie sur trois politiques : aménagement du territoire, NPR et politique des agglomérations. Le RUN associe formellement ces deux dernières politiques, ce qui en fait un cas unique en Suisse. S'agissant de la NPR, l'objectif consiste à favoriser la réforme institutionnelle, à renforcer la position du canton de Neuchâtel en tant que pôle microtechnique, à développer le potentiel énergétique local, à diversifier le secteur agricole et à faire du canton une destination touristique encore plus attrayante. L'administration fédérale a accordé CHF 3.5 millions de subventions et CHF 14 millions sous forme de prêts au titre de la politique régionale, auxquels est venue s'ajouter une contribution équivalente de CHF 14 millions du canton de Neuchâtel. La politique des agglomérations est focalisée sur les villes du Locle, de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel, et sur les villes de la communauté urbaine du Littoral, ainsi que sur les communes françaises de Villers-le-Lac et de Morteau. Elle comprend divers projets dans des secteurs tels que la culture et l'infrastructure. Le projet le plus ambitieux concerne la construction d'un réseau de transport public appelé TransRUN – véritable colonne vertébrale – reliant les trois villes principales et les communautés environnantes. La Confédération fournit 35 % des investissements pour l'agglomération (CHF 126 millions), dont CHF 96 millions pour le TransRUN.

Encadré 2.14. Réseau urbain neuchâtelois (RUN) (suite)

La stratégie cantonale de développement est mise en œuvre au moyen de deux mécanismes principaux : le plan directeur cantonal et des arrangements contractuels entre les différents acteurs du projet RUN. Un contrat d'agglomération ou un contrat de développement régional forme le socle de la coopération entre les huit groupements de communes, en partenariat avec les niveaux supérieurs de gouvernement. Ces huit contrats administratifs délimitent les objectifs du projet, ainsi que les mécanismes de fonctionnement entre les parties (par exemple : canton et communes), pour une période indéterminée. Ils fixent les grandes lignes d'action, les projets, les principes de mise en œuvre, les mécanismes de financement et les obligations en matière d'évaluation. Leur élaboration a nécessité de longues négociations, au cours desquelles les intérêts des nombreuses parties concernées – et leurs préoccupations en termes de développement et de souveraineté – ont dû être pris en considération. La question de la souveraineté est essentielle pour les communes, en particulier les plus petites d'entre elles, dont les priorités ne coïncident pas toujours pleinement avec celles du canton.

Sources : RUN (n.d.), « Organisation », « Acteurs », www.lerun.ch ; République et canton de Neuchâtel (2004), « Conception directrice cantonale de l'aménagement du territoire » ; Questionnaire OCDE (2009) ; Questions de l'OCDE à l'équipe suisse locale (2010).

On pourrait envisager une coordination formelle renforcée (voire une fusion) entre la politique des agglomérations et la NPR, sur la base d'une collaboration étroite entre les niveaux fédéral, cantonal et municipal. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001, est une plateforme de coopération entre la Confédération, les cantons et les municipalités. Elle vise à faciliter l'élaboration d'une politique des agglomérations commune, à faciliter l'échange d'informations, à contribuer au renforcement de la collaboration dans les agglomérations, et à traiter de problèmes concrets liés aux agglomérations (Tobler, 2009). Les questions touchant à la coordination horizontale et verticale entre agglomérations font partie des thèmes jugés importants pour la compétitivité économique et abordés, à ce titre, par la CTA, laquelle a d'ailleurs publié deux rapports relatifs à ces sujets, en 2004 et 2006¹⁶. L'*Examen territorial de la Suisse* fait par l'OCDE en 2002 mentionnait la CTA, considérée comme un modèle utile en matière de coordination verticale. Toutefois, aucun accord tripartite n'a vu le jour pour la NPR. Du fait que cette dernière ne concerne pas les cantons (urbains) riches, ni les régions métropolitaines, la création d'un organe similaire pour les zones rurales risquerait d'instaurer une rivalité entre les deux structures : l'une s'occupant des villes, l'autre des campagnes. Au lieu de cela, une conférence tripartite de développement territorial,

englobant espaces urbains et ruraux, pourrait être mise en place. Au niveau national, on pourrait envisager une coordination plus formelle (ou, éventuellement, une fusion) entre la NPR et la politique des agglomérations.

La NPR et l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire en Suisse est le reflet d'une structure territoriale morcelée. D'un point de vue constitutionnel, l'aménagement du territoire incombe en grande partie aux cantons, le rôle de la Confédération se limitant à la définition du cadre législatif qui fixe les principes auxquels les cantons doivent se conformer et à l'approbation des plans cantonaux d'aménagement du territoire. Les plans sectoriels de la Confédération doivent en outre tenir compte de l'impact territorial au niveau des cantons. Ceux-ci fixent leurs propres réglementations en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et élaborent un plan directeur décennal définissant dans les grandes lignes la façon dont il convient d'harmoniser, dans un espace particulier (le canton), les activités sectorielles des différents niveaux de gouvernement qui influent sur l'aménagement territorial. Le plan directeur, qui doit être approuvé par le Conseil fédéral, lie les autorités. Bien qu'il incombe au canton, l'aménagement du territoire est fréquemment délégué aux communes. Dans les cantons de grandes dimensions, comme ceux de Zurich, d'Argovie, de Thurgovie et de Genève, les tâches de planification territoriale supramunicipales sont souvent déléguées aux associations régionales de planification, qui élaborent des plans régionaux sur la base du plan directeur cantonal. Les relations intergouvernementales sur la question de l'aménagement du territoire relèvent du Conseil de l'organisation du territoire (COTER). Créée en 1997, cette commission extraparlamentaire fournit des avis au Conseil fédéral, à l'ARE et au SECO.

On ne sait pas exactement dans quelle mesure les plans cantonaux d'aménagement du territoire sont systématiquement subordonnés à un plan plus global de développement économique des cantons. S'agissant de la NPR, le principal problème tient au fait que « pour s'acquitter des tâches qui lui incombent, la Confédération doit aussi tenir compte des objectifs et des principes fixés en matière d'aménagement du territoire. Elle reste donc tributaire de la loi relative à cette question, à tous les niveaux de son action : planification, législation, administration, jurisprudence. Liée par les exigences de l'aménagement du territoire, la Confédération doit également se conformer à la législation cantonale et aux études de planification qui s'en inspirent, sauf dispositions spéciales l'exonérant de cette obligation » (Muggli, n.d.). Les programmes cantonaux de mise en œuvre de la NPR doivent être compatibles avec le plan décennal d'aménagement du territoire dans les cantons. Les investissements consentis à l'appui d'infrastructures « rigides » par le biais de la NPR sont donc bien subordonnés aux plans

cantonaux d'aménagement du territoire. En revanche, les répercussions sont moindres sur les investissements NPR dans des infrastructures « souples » (capital humain, transfert de connaissances).

Le nouveau concept d'aménagement des territoires actuellement en préparation pourrait faciliter un développement spatial plus cohérent. Compte tenu de la fragmentation politique des régions fonctionnelles, l'*Examen territorial de la Suisse* fait par l'OCDE en 2002 recommandait une coordination horizontale plus poussée des plans cantonaux d'aménagement du territoire. En 2006, comme suite à un rapport publié en 2005 par l'ARE, la Suisse a entamé une réforme de l'aménagement du territoire à tous les niveaux de gouvernement. En signant la Convention pour l'élaboration commune d'un projet de développement territorial, les trois niveaux de gouvernement se sont engagés à coopérer pour définir un concept national pouvant servir de base à des actions coordonnées menées aux différents niveaux. Une telle démarche pourrait améliorer les possibilités de complémentarité entre cantons. Ce concept, qui devrait être prêt en 2011, n'est cependant pas contraignant. Il représente une avancée importante pour la coordination intergouvernementale, mais sa portée est exclusivement politique. Les cantons auront toujours la possibilité, le cas échéant, de procéder à leur guise sur certains sujets difficiles. Il convient donc de prévoir une solution plus contraignante pour faire en sorte que le concept soit pleinement appliqué. La Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire, par exemple, a souligné qu'il importait de mettre en œuvre une collaboration intersectorielle et intergouvernementale sur l'aménagement du territoire et la politique régionale pour faire face aux défis stratégiques qui se poseront à l'avenir (encadré 2.16).

Encadré 2.15. **Projet de territoire Suisse**

Description d'ensemble

Le Projet de territoire Suisse repose sur le concept clé d'un développement à long terme polycentrique, solidaire et durable du territoire suisse. Il se fonde sur un réseau structuré de centres urbains, depuis les zones métropolitaines et les agglomérations jusqu'aux villes de moindre importance et aux centres ruraux. Ce réseau est censé aider les régions et les villes à dépasser les limites découlant de leur propre échelle territoriale et à constituer des « territoires de projet » fonctionnels, contribuant à la fois au développement urbain et au maintien des zones rurales. La concrétisation de ce projet nécessite une étroite collaboration intersectorielle et interrégionale, aux différents niveaux de gouvernement et entre ces niveaux.

Accent mis sur les régions fonctionnelles

Les zones métropolitaines de Zurich et de Bâle, le Bassin lémanique et la région de Berne, ville capitale, seront les moteurs économiques de la Suisse en leur qualité de leaders européens pour les connexions internationales, de centres de décision internationaux, de centres de recherche et de pôles culturels.

Dans le même temps, chaque agglomération et centre rural affichera son profil unique, qui le distinguera des autres tout en lui permettant de trouver sa place parmi eux. Les agglomérations auront un rôle majeur dans les domaines économique, culturel et social ; elles fourniront par ailleurs des services et des biens centraux aux régions avoisinantes. Les centres ruraux auront également la fonction essentielle de desservir les zones rurales. La force économique de ces centres devrait permettre un niveau de vie élevé, y compris dans les secteurs moins peuplés et moins solides économiquement, tandis que les régions périphériques, à la nature intacte, feront de leurs paysages préservés des zones de loisirs.

Les centres de tourisme alpins pourront soit rester indépendants, soit s'intégrer à un réseau de stations de sports d'hiver. Compte tenu de leur structure économique spécifique et de l'attrait qu'ils exercent, ils joueront un rôle majeur dans la région alpine, faiblement peuplée.

Encadré 2.16. Aménagement du territoire en Autriche : un mécanisme de coordination avec la politique régionale

Dans la structure fédérale de l'Autriche, les responsabilités liées à la politique régionale et à l'aménagement du territoire sont réparties entre le gouvernement fédéral, les *Länder* et les municipalités. La Constitution autrichienne ne prévoyant guère de procédures formelles de coordination, la Chancellerie fédérale a élaboré des mécanismes informels fondés sur l'idée que la coopération ne se met pas en place d'elle-même, ou du moins pas de façon suffisante, et qu'elle a besoin « d'individus et d'organismes pour la gérer, prendre contact avec d'éventuels participants, réunir les partenaires une fois la coopération instaurée, introduire des idées innovantes et accompagner les projets de coopération en fournissant les conseils nécessaires ».

La Conférence autrichienne sur l'aménagement du territoire (*ÖROK, Österreichische Raumordnungskonferenz*) a vu le jour en 1971 à l'initiative de la Chancellerie fédérale et des *Länder* ; il s'agissait alors d'établir une plateforme commune de coordination de l'aménagement du territoire, avec la participation de tous les ministères fédéraux, des *Länder* et des associations regroupant municipalités et partenaires sociaux. Aujourd'hui, l'ÖROK sert d'interface centrale pour les politiques régionales et les programmes financés par le Fonds structurel de l'Union européenne en Autriche. L'élaboration comme le processus de suivi du Cadre de référence stratégique national se déroulent au sein de l'ÖROK.

Au niveau politique, l'organe exécutif, sous la présidence du Chancelier fédéral, inclut l'ensemble des ministres fédéraux et des gouverneurs des *Länder*, ainsi que les présidents de l'Association des villes autrichiennes et de l'Association des communes autrichiennes ; les présidents des partenaires sociaux et économiques ont, pour leur part, un rôle consultatif. Toutes les décisions sont prises par consensus. Au plan administratif, une commission composée de députés, ainsi que plusieurs comités et groupes de travail thématiques, ont été créés pour mener à bien les tâches et les projets de l'ÖROK, qui portent généralement sur des questions d'intérêt commun pour les partenaires de la Conférence. Leurs membres sont de hauts fonctionnaires des autorités territoriales et des partenaires économiques et sociaux. L'une des missions principales de l'ÖROK consiste à publier le « Concept autrichien d'aménagement du territoire », qui fait généralement l'objet d'une révision tous les dix ans.

Encadré 2.16. Aménagement du territoire en Autriche : un mécanisme de coordination avec la politique régionale (*suite*)

Les travaux de la Conférence ont abouti, entre autres, au « Scénario de l'ÖROK pour 2030 », présenté en 2009 à l'issue de recherches approfondies effectuées par une équipe d'experts externes sous la direction du groupe de travail ÖROK. Ce document recense les tendances, les défis et les opportunités stratégiques, tout en élaborant une série de scénarios pour l'Autriche de 2030 en matière d'aménagement du territoire. Il s'agit d'un outil permettant de sensibiliser les régions aux défis qu'elles devront relever à l'avenir et aux initiatives qui s'imposent aujourd'hui ; il devrait servir de base à la suite des travaux de l'ÖROK sur un nouveau concept autrichien d'aménagement du territoire, ainsi qu'aux programmes de développement sectoriel et spatial des *Länder*, des villes et des municipalités.

Par ailleurs, la Chancellerie fédérale et les *Länder* ont expérimenté différentes approches pour l'élaboration de projets, l'organisation de consultations et la constitution de réseaux aux niveaux régional et local. Plus particulièrement, depuis l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne en 1995, des procédures de gestion régionale ont été adoptées dans la plupart des régions susceptibles de bénéficier des fonds structurels de l'Union européenne. L'objectif consiste à améliorer la coopération pour la définition et la mise en œuvre de stratégies régionales. La gestion régionale s'organise dans le cadre d'associations régionales de développement, composées principalement de municipalités ; l'essentiel des ressources financières provient cependant des *Länder* avec, dans certains cas, un cofinancement sur les fonds structurels de l'Union européenne. Les unités de gestion régionale fonctionnent sur un mode intersectoriel, coopérant par exemple avec les groupes d'action du programme LEADER et les Pactes territoriaux pour l'emploi. Une association de coordination, « Gestion régionale – Autriche », a été fondée en 2001 afin de faciliter les échanges d'expériences entre les 25 unités régionales de gestion, d'améliorer les compétences des gestionnaires régionaux et de développer encore les consultations intersectorielles.

Source : OCDE (2010), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suède*, Éditions OCDE, Paris.

2.2.4. Mettre sur pied une capacité de gestion stratégique et d'évaluation

La pleine application de la NPR exige que soit encore améliorée l'approche stratégique de la politique régionale, que le système d'évaluation et de suivi soit renforcé et que des mesures d'incitation plus efficaces soient prises pour favoriser le développement des capacités.

Une approche stratégique à affiner

La NPR a contribué à l'instauration d'une approche stratégique et systémique de la politique régionale, qu'il serait cependant possible d'approfondir. La capacité d'harmoniser les priorités entre les stratégies nationale et régionale est indispensable pour dégager un ensemble cohérent à partir des différents instruments d'action dans le domaine du développement territorial. Actuellement, il semble que les cantons définissent leur stratégie de développement en dressant une liste de domaines d'intervention/thèmes (par exemple : innovation, développement durable) admissibles à un soutien dans le cadre de la NPR, d'une part, et au titre de la politique des agglomérations, d'autre part, pour les intégrer ensuite dans le plan directeur d'aménagement du territoire. Les buts à atteindre sont fixés principalement au niveau des programmes, et non en termes d'objectifs économiques ou d'actions à mener par les pouvoirs publics (par exemple : PIB par habitant, croissance économique, emploi, éducation, émissions de CO₂). Les efforts visent donc surtout à éviter tout conflit entre les priorités établies par les différentes politiques (aménagement du territoire, agglomérations régionales), sans avoir encore abouti à l'instauration d'une stratégie de développement territorial dans laquelle ces différents éléments se conjugueraient à l'appui d'un ensemble d'objectifs communs. De même, contrairement aux objectifs et aux principes directeurs de la politique visant à renforcer la croissance et la capacité de production au plan régional, rares sont les projets impliquant des parties prenantes du secteur privé.

Une amélioration de la coordination intersectorielle et intercantonale paraît indispensable à court ou moyen terme, car il ne semble guère possible d'intégrer les instruments dans un cadre d'action unique. Les efforts doivent porter sur la rationalisation et l'efficacité accrue des programmes de coordination existants plutôt que sur la conception de mécanismes supplémentaires. Les objectifs des différentes plateformes de coordination ne sont pas toujours clairement définis, tout comme la répartition de leurs rôles respectifs. Les moyens disponibles pour l'élaboration de cette approche stratégique varient considérablement d'un endroit à l'autre, et il importe de renforcer les capacités dans ce domaine. Le développement du volet stratégique de la politique régionale présente également d'autres avantages : diminution du risque de retour à une conception de la politique régionale fondée sur un système de compensation sous la pression des régions dont le potentiel de développement est plus limité ; mise en avant d'une logique sous-jacente solide afin de mieux asseoir la légitimité d'une politique dont l'efficacité est régulièrement remise en question ; harmonisation plus facile des modalités de mise en œuvre de la politique régionale dans les cantons, actuellement assez variables.

Renforcer l'évaluation et le suivi

Les déficits d'information entre les différents niveaux administratifs sont inévitables, notamment pour ce qui concerne la mise en place d'une politique complexe et multisectorielle, comme celle qui touche au développement économique des régions. Le développement régional constituant un objectif partagé, tous les niveaux d'administration mobilisent des acteurs, connaissances, ressources, autorités et mécanismes afin de promouvoir et de soutenir une croissance endogène. Dans les cas de gouvernance multi-niveaux, le rôle des systèmes d'indicateurs et des incitatifs évoluera selon les caractéristiques de l'arrangement conclu entre les différentes parties. En Suisse, où le contrat est davantage « relationnel » (les parties s'engagent à coopérer a posteriori), le système d'indicateurs contribue à l'instauration de la coopération grâce au partage de références et d'objectifs communs, ainsi qu'à la mise en place d'un processus d'apprentissage commun (OECD, 2010).

Le suivi des programmes est en grande partie associé aux accords (contrats) sur les programmes entre l'administration fédérale et les différents cantons. Chacun de ces accords fixe les objectifs à atteindre pendant sa durée de validité (quatre ans). Les objectifs font l'objet d'un suivi permanent au moyen d'indicateurs choisis par le canton et inclus dans l'accord sur le programme. Un encouragement financier est prévu, les cantons devant recevoir un montant proportionnel au pourcentage de l'objectif qui aura été atteint. Un canton peut donc être invité à restituer des fonds s'il n'a pas atteint l'objectif fixé. Cette disposition, qui n'a pas encore été mise à l'épreuve, pourrait s'avérer très difficile à appliquer.

Des indicateurs imposés d'en haut seraient considérés comme portant atteinte à l'autonomie des cantons dans le choix et la mise en œuvre de leurs propres stratégies pour parvenir aux objectifs arrêtés en matière de politique régionale. L'administration fédérale ne donne pas de consignes quant aux indicateurs de programme dont les cantons doivent assurer le suivi. Il appartient à ces derniers de déterminer ce qu'il convient de contrôler et à quelle fréquence¹⁷. Aucune définition commune n'a été adoptée, même lorsque les cantons sont susceptibles de suivre des indicateurs identiques. On observe par conséquent une grande hétérogénéité dans les démarches des cantons. Certains utilisent des indicateurs assortis d'objectifs (c'est le cas du Valais), d'autres pas. Quatorze des 26 cantons utilisent le système « CHMOS » pour collecter des données sur les programmes¹⁸. Cofinancé par le SECO et par 15 cantons, le CHMOS s'inspire du système autrichien ATMOS. Cet outil utilisé par les cantons pour la gestion des programmes sert également à l'établissement de rapports annuels au niveau cantonal et fédéral, ainsi qu'à la préparation du rapport intérimaire de 2011 et de l'évaluation de 2015 pour les cantons qui utilisent ce système) (réponses au

questionnaire de l'OCDE, 2009). Il contient des informations descriptives, des données administratives et des menus d'indicateurs pouvant être sélectionnés pour le suivi. L'impression d'ensemble est que la qualité des données varie selon les cantons. Mis à part les rapports établis pour l'administration fédérale, on ne sait pas avec certitude quels sont les cantons qui suivent quels indicateurs, ni comment ils exploitent les données qu'ils collectent.

Les efforts doivent se poursuivre afin d'améliorer les activités de compte rendu et d'évaluation. Les cantons sont tenus de fournir au SECO un rapport annuel sur l'exécution de l'accord de programme. Ce rapport s'accompagne d'un entretien, et c'est sur la base de ces deux volets que sont débloqués les fonds¹⁹. De plus, la Constitution suisse exige que l'efficacité de l'action des pouvoirs publics fasse l'objet d'une évaluation (OCDE, 2010). Une évaluation intermédiaire est donc prévue pour la fin de la période de programmation de quatre ans (identique pour tous les accords de programme), afin de déterminer si les cantons sont sur la bonne voie et exécutent les programmes dans l'esprit de la NPR. Au nombre des outils envisagés figurent une analyse FFPM et un questionnaire qui sera adressé aux cantons (en sus de leur rapport annuel). Une évaluation finale doit aussi avoir lieu à l'issue du programme national (huit ans). L'utilisation qui sera faite des résultats reste à préciser.

L'utilisation du « *management cockpit* » devrait faciliter le suivi annuel et les évaluations périodiques des programmes. Ce type d'outil fournit habituellement une présentation structurée d'indicateurs clés, ce qui permet aux gestionnaires d'évaluer le degré de mise en œuvre des objectifs. Le SECO en a fait un instrument d'orientation (interne) pour la section « politique régionale », dont il regroupe de manière ciblée les diverses activités d'encadrement, de suivi, de compte rendu, de contrôle et d'évaluation. Le « *management cockpit* » s'appuie principalement sur les évaluations qualitatives obtenues par l'équipe du SECO auprès des parties concernées par la NPR et, le cas échéant, sur des indicateurs quantitatifs. Il offre une plateforme de discussion structurée permettant : *i*) de suivre l'application de la NPR et le degré de mise en œuvre des objectifs fixés dans le cadre de cette politique ; *ii*) d'amorcer un processus de réflexion et d'apprentissage pour l'équipe du SECO afin d'assurer un meilleur accompagnement et un suivi plus efficace de la NPR ; *iii*) de favoriser la cohérence des actions des différentes parties prenantes. Le « *cockpit* » doit donc jouer le rôle d'un système d'alerte précoce si les constatations s'écartent trop des résultats escomptés.

Évaluation et suivi semblent être effectués principalement au niveau des projets/programmes, en portant de manière moins systématique sur l'ensemble de la politique. Si les préoccupations sont réelles à l'échelle de la

Confédération quant aux incidences macroéconomiques de la politique, elles paraissent plutôt limitées, voire passées sous silence, aux niveaux inférieurs. Le but consiste à réduire le déficit d'information auquel la Confédération est confrontée à propos des économies des régions visées par la NPR. Au cœur de cette activité de suivi : dix indicateurs de développement économique, présentés par région supracantonale, par canton et par région de mobilité spatiale (MS)²⁰. Le choix des dix indicateurs a été guidé par le fait qu'ils représentent un impact final (par opposition à des résultats ou à une production) et qu'ils sont disponibles au niveau des municipalités²¹. La conférence annuelle de 2010 sur le volet 3 s'intéressera à l'utilisation qui peut être faite de ces données pour aider les cantons à élaborer un deuxième programme quadriennal, mieux adapté aux besoins des régions. Le renforcement des capacités à cet égard est vital pour que les cantons et leurs régions puissent recenser les zones économiques fonctionnelles, comprendre les interconnexions et prévoir des actions susceptibles de dépasser les frontières cantonales.

La Suisse pourrait tirer parti de l'expérience de l'Union européenne en matière de partenariats d'évaluation. L'impact macroéconomique de la Politique de cohésion est mesuré dans le cadre de partenariats, les pays membres se chargeant de l'évaluation *ex ante* et la Commission européenne de l'évaluation *ex post*. La Commission plaide vivement pour que les activités de suivi et d'évaluation puissent faire partie, dès les premiers stades, du processus de programmation. Il s'agirait d'une initiative indispensable à un meilleur ciblage – susceptible d'améliorer sensiblement l'impact de la Politique de cohésion – des résultats de la politique et de l'utilisation de données factuelles pour l'élaboration de celle-ci. Il faut pour cela une solide culture du suivi et de l'évaluation, ainsi que la ferme volonté de tirer des enseignements à l'intérieur même de ces partenariats.

Des incitations plus efficaces au renforcement des capacités

Des connaissances et des compétences plus développées sont nécessaires à l'application effective des principes de la NPR au niveau infranational. La Confédération peut fournir une assistance technique directe en réponse aux rapports annuels ou par le biais de contacts techniques, mais celle-ci reste limitée. Le gros des activités dans ce domaine (pour le volet 3 de la NPR) a été confié à Regiosuisse, réseau composé de 3 entreprises privées, lancé en 2008. Regiosuisse propose une formation aux personnes travaillant dans le domaine de la politique régionale, collecte des informations et les diffuse auprès des professionnels et du public, et resserre les liens entre les acteurs clés de la politique régionale. Il fournit un portail Internet, une assistance téléphonique, des possibilités de formation, des communautés de savoir-faire, des informations destinées aux médias et un

réseau de recherche visant à rapprocher la recherche et la pratique. Les cantons ne sont pas tenus de participer, mais la plupart le font. L'exécution des programmes de la NPR ne s'accomplit pas de manière identique d'un canton à l'autre. S'agissant du dernier groupe d'accords de programmes, datant de novembre 2008, certains ont utilisé la majeure partie des fonds, alors que d'autres viennent seulement de commencer la mise en œuvre. Plusieurs cantons ont eu du mal à élaborer puis à exécuter leur programme NPR. Certains ont dû faire face à des retards dans l'application de la législation transitoire ou dans l'adoption de lignes de crédit cantonales, à des questions relatives aux analyses coût-efficacité, à l'obligation de moderniser des structures régionales le plus souvent obsolètes tout en faisant démarrer des projets novateurs, ou à l'insuffisance des moyens disponibles pour l'application de décisions opérationnelles concernant l'utilisation des outils de la NPR.

Des capacités de mise en œuvre de la NPR doivent être instaurées à tous les niveaux de gouvernement, de sorte que le développement économique régional soit perçu comme un réel partenariat plutôt que comme une entreprise conjointe au sens technique du terme. En premier lieu, les critères fédéraux d'évaluation des programmes devraient être clairement définis et rendus publics avant que les cantons présentent leurs soumissions. Deuxièmement, il faudrait considérer les accords sur des programmes conclus entre différents niveaux d'administration comme un moyen de préciser les responsabilités des parties pour garantir la compatibilité des programmes infranationaux avec la logique de la NPR, et comme un outil d'apprentissage au service de la diffusion des meilleures pratiques. Troisièmement, le système de suivi devrait être conçu de manière à établir si la mise en œuvre des programmes est conforme aux principes de la NPR, mais aussi à repérer les cas où les moyens sont insuffisants – par exemple en insérant des « indicateurs de capacités » dans le groupe d'indicateurs clés censés faire partie d'un système de suivi plus performant. Enfin, les activités d'enseignement et de formation de Regiosuisse pourraient être étoffées davantage encore sur la base d'une évaluation des besoins des parties intéressées. Il conviendrait de faciliter l'exploitation des expériences internationales et intercantonales au moyen d'études de cas, de jumelages ou de visites sur le terrain, et par une présence systématique aux manifestations internationales organisées par exemple dans le cadre des programmes INTERACT et ESPON, auxquels le SECO et l'ARE prennent part.

2.3. Conclusion

Il serait possible de renforcer la cohérence de la politique en améliorant la coordination formelle entre la NPR et la politique des agglomérations, ainsi qu'entre la NPR et la politique agricole (l'objectif étant d'inscrire cette dernière dans le contexte plus large de la politique rurale). Il pourrait s'avérer utile que les autorités fédérales encouragent les stratégies cantonales de développement économique inscrivant dans un cadre pluriannuel le développement économique intégré des zones urbaines et rurales, sans se limiter à l'aménagement du territoire, qui serait alors au service des objectifs de développement économique, et non l'inverse. Il faudrait évaluer l'impact des allègements d'impôts afin de déterminer s'ils permettent vraiment d'attirer les entreprises vers une zone particulière ou s'ils récompensent des sociétés qui s'y seraient implantées de toute façon.

L'amélioration des mesures d'incitation en faveur de la coordination intercantonale devrait faciliter l'identification des régions fonctionnelles supracantonales ainsi que les interventions dans ces zones. Actuellement, seul un canton assume la responsabilité des initiatives intercantionales ; par ailleurs, l'expérience a montré que l'apport de fonds ne constituait pas un incitatif suffisant. La mise à disposition de montants supplémentaires pourrait être utile à cet égard, mais il faudrait qu'elle s'accompagne d'une assistance technique de la Confédération pour favoriser l'identification des zones fonctionnelles et la conception d'interventions transfrontalières. On pourrait envisager un mécanisme consistant à attribuer des fonds à une entité conjointe, éventuellement dans l'esprit des programmes d'agglomération. La Confédération est en outre bien placée, en tant que « nœud de réseau », pour exploiter et divulguer les enseignements susceptibles d'émaner de « laboratoires des politiques » cantonaux concernant les réussites et les difficultés enregistrées en matière de coordination des acteurs dans les zones fonctionnelles. La mise en lumière de cas de collaboration réussie au service du développement économique régional pourrait apporter la preuve qu'une approche régionale peut être fructueuse et qu'il s'agit là d'une option aussi valable que de référer des prérogatives à l'échelon fédéral. La Confédération pourrait également envisager de financer l'évaluation des stratégies adoptées pour faire prospérer l'économie régionale dans des zones fonctionnelles intercantionales. Ce type d'information pourrait être rendu public par l'intermédiaire de Regiosuisse, et transmis également aux conférences de chefs de département cantonaux.

Bien qu'il soit préférable d'éviter, à ce stade, de prévoir explicitement des sanctions dans le dispositif de suivi, il pourrait être envisageable de lier certaines mesures d'encouragement à l'utilité des informations fournies et à

la mise en évidence des bonnes pratiques (effet de réputation). Certes, on connaît, dans le contexte d'une politique régionale, des exemples de systèmes d'indicateurs assortis de récompenses ou de sanctions, mais l'efficacité du procédé est mitigée (OCDE, 2010). Compte tenu des difficultés qu'éprouve d'ores et déjà la Confédération quand elle doit réunir des informations provenant des cantons à des fins de suivi, l'instauration de sanctions risque d'accentuer la réticence de ces derniers à fournir des données et d'encourager les stratagèmes. Il conviendrait plutôt d'affiner le système d'indicateurs pour mieux permettre à la Confédération d'apporter une assistance stratégique aux cantons et aux régions. L'administration fédérale a reconnu qu'elle ne disposait que de connaissances limitées quant aux « indicateurs pertinents » en matière de suivi, et a compris qu'il convenait de faire preuve de souplesse à cet égard. Les informations obtenues pendant la première période de suivi (2008-2011) devraient donc permettre d'affiner le système et d'établir un noyau d'indicateurs clairement définis, en lien avec les rapports annuels. L'administration fédérale a la possibilité, par le biais de Regiosuisse, de recenser les bonnes pratiques, ce qui pourrait stimuler l'esprit de compétitivité des cantons.

Notes

1. La description des trois cibles géographiques de la NPR est reprise du site Internet de Regiosuisse (www.regiosuisse.ch), consulté en février.
2. La participation des cantons à la définition de la stratégie nationale est prévue par la législation portant sur la NPR (section 3, article 14, alinéa 3) (Loi fédérale relative à la politique régionale, 2006). La collaboration est intervenue dans le cadre d'un groupe de travail composé du SECO et des ministres des finances cantonaux, avec la participation d'un partenaire extérieur intervenant à titre de conseiller scientifique et technique.
3. Soleure et Zoug ont choisi de ne pas participer ; Genève prend part au programme INTERREG.
4. Pour des exemples plus détaillés de tels mécanismes institutionnels, se reporter à OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews : Competitive Cities in the Global Economy*, Éditions OCDE, Paris et OCDE (2009), *Le rôle crucial des régions*, Éditions OCDE, Paris.
5. Il regroupe, via la fondation mère, les cantons suivants : Argovie, Glaris, Grisons, Schaffhouse, Schwytz, Soleure, Zoug et Zurich, auxquels il faut ajouter les municipalités de Winterthur et de Zurich, ainsi que de nombreuses firmes privées, allant de grandes banques à des cabinets d'avocats.
6. La CDEP-SO est également la partenaire du SECO pour les projets de transfert de savoirs et de technologie (TST) au bénéfice des PME (Alliance et Platinn) en collaboration avec l'Agence fédérale pour la promotion de l'innovation (CTI). Un sous-groupe traite de la politique régionale.
7. Effet mesuré à l'aide d'une variable fictive signalant la présence d'une frontière commune entre les paires de cantons, et intégrant également la distance qui sépare les capitales cantonales.
8. Bochsler constate également que, dans les secteurs de la santé et de la sécurité sociale, la distance géographique (entre capitales cantonales) est importante, alors que le fait d'avoir une frontière commune cesse d'être pertinent. Ce qui importe, dans ces cas, est que les citoyens puissent avoir

accès aux services sans trop s'éloigner de leur domicile. Une langue commune est un élément favorable dans les secteurs où celle-ci joue un rôle important (éducation, science, culture), mais cet effet s'atténue dans d'autres domaines de l'action publique. Les liens les plus forts semblent être le fait des cantons francophones, suivis des cantons germanophones. Si les facteurs susmentionnés prévalent, d'autres, tels que la taille des cantons et l'orientation politique des gouvernements cantonaux, ne constituent pas des éléments intrinsèques de coopération. Enfin, on note une régression de l'utilité marginale des accords intercantonaux : les cantons qui ont conclu de nombreux concordats de ce type sont moins enclins à en rechercher davantage, alors que les autres cantons, et notamment ceux qui sont isolés (comme le Tessin), s'attachent plutôt à établir des liens via des réseaux.

9. Il vaut la peine de souligner que les concordats intercantonaux sont souvent conclus par la branche exécutive des autorités cantonales. Ces concordats sont certes soumis à l'approbation des parlements cantonaux, mais ces derniers n'ont pas la possibilité de les influencer dans la même mesure qu'ils le font lorsqu'il s'agit de législation interne au canton. Certains concordats sont même approuvés par référendum populaire. Si l'exécutif cantonal tente d'aller trop vite ou que la portée de l'accord est très vaste, il peut s'avérer difficile d'obtenir l'approbation du Parlement ou du peuple. Cet aspect, moins problématique pour les questions plus mineures ou pour les projets qui ne portent pas sur des montants financiers importants, le devient davantage dans le cas de concordats ayant un impact législatif (qui définissent des règles) qui prend le pas sur la législation cantonale, ou lorsque le projet est particulièrement coûteux.
10. La coopération transfrontalière au niveau des cantons peut être considérée de type horizontal, mais sa dimension en matière de politique étrangère génère également des liens verticaux importants. De fait, en vertu de la Constitution, les contacts entre les cantons et les gouvernements étrangers relèvent du Conseil fédéral : ce dernier négocie, signe et ratifie les accords à la demande et au nom du ou des canton(s) concerné(s). Le canton se trouve donc partie à l'accord, auquel il doit donner son aval. Ces accords sont subordonnés à ceux de la Confédération et ne peuvent porter que sur des questions relevant de la compétence des cantons.
11. La commission consultative mixte pour les problèmes régionaux entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute Savoie.
12. La commission intergouvernementale germano-franco-suisse pour la promotion de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur.

13. Le financement de la politique de développement régional est relativement modeste non seulement au niveau national, mais aussi à l'échelon cantonal. Ainsi, dans le canton de Berne, la politique régionale représente moins de 1 % du budget cantonal.
14. Cela va également dans le sens des catégories d'objectifs figurant dans les accords de programmes pour la période 2008-2011 (RegioSuisse, n.d.) :
 - Tourisme (27.3 %) : les activités se concentrent sur les produits et les services touristiques, ainsi que sur la création et le développement d'activités menées en coopération.
 - Industrie et affaires (24.6 %) : les activités concernent surtout le transfert des connaissances et la gestion, ainsi que la création et le développement d'activités menées en coopération.
 - Gestion/coopération régionale (19.8 %) : les activités visent à renforcer la coopération intergouvernementale et transfrontalière.
 - Activités de promotion économique (13.6 %).
 - Agriculture (7.7 %).
 - Ressources naturelles (6.8 %).
 - Éducation et santé (1.7 %).
15. Il existe une certaine coordination administrative entre la politique afférente aux agglomérations et la NPR, en ce sens que deux représentations auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) comprennent deux membres de l'administration du SECO (Tobler, 2009).
16. Voir Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) « Renforcement de la collaboration dans les agglomérations nationales », rapport du Groupe de travail technique tripartite, du 29 mai 2006, et « Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations », recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 24 juin 2004, rapport du Groupe de travail technique tripartite du 1er mars 2004, disponible sous www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=82.
17. L'approche adoptée actuellement par le gouvernement fédéral s'explique par l'argument selon lequel un système reposant sur l'obligation de contrôler très strictement les cantons viendrait interférer avec la possibilité pour ces derniers de faire preuve de créativité ; un tel système

contrarierait donc l'innovation dans un domaine où rares sont les antécédents permettant de déterminer comment mettre en œuvre une nouvelle politique régionale. Auparavant, le système d'indicateurs était très complet et générait de nombreuses informations ; il n'était cependant pas utilisé afin d'orienter la politique ni d'éclairer les prises de décision.

18. CHMOS n'est pas utilisé par les plus grands cantons, ni par les plus petits, mais leurs motifs sont différents : les plus grands semblent posséder la capacité de gérer eux-mêmes leurs projets sans avoir à recourir à CHMOS ; les plus petits ne semblent pas apprécier d'avoir à payer pour cet instrument, compte tenu de la modicité de leur budget et du nombre restreint de projets qu'ils ont à gérer.
19. Bien que la Confédération ait décaissé les fonds 2008/2009 conformément aux accords de programmes, il ressort des rapports de 2008 que certains cantons ont réduit leurs demandes de financements pour 2009.
20. Les régions MS ne correspondent pas aux régions avec lesquelles les gestionnaires régionaux traitent, mais elles ne s'en écartent guère.
21. Les dix indicateurs sont : emplacement de l'activité/du poste de travail ; nouveaux emplois, nouvelles entreprises ; PIB par habitant ; productivité de différents secteurs et branches ; taux de chômage ; population (croissance et migrations) ; taxes versées au gouvernement fédéral par habitant (ce qui donne une indication de la richesse relative de la région ; montant comparable pour toutes les régions) ; stock de logements et nouveaux projets immobiliers ; nuitées passées dans les hôtels ; taux d'occupation des hôtels.

Bibliographie

- Bochsler, D. (2008), « A QAP Network Analysis of Intergovernmental Co-operation between Swiss Cantons », dans T. N. Friemel, *Why Context Matters : Applications of Social Network Analysis*, Wiesbaden, pp. 143-159.
- Boschler, D. (2009), « Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Cooperate with Each Other », *Regional and Federal Studies*, 19(3): 349-370.
- EPRC (2009), “Stellenwert der ‘place-based’ policy für die Standortförderungspolitik des SECO”, rapport final au SECO.
- Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE), « Coopération transfrontalière de la Suisse », « Bases juridiques de la coopération transfrontalière » et « Commissions intergouvernementales transfrontalières », consultés en février 2010, www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop.html.
- Kirchgässner, G. (2007), “Swiss Confederation”, dans A. Shah, *A Global Dialogue on Federalism, Volume 4 : The Practice of Fiscal Federalism : Comparative Studies*, McGill Queens University Press, pp. 317-343, consulté en février 2010, www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Book_4/BK4-en-ch-Kirchgassner.pdf.
- Landolf, U., S. Neidhart, W. Boss (n.d.), “5.3 Recent Tax Reforms Boost Switzerland’s Attractiveness as a Business Location”, mis à disposition par la Chambre de commerce américano-suisse, consulté en février 2010, www.amcham.ch/publications/downloads/2008/corporate_tax_reform.pdf.
- Loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (état le 1er janvier 2008).
- Muggli, R. (n.d.) “Spatial Planning in Switzerland : A Short Introduction”, traduit par Margaret Coffey, Association suisse pour l’aménagement

national VLP-ASPAN, consulté en mars 2010,
www.vlp-aspan.ch/files/documents/landusech.pdf.

OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2009), « Reforming Fiscal Relations Switzerland : The “New Fiscal Equalisation Framework (Draft Note) », COM/CTPA/ECO/GOV (2009)14, OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Conduire les politiques de développement régional : Les indicateurs de performance*, Éditions OCDE, Paris.

Regiosuisse (n.d.), « Champ d'application géographique de la Nouvelle politique régionale », www.regiosuisse.ch/politique-regionale-ch/champ-d2019application-geographique-domaine#1-champ-d-application, consulté en février 2010.

Regiosuisse (n.d.a), « Les cantons mettent l'accent sur le tourisme et l'industrie », www.regiosuisse.ch/docs/publikationen-publications-pubblicazioni/kantonale-schwerpunkte-2008-2011.pdf, consulté en février 2010.

SECO (2009), « Étude de monitoring OCDE 2010, Nouvelle politique régionale : Rapport général », mai 2009.

Tobler, G. (2009), “Federal Agglomeration Policy”, exposé présenté à la mission OCDE, novembre 2009.

Chapitre 3

Politiques régionales suisses en matière d'innovation

La Nouvelle politique régionale (NPR) de la Suisse met l'accent sur la promotion de l'innovation dans l'ensemble du pays. Le présent chapitre procède à une analyse critique du cadre actuel défini par les politiques d'innovation aux niveaux fédéral et régional. Sont examinés dans un premier temps les instruments mis en œuvre à l'échelle fédérale, ainsi que le rôle qu'ils pourraient avoir à l'appui de l'innovation dans les régions. Le chapitre évalue ensuite l'état d'avancement des initiatives de promotion de l'innovation au plan régional, notamment celles qui peuvent bénéficier de la NPR, en analysant plus particulièrement le cas de la Suisse orientale. Il s'achève sur les principales difficultés auxquelles se heurte l'élaboration de politiques d'innovation, dans les régions suisses et pour ces régions, puis formule des recommandations quant aux initiatives que les autorités devraient prendre afin de permettre une meilleure articulation entre les politiques et les instruments mis au point au niveau de la Confédération et des cantons.

Messages clés du chapitre 3

- **La Suisse est un pays de premier plan dans les domaines de la science, de la technologie et de l'innovation ; une tendance inquiétante à la stagnation se dessine pourtant dans la R&D et les produits de l'innovation.** Il reste un potentiel non exploité dans les secteurs traditionnels, au niveau des régions intermédiaires et rurales : de petites firmes à faible capacité d'absorption de connaissances pourraient devenir des entreprises innovantes et contribuer à la fois à une croissance nationale soutenue et à un développement territorial équilibré. La politique fédérale de l'innovation, et en particulier les instruments mis en place par l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (CTI), répond très efficacement aux besoins des innovateurs qui s'appuient sur la science et la technologie ; en revanche, elle ne s'adresse pas aux entreprises à moindre capacité d'absorption qui innovent sans recourir à la R&D ou interviennent dans l'innovation sous d'autres formes (par exemple l'innovation organisationnelle). Or, la proximité géographique compte dans leur cas : ces entreprises devraient devenir la cible des politiques d'innovation régionales, et bénéficier d'un soutien dans le cadre de la NPR.
- **Il n'existe pas véritablement de politiques régionales en matière d'innovation en Suisse.** Un grand nombre d'initiatives de promotion de l'innovation, très diverses et non coordonnées, sont conçues et mises en œuvre par les cantons, dans le cadre de leur mission de développement économique : la NPR contribue à les faire connaître et à les stimuler. Il existe une complémentarité entre les instruments fédéraux et le soutien à l'innovation apporté au niveau cantonal ; ce dernier prend en effet la forme d'activités de conseil et d'assistance aux entreprises naissantes, petites sociétés, réseaux et activités de transfert de technologie à l'échelle infranationale, en s'appuyant sur des relations de proximité. Ces initiatives sont cependant dispersées, mal connues et rarement soumises à contrôle de qualité. Dans certains cas, par ailleurs, on constate un manque de coordination, voire une concurrence stérile entre initiatives fédérales et cantonales, par exemple pour le soutien aux entreprises naissantes : les cantons mettent en place des services proposés en parallèle par la CTI.
- **À l'échelle infranationale, c'est le niveau intercantonal qui apparaît comme le plus intéressant du point de vue de la promotion de l'innovation; la dimension transfrontalière devrait donc être développée plus avant.** Quelques initiatives seulement sont mises en œuvre à ce niveau, mais elles prouvent qu'il est possible de surmonter les obstacles à la coopération intercantonale dans le domaine de l'innovation. La NPR devrait user des moyens d'action en son pouvoir pour favoriser la coopération intercantonale en augmentant la proportion de ressources financières spécialement affectées à des projets et programmes conjoints.

Compte tenu de la situation géographique particulière du pays et des synergies possibles avec les régions voisines, il y aurait lieu d'exploiter davantage la dimension transfrontalière de l'innovation.

- **Il importe de répartir plus clairement les rôles entre autorités fédérales et infranationales pour ce qui concerne la promotion de l'innovation.** Les autorités fédérales devraient continuer d'utiliser les instruments dont elles disposent à l'appui d'une innovation fondée sur la science et la haute technologie, tandis que les autorités infranationales (les cantons, agissant dans le cadre de partenariats) soutiendraient de préférence les capacités d'absorption du savoir d'entreprises ou de secteurs plus conventionnels. Dans une telle optique, les réseaux de transfert de savoirs et de technologie (TST) devraient prendre une dimension nationale, et se définir sur une base thématique plutôt que régionale. Les instruments axés sur la demande au niveau infranational devraient être développés, évalués, professionnalisés et gérés à l'échelle intercantonale. Il conviendrait que leur mise en œuvre repose sur des acteurs et des initiatives bien coordonnés au sein des régions et des cantons, dans le cadre de partenariats entre cantons.
- **Les zones pouvant bénéficier de la NPR devraient englober les agglomérations,** qui jouent un rôle essentiel en matière d'innovation. Cela faciliterait la mise en place d'initiatives régionales intégrées en matière de politique dans ce domaine, ainsi que les retombées de connaissances dans les différents territoires.
- **Il faudrait consolider la capacité de gestion stratégique de l'innovation régionale.** Cela suppose de veiller à ce que le financement NPR de l'innovation repose sur la transparence et soit axé sur les résultats, mais aussi d'instaurer des mécanismes d'évaluation plus performants et de mieux prendre en compte le point de vue des entreprises.

La nouvelle politique régionale de la Suisse met fortement l'accent sur la promotion de l'innovation, considérée comme un moteur du développement régional : nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Compte tenu de la place qu'occupe ce pays dans l'économie mondiale, il va de soi que les entreprises suisses, qui ne peuvent espérer jouer sur les coûts pour soutenir la concurrence, doivent proposer des produits et services à forte valeur ajoutée et compétitifs dans le contexte international. La nouvelle politique a fait évoluer les priorités, délaissant une démarche axée sur la redistribution au profit d'une croissance endogène, ce qui rend indispensable le développement des capacités d'innovation dans les régions. La nouvelle loi « a pour but de stimuler l'innovation, de générer de la valeur ajoutée et d'améliorer la compétitivité dans certains territoires (régions de montagne, milieu rural en général et régions frontalières), afin de contribuer à la création et au maintien d'emplois dans les zones soutenues (approche axée

sur la croissance) »¹. Au cœur de la NPR, le volet 1, intitulé « Stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée et améliorer la compétitivité dans les régions », prévoit un soutien direct à des projets ou initiatives visant à encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les régions. Outre un financement, les cantons se voient ainsi proposer grâce à la NPR de nouveaux incitatifs pour soutenir des changements structurels et trouver de nouvelles sources de croissance dans leurs territoires. Cette nouvelle orientation répond à une recommandation essentielle de l'*Examen territorial de la Suisse* (2002) par l'OCDE, à savoir : créer de nouveaux pôles de croissance dans les régions selon une stratégie faisant intervenir le principe de « régions apprenantes ».

Avant le lancement de la NPR, le niveau fédéral était le seul échelon administratif clairement impliqué dans une politique d'innovation. Avec la Nouvelle politique régionale, qui s'éloigne radicalement de la précédente – axée, elle, sur les infrastructures matérielles – régions et cantons bénéficient de nouvelles impulsions dans ce domaine. Les questions centrales du présent chapitre seront donc les suivantes : quel doit être le rôle des échelons infranationaux dans la politique d'innovation ? Comment la politique régionale d'innovation doit-elle être mise en œuvre pour susciter des synergies positives avec la politique fédérale ? Afin de répondre à ces interrogations, le chapitre s'organise comme suit :

- La section 3.1 présente d'abord une analyse critique des politiques fédérales et régionales actuelles de la Suisse. Après un bref tour d'horizon des performances en matière d'innovation, suivi d'un plaidoyer pour des mesures favorisant l'innovation au plan régional, cette section examine les grandes orientations et les principaux instruments de la politique fédérale de l'innovation. Sont notamment abordés de manière plus détaillée les nouveaux instruments fédéraux facilitant le transfert de connaissances et présentant un intérêt particulier pour les régions. Cette analyse s'intéresse au financement du volet 2 de la NPR : comment la nouvelle politique régionale peut-elle créer des synergies avec d'autres politiques sectorielles (en l'occurrence : la politique d'innovation) ? La section analyse ensuite la situation actuelle concernant les stratégies d'innovation et les initiatives élaborées au niveau infranational en Suisse. Il s'agit d'initiatives et de stratégies mises au point par les régions et les cantons indépendamment de la NPR, mais aussi de plans conçus dans le cadre de cette politique régionale. Les accords de gouvernance relatifs à la politique d'innovation sont examinés, à la lumière des observations générales formulées dans le chapitre précédent à propos de la NPR dans son ensemble. Le cas de la Suisse orientale occupe une place particulière dans cette section, car

il permet d'éclairer la réflexion en se fondant sur l'exemple d'une région frontalière confrontée à des défis bien spécifiques en ce qui concerne la promotion de l'innovation.

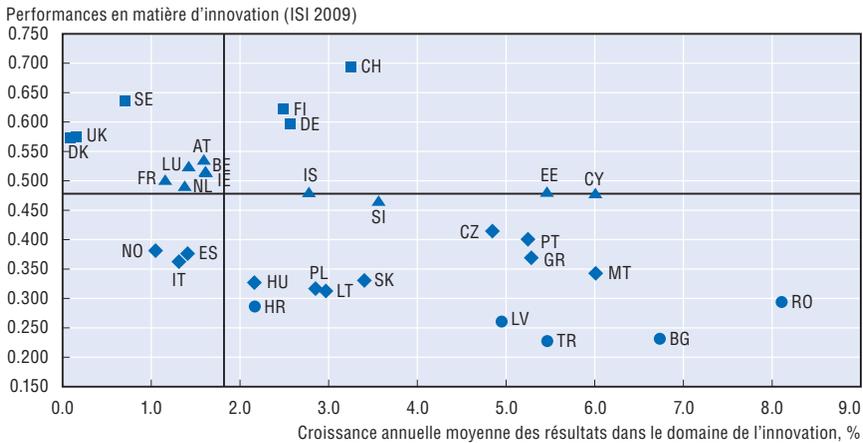
- La section 3.2 porte sur les défis et les perspectives concernant l'adoption de politiques de l'innovation élaborées par et au bénéfice des régions suisses. L'analyse met en évidence quatre grands défis : *i*) nécessité de préciser les rôles respectifs des acteurs fédéraux et régionaux en faveur de l'innovation ; *ii*) importance d'un renforcement des moyens de gestion stratégique ; *iii*) nécessité de consolider la dimension intercantonale et transfrontalière pour promouvoir l'innovation ; *iv*) intérêt d'étendre le bénéfice de la NPR à l'ensemble du territoire suisse.

3.1. Politique fédérale suisse concernant l'innovation

3.1.1. Le système suisse en matière d'innovation : les résultats sont très bons, mais l'action des pouvoirs publics est confrontée à des nouveaux défis

Sur la base des critères d'innovation, la Suisse obtient de bons résultats. Non seulement elle fait partie des pays les plus riches et les plus développés du monde, mais elle est à la pointe de l'innovation, surtout en haute technologie. De nombreuses grandes entreprises suisses sont des champions mondiaux dans les secteurs des produits pharmaceutiques, des biotechnologies, des technologies médicales, ainsi que des machines et équipements, entre autres biens de haute technicité. Le pays compte également des entreprises spécialisées dans des niches créées par les nouvelles technologies ; en outre, les instituts fédéraux de technologie, ainsi que plusieurs universités, génèrent des retombées dans des domaines de haute technicité. La figure 3.1 montre que, d'après les calculs du Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI), la Suisse occupe la première place du peloton de tête des pays européens les plus innovants. Si le taux de croissance de ses performances dans ce domaine est moins impressionnant, il n'en demeure pas moins supérieur à celui des autres pays de premier plan.

Figure 3.1. Performances de la Suisse en matière d'innovation par rapport aux autres pays européens



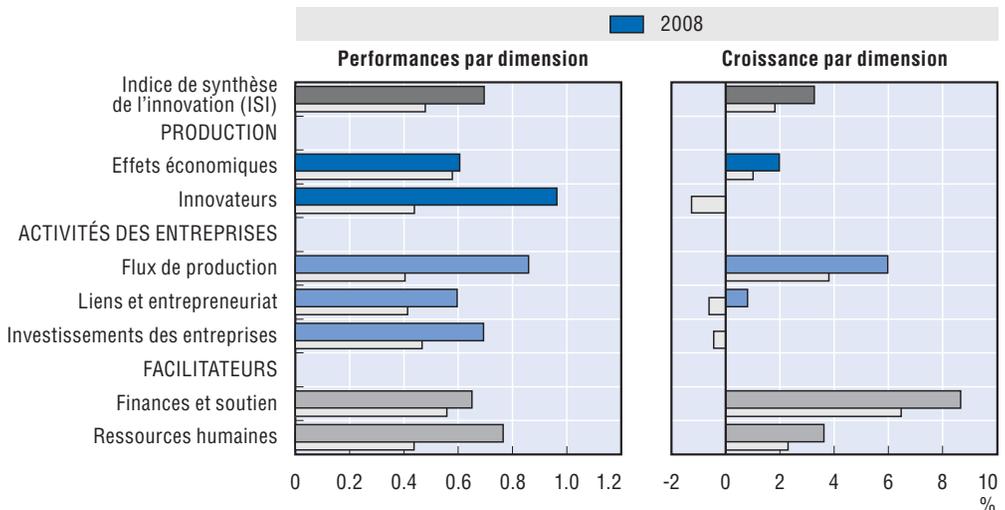
Note : Les carrés représentent les « champions de l'innovation » ; viennent ensuite les « suiveurs de l'innovation » (triangles), les « innovateurs modérés » (losanges) et les pays « en voie de rattrapage » (cercles). La croissance annuelle moyenne est calculée sur une période de cinq ans. Les lignes correspondent aux performances et au taux de croissance à l'échelle de l'Union européenne (27).

Source : Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI) pour 2009.

En Suisse, les conditions cadres sont excellentes pour l'innovation. La figure 3.2 fournit le détail des composantes de l'indice de synthèse de l'innovation (ISI) du TBEI : les indicateurs relatifs aux performances dans ce domaine sont supérieurs à la moyenne de l'Union européenne à tous égards, que ce soit en termes statiques ou dynamiques. Par ailleurs, ces indicateurs ne mesurent pas d'autres facteurs déterminants, qui sont eux aussi favorables à la Suisse (OCDE, 2006a). Les conditions cadres sont excellentes : la bonne situation macroéconomique, la stabilité politique et réglementaire, la solidité relative du système financier, une fiscalité favorable, une population instruite et multilingue, la souplesse du marché de l'emploi et le niveau de vie élevé sont autant d'éléments qui contribuent à rendre le pays attrayant, pour les particuliers comme pour les entreprises. Les enquêtes sur l'innovation (Arvanitis *et al.*, 2010) révèlent que, de manière générale, les obstacles ont tendance à s'atténuer avec le temps, signe probable d'un environnement plus favorable à cet égard. Les réglementations imposées au niveau de l'État n'apparaissent pas comme un problème dans ces enquêtes ; de plus, la proportion d'entreprises souhaitant des subventions plus fournies aux travaux de R&D est quasiment

négligeable. L'une des caractéristiques de la Suisse tient à ce que l'innovation est le fait à la fois des grosses entreprises et des PME, ces dernières étant beaucoup plus performantes en la matière que celles des autres pays européens. La cohabitation en Suisse d'organismes publics de recherche de très haut niveau, bien classés au palmarès international de l'excellence, et de multinationales présentes dans les activités de recherche et développement à l'échelle mondiale, constitue un facteur puissant d'attractivité pour les activités novatrices. Ces différents indicateurs confirment les très bons résultats obtenus par les régions suisses selon certains critères, comme les demandes de brevets (voir chapitre 1).

Figure 3.2. Performances de la Suisse dans le domaine de l'innovation (par dimension)



Source : Tableau de bord européen de l'innovation (TBEI) 2009.

Le système suisse présente cependant quelques faiblesses : obstacles à la création d'entreprise, diffusion limitée des innovations d'une région à l'autre et entre les secteurs, tendance à la stagnation des activités R&D et de la dynamique d'innovation. L'entrepreneuriat se heurte à certains obstacles, comme le manque de capital-risque, ou le caractère dissuasif de la législation sur les faillites. Dans le *General Entrepreneurship Monitor* (projet de suivi global de l'entrepreneuriat), la Suisse n'occupe qu'une place moyenne (ces aspects ont été abordés dans OCDE, 2006a). Les investissements des entreprises dans les activités R&D sont remarquablement élevés, mais la diffusion des innovations pour l'ensemble

de l'économie (secteurs, régions) est limitée : il reste, dans les secteurs traditionnels, de nombreuses entreprises qui devraient se lancer dans des activités plus novatrices. Les points vulnérables du système d'innovation suisse apparaissent dès lors que l'on se penche sur les processus et les performances des entreprises en la matière. L'Institut suisse de recherche conjoncturelle procède régulièrement à des études portant sur un échantillon d'entreprises suisses. Pour les besoins de ces enquêtes, la notion d'innovation correspond à l'adoption d'un bien (produit ou service), d'un processus ou d'une méthode de commercialisation nouveau ou sensiblement amélioré, ou d'une nouvelle méthode structurelle : pratiques en vigueur dans l'entreprise, organisation du poste de travail ou relations extérieures. La dernière enquête, menée en 2008, a confirmé le bon comportement des entreprises suisses du point de vue de l'innovation, tout en mettant en lumière certaines tendances préoccupantes pour peu que l'on situe les résultats dans une perspective dynamique sur les 15 dernières années (Arvanitis *et al.*, 2010). Les travaux de l'Institut montrent que les activités d'innovation des entreprises suisses ont tendance à se stabiliser avec le temps : la proportion d'entreprises engagées dans la mise au point d'un produit ou d'un processus innovant fléchit progressivement, et les sociétés concernées investissent moins dans ce secteur. Le déclin est encore plus marqué pour les entreprises actives dans les domaines de la R&D ou des brevets. S'agissant de la R&D, on observe une tendance à investir plutôt dans la recherche appliquée. Une analyse empirique confirme l'existence d'une relation positive entre les indicateurs de l'innovation (intrants et extrants) et la productivité du travail : par conséquent, toute stabilisation des activités d'innovation se traduira par une stagnation de la productivité. L'enquête énumère plusieurs secteurs dans lesquels l'innovation est peu marquée, voire inexistante : produits alimentaires, horlogerie, bois, métallurgie, banques et assurances, échanges commerciaux, transports, hôtellerie. Une tendance positive se dégage toutefois : les ventes de produits innovants évoluent à la hausse malgré une diminution des dépenses consacrées à l'innovation, ce qui semble indiquer que les entreprises parviennent à tirer parti plus efficacement des investissements consacrés à l'innovation pour améliorer leurs performances en la matière. Deux obstacles habituels à l'innovation – le financement et la disponibilité d'effectifs qualifiés, qui avaient à la longue perdu en importance, semblent depuis peu regagner du terrain.

Bon nombre d'entreprises suisses innove sans pour autant s'investir dans des activités de R&D. Différentes enquêtes mesurent les performances en matière d'innovation à l'aune du pourcentage des ventes portant sur des produits ou processus nouveaux ou améliorés. Comme dans d'autres pays, les données recueillies en Suisse révèlent un décalage entre les entreprises qui investissent dans la recherche et le développement et celles qui sont bien

placées en termes d'innovation : de nombreuses firmes ont à leur actif des produits ou des processus novateurs sans investir dans la R&D. D'après les conclusions de l'enquête de 2008, 62 % des entreprises industrielles innovent, mais seulement 43 % mènent des activités de R&D (Arvanitis *et al.*, 2010). Cette constatation souligne l'importance de « l'innovation sans recours à la R&D », ainsi que le caractère protéiforme de l'innovation, qui fait intervenir beaucoup d'autres investissements et capacités au niveau des entreprises. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous aborderons les rôles respectifs des politiques fédérales et régionales dans ce domaine.

L'extension des activités d'innovation à d'autres entreprises, secteurs ou régions suisses représente une option intéressante pour les pouvoirs publics. Il ressort de ce bref tour d'horizon des performances de la Suisse dans le domaine de l'innovation que, si le pays est très bien placé à cet égard au plan européen, il n'en doit pas moins améliorer encore ses résultats, et ce pour deux raisons. Premièrement, la concurrence extra-européenne a des conséquences pour tous les pays du continent, y compris les champions de l'innovation : la Suisse a beau surclasser les pays européens pour tous les indicateurs, elle a en commun avec eux certaines faiblesses caractéristiques, comme les freins à la création d'entreprise ou la stagnation des activités novatrices. Deuxièmement, accroître la diffusion et le taux de croissance de ces activités à l'échelle de l'économie dans son ensemble contribuerait à régler le problème du ralentissement de l'augmentation de la productivité en Suisse. La dimension régionale a ici un rôle à jouer, car les secteurs les moins innovants sont surreprésentés dans les régions rurales et intermédiaires. Augmenter le nombre d'entreprises impliquées dans des activités innovantes dans différents secteurs est une option qui pourrait contrebalancer le sur-place constaté en Suisse pour ce type d'activités.

3.1.2. Politique de la Suisse en matière d'innovation : vers une politique davantage axée sur la demande

La Confédération a adopté, en matière de science et de technologie, une politique vigoureuse et efficace qui tient compte des défaillances du marché. Formulée notamment dans le Message de la Confédération suisse relatif à « l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 », cette politique vise les acteurs relevant des compétences fédérales : écoles polytechniques fédérales, instituts de formation professionnelle, universités de sciences appliquées (compétence partagée avec les cantons), soutien à la recherche et à l'innovation, coopération internationale. Les éléments clés de cette politique sont résumés dans l'encadré 3.1. D'autres ministères, par exemple celui de l'Énergie,

financent également des projets novateurs dans le cadre de leurs compétences propres.

Encadré 3.1. **Éléments clés de la politique suisse de recherche et d'innovation**

i) Les grandes orientations

- Investir dans la **recherche fondamentale** afin que la Suisse consolide sa place de laboratoire d'idées de tout premier plan au niveau international. Les écoles polytechniques fédérales ont un rôle essentiel à cet égard, en tant que modèles d'excellence pour l'ensemble du système de recherche. Les universités cantonales et les universités cantonales de sciences appliquées mènent également des activités de recherche fondamentale et appliquée, et proposent un enseignement jusqu'au master.
- Financer des mesures spécifiquement axées sur la **formation** de jeunes chercheurs.
- Encourager le **transfert de connaissances** entre les différentes catégories d'établissements d'enseignement supérieur et les entreprises.
- Soutenir les **projets de recherche** prometteurs et axés sur les applications pratiques.
- Renforcer l'**enseignement et la formation professionnelle** dans les écoles polytechniques fédérales, les universités et les universités de sciences appliquées, afin que l'économie nationale dispose ainsi d'un socle technique et professionnel solide.
- Créer les **conditions-cadres** les plus favorables dans le domaine de la science, de la technologie et de l'innovation (STI) et les associer à des programmes stratégiques de l'Union européenne.

ii) Les principaux mécanismes de gouvernance

- **Document d'orientation clé** : plan stratégique quadriennal (actuellement 2008-2011) pour la formation, la recherche et l'innovation.
- **Principaux organes de décision et de conseil** : le ministère de l'Intérieur est chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche fondamentale ; le ministère de l'Économie est responsable des universités de sciences appliquées et du soutien à la recherche appliquée. Le Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST) est l'organe consultatif du gouvernement fédéral. La Confédération et les cantons gèrent conjointement le système universitaire.

Encadré 3.1. **Éléments clés de la politique suisse de recherche et d'innovation** (*suite*)

- **Principaux organes exécutifs** : le Fonds national suisse (FNS) finance des activités de recherche fondamentale dans les établissements d'enseignement supérieur et assure la gestion de programmes nationaux de recherche ; l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (CTI) soutient la recherche appliquée, ainsi que les transferts de savoirs et de technologie. Le budget de la CTI représente 20 % de celui du FNS.

iii) Base scientifique, universités, recherche publique

- **Recherche publique** : le système universitaire a été progressivement réformé à partir des années 1980, avec l'objectif d'accroître l'autonomie des universités, de déréguler les politiques de recrutement et de rémunération, et d'instaurer de nouvelles pratiques de planification stratégique. Cette évolution est particulièrement visible dans les écoles polytechniques fédérales ; par ailleurs, les disparités subsistent entre universités cantonales. Un recentrage est en cours sur les principaux points forts, avec le soutien des autorités fédérales, qui financent des projets menés en coopération par plusieurs universités. Les matières enseignées dans les deux écoles polytechniques fédérales ont fait l'objet d'une nouvelle répartition. Les procédures d'évaluation de la qualité sont actuellement revues à la hausse. Le système de recherche affiche 2 facettes depuis qu'ont été mises en place avec succès, en 1997, les universités de sciences appliquées : axées sur l'enseignement professionnel, celles-ci ont pour vocation de répondre avant tout aux besoins de l'industrie, tandis que les écoles polytechniques fédérales privilégient la recherche fondamentale de très haut niveau. Le système universitaire dans son ensemble est largement ouvert aux étudiants étrangers.
- **Financement structurel** : les écoles polytechniques fédérales de haut niveau, les universités cantonales et les nouvelles universités de sciences appliquées (tournées vers l'enseignement professionnel) sont financées par le biais de subventions globales émanant de la Confédération et sont régies par des accords de performance quadriennaux. Ceux des cantons qui ont leurs propres universités (dix sont dans ce cas) en assurent eux-mêmes le financement ; celles-ci bénéficient en outre d'une contribution de l'État (calculée en fonction du nombre d'étudiants). Les organismes de recherche publics ont un rôle limité dans le pays.

Encadré 3.1. **Éléments clés de la politique suisse de recherche et d'innovation** (*suite*)

- **Financement concurrentiel** : on constate un rééquilibrage des rôles respectifs du financement de base et des financements concurrentiels au profit de ces derniers. Le FNS finance : différents projets de R&D dans le cadre universitaire ; des réseaux d'excellence et des pôles de compétences mis en place entre facultés de différentes catégories d'universités ; des programmes nationaux de recherche menés en collaboration entre plusieurs laboratoires universitaires ; des bourses destinées à des chercheurs universitaires, à différentes phases de leur carrière.

iv) Transfert de savoirs et de technologie, partenariats public-privé dans le domaine de la recherche

- **Les universités de sciences appliquées** constituent le principal instrument à l'appui des partenariats entre secteurs public et privé, car elles ont pour mission de coopérer avec les entreprises. Les **fonds provenant de la CTI** soutiennent la mise en œuvre conjointe de projets par des universités et des entreprises privées, grâce à un financement octroyé exclusivement aux acteurs publics (il s'agit du principal instrument de la CTI). **TST de la CTI** : ces réseaux de transfert de savoirs et de technologie, qui ciblent les PME, ont pour but de faciliter l'accès de ces dernières aux sources de connaissances dans les universités.
- **Bureaux de transfert de technologie dans les universités.**
- **Il n'existe pas de pôles de compétences public-privé, ni d'instruments de type « cluster »** dans le cadre de la politique suisse d'innovation, à l'exception de la CTI Biotech et de la CTI Medtech, plateformes d'information destinées aux entreprises et instituts de recherche intéressés par ces secteurs.

v) R&D et innovation dans le secteur privé

- **Aucun soutien direct n'est prévu pour les activités de R&D et d'innovation des entreprises.** Les seules exceptions concernent les chèques innovation, récemment mis en place, qui sont attribués à des entreprises et qui sont utilisables auprès des instituts de connaissance, et le programme Innotour, qui sert à financer des projets innovants dans le secteur du tourisme.

Encadré 3.1. **Éléments clés de la politique suisse de recherche et d'innovation** (*suite*)

vi) Entrepreneuriat et entreprises en phase de démarrage

- **CTI *start-ups*** : services de conseil et d'accompagnement pour les entrepreneurs, et octroi d'un label CTI aux jeunes pousses les plus performantes (label facilitant l'accès au financement).
- **CTI *Venturelab*** : programme de formation au service de l'entrepreneuriat, en coopération avec plusieurs **universités et écoles polytechniques fédérales**.
- **Programmes de capital-risque** : pas d'intervention du secteur public.

Source : European Innovation Trendchart (2009), « Inno Policy Trendchart : Innovation Policy Progress Report : Switzerland », www.proinno-europe.eu/trendchart.

La Suisse ne s'est pas dotée, en matière d'innovation, d'une politique d'envergure qui aille au-delà de la promotion des transferts de technologie. Bien que les documents officiels fassent état d'une politique « de recherche et d'innovation », les éléments clés mentionnés dans l'encadré 3.1 indiquent que la Confédération s'emploie à promouvoir la science, la recherche et les transferts de technologie, sans pour autant appliquer une politique de l'innovation au sens large. La Suisse a adopté dans l'ensemble une position fondée sur la non-intervention : les instruments mis en œuvre ciblent essentiellement la recherche publique et l'environnement contextuel. Les programmes de financement des activités R&D dans le secteur public s'abstiennent de sélectionner des domaines de recherche particuliers, laissant la décision aux chercheurs. Cela est vrai à la fois du Fonds national suisse (FNS), pour la recherche fondamentale, et de l'Agence suisse pour la promotion de l'innovation (CTI) en ce qui concerne la recherche appliquée, exception faite des programmes nationaux de recherche du FNS sur des questions présentant un intérêt socio-économique. Les transferts de technologie font partie des objectifs de la politique et sont gérés par la CTI – notamment les transferts de connaissances par le biais des réseaux TST – mais ne comprennent pas d'initiatives structurelles conjointes public-privé telles que les « pôles de compétitivité » ou autres mesures similaires. Très peu d'initiatives visent directement l'innovation dans les entreprises ; de plus, aucun soutien direct n'est prévu en faveur de l'innovation dans des domaines non technologiques, ni pour les activités R&D des entreprises (une situation unique en Europe). La politique fédérale ne prévoit pas non plus la promotion directe des réseaux ou de la coopération inter-entreprises

en matière d'innovation. Le seul volet du programme se rapportant explicitement aux entreprises concerne des initiatives de la CTI visant à favoriser l'entreprenariat par le biais d'activités « douces » (sans financement direct). Cette approche libérale a l'appui des dirigeants des grandes multinationales, qui assument la plus grande partie des travaux de R&D effectués par le secteur privé dans le pays ; la Suisse n'est d'ailleurs pas favorable à une intervention de l'État vis-à-vis d'acteurs du secteur privé (Economiesuisse, 2008).

De plus, la politique d'innovation de la Suisse, qui vise l'excellence dans le domaine de la recherche, accorde peu d'importance aux considérations géographiques, ce qui ne manque pas de logique dans le contexte suisse. La CTI soutient l'innovation dans les secteurs de la science et de la technologie selon une approche ascendante, laissant aux instituts de recherche et aux entreprises le soin de déterminer l'orientation des projets qu'il importe de soutenir. Le soutien consiste à financer des projets et des consortiums. La CTI assure la gestion des plateformes d'information et d'échange Medtech et Biotech afin de promouvoir les activités R&D et les partenariats dans ces domaines essentiels de l'économie suisse, mais n'accorde aucun traitement préférentiel en fonction du secteur ou de la région concerné : seuls peuvent bénéficier d'un financement de la CTI des projets excellents et hautement prometteurs. Les arguments convaincants sur ce point ne manquent pas en Suisse : l'objectif d'excellence et la nécessité d'un transfert de technologie efficace doivent pouvoir compter sur les laboratoires, les entreprises et les individus les plus performants, sans être influencés par des considérations régionales. La promotion de l'innovation par la CTI est assurée au niveau national et la diffusion régionale des interventions de l'agence est liée aux capacités des acteurs sur l'ensemble du territoire. Dans les pays où la politique d'innovation est axée sur d'autres aspects que la science et la technologie, la proximité géographique n'est pas sans importance pour renforcer la capacité d'absorption des entreprises (y compris pour des éléments autres que la R&D), ce qui génère des politiques comportant une dimension géographique. Il est donc justifié que la politique fédérale de la Suisse, dans sa définition actuelle, continue de faire abstraction des caractéristiques géographiques.

Différentes méthodes pourraient permettre à la Suisse de mieux axer sa politique d'innovation sur la demande. S'appuyant sur les conclusions des travaux de l'OCDE (2006b) concernant la situation économique de ce pays, l'*Examen de l'OCDE de la politique d'innovation de la Suisse* (OCDE, 2006a) reconnaissait le succès de la politique menée afin de promouvoir la mise en place d'excellentes capacités de recherche en Suisse. Ce document formulait plusieurs recommandations susceptibles d'améliorer la situation dans le respect des orientations déjà définies (recommandations *i*

à *iii* ci-dessous) ; il mentionnait également la nécessité de prendre en considération de nouveaux éléments pour une conception de l'innovation axée sur la demande, en complément de l'approche existante, plutôt orientée sur la technologie (recommandation *iv*) :

- i. Redoubler d'efforts pour améliorer les conditions-cadres, en favorisant la concurrence, en supprimant les obstacles réglementaires et financiers à la création d'entreprise et en poursuivant la réforme de l'enseignement supérieur.
- ii. Améliorer la gouvernance du système d'innovation : veiller à la réalité des augmentations prévues dans les budgets pour le financement des activités R&D ; renforcer le rôle du Conseil suisse de la science et de la technologie (CSSR), ainsi que l'utilisation d'outils d'analyse stratégique (notamment les données provenant du FNS et de la CTI) ; faciliter la mobilité intersectorielle entre le secteur public, l'industrie et l'université.
- iii. Améliorer la recherche universitaire, en accordant une attention sensiblement accrue aux plans de carrière, en améliorant aussi les procédures d'évaluation, etc. Le rôle des universités de sciences appliquées, ainsi que leurs liens avec le monde de l'entreprise, sont des points sur lesquels insistent les recommandations.
- iv. Élargir la portée de la politique d'innovation, par différentes mesures : augmentation des financements octroyés par la CTI, changement de cap en faveur d'interventions basées sur la demande, réflexion sur la possibilité d'un financement direct des programmes d'innovation, promotion des partenariats public-privé dans le domaine de l'innovation, extension du soutien à l'innovation dans les services. Si elle était mise en œuvre, cette dernière recommandation constituerait un infléchissement sensible, en s'écartant de la politique habituelle de la Suisse en matière de science, de technologie et d'innovation (STI), plutôt non interventionniste, orientée vers la technologie et le secteur public. Elle pourrait également contribuer à donner aux régions un rôle complémentaire en matière d'innovation.

Les modifications récentes apportées à la politique STI de la Suisse révèlent un intérêt croissant pour les transferts de technologie et le soutien à l'innovation, et une certaine attention, limitée, à des considérations d'ordre géographique. Suite à l'*Examen territorial de la Suisse* (OCDE, 2002), qui recommandait aux établissements d'enseignement supérieur et aux organismes publics de recherche de mettre davantage l'accent sur les transferts de technologie et les besoins de la société, plusieurs initiatives se sont concrétisées. L'acteur principal est ici la CTI (Agence suisse pour la

promotion de l'innovation), dont les instruments les plus pertinents sont les réseaux TST (transfert de savoirs et de technologie), les chèques d'aide à l'innovation attribués par l'agence, les mesures qu'elle prend en faveur de l'entrepreneuriat et pour la promotion des entreprises en phase de démarrage. Les instruments dont dispose la CTI ont en commun deux caractéristiques : leur fonctionnement comporte une dimension régionale et ils ont pour cible le secteur privé. Ils occupent donc une place importante dans le débat sur le volet régional de la politique d'innovation de la Suisse. Par ailleurs, les activités des UAS dans la recherche et la technologie appliquées contribuent, par leur dimension régionale, à répondre aux besoins des PME. Ces instruments sont abordés plus en détail ci-après.

3.1.3. Transferts de technologie comportant une dimension territoriale : les consortiums de transfert de savoirs et de technologie (TST)

Depuis 2005, des réseaux de transfert de savoirs et de technologie (TST) ont été mis en place afin de promouvoir la collaboration entre entreprises et universités dans le domaine de la recherche. La CTI assume donc un nouveau rôle depuis le lancement de cet instrument : favoriser les transferts de connaissances et de technologies entre universités et entreprises dans l'ensemble de la Suisse, en l'assortissant d'une dimension géographique. Cette tâche s'inscrit dans le prolongement de la mission principale de la CTI : soutenir des projets associant R&D et transfert de technologie entre organismes publics de recherche et entreprises. Les consortiums de transfert découlent d'une initiative du Parlement suisse.

Les consortiums TST sont des réseaux d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche dont la CTI assure la gestion dans le prolongement de sa mission principale, qui consiste à soutenir des projets associant R&D et transfert de technologie entre organismes publics de recherche et entreprises. Ils ont vu le jour après l'échec de deux initiatives : l'une concernant un réseau d'institutions de transfert de technologie dans des universités (Réseau suisse d'innovation, RSI), l'autre permettant, par le biais d'Internet et à l'échelle du pays, de collecter des offres et des demandes de technologie dans les secteurs publics et privés. Ces deux initiatives ont échoué en raison du peu d'intérêt manifesté par les instituts du savoir. Pour l'établissement des consortiums TST, la CTI s'est adressée aux organismes de recherche publics, leur demandant de former des coalitions. Les entreprises n'ont pas été associées à ce processus. Les éléments moteurs de ces réseaux furent les universités dont les liens avec les PME régionales étaient les plus ténus ; les universités de sciences appliquées, quant à elles, étaient moins intéressées, la plupart ayant déjà des relations avec des

entreprises. La principale motivation des universités consistait à gagner en visibilité et à trouver des partenaires pour les transferts de technologie. Quatre TST génériques ont été créés, dont chacun couvre une vaste région de Suisse, ainsi qu'un TST thématique sur les écotechnologies et l'énergie pour l'ensemble du territoire. Certains des réseaux proposés ont été fusionnés au cours du processus de sélection : ce fut le cas d'Alliance (Suisse occidentale) et de Ticinotransfer (Suisse italienne). Au sein de chaque TST, des conseillers jouent le rôle d'intermédiaire entre les universités membres du consortium et les entreprises suisses : ils mettent les sociétés en relation avec les universités partenaires pour leur permettre de mener conjointement des activités de R&D ou des transferts de technologie, et facilitent la communication entre PME et chercheurs universitaires.

La NPR vise à compléter la mission des TST au service de la technologie et de la science par des activités reposant sur la demande. La CTI finance ces réseaux pour les entreprises ayant une capacité potentielle d'assimilation des connaissances dans le domaine des hautes technologies, tandis que l'aide fournie par la NPR concerne plutôt les entreprises au potentiel d'absorption limité en vue d'éventuelles innovations. Il convient de souligner que la NPR ne finance pas directement les TST. Si certains de ces réseaux tirent parti de la nouvelle politique régionale, ils le font par l'intermédiaire des cantons. Certains programmes cantonaux prévoyant des TST dans leurs stratégies, la NPR accorde aux cantons des fonds dont une partie est affectée à des TST, l'objectif étant d'ajouter un volet « axé sur la demande » à la mission « découlant de la technologie » autour de laquelle les TST ont été conçus. Cette fonction supplémentaire permettrait aux TST de contribuer aussi à sensibiliser les entreprises (et à détecter leurs besoins, notamment dans le cas des PME) dont les capacités sont encore à développer en vue d'activités d'innovation. Il s'agit d'élargir la base de clients potentiels des TST de la CTI en général. L'historique et la structure de ces réseaux montrent qu'ils sont conçus et gérés en vertu du principe de « pression technologique » qui sous-tend la politique de la Suisse, et qu'ils répondent au credo « de la science au marché », sur lequel s'appuie la CTI : ils constituent à ce titre, s'ils sont utilisés judicieusement, des instruments adaptés à l'objectif de valorisation des résultats de la recherche dans l'économie.

Toutefois, on ne voit pas bien pourquoi il faudrait donner une dimension géographique à ces consortiums : en effet, la notion de proximité n'a pas autant d'importance pour des transferts de technologie que pour une mission de sensibilisation à l'innovation. Par ailleurs, les TST sont bien conformes à la philosophie sur laquelle s'appuie la CTI, consistant à promouvoir l'innovation dans le pays tout entier. Comme indiqué précédemment, la dimension régionale n'est pas déterminante pour les activités de promotion

de la CTI, qui ont d'ailleurs un impact variable selon les régions, ce qui ne résulte pas d'une stratégie, mais s'explique tout naturellement par le fait qu'en fonction de l'endroit où ils sont implantés, les entreprises et les organismes publics de recherche n'ont pas les mêmes capacités, ni le même niveau d'absorption des connaissances. Si un regroupement thématique des compétences paraît utile afin d'indiquer plus clairement aux entreprises quelles sont les capacités scientifiques et technologiques disponibles au sein d'un TST, il ne semble pas correspondre à la réalité des régions fonctionnelles suisses de lui affecter une définition territoriale. Similaires par leurs dimensions, les quatre grands TST régionaux se différencient néanmoins des Grandes Régions ou régions fonctionnelles analysées dans le chapitre 1. Il est en outre plus difficile, pour les organismes publics de recherche d'identifier les possibilités de missions conjointes et de coopération à partir de considérations purement géographiques plutôt qu'en fonction de compétences thématiques.

Les TST doivent faire face à certains défis : répondre aux besoins des entreprises, améliorer la qualité de la coopération, se trouver en concurrence avec des initiatives régionales et cantonales. Une première difficulté consiste à déceler les besoins technologiques des entreprises à faible capacité d'absorption. Un tel ciblage entraîne des coûts élevés pour des bénéfices limités, ce qui représente un obstacle sérieux. Qui plus est, les conseillers chargés d'une mission axée sur la demande devraient avoir des compétences et un profil différents de ceux des conseillers en technologie : lorsqu'ils sont rattachés à un centre donné, ces derniers s'emploient principalement à trouver des clients pour l'entité dont ils dépendent, au lieu de s'attacher à mettre les entreprises en cause en relation avec d'autres organismes de conseil ; le défi consiste donc à recruter des conseillers capables d'assumer ce rôle plus large. Les TST ne peuvent répondre que partiellement aux besoins des entreprises, car il ne leur est guère possible de prendre en compte correctement les multiples facettes de l'innovation : les besoins des entreprises qui ne sont pas encore prêtes à se lancer dans des activités innovantes ne se limitent pas à des connaissances technologiques pour les aider à s'engager sur cette nouvelle voie. Une illustration de cette difficulté réside dans le fait que le point de vue des entreprises a reçu peu d'attention tout au long de la mise en place et du lancement des TST. Un deuxième défi porte sur la qualité de la coopération dans les consortiums TST : en dépit d'appels à soumettre des idées quant à d'éventuels consortiums, ces réseaux ont été créés selon une approche descendante. Plusieurs consortiums ont ainsi résulté de « mariages forcés », une situation qui nuit à la qualité de la coopération sur laquelle ils reposent pourtant. Troisièmement, les différents TST sont en concurrence avec des initiatives de type « ascendant » émanant des régions et des cantons, et qui revendiquent des objectifs similaires : les autorités infrarégionales n'ayant pas été associées à la gestation du

processus, on peut s'attendre à des manifestations de défiance et de rivalité chaque fois qu'elles auront l'impression que les TST empiètent sur leurs propres initiatives, comme on le verra de façon plus détaillée dans la section 3.3. Il s'agit là, dans l'ensemble, de difficultés classiques, auxquelles d'autres pays et régions se sont également heurtés lorsqu'ils ont tenté d'orienter sur la demande des instruments qui, jusque là, étaient plutôt au service de la technologie (encadré 3.2). Les enseignements de ces expériences peuvent aider la Suisse à éviter certains des aléas enregistrés dans le cadre d'initiatives analogues.

Encadré 3.2. Instruments de politiques d'innovation axés sur l'offre ou axés sur la demande

Les premières intermédiations scientifiques et technologiques (S&T) de Wallonie remontent au début des années 1960 : il s'agissait de centres de recherche collective créés par des organismes sectoriels et bénéficiant du soutien de l'État belge. Leur rôle consistait à procéder à de la recherche appliquée dans leurs domaines de compétence, puis à transférer les résultats obtenus aux entreprises appartenant au secteur concerné. Depuis lors, de nombreux organismes d'intermédiation ont été institués, certains s'articulant à des échelons locaux ou sectoriels, d'autres rattachés directement à des universités ou à des instituts de recherche. Pris collectivement, ils constituent un ensemble étoffé d'organisations ; toutefois, l'efficacité globale de leur contribution à la diffusion de la technologie et à la promotion de l'innovation dans le tissu industriel n'est pas convaincante.

Consciente de l'importance de l'innovation pour son développement, la Région wallonne a mis en place, à la fin des années 1990, un nouveau cadre pour sa politique d'innovation. Priorité a été accordée à la coopération entre les fournisseurs de S&T et les entreprises, ainsi qu'à la mise en valeur des résultats des recherches universitaires. S'agissant de S&T, on ne connaissait pas vraiment très bien les besoins des entreprises, ni le rôle et le statut des intermédiaires. Une étude fut donc lancée en 2004 sous forme de processus participatif réunissant les principales parties prenantes du système régional d'innovation. L'objectif final était de proposer une réforme systémique permettant d'améliorer l'aide apportée aux entreprises et, en dernière analyse, de renforcer la capacité des industries de la région en matière d'innovation.

Encadré 3.2. Instruments de politiques d'innovation axés sur l'offre ou axés sur la demande *(suite)*

Les constatations de l'étude peuvent se résumer ainsi :

- Le système, en dépit de son importance, n'est pas clairement visible par son groupe cible et son financement est essentiellement public. Les intermédiaires appartiennent à différentes familles : interfaces universitaires ; centres de recherche ; centres d'affaires et d'innovation ; réseaux spécifiques ; institution publique spécialement créée en vue de transférer des technologies.
- Ces intermédiaires ne constituent pas à proprement parler un réseau, mais sont simplement l'addition de stratégies auto-centrées : la plupart de ces institutions offrent aux firmes des services de liaison afin d'alimenter leur propre activité, à savoir la recherche. Très peu de ces services ont en réalité un caractère d'intermédiation. Leurs stratégies peuvent se décrire brièvement comme axées sur leur propre institution et mues par une approche de l'offre (infra)régionale. Bien que la plupart de ces centres soient complémentaires et ne se concurrencent pas entre eux, leur niveau de coopération est extrêmement faible, les exceptions étant les membres d'une même famille (universités) et les réseaux mieux structurés. La plupart des acteurs ignorent le domaine d'activité ou la spécialisation des autres ; ils se trouvent donc dans l'impossibilité d'informer ou de conseiller les firmes sur les autres centres de compétences qu'elles pourraient trouver en Wallonie.
- Les clients des intermédiaires sont fréquemment des entreprises innovantes bien connues. Il est difficile d'amener vers le système les petites entreprises à faible capacité innovante. De nombreux centres travaillent avec des clients réguliers actifs dans leur propre secteur ou dans un domaine voisin. Vingt pour cent des clients seulement sont des firmes à faible capacité innovatrice, alors qu'elles représentent 60 % du nombre total d'entreprises. Un système d'intermédiation efficace devrait déboucher sur un accroissement régulier du nombre de petites entreprises à faible capacité d'innovation, qui se trouveraient ainsi bénéficiaires de services financés sur des fonds publics.
- Le système reste orienté sur l'offre plutôt que sur les besoins réels des firmes de la région. La plupart des prestataires de services ne semblent pas avoir comme première priorité de répondre aux besoins en technologie des firmes régionales, et notamment de celles qui sont peu innovantes. Leur premier objectif consiste à articuler leurs activités au bénéfice de leurs propres institutions.

Encadré 3.2. Instruments de politiques d'innovation axés sur l'offre ou axés sur la demande (suite)

- L'efficacité et l'efficacé du système sont faibles. L'efficacité du système d'intermédiatió, selon le critère du lien entre intrants et rendement, semble très peu élevée. Bien que les résultats ne soient pas évalués sur une base individuelle ou collective, cette analyse montre que, au vu de l'importance du système et du nombre de prestataires, les performances restent très insuffisantes, que ce soit en termes de nombre de clients ou, plus généralement, en termes de firmes innovantes et de niveaux d'innovation.
- Le groupe de firmes très innovantes ne représente qu'une petite fraction de l'industrie régionale. Ces firmes ont des besoins importants en S&T, mais elles ne recourent pas vraiment aux services d'intermédiatió. Elles ont, en effet, leur accès direct aux fournisseurs de S&T, et le rôle des intermédiaires semble donc extrêmement restreint en ce qui concerne ce groupe cible. Les deux autres groupes sont en premier lieu les firmes innovantes qui adaptent des technologies existantes dans de nouveaux équipements et sont donc moins intéressées par un secteur S&T spécialisé que par des services mettant davantage l'accent sur les applications et la technique. Enfin, la plus grande partie se compose de firmes à capacité d'innovation limitée, dénuées de stratégies relatives aux innovations et étrangères au réseau S&T. Les besoins de ce dernier groupe sont beaucoup plus vastes que ceux découlant du seul secteur S&T. Les principaux obstacles à l'innovation sont l'absence de capacités de gestion, de soutien financier, de compétences en interne, et d'information adéquate.

Les principaux défis à relever pour permettre d'améliorer le système wallon d'intermédiatió en S&T ont été décrits comme suit :

- Remplacer une approche auto-centrée par une perspective plus ouverte et interactive permettant d'aborder de nouvelles questions et d'accroître le nombre de firmes potentiellement intéressées.
- S'assurer qu'il existe des liens entre prestataires de services et que ces derniers peuvent mieux tirer parti de leurs complémentarités, de leurs connaissances et de leur bonne volonté.
- Augmenter les incitatifs à la coopération et les possibilités de mise au point d'outils communs facilitant les échanges d'informations et de « clients ».
- Mieux articuler le soutien à l'innovation depuis un premier degré couvrant tous les aspects qui y sont associés (gestion, finance, conception, ...) jusqu'à un service plus spécialisé en technologies de pointe exigeant des experts extrêmement qualifiés.

Encadré 3.2. Instruments de politiques d'innovation axés sur l'offre ou axés sur la demande (suite)

- Améliorer la visibilité des services offerts et mieux informer les entreprises de la structure et de l'organisation du système.
- Accroître le nombre de firmes à capacité innovante limitée susceptibles d'accéder au secteur S&T et aux services d'intermédiation, et assortir le soutien offert d'une valeur ajoutée réelle.

Source : Nauwelaers, C., J. Pellegrin et M. Van Overbeke (2004), « Fonctionnement du système d'intermédiation scientifique et technologique en région wallonne », rapport au Gouvernement wallon, ADE & MERIT, Louvain-La-Neuve, Belgique.

3.1.4. Développer la demande au moyen de « chèques innovation »

Les chèques innovation ont été adoptés en 2009 afin d'enclencher un processus de collaboration entre PME et universités dans le domaine de la recherche. La CTI a lancé ces chèques dans le cadre du programme suisse de stabilisation de la crise, avec un budget de CHF 1 million. L'objectif consiste à faciliter l'accès à la recherche pour les entreprises qui ne sont pas encore clientes de la CTI, et d'accroître les activités de R&D donnant lieu à une coopération public-privé. Les chèques, d'une valeur nominale de CHF 7 500, peuvent être obtenus moyennant un minimum de démarches (premier arrivé, premier servi) et sont utilisables pour payer des services rendus par des universités suisses, à savoir une dizaine de jours de prestations de la part de ces dernières, ce qui devrait faciliter le démarrage de partenariats dans la recherche et le développement. Au terme de nombreuses actions de sensibilisation organisées par la CTI et les TST, principalement dans les domaines des technologies propres et des matériaux intelligents, les chèques ont été attribués en moins d'un mois.

Très utile pour amorcer de nouveaux projets en collaboration, le chèque d'innovation se révèle moins efficace dès lors qu'il s'agit d'attirer de nouvelles entreprises dans ces partenariats. Une évaluation du programme a eu lieu au bout de quelques mois (Good et Geuer, 2009). Les résultats sont positifs en ce qui concerne : la popularité du dispositif (tant auprès des PME que dans les instituts de connaissance), la facilité d'accès, le passage au statut de projet CTI, le principe d'additionalité. Ce chèque permet le plus souvent de procéder à l'étude de faisabilité nécessaire à la mise en œuvre d'un projet ambitieux. Il est encourageant de noter que 77 % des entreprises concernées ne sont pas « clientes » de la CTI. Ce programme semble particulièrement pertinent dans le cas de petites entreprises dont l'activité

s'effectue dans un secteur traditionnel. Toutefois, l'évaluation a montré que la proportion de firmes ayant déjà des liens avec le monde universitaire suisse est trop élevée (54 %) compte tenu de l'objectif affiché, à savoir : augmenter le nombre de PME décidant de s'engager dans la coopération en matière de recherche. Le programme représente donc davantage une première étape vers le démarrage d'un projet R&D en coopération qu'un moyen de sensibiliser des entreprises sans liens avec des sources de connaissance (le fait que 46 % des entreprises aient récemment établi des partenariats avec des organismes de recherche peut être considéré comme un résultat positif). Cette situation est conforme à la mission de la CTI, qui cible les acteurs les plus solides, mais ne résout pas la question de savoir comment introduire plus d'innovation dans le tissu économique.

Il est recommandé de procéder à des évaluations du système, en vue d'éventuelles améliorations. Les enseignements découlant d'initiatives similaires aux Pays-Bas (encadré 3.3) soulignent les risques d'une stimulation ponctuelle sans effets durables. Il conviendra de vérifier ce point, en effectuant à l'avenir de nouvelles évaluations indépendantes du système suisse de chèque d'innovation. Une option mérite considération en Suisse : celle qu'ont adoptée les Pays-Bas, et qui consiste à élargir le statut de fournisseurs de connaissance à des acteurs privés ainsi qu'à des acteurs étrangers.

Encadré 3.3. Le concept de « coupons pour l'innovation » aux Pays-Bas

Le coupon pour l'innovation utilisé aux Pays-Bas trouve son origine dans un projet modeste, lancé en 1997 par la province néerlandaise du Limbourg sous l'appellation « coupons pour la recherche ». Après une évaluation positive, cette première expérience a été étendue à deux autres provinces, puis à l'ensemble du pays, sous le nom « coupons pour l'innovation ». Ce projet a pour objectif de favoriser l'innovation dans les PME grâce à une coopération accrue entre ces entreprises et les organismes fournisseurs de connaissance (universités, instituts publics de recherche). Similaire au chèque innovation de la Suisse, le coupon néerlandais, d'une valeur nominale d'EUR 7 500, peut être utilisé par une entreprise pour accéder aux travaux d'un organisme public de recherche. En 2004 et 2005, 1 120 coupons ont été distribués en 3 fois, pour un budget total de EUR 8.25 millions. Comme en Suisse, la demande fut de loin supérieure à l'offre. Il existait alors une différence majeure entre les deux programmes : les coupons néerlandais étaient attribués au hasard par tirage au sort, et non dans l'ordre des demandes. Cette procédure originale élimine le côté partial de toute sélection (en l'occurrence, le fait que les entreprises sensibilisées à l'innovation et impliquées dans ce domaine ont plus de chances d'obtenir des coupons).

Encadré 3.3. Le concept de « coupons pour l'innovation » aux Pays-Bas (suite)

Il ressort d'une évaluation des distributions de 2004 et 2005 (Cornet, 2007) que le projet a incité les PME néerlandaises à commander davantage de travaux aux instituts publics de recherche. Cette analyse fait cependant observer que les effets risquent de ne pas durer : il semble en effet qu'une fois le programme terminé, les PME en cause ne poursuivent pas la coopération avec les organismes de recherche concernés. Comme en Suisse, la plupart des entreprises recourent pour la première fois aux services de l'agence de promotion de l'innovation (SenterNovem) ; le pourcentage d'additionnalité est élevé (80 % des entreprises – soit le même chiffre qu'en Suisse – n'auraient pas mis en œuvre leur projet si le programme de coupons n'avait pas existé) et les contraintes administratives sont perçues comme étant légères. Les principales répercussions de ce système semblent relativement marginales : l'utilisation des coupons améliore les procédures d'innovation, mais reste sans effet sur l'innovation concernant les produits ou les processus. Une autre évaluation a été menée sur la période 2005-2006, avec une fois encore des résultats très positifs. Il a néanmoins été souligné que la proportion de coupons finalement non utilisés pouvait atteindre 40 % : un inconvénient lié au fait qu'ils sont très faciles à obtenir.

Après plusieurs évaluations successives, le dispositif néerlandais s'est développé et a évolué. Nouveauté importante : les PME peuvent désormais utiliser leurs coupons non seulement auprès d'instituts de recherche publics et nationaux, mais également auprès de grandes sociétés privées, d'organismes de recherche privés sans but lucratif et d'instituts publics de recherche étrangers (Belgique, Allemagne, Suède et Écosse). La procédure d'attribution par tirage au sort ne s'applique qu'à partir d'un certain degré de saturation dans les demandes. Deux types de coupons sont disponibles : des coupons de EUR 2 500, échangeables dans des instituts de recherche publics, et d'autres d'une valeur de EUR 7 500, pour lesquels l'entreprise doit assumer un tiers des coûts (possibilité instaurée en 2006). Les entreprises peuvent se voir attribuer un gros coupon à condition de ne pas avoir bénéficié de subventions importantes au cours des trois années précédentes, et n'ont accès qu'une seule fois aux petits coupons. En 2009, les coupons ont représenté un budget d'EUR 26.25 millions.

Source : SenterNovem (n.d.), « Innovation Vouchers », www.senternovem.nl/innovatievouchers.

Le programme de chèque innovation ne prévoit aucun rôle pour les organisations infrarégionales. De plus, les initiatives et les acteurs cantonaux et régionaux ne contribuent que de façon très limitée à la promotion de ce dispositif, ce qui pose à nouveau la question de la complémentarité et des synergies entre les mesures prises au niveau fédéral et régional pour encourager l'innovation.

3.1.5. Promouvoir l'entrepreneuriat et les jeunes pousses

La CTI s'emploie à soutenir la création d'entreprises en Suisse par le biais de deux initiatives : CTI Entrepreneurship et CTI Start-up. La première a pour objectif global de promouvoir l'esprit d'entreprise et de favoriser la création de nouvelles sociétés dans l'ensemble de la Suisse. L'instrument utilisé à cette fin est le programme de formation et de conseil « venturelab », qui propose des modules de formation ciblés à de jeunes entrepreneurs en puissance, de même qu'à ceux qui ont déjà créé leur entreprise. Les trois catégories d'universités contribuent à la mise en œuvre de ce programme. Créé en 1996, CTI Start-up apporte un soutien, sous la forme d'un accompagnement (*coaching*) et de conseil, à des personnes physiques innovantes désireuses de lancer de nouvelles entreprises. Cette fonction est assurée par des « mentors » (*coaches*) basés dans les régions. La CTI récompense par ailleurs les entreprises les plus prometteuses en leur attribuant le label CTI Start-up, qui les aide à gagner une certaine crédibilité sur le marché financier.

La complémentarité entre les activités de la CTI et celles des cantons/régions à l'appui des jeunes entreprises n'est pas établie avec certitude. C'est la CTI qui avait pris l'initiative et qui a développé un réseau visible de *coaching* pour ces nouveaux entrepreneurs, mais plusieurs cantons ou organismes régionaux facilitent également le recours à ce genre de services. Il est difficile de déterminer si ces différentes instances ciblent des publics différents, agissant dès lors de façon complémentaire, ou si l'on est en présence de chevauchements, voire de rivalités inutiles. Dans le canton de Berne, la balance penche en faveur de la complémentarité : les entreprises à fort potentiel bénéficient d'un soutien à long terme de la CTI, tandis que les projets moins prometteurs reçoivent une aide à court terme dans le cadre du programme innoBE. En Suisse occidentale, à l'inverse, il est plutôt question de substitution et de chevauchements dans les activités, ainsi que d'un manque de reconnaissance des compétences existantes des cantons. Le programme Venturelab est perçu par d'aucuns comme une initiative de la seule université de Saint-Gall.

3.1.6. Les universités de sciences appliquées (UAS)

Les universités de sciences appliquées, dont le rôle est aujourd'hui croissant, ont été fondées en 1995 par la fusion d'un grand nombre d'écoles d'ingénieurs dispersées sur l'ensemble du territoire suisse. Les sept UAS se sont vu confier une triple mission : enseignement (y compris la formation continue), la recherche appliquée et les services à la société. Avec un tiers de la population étudiante du pays, elles occupent désormais une place importante et bien particulière dans le système suisse d'enseignement

supérieur. Leur principale caractéristique – qui les distingue des autres établissements d'enseignement supérieur – réside dans leur orientation pratique. Elles sont gérées conjointement par la Confédération et les cantons, ce qui se traduit par une structure de gouvernance complexe (OCDE, 2006a). La Confédération prend à sa charge un tiers des dépenses de fonctionnement des UAS. Celles-ci reçoivent en outre des subventions des cantons, qui financent une partie de leurs coûts (le plus souvent dans le cadre de programmes intercantonaux). Le reste provient des droits d'inscription des étudiants et de la contribution de tiers (subventions de la CTI, projets spécifiques). Les deux tiers des coupons d'aide à l'innovation octroyés par la CTI sont utilisés dans les UAS. Un tel dispositif financier représente un défi pour ces universités. Le risque existe en effet que les subventions de la CTI visant à financer des projets R&D menés en collaboration ou destinées à des TST soient perçues essentiellement comme un moyen de combler les déficits de financement, au lieu de favoriser la mise en route de projets suscités par une demande de l'industrie. Lors de la phase de démarrage des UAS, plusieurs évaluations ont été effectuées par des pairs afin de garantir la qualité de l'enseignement qui y est dispensé ; par ailleurs, des systèmes d'accréditation et de contrôle de qualité ont été instaurés, conformément aux accords de Bologne. De nouvelles dispositions constitutionnelles, votées en 2006, soumettent les UAS aux mêmes réglementations que les autres universités, l'objectif étant d'assurer leur pleine intégration dans le paysage national et international en matière d'enseignement supérieur.

Malgré les défis qu'elles ont en commun, les universités de sciences appliquées se caractérisent par une grande diversité. Une évaluation réalisée en 2006 à propos des aides que leur accordait la CTI a montré que les UAS proposaient une large palette de profils et de spécialisations, et que la notion de recherche appliquée et de développement était interprétée de manière très différente selon les établissements (Mayer *et al.*, 2006). Leur positionnement sur la question de la recherche restant très flou, les UAS doivent faire face à d'importantes difficultés pour attirer et retenir des chercheurs de qualité. L'analyse d'impact a révélé ce qui suit :

- S'agissant des partenaires (entreprises), l'impact principal concerne – davantage que les aspects économiques – l'amélioration des compétences thématiques et R&D, ainsi que l'aptitude à coopérer avec des UAS partenaires. La majorité des firmes qui participent aux programmes de financement avaient été impliquées précédemment dans des projets CTI.
- Pour ce qui concerne les UAS, l'aide financière de la CTI leur permet de se doter de compétences en R&D et d'acquérir une légitimité en tant qu'organismes de transfert de technologie

reconnus par les entreprises. L'évaluation indiquait en outre que la CTI contribuait au positionnement stratégique des UAS, sans toutefois être en mesure de l'influencer directement. Enfin, elle montrait que la CTI veillait en permanence à adapter ses aides financières aux besoins des UAS. Le processus de sélection de la CTI est confronté aux défis que pose la diversité thématique des projets des UAS dans les domaines de la recherche appliquée et du développement.

Les TST devraient aider les UAS à atteindre leur objectif : répondre aux besoins des PME. La « troisième mission » des UAS a une dimension régionale, puisque ces universités sont censées fournir des services en priorité dans leur environnement régional. L'un des défis pour les UAS consiste à définir des priorités thématiques conformes aux besoins des PME. Il est possible, pour ce faire, d'instaurer davantage de liens directs et de coopération avec les structures qui, comme les *clusters* ou les associations industrielles, sont axées principalement sur la demande. Mais il s'avère difficile, dans la pratique, de faire coïncider exactement les orientations thématiques des UAS et la spécialisation économique des régions où elles se trouvent. Il incombe aux TST d'organiser des réseaux incluant les UAS afin que les entreprises, ou d'autres parties prenantes, aient plus facilement accès aux connaissances dispensées par les universités : l'efficacité des réseaux est l'une des réponses possibles à la nécessité d'une meilleure adéquation.

Il convient d'examiner plus avant la complémentarité entre la politique fédérale d'innovation, de type descendant, et les initiatives régionales « ascendantes » en faveur de l'innovation. L'OCDE a déjà envisagé, dans des travaux antérieurs (OCDE, 2006a), une possible évolution de la politique suisse en la matière, au profit d'une approche davantage orientée sur la demande et tenant compte des aspects géographiques. L'analyse critique de la politique fédérale d'innovation qui fait l'objet des précédentes sections montre que les instruments dont disposent actuellement les autorités fédérales ne sont pas à la hauteur d'une telle réorientation. C'est ainsi que se trouve posée la question d'éventuelles complémentarités, et celle d'une répartition des tâches entre les politiques menées aux niveaux national et régional pour encourager l'innovation en Suisse. Dans ce contexte, les sections ci-après examinent la situation en s'intéressant aux politiques élaborées à l'échelle régionale et au rôle de la NPR. La dernière partie du chapitre abordera la question d'une gouvernance à plusieurs niveaux à propos de l'innovation : quels devraient être les objectifs généraux des politiques menées aux différents niveaux ? Quels devraient être les groupes cibles, les instruments et les mécanismes de coopération entre les différents niveaux, pour que des synergies se dégagent et pour assurer l'efficacité du système dans son ensemble ?

3.2. Politique suisse relative aux innovations régionales : situation actuelle et rôle de la NPR

3.2.1. Promotion des innovations au niveau régional en Suisse

Qu'il s'agisse de leur nature, de leur portée ou de leur financement, les initiatives cantonales pour la promotion de l'innovation se caractérisent par une grande diversité. La NPR est naturellement censée financer de nouvelles initiatives, mais celles-ci ne sont pas apparues *ex nihilo* : elles se fondent sur des activités de promotion de l'innovation au niveau infranational. Le lancement de la NPR a mis en lumière l'incroyable diversité d'activités régionales dans ce domaine, tant au plan régional que cantonal. Ces initiatives découlent d'efforts de promotion économique dans les cantons, avec comme instruments les infrastructures et la fiscalité. Exemples d'activités cantonales en faveur de l'innovation : manifestations visant à susciter une prise de conscience collective ; brefs conseils génériques de première ligne aux entreprises ; conseils plus spécialisés de seconde ligne ; conseils aux entreprises naissantes (« *start-ups* ») ; formation d'entrepreneurs ; aide à la mise au point de projets ; facilitation de l'implantation de grappes d'entreprises (« *clusters* ») (par exemple : intervention significative dans le canton de Nidwald, voir encadré 3.4) ; courtage visant à l'obtention de ressources spécialisées, financements compris ; courtage et accompagnement technologique ; mise en place d'infrastructures matérielles (incubateurs).

La mélange des activités et leur densité relative varient considérablement : dans certains cas, cette mélange ne comporte que quelques activités alors que dans d'autres, on trouve une gamme complète. De nombreuses structures ciblent l'ensemble du tissu économique, alors que d'autres se spécialisent dans des secteurs bien déterminés (par exemple : i-net Basel, à Bâle). En raison de leur échelle réduite, les agences d'accompagnement ont fréquemment une activité de base qui définit leurs principaux services, même si la gamme qu'elles présentent est officiellement plus vaste (exemple : gestion des *clusters* pour inno-BE à Berne). Ces activités émanent directement des services de promotion économique des cantons ou d'agences spécialisées financées par l'un d'eux (par exemple : inno-BE pour Berne, Creapole pour le Jura) ou plusieurs d'entre eux (Platinn). Les structures de financement sont très diverses et vont du soutien intégralement public au financement privé (i-net Basel), en passant par des financements mixtes (qui constituent la majorité des cas). L'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) finance le transfert de savoirs et de technologie (TST), une partie de cette activité étant également financée par les cantons dans le cadre de la NPR. Il arrive que ce financement puisse être

quantitativement très différent par rapport à l'avant-NPR. Cette diversité se retrouve dans la contribution financière des entreprises : de services « totalement gratuits » à « totalement payants » ; dans la majorité des cas, les prix payés sont cependant inférieurs à ceux du marché. Dans certaines circonstances, la différence entre de tels services et des conseils privés peut s'avérer assez floue.

Encadré 3.4. Boîte à outils de la promotion régionale de l'innovation – initiatives d'implantation de *clusters*

Une analyse des initiatives cantonales d'implantation de grappes d'entreprises (« *clusters* ») menée en 2008 montre que ces dernières font fréquemment l'objet d'une promotion économique cantonale, mais qu'elles relèvent également d'initiatives diverses affublées de désignations variées : *clusters*, pôles, parcs, réseaux, zones, moteurs économiques, etc. Nombre de cantons ont procédé à une analyse des grappes existantes en combinant diagnostics économiques et consultation d'acteurs impliqués. L'existence de synergies entre acteurs locaux est souvent un critère important dans la décision d'implanter un *cluster* dans une région donnée. L'analyse a recensé 62 *clusters*, dont la moitié de portée cantonale. Ils se répartissent en trois catégories d'importance approximativement équivalente : *i) clusters* axés sur le marché ; *ii) clusters* mettant l'accent sur la chaîne de valeurs ; *iii) clusters* comportant une dimension de transfert de savoirs et de technologie.

Les instruments utilisés à l'appui de ces *clusters* sont de deux ordres :

- i. Les instruments de promotion économique générale : fiscalité, aide à la création d'entreprise, parcs industriels. Certains cantons recourent sélectivement à de tels instruments génériques dans le but de promouvoir des activités déterminées.
- ii. Initiatives types en matière de *clusters* : assistance à la promotion, transfert d'informations ou de savoirs dans le domaine d'activité de la grappe. Dans le cas particulier, il y a souvent implication très forte du secteur privé et l'aide prend la forme d'un partenariat public-privé, le secteur public jouant le rôle de catalyseur.

L'analyse relève que rares sont les *clusters* soumis à évaluation. La moitié des plans cantonaux produits dans le cadre de la NPR comporte des activités de promotion des *clusters*. Cela pose la question de la nécessité d'une coordination, et de la vérification de l'additionalité des mesures et de l'ajout de valeur.

Source : Dembinski, P., F. Quiquerez, A. Shoenenberger, et C. Bologna (2008), « Les 'clusters' dans l'économie suisse : regard statistique et regard politique », rapport final au SECO, Eco Diagnostic & ecopo, Genève.

La visibilité des initiatives régionales de promotion des innovations est limitée. La plupart du temps, ces activités régionales sont d'ampleur restreinte et d'intérêt local ; de plus, elles exploitent des ressources locales (maintenant complétées par des financements nationaux au titre de la NPR). Les caractéristiques institutionnelles du pays ne permettent pas de disposer d'une vue d'ensemble de telles initiatives, menées en toute autonomie au niveau cantonal (voire infracantonal). Il n'existe aucune information systématique portant sur l'ensemble de ces pratiques.

La qualité de ces initiatives régionales de promotion des innovations est extrêmement variable. Au lieu d'être menée soigneusement dans un cadre indépendant, l'analyse FFFPM (forces, faiblesses, possibilités, menaces) des plans cantonaux est de portée limitée, et souvent exécutée par une poignée de personnes responsables des activités en cause. Rien ne vient étayer l'existence d'un contrôle de qualité adéquat à propos de la promotion des innovations, et les évaluations indépendantes sont extrêmement rares. Lorsqu'il existe un contrôle de la qualité et/ou des évaluations, il s'agit souvent d'actions internes, sans intervention d'acteurs extérieurs. Cette fragmentation et l'absence d'échanges sur les activités cantonales font que le risque est grand que, de part et d'autre du pays, on soit en train de réinventer la roue. L'échelle réduite de nombre de ces initiatives et la petite taille des agences empêchent d'investir dans la mise au point d'instruments et de méthodes d'aide à l'innovation.

3.2.2. Changements attendus de la NPR pour la politique régionale d'innovation : leçons du passé

La NPR exige que les politiques régionales d'innovation revêtent un caractère stratégique et soient plus efficaces. Comme le chapitre 2 l'a explicité, l'arrivée de la NPR a entraîné un changement majeur de perspective par rapport aux précédents instruments, notamment Regioplus et LIM. Dans le cadre de la NPR, les initiatives doivent faire preuve d'une orientation stratégique plus marquée, car les projets retenus doivent dégager davantage de synergies et viser à des objectifs de développement plus ambitieux. De la mise en place d'infrastructures, le soutien s'est transformé en initiatives de développement économique intégrées, axées sur l'innovation. De plus, le financement public devrait servir d'impulsion à des initiatives qui, avec le temps, seront censées devenir autonomes ; par ailleurs, le centre de gravité des fonctions de conception et de mise en œuvre des politiques de développement régional s'est déplacé des régions aux cantons. De telles évolutions ne vont pas sans poser des défis importants en termes de gouvernance et de capacité au niveau infranational.

Les paradigmes du passé sont bien ancrés et pourraient rendre ces objectifs difficiles à atteindre. Une évaluation menée en 2007 à propos de Regioplus – qui partage avec la NPR l'objectif de promouvoir la compétitivité par l'introduction de changements structurels et d'innovations dans les régions rurales – fait ressortir des défis également applicables à la NPR (Ecoplan *et al.*, 2007). La majorité (deux tiers) des projets soutenus par Regioplus relevaient du tourisme. Quelques projets aidés tombaient dans la catégorie « centres de compétences ». L'évaluation fait remarquer, à juste titre, que la prépondérance de projets individuels dans le secteur du tourisme ne correspondait pas vraiment à l'objectif général de Regioplus. L'évaluation du caractère novateur des projets opère la distinction entre projets intégrant les degrés de nouveauté ci-après, et pour chaque niveau, calcule la quote-part des projets comportant des idées novatrices.

La moitié des projets (49 %) ne sont novateurs qu'aux niveaux infracantonal et cantonal. Les projets transcantonaux (19 %) et nationaux (22 %) sont moins nombreux ; quant aux projets internationaux, ils sont plus rares (10 %). Cela illustre la difficulté de dépasser le niveau cantonal pour la définition de projets régionaux de développement. Comme le relève le chapitre 2, le problème d'échelle subsiste dans la NPR. Autre constatation de l'évaluation de Regioplus : après la période de soutien public, la plupart des projets continuent de nécessiter des subventions des autorités. En termes d'impact, l'évaluation suppose que Regioplus aurait dû contribuer à une augmentation de la valeur ajoutée régionale, sans cependant pouvoir quantifier un tel impact, ni exclure d'éventuels effets d'éviction du programme² (c'est-à-dire une éventuelle absence de complémentarité). Les acquis de Regioplus et son impact en termes de création de valeur ajoutée ont été considérés comme impossibles à évaluer en raison des délais excessifs entre les impulsions suscitées par Regioplus, d'une part, et la création d'emplois ou de valeur ajoutée, de l'autre. La faible importance relative de Regioplus (CHF 69 millions sur 10 ans) n'incite pas non plus à rechercher une relation directe entre les résultats de ce programme et son impact économique.

La NPR présente des défis en termes d'échelle d'action et de renforcement des capacités à l'échelon régional. L'analyse de Regioplus fait ressortir certaines difficultés qui risquent de subsister avec la NPR : le phénomène d'inertie qui freine la définition des politiques, les difficultés engendrées par la coopération intercantonale, l'échelle réduite du financement de la NPR, et une relation indirecte avec la performance économique. La plupart de ces points ont fait l'objet d'un examen au chapitre 2 à propos de la NPR dans son ensemble ; ils sont tout à fait d'application en ce qui concerne la dimension « innovation » de cette politique.

3.2.3. Succès de la NPR en matière d'innovation

La superficialité du suivi stratégique de la NPR gêne toute analyse détaillée de la teneur en innovations des plans cantonaux. Il a été fait observer au chapitre 2 que le caractère limité des capacités constituait vraisemblablement un obstacle à la définition de stratégies d'innovation au niveau cantonal. Deux questions se posent à cet égard : dans quelle mesure l'innovation est-elle prise en compte dans ces plans, et quelle est la teneur de la partie de ces plans axée sur l'innovation. L'absence de détails et d'informations homogènes concernant les projets aidés dans le cadre de plans cantonaux font qu'il est difficile de répondre avec précision à ces questions. Il est nécessaire de prévoir un processus de compte rendu plus détaillé pour garantir un suivi stratégique du programme.

La promotion de l'innovation est intégrée dans les plans cantonaux, mais on ignore l'indice de pondération de cette dimension. Pour traiter la première des questions ci-dessus, on peut examiner la synthèse du contenu des plans de développement mis en œuvre dans le cadre de Regiosuisse³. Cette synthèse compte 20 catégories, dont aucune ne se réfère explicitement à l'innovation. On peut en déduire que les initiatives en matière d'innovation peuvent se dissimuler dans plusieurs catégories, sans possibilité de les extraire aisément des données disponibles. Une de ces catégories, intitulée « Transfert et gestion des connaissances dans l'industrie, le commerce et les services », pourrait être celle qui s'approche le plus d'un concept (étroit) d'innovation (l'innovation dans le tourisme se retrouve également dans d'autres catégories). Cette catégorie compte 30 projets (sur un total de 337 pour l'ensemble). Étant donné que, comme mesure de l'orientation prioritaire des plans, l'indicateur « nombre de projets » comporte des limites manifestes, on ne peut retirer de cette analyse que peu de conclusions quant à la densité d'ensemble de l'innovation dans ces plans. Pour améliorer l'approximation, il faudrait pouvoir affecter à ces projets des montants budgétaires comparatifs ; or, les procédures de suivi de la NPR ne le permettent pas (voir chapitre 2).

Là où l'on procède à des exercices portant sur les politiques fructueuses en matière d'innovation, celle-ci semble ressortir plus distinctement. Les 30 projets signalés comme novateurs étaient répartis sur 18 cantons, avec les cantons de Vaud et du Jura en tête quant au nombre de projets axés sur l'innovation. Cela s'explique probablement par le succès du processus adopté dans le contexte du projet *Regional Innovation Strategy Western Switzerland* (RIS WS), repris comme support pour l'élaboration des plans (voir plus loin).

De nombreux projets axés sur l'innovation sont financés dans le cadre de la NPR. Ils concernent une gamme d'initiatives très diversifiée, et certains s'écartent des instruments fédéraux. Une composante majeure de ces plans traite d'initiatives afférentes au transfert de technologies, conformément aux grandes orientations de la politique nationale relative à l'innovation. Il existe aussi, cependant, de nombreuses initiatives qui visent directement certaines entreprises, nouvelles ou existantes, abordent la question de besoins plus larges en innovation par des biais tels que les initiatives concernant les *clusters*, par exemple, et proposent un soutien léger (conseils, « *coaching* ») pour lequel la proximité géographique est importante. Le projet intercantonal Platinn, réseau de soutien à l'innovation lié au RIS WS, constitue un exemple de promotion de l'innovation dans les entreprises. De telles initiatives signalent la possibilité de complémentarités avec les orientations de la politique nationale en matière d'innovation (se reporter à la section 3.2 pour un examen de ce point). Ces projets mettent souvent l'accent sur un aspect thématique ou sectoriel, ce en quoi ils s'écartent encore de l'approche fédérale. Les programmes et projets inscrits dans les plans et axés sur l'innovation couvrent les secteurs suivants :

- **Organisation du transfert de technologie** (transfert de technologie, relations science-industrie) (mentionné à plusieurs reprises, sujet le plus fréquent, voir encadré 3.5) ; mise en réseau des potentiels de transferts scientifiques et technologiques, y compris le soutien aux initiatives TST ; les centres de compétences, les pôles technologiques spécialisés).
- **Soutien à l'innovation dans les PME** (promotion de l'innovation dans les entreprises, aides aux PME, réseaux de transfert de technologie au bénéfice de PME ; *clusters* dans le domaine des TIC, des sciences de la vie et de l'énergie, avec incubateurs et soutien aux PME ; système de surveillance des innovations).
- **Soutien à la création d'entreprises** (aides aux nouvelles entreprises et aux entreprises en création [« *start-ups* »]) (exemples concrets dans l'encadré 3.6) ; stimulation de l'entrepreneuriat et de la créativité chez les jeunes ; incubateurs connectés avec les grandes écoles).
- **Développement des ressources humaines** (actions de formation et d'éducation ; actions « École et science »).
- **Gouvernance politique** (exercices stratégiques, participation à des projets RIS).

Encadré 3.5. *Clusters et transferts de technologie dans le canton de Fribourg*

Le Pôle scientifique et technologique du canton de Fribourg vise à instituer une plate-forme unique pour le transfert de technologie entre les instituts de recherche et les firmes implantées dans le canton. De fait, il combine des activités exploitant l'offre technologique, grâce auxquelles les firmes peuvent bénéficier des produits de la recherche, avec des activités de promotion des grappes, qui permettent de resserrer les relations entre acteurs du privé. Les entreprises financent les projets de recherche à raison de 20 %, le reste étant à la charge du pôle, avec une répartition en parts égales entre fonds cantonaux et fédéraux (NPR). Le cœur de l'activité du pôle est constitué par une unité de transfert de technologie, qui soutient les projets R&D menés en collaboration ainsi que la gestion de la propriété intellectuelle. Le pôle s'articule autour de quatre grappes, avec un coordinateur dans l'un des instituts d'enseignement supérieur du canton : plasturgie, énergie et bâtiment, nanotechnologies, technologies de l'information et systèmes de sécurité.

Source : www.pst-fr.ch.

Encadré 3.6. *Aide à la création d'entreprises dans les régions suisses*

Un des domaines d'intervention caractéristiques des régions et cantons suisses dans la politique relative à l'innovation concerne l'aide à la création et au développement initial d'entreprises. On trouvera ci-après des exemples de cas où la NPR appuie de telles initiatives cantonales :

Jura : Creapole constitue une initiative visant à promouvoir l'innovation et la diversification au sein du tissu économique du canton du Jura, l'un des moins développés de Suisse. L'accent y est mis sur la transition entre économie traditionnelle et activités de haute technologie au bénéfice d'entreprises et de branches à forte valeur ajoutée et à haut potentiel de diversification. Creapole s'attache à la promotion d'infrastructures pour de nouvelles firmes (rôle d'incubateur), fournit accompagnement et conseils aux nouveaux entrepreneurs et intervient auprès des instituts d'enseignement supérieur pour leur faire prendre conscience de l'intérêt à créer de nouvelles entreprises. Creapole est une société de droit privé financée en partie par le canton du Jura, mais dont la plus grande partie des fonds provient d'investisseurs privés. La plupart des fonctions de promotion économique du canton ont été transférées à Creapole.

Encadré 3.6. Aide à la création d'entreprises dans les régions suisses (suite)

Fribourg : Fri Up est une association dont l'objectif est de renforcer la capacité d'innovations parmi les firmes existantes et les nouvelles entreprises. Elle est administrée conjointement par des représentants du canton, de l'enseignement supérieur et du monde des affaires. Fri Up fonctionne comme premier guichet pour les compagnies régionales : elle conseille les entreprises à différents stades de leur développement et, en fonction des besoins, elle met à leur disposition des liens avec des fournisseurs de services spécialisés. Elle compte un département consacré aux *start-ups*, auxquelles elle prodigue gratuitement des conseils et qu'elle accueille (après sélection) dans un incubateur.

Neuchâtel : Neode est un autre parc technologique qui offre terrains et conseils à des entreprises nouvelles ou existantes, et désireuses d'innover, avec pour spécialisation les nanotechnologies et la microélectronique. Il fonctionne avec un réseau de partenaires spécialisés. Il s'agit d'une initiative du canton, tout comme le fonds Finergence pour les jeunes pousses : le fonds accorde des prêts à titre de capital de démarrage pour des études de faisabilité avant la création de l'entreprise.

Généralement, ces initiatives territoriales n'ont pas pour objet de financer directement des entreprises innovantes ou des créateurs d'entreprises : elles jouent plutôt le rôle d'intermédiaires permettant aux compagnies en cause d'avoir accès à des sources de financement (capitaux à risques, fonds d'investissement spécialisés, etc.). La plupart de ces firmes sont des sociétés privées, dont le lien avec les autorités régionales est cependant très fort : elles s'acquittent d'une mission de soutien public au canton et bénéficient d'aides publiques (fédérales, cantonales et parfois régionales) en plus d'investissements privés et elles fonctionnent dans le cadre du modèle « à trois hélices » (recevant des contributions des autorités publiques, du monde des affaires et d'instituts d'enseignement).

Source : Friup (n.d.), www.friup.ch ; Creapole (n.d.), www.creapole.ch ; Neode (n.d.), Parc scientifique et technologique Neuchâtel, www.neode.ch.

En conclusion, la NPR a mis l'innovation sous les projecteurs dans les plans cantonaux, ce qui a permis de faire figurer cet aspect à l'ordre du jour de politiques cantonales. Même si la NPR « ne pèse pas lourd financièrement », elle peut avoir un effet multiplicateur efficace en soutien des politiques cantonales relatives à l'innovation lorsque leur densité est suffisante dans les projets en cause. Ce rôle de levier peut provenir de fonds supplémentaires accordés aux cantons, mais également, dans une certaine mesure, d'un effet de notoriété. Là où l'on procède à des exercices portant sur les politiques fructueuses dans ce domaine, l'innovation semble davantage mise en exergue. Les 30 projets portant une telle étiquette sont

répartis sur 18 cantons. Vaud et le Jura viennent en tête quant au nombre de projets axés sur l'innovation.

3.2.4. La dimension intercantonale dans la promotion de l'innovation

La dimension intercantonale n'est pas très développée dans la promotion de l'innovation. Quant à savoir à quel échelon territorial cette promotion régionale se situe actuellement en Suisse, la tendance principale consiste à la faire passer des régions aux cantons, le choix de la dimension intercantonale étant moins fréquent. L'héritage des anciens instruments de politique régionale est visible ici : les régions constituaient alors les groupes cibles. De nombreux cantons s'efforcent encore de faire remonter leurs stratégies de la petite région infracantonale au niveau cantonal, et ils ne se sentent dès lors pas prêts à passer au développement commun intercantonal.

Il existe des obstacles à la coopération intercantonale pour la promotion des innovations. Comme relevé au chapitre 2, la coopération intercantonale doit compter avec d'importants facteurs dissuasifs ; c'est également vrai pour la promotion régionale des innovations. Tous les degrés de la coopération sont concernés, des moins sensibles aux plus délicats : partage d'informations sur les actions, échanges relatifs aux méthodes et mise en place d'instruments conjoints, élaboration de projets en coopération, mise en œuvre d'activités conjointes financées sur une base pluricantonale. Il n'est pas rare d'entendre l'argument selon lequel « un canton ne peut pas payer pour un organisme implanté dans un autre canton ». Une des communautés de praticiens mise en place par Regiosuisse était censée travailler sur le thème suivant : « Processus de mise en œuvre de la NPR, coopération interrégionale, intercantonale et internationale ». Regiosuisse a fait savoir que le travail de cette communauté a dû être interrompu en raison d'un manque d'intérêt des acteurs locaux⁴. Il est significatif de relever que les thèmes supprimés du programme de travail de la communauté portaient sur la coopération territoriale. Les documents de ce groupe de travail se réfèrent à des obstacles à la coopération intercantonale découlant de la concurrence entre cantons.

En dépit d'un contexte défavorable, des expériences sont menées en matière de promotion intercantonale des innovations. Il existe une contradiction inhérente à la NPR qui réclame une coopération intercantonale tout en laissant l'élaboration des plans de développement au niveau cantonal. Les initiatives intercantionales ne se retrouvent donc que dans les plans d'un seul canton, qui en supporte la responsabilité, alors même qu'il s'agit d'initiatives communes. Par ailleurs, la procédure officielle pour l'affectation de financements au titre de la NPR institue une concurrence

entre cantons, puisque les fonds sont attribués de préférence aux cantons présentant les meilleurs plans. L'exemple de la Suisse occidentale (encadré 3.7) montre que la coopération intercantonale peut fonctionner, même si cela ne va pas sans difficultés ; il existe d'autres exemples dans le domaine du transfert de technologie (par exemple : i-net Basel est financé par trois cantons, ITZ par six cantons de Suisse centrale, etc.). La coopération intercantonale est institutionnalisée dans d'autres secteurs comme la santé et l'éducation, ce qui prouve qu'une telle coopération peut devenir réalité lorsque l'on en voit les intérêts communs. Des exercices stratégiques menés autour de la politique régionale d'innovation peuvent contribuer à favoriser l'émergence de stratégies transcantoniales concernant l'innovation. S'ils sont menés dans de bonnes conditions, les projets de la stratégie régionale à l'appui des innovations (RIS) pourront ouvrir la voie à des activités intercantionales de promotion de l'innovation (encadré 3.8).

Encadré 3.7. Structures de coopération intercantonale en Suisse occidentale

La Suisse occidentale a créé la CDEP-SO (Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale), réunissant les cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Cette plate-forme sert de support à l'élaboration de projets intercantonaux.

L'un de ces projets est un plateau technologique affecté à la technologie propre (« *cleantech* »), établi à la suite d'une étude prospective commandée par la CDEP-SO. Le raisonnement consiste à positionner internationalement la Suisse occidentale dans le domaine *cleantech*, en mobilisant les forces d'acteurs du domaine des affaires, de la recherche et de la formation émanant des sept cantons. Cette plate-forme vient à la suite de trois autres déjà opérationnelles dans cette Grande Région : Bioalps dans le secteur des sciences de la vie, Micronarc dans les micro- et nanotechnologies, et Alp ICT dans les technologies de l'information et de la communication. Elles bénéficient toutes du soutien de la NPR.

Le réseau Platinn d'aide à l'innovation représente une initiative véritablement intercantonale. Vaud (canton pilote) l'a intégré dans son plan cantonal, mais Platinn est reconnu comme projet dans tous les cantons concernés. Des mécanismes ont été adoptés pour la redistribution des financements NPR aux sept cantons. Il s'agit cependant là d'une strate inutile qui vient par ailleurs contrarier la visibilité des initiatives intercantionales dans la NPR. Le rôle du projet RIS (Encadré 3.8) a été déterminant pour aboutir à cette coopération transcantonale en Suisse occidentale.

Encadré 3.8. Projets RIS en Suisse occidentale et centrale

Les projets RIS, appuyés par l'Union européenne, ont pour objet d'aider les régions à élaborer de solides politiques d'innovation. Ils s'articulent autour de quatre axes : *i*) une évaluation des points forts, des points faibles, des menaces et des opportunités du système régional d'innovations ; *ii*) une phase de mise en place de consensus impliquant une large diversité d'acteurs chargés de définir les grandes orientations de la promotion des innovations ; *iii*) une phase d'élaboration de stratégies traduisant ces orientations en lignes d'action ; *iv*) l'établissement d'un système de gouvernance, de contrôle et d'évaluation de la politique.

Les autorités fédérales sont intervenues dans deux projets intéressants les deux régions fonctionnelles de Suisse occidentale et de Suisse centrale. Dans les deux cas, les projets ont permis de se faire une idée plus claire des besoins des PME en matière d'innovations, sur la base d'une analyse étoffée et non des seules opinions de soi-disant experts. En dehors de cela, on peut affirmer que la RIS de Suisse occidentale a donné quelques bons résultats, cependant que celle portant sur la Suisse centrale n'a pas été à la hauteur de ses objectifs.

En Suisse occidentale, la nécessité d'une coalition de cantons francophones a contribué à générer le consensus politique sous-jacent ainsi que l'engagement conjoint des sept cantons en faveur de la stratégie. Des analyses ont été effectuées et l'idée fondamentale d'innovation en tant que phénomène axé sur les activités commerciales, distinct de la R&D, a convaincu les cercles politiques et a été à l'origine d'initiatives, tout en favorisant une coopération intercantonale durable visible dans la NPR.

La RIS de Suisse centrale, au contraire, a été lancée par un institut d'enseignement supérieur en l'absence de tout consensus politique. Dans ces conditions, en dépit de la valeur de la substance des analyses et de la prise en compte que certains cantons n'avaient pas la taille critique (Obwald compte 30 000 habitants), les initiatives n'ont pas acquis de légitimité politique et les résultats sont restés au niveau de « visions d'ensemble ». Cette RIS a peut-être contribué à faire évoluer quelques mentalités, mais son impact au niveau cantonal (et en tout cas intercantonal) est resté marginal.

3.2.5. Coopération transfrontalière en matière d'innovation

La Suisse possède un important potentiel de coopération transfrontalière internationale. La situation géographique du pays, sa petite taille et son important rayonnement économique rendent les activités transfrontières en matière d'innovation particulièrement pertinentes (encadré 3.9). C'est également une des orientations majeures de la NPR, qui apporte son appui aux activités intercantionales et transfrontalières. Bien qu'à la différence de ses voisins, la Suisse ne soit pas membre de l'Union européenne, ses

frontières sont perméables aux flux de biens, de personnes et de connaissances. En raison de leurs propres niveaux élevés de développement, les régions voisines de France, d'Italie, d'Allemagne et d'Autriche, ainsi que le Liechtenstein, présentent d'importantes opportunités de partenariats et d'initiatives communes avec les cantons suisses.

La NPR permet aux acteurs régionaux de coopérer avec les régions voisines. Comme signalé au chapitre 2, la NPR intègre la participation d'acteurs suisses au programme INTERREG, financé par l'Union européenne : un montant de CHF 40 millions a été affecté à cet effet. L'examen de la participation de la Suisse à INTERREG révèle que 20 cantons sont concernés par le segment « transfrontières » de ce programme : pour la frontière française, les programmes « Bassin lémanique » et « Arc jurassien » ; pour les frontières française et allemande, le programme « Rhin supérieur » ; pour la frontière italienne, le programme « Suisse-Italie » et pour les frontières allemande et autrichienne, le programme « Alpes-Rhin-Lac de Constance-Rhin supérieur ». Les activités transfrontalières de firmes et d'instituts de recherche suisses sont notoires et leur volume est considérable, notamment dans la zone entourant Bâle au nord et le long de la frontière française à l'ouest. Le cas moins connu de la Suisse orientale sera traité plus loin, dans le cadre des options et défis qui permettraient à la NPR de tirer parti, pour les innovations, du potentiel transfrontalier.

Encadré 3.9. Arguments en faveur d'une approche transfrontalière pour la promotion de l'innovation

On accorde énormément d'attention, dans les régions de l'OCDE, à ce que les politiques traitant des innovations soient adaptées aux systèmes novateurs et aux entreprises en cause. Pour les régions, le défi consiste à déterminer quels sont les avantages qu'elles sont les seules à détenir et d'en tirer parti afin de s'engager dans une « spécialisation intelligente ». À cet effet, de nombreuses stratégies régionales portant sur l'innovation ont adopté un schéma d'« offre adaptée à la demande » qui favorise les approches autarciques à l'intérieur de frontières régionales. Or, il est très peu probable qu'en matière d'innovation, les moteurs, obstacles, et opportunités se trouvent toutes à l'intérieur des frontières régionales, même dans le cas des plus grandes régions de l'OCDE. Tous les documents traitant des stratégies régionales reconnaissent que l'activité économique s'est mondialisée, qu'il est nécessaire de solliciter des réseaux de connaissances plus larges, et que les entreprises ont des impératifs d'internationalisation. Pourtant, les politiques régionales déploient essentiellement leurs instruments dans l'espace restreint de leur territoire administratif.

Encadré 3.9. Arguments en faveur d'une approche transfrontalière pour la promotion de l'innovation *(suite)*

Ainsi donc, parmi les nombreux problèmes auxquels sont confrontés les décideurs pour l'élaboration de politiques efficaces, la question du territoire géographique approprié est critique; or, elle est également négligée.

Ce problème est particulièrement aigu dans le domaine des politiques portant sur les innovations. Trois phénomènes expliquent cet état de fait :

- i. **Retombées de connaissances à l'extérieur des frontières :** de nombreux instruments d'action dans le domaine de l'innovation généreront probablement des retombées au delà des frontières régionales. C'est ainsi que le rayonnement potentiel d'un centre de transfert de technologie s'étendra vraisemblablement bien au delà de la région administrative dans laquelle il est implanté. Il est pratiquement impossible (et, de fait, non souhaitable) de circonscrire à l'intérieur de frontières administratives la diffusion de connaissances obtenues grâce à des fonds publics. Dès lors, si les investissements sont consentis par une seule autorité régionale, ces retombées extérieures poseront des problèmes d'appropriation.
- ii. **Économies d'échelle et segments indivisibles :** la taille de nombreuses régions les empêche d'investir dans la totalité des infrastructures propices à l'innovation qui seraient nécessaires aux parties prenantes régionales. Les services de soutien aux innovations ont besoin d'une masse critique d'activités s'ils veulent atteindre un niveau correct de professionnalisme ; les capitaux spéculatifs spécialisés ne peuvent être utilisés efficacement que si l'assiette des projets est suffisante pour répartir les risques ; les parcs technologiques et zones analogues à visées internationales nécessitent une assise commerciale au niveau de territoires plus vastes afin d'acquérir une bonne visibilité, etc.
- iii. **Le rayonnement international et mondial de nombreuses activités innovantes :** les entreprises élargissent leurs chaînes de valeur et leurs marchés – ainsi que leur recrutement – à des territoires plus vastes. Sous l'angle commercial, il n'existe a priori aucune raison à ce que la spécialisation intelligente corresponde à une région administrative. La promotion des liens interentreprises et des coentreprises innovantes sous forme de clusters ou de pôles de compétitivité doit tenir compte de cette ouverture.

3.2.6. Potentiel transfrontalier en Suisse orientale dans le domaine de l'innovation

Une coopération plus marquée dans le domaine de l'innovation pourrait bénéficier à la Suisse orientale. À la différence des parties nord et ouest du pays, la Suisse orientale ne possède aucune région métropolitaine majeure. À cet égard, on pourrait la considérer comme appartenant à « la périphérie » de la Suisse. Les données présentées au chapitre 1 montrent qu'en dépit de son orientation « haute technologie », cette partie du pays connaît une croissance inférieure à celle des Grandes Régions exerçant un rôle moteur. Les défis auxquels est confrontée cette Grande Région soulèvent la question du potentiel d'innovation transfrontalière comme stimulant de la croissance. La situation périphérique, dans un contexte suisse, pourrait signifier, par exemple, que les entreprises éprouvent davantage de difficultés à attirer des collaborateurs spécialisés ; un marché transfrontières plus fluide pourrait atténuer ce problème. L'évolution actuelle semble montrer qu'il existe à la fois un potentiel et une détermination des acteurs concernés propres à favoriser les innovations dans cette région transfrontalière, mais aussi des limites et des obstacles.

La coopération transfrontalière existe, mais elle est freinée par l'absence de partenariat fort entre les divers cantons de Suisse orientale. En premier lieu, il est à relever qu'il n'existe pas de définition unanimement reconnue d'une région fonctionnelle telle que la Suisse orientale transfrontalière. Du côté suisse, la « Grande Région » de Suisse orientale, comme indiqué au chapitre 1, ne repose sur aucune base institutionnelle. Diverses initiatives visent cette zone en lui conférant une géométrie variable. Une de ces initiatives majeures, financée dans le cadre du programme INTERREG, couvre le territoire « Alpes-Rhin-Lac de Constance-Rhin supérieur ». Cette vaste zone transfrontalière, également connue sous la dénomination « Bodensee » (lac de Constance), comprend trois cantons suisses (Saint-Gall, Appenzell Rhodes extérieures et Schaffhouse), une partie de la région allemande du Bade-Wurtemberg, le Land autrichien du Vorarlberg, et le Liechtenstein. Autre zone visée par certaines initiatives : « Alpes-Vallée du Rhin ». Cette plus petite région transfrontalière comprend les cantons de Saint-Gall et des Grisons, une partie de la région autrichienne du Vorarlberg et le Liechtenstein, à l'exclusion de tout territoire allemand. C'est ainsi que non seulement les régions étrangères considérées comme partie de la zone transfrontalière ne sont pas les mêmes, mais que, du côté suisse, les cantons partenaires sont différents. Cette géométrie variable peut constituer un avantage lorsqu'il s'agit de lancer des initiatives taillées sur mesure sur la base de stratégies potentielles et communes, mais elle peut au contraire être

source de difficultés lorsque l'objectif est de réunir un ensemble différent d'acteurs responsables du développement économique de ces zones.

L'innovation s'intègre dans le contexte de la coopération transfrontalière. Le projet de grappe « Nanocluster Bodensee », s'articulant autour des nanotechnologies, constitue un exemple d'initiative axée sur l'innovation bénéficiant de l'aide de la NPR en Suisse orientale. Il s'agit d'un projet INTERREG coordonné à partir de la Suisse (canton de Saint-Gall). Ce *cluster* s'intéresse principalement à l'utilisation de résultats de recherches, plutôt qu'à la recherche proprement dite. Les nanotechnologies sont de plus en plus répandues, avec des applications possibles dans des domaines nombreux et divers, comme les sciences de la vie (techniques médicales), les outils, les capteurs, les matériaux, les surfaces (revêtements, impressions, textiles et travail du bois), l'optique, l'électronique, la nutrition. Cette grappe comprend des entreprises et des instituts de recherche de la Grande Région transfrontalière du lac de Constance. Cette plate-forme est un berceau pour la mise au point de projets innovants basés sur les nanotechnologies. Comme indiqué plus haut, faute d'évaluations, il reste beaucoup à apprendre sur l'efficacité des politiques cantonales relatives aux clusters. L'évaluation d'une initiative transfrontalière telle que le Nanocluster Bodensee comporte des défis techniques, mais mérite une attention particulière en raison du rayonnement plus large qu'elle pourrait avoir.

Les universités de sciences appliquées de Suisse orientale possèdent un potentiel de services à l'économie et font partie d'un réseau couvrant la région transfrontalière. Les universités enseignant les sciences appliquées en Suisse orientale sont, d'une part la Hochschule Luzern, comportant des spécialisations en architecture et en technologie, gestion d'entreprise et informatique, action sociale, design et art, ainsi que musique, et d'autre part, l'UAS Eastern Switzerland. Cette dernière réunit l'Université de Saint-Gall, spécialisée dans la gestion d'entreprise, l'action sociale et la gestion de la santé ; la Hochschule Rapperswil, spécialisée dans le bâtiment et la technologie, ainsi que dans la planification ; la Chur Hochschule pour les sciences et techniques ; et la Technical Hochschule de Buchs (financée conjointement par les cantons de Saint-Gall et des Grisons, et par le Liechtenstein). L'UAS Eastern Switzerland appartient à la structure Internationale Bodensee-Hochschule (IBH), réseau d'établissements d'enseignement supérieur de Suisse orientale, d'Allemagne, d'Autriche et du Liechtenstein, implantés dans la région du lac de Constance. Il est probable que les spécialisations offertes par ces UAS trouveront des correspondances dans le tissu économique de cette région fonctionnelle ; toutefois, elles pourraient parallèlement faire bénéficier d'autres parties du pays des technologies et des connaissances qui en découlent, ou servir de

passerelles avec d'autres UAS suisses. Quinze ans après l'établissement des UAS, il serait utile de disposer d'une évaluation indépendante de la qualité et de la pertinence des services aux entreprises, ainsi que de la densité et de l'efficacité des réseaux réunissant les UAS (et incidemment du rôle des TST). Une attention particulière devrait être accordée au caractère transfrontalier de l'UAS de Suisse orientale afin d'en tirer éventuellement les enseignements au bénéfice d'autres UAS.

La tentative d'établissement d'un centre transfrontalier de promotion de l'innovation est un exemple de projet confronté à la difficulté de parvenir au consensus entre toutes les autorités régionales. L'Institut suisse pour l'entrepreneuriat, dont le siège se trouve dans le canton des Grisons, a procédé, avec le soutien de ce canton, à une étude de faisabilité du concept de centre régional pour l'innovation. Cette étude a ciblé la région « Alpes-Vallée du Rhin » pour l'implantation d'un tel centre. Il s'agit d'une région riche en PME, comprenant 1 000 firmes « à impact élevé », et à spécialisation industrielle, les secteurs prédominants étant la métallurgie et la construction mécanique, le textile et l'alimentation. Sur la base d'une analyse des besoins des PME de la région, l'équipe chargée du projet a présenté un concept de centre régional transfrontalier pour les innovations. Les objectifs d'un tel centre auraient été de renforcer le potentiel des PME de la région dans le domaine de l'innovation par le biais d'informations, de recherches de partenaires, d'aide à la gestion de projets et d'un accès facilité aux sources de financement. L'apport de fonds n'aurait reposé que pour une faible part sur les sources publiques (coûts administratifs), le reste provenant de la vente de services aux entreprises. L'idée a reçu l'aval des chambres régionales de commerce et d'industrie. Pour des raisons évidentes de masse critique, les parties prenantes liechtensteinoises étaient favorables à une coopération transfrontalière et transcantonale d'aide aux PME. L'Institut liechtensteinois pour l'entrepreneuriat fournit aux PME des services de soutien qui auraient pu être intégrés à ceux d'un centre régional pour l'innovation. Cette étude de faisabilité d'un centre transfrontalier régional pour l'innovation ne s'est pas concrétisée, faute d'accord et de vision commune de la part des différentes autorités publiques compétentes.

Des obstacles analogues existent quant à la mise en place, sur une base transfrontalière, de centres de compétences. En Autriche, le Voralberg est une petite région industrielle comprenant notamment des firmes innovantes connues pour déposer de nombreuses demandes de brevets (elle se situe, sur ce point, au huitième rang des régions de l'Union européenne), ainsi que plusieurs centres de recherche axés sur l'industrie dans des domaines thématiques déterminés. Une université de sciences appliquées prodigue un enseignement supérieur ; cependant, en raison de son éloignement du centre de gravité autrichien, la région profite de la proximité d'établissements

d'enseignement supérieur allemands et suisses. La politique régionale relative aux innovations concerne davantage la diffusion de connaissances (plutôt que leur création), de même que l'aide à la participation à des réseaux et à des partenariats entre science et industrie (en particulier via la collaboration avec des centres de compétences public-privé autrichiens). Les partenaires suisses coopèrent avec les centres de compétences autrichiens (sans cependant être financés par les sources autrichiennes). Une agence (WISTO) est responsable de la coordination des instruments régionaux en matière de soutien des innovations, ainsi que de la fourniture de services, par exemple : stimulation à la participation à des programmes de R&D, conseils de droits de propriété intellectuelle (DPI), consultance, recherche de partenaires pour les programmes de transfert de savoirs et de technologie, etc. Actuellement, les acteurs liechtensteinois et autrichiens collaborent bilatéralement avec des cantons suisses, mais éprouvent des difficultés lorsqu'ils s'efforcent d'établir des partenariats au niveau transcantonal. Jusqu'à présent la création d'infrastructures transfrontalières communes n'a pas été couronnée de succès en raison de la complexité de la gestion de fonds émanant d'origines diverses.

La nature fragmentaire des activités cantonales de promotion des innovations n'est pas étrangère aux difficultés rencontrées pour établir à cet effet des initiatives transfrontalières. Comme indiqué ci-dessus, les politiques régionales des cantons suisses concernant les innovations se situent sur une échelle beaucoup plus réduite et font appel à des instruments différents de ceux qu'utilise la politique régionale autrichienne en matière d'innovation. Les cantons interviennent surtout indirectement, par le biais de décisions de planification territoriale, d'incitatifs fiscaux et d'activités générales de promotion économique. Il n'existe en Suisse aucune subvention directe à la R&D, que ce soit au niveau national ou régional. Il n'existe, au niveau régional, aucune politique explicite relative aux innovations, et les instruments susmentionnés contribuent davantage à un objectif de large promotion économique, plutôt qu'à une promotion spécifique des innovations.

En conclusion, il existe de bonnes raisons de renforcer la coopération transfrontalière pour l'innovation en Suisse orientale, mais divers obstacles doivent être surmontés. Une culture d'ouverture transfrontalière et l'existence de liens officieux entre régions voisines sont souvent citées comme déclencheurs et facilitateurs d'initiatives communes. Les relations économiques existent indubitablement tout au long des chaînes d'approvisionnement ou dans des activités connexes, et constituent une base pour des liens économiques transfrontaliers. Toutefois, pour la plupart des régions constitutives de la zone transfrontières au sens large (par exemple

dans le domaine de l'enseignement supérieur), l'absence de masse critique appelle des initiatives transfrontalières conjointes.

Les obstacles à la coopération transfrontalière dans le domaine de l'innovation en Suisse orientale comprennent les différences dans les dispositions administratives et réglementaires, perçues comme étant moins rigoureuses en Suisse et au Liechtenstein qu'en Autriche et en Allemagne. Il existe différents types d'intervention des pouvoirs publics dans la promotion de la R&D et de l'innovation : plus proactive en Autriche, avec des fonds versés directement aux entreprises, elle est plus libérale en Suisse et au Liechtenstein (où l'accent est mis sur le contexte et le financement public de la recherche). En outre, la coopération transfrontalière est freinée, du côté suisse, par la concurrence à laquelle se livrent les cantons (notamment pour attirer des entreprises), ainsi que par l'absence d'incitatifs et le manque de volonté pour favoriser la coopération intercantonale en matière d'innovation. Cette conclusion tend à indiquer que les recommandations globales visant à une meilleure articulation entre les instances fédérales et cantonales pour encourager l'innovation s'appliquent surtout à la Grande Région de Suisse orientale. Ces recommandations sont explicitées dans la section suivante.

3.3. Principaux défis pour la politique régionale d'innovation en Suisse

Il est intéressant, sous l'angle de la performance économique globale de la Suisse, de renforcer la promotion des innovations à l'échelon régional. La NPR présente la promotion de l'innovation comme une composante majeure de la politique régionale, alors que l'accent était mis auparavant sur la mise en place d'infrastructures. Cette évolution est particulièrement pertinente si l'on veut assurer une croissance généralisée, sur l'ensemble du territoire suisse, grâce au développement d'activités novatrices sans se limiter aux secteurs actuellement porteurs d'innovation et aux firmes déjà actives dans ce domaine. Le modèle de développement territorial polycentrique adopté par le pays fonctionne bien et constitue un cadre adéquat pour une politique visant à une plus large diffusion des innovations, à la différence de la situation de pays fortement centralisés, où toutes les ressources sont concentrées autour de la capitale et où il reste peu de choses à distribuer aux autres régions. Et, au delà des frontières, le potentiel prometteur d'une coopération transfrontalière vient s'ajouter aux atouts des régions pour devenir des acteurs de la promotion de l'innovation.

Cependant, les instruments politiques qui permettraient d'atteindre cet objectif général devraient faire l'objet d'une meilleure coordination entre autorités aux différents niveaux, et leur efficacité devrait être renforcée à maints égards. Afin d'augmenter l'efficacité de la main-d'œuvre et de

contribuer à des performances durables dans le domaine de l'innovation, la politique y afférente devrait être améliorée selon quatre axes :

- préciser les rôles des gouvernements national et infranationaux en matière de promotion de l'innovation ;
- mettre en place des capacités de gestion stratégique des innovations ;
- élever les politiques régionales relatives à l'innovation au niveau intercantonal et mettre en valeur la dimension transfrontalière ;
- étendre la portée de la NPR à toutes les régions.

3.3.1. Définir plus précisément l'articulation et insister sur la complémentarité de la promotion des innovations aux niveaux fédéral et régionaux

Il existe en Suisse une confusion quant aux rôles respectifs de la Confédération et des autorités infranationales en matière de promotion régionale de l'innovation. La politique fédérale afférente à l'innovation et les initiatives cantonales (ou transcantonales) pour la promotion des innovations évoluent en parallèle, d'où des doubles emplois par ci, des lacunes par là, des occasions manquées, et des tensions entre les différents intervenants. Le manque de visibilité des initiatives infracantonales et leur méconnaissance de la part des acteurs fédéraux risquent de laisser sous-exploité le potentiel de la NPR dans le sens d'une amélioration des innovations régionales en Suisse.

Au niveau fédéral, l'approche politique consiste à laisser jouer les forces du marché et à n'intervenir que pour faire prévaloir des conditions contextuelles, ou en cas de manquement grave du marché (investir dans la science et l'éducation en tant que biens publics et encourager la connaissance et la diffusion de la technologie). Il existe donc une politique suisse bien structurée dans le domaine de la science et de la recherche vis-à-vis du secteur public, mais aucune politique portant sur les innovations ne traite d'éventuels manquements ou obstacles systémiques concernant des innovations non technologiques. Les objectifs des politiques fédérales sont la haute technologie, ainsi que les industries et entreprises à fondement scientifique ; l'accent est donc mis sur le transfert de technologie. Les acteurs principaux sont le SNF pour la politique scientifique, et la CTI pour la politique régissant la recherche appliquée et le transfert de technologie. Cela est conforme à une politique conceptuelle linéaire selon laquelle, dans le secteur technologique, l'innovation découle directement de la recherche et du développement. Les autres segments du tissu productif, à savoir des

firmer plus modestes à moindre composante technologique, et celles qui innovent en l'absence d'activités R&D, ne sont pas ciblées par les politiques fédérales (si ce n'est, indirectement, par la mise en place d'excellentes conditions contextuelles pour les entreprises).

Parmi les initiatives fédérales récentes, on peut citer le renforcement des consortiums de transfert de savoirs et de technologie (TST), qui revendiquent une dimension territoriale et mettent l'accent sur les « nouveaux clients ». Toutefois, cela se déroule sans bénéficier de la force motrice que représentent les entreprises, avec un investissement minimal des autorités infranationales, et avec des objectifs portant presque exclusivement sur le transfert de technologie, alors que les firmes ciblées ont, pour leurs stratégies relatives à l'innovation, des besoins qui vont bien au delà de la technologie. Les tentatives visant à « bricoler » un instrument de politique linéaire axé sur la technologie pour en faire un instrument orienté vers la demande sont vouées à l'échec : les réseaux TST éprouvent des difficultés à se comporter comme de véritables réseaux et leur conception ne leur permet pas d'agir comme des mécanismes centrés sur la demande. De nombreuses plaintes ont été enregistrées, signalant que les TST et les organes régionaux de promotion se connaissent mal, se querellent, ou ne se font pas confiance. Il est peu probable que les TST absorbent graduellement les initiatives de promotion de l'innovation lancées au niveau régional/cantonal. Il s'agit d'un défaut bien connu des services régionaux de promotion de l'innovation en Europe, qui prétendent adopter, pour cette promotion, une approche systémique axée sur la demande alors qu'ils en sont réduits à travailler avec des instruments politiques et des organismes issus d'une boîte à outils linéaire. Ainsi, dans le trio « création de savoir – diffusion – absorption », la politique fédérale suisse se contente des deux premières branches : création de savoir et diffusion. Il s'ensuit que les autorités infranationales ont un rôle potentiel à jouer pour éliminer le goulet d'étranglement représenté par l'absorption des connaissances. Les cantons ont déjà commencé à utiliser la NPR pour financer des activités que les TST axent sur la demande ; il reste à déterminer si cela peut constituer une manière efficace de stimuler les capacités d'absorption de savoir de la part des entreprises. Un bon moyen de s'assurer que les instruments de soutien axés sur la demande répondent efficacement aux besoins des entreprises (essentiellement des PME) consiste à solliciter un cofinancement privé pour ces réseaux.

Au niveau cantonal, il existe à la fois un intérêt et des compétences institutionnelles permettant de développer l'innovation au sein des firmes les mieux protégées et les moins gourmandes en technologie qui constituent des groupes cibles naturels pour les autorités infrarégionales. Cela suppose une approche nettement plus large de l'innovation, dans laquelle le développement technologique ou l'absorption des technologies ne

représentent qu'une partie des besoins. La capacité d'absorption de ces firmes étant de loin inférieure à celle des clients de la CTI, elles ne constituent donc pas une cible pour les instruments fédéraux. Pour accéder aux entreprises à faibles capacités d'absorption de savoir, la proximité des soutiens est un critère important. Comme le présent chapitre l'explique, des efforts nombreux sont déployés aux échelons régional et cantonal en vue de pouvoir toucher ce groupe-cible et d'atteindre cet objectif. Cependant, la masse critique et les capacités des cantons sont insuffisantes pour mettre en place de telles politiques. De nombreux exemples de coopération entre cantons ont certes été signalés, mais dans le domaine de l'innovation, la concurrence acharnée à laquelle se livrent les cantons afin d'attirer des investissements constitue un obstacle à l'élaboration de programmes axés sur l'innovation applicables à des régions fonctionnelles plus vastes.

La marche à suivre pour les autorités infranationales devrait intégrer, vis-à-vis de la promotion des innovations, une approche plancher, axée sur la demande, mise au point au niveau intercantonal et dotée d'une perspective transfrontalière. Le groupe cible serait composé des firmes à pouvoir d'absorption réduit ; celles dont la capacité d'absorption est supérieure continueraient, pour leur part, d'être la cible (indirecte) des politiques fédérales mises en œuvre par la CTI. Il est nécessaire de mobiliser les actuels fournisseurs de recherche et de technologie, comme c'est le cas dans les TST, mais il serait encore plus important de rendre également accessibles aux firmes les connaissances complémentaires propres à corriger les déficits en matière de gestion et d'organisation. Le rôle des « *coachs* » actuels dans le contexte des TST doit être analysé, afin de bien comprendre la gamme des fonctions qu'ils peuvent exercer efficacement en plus de leur rôle naturel de courtier en ressources S&T dans leurs propres organisations mères. Des initiatives de création de *clusters* pourraient être utilisées (avec toute la prudence voulue), à condition qu'elles répondent à plusieurs critères de réussite provenant du large réceptacle d'expériences enregistrées dans les régions européennes et autres. Il ne s'agit pas là d'une panacée, ni d'une politique facile à appliquer. En outre, comme indiqué plus haut, l'implication du secteur privé dans le financement de ces initiatives constitue le meilleur moyen de s'assurer de leur pertinence par rapport aux besoins des firmes et de leur véritable orientation fondée sur la demande.

Dans cet esprit, il conviendrait de statuer sur une répartition plus claire du travail pour la mise en œuvre d'une politique d'innovation à plusieurs niveaux : l'échelon fédéral conserverait la politique applicable à l'ensemble du pays, concentrée sur la création de savoir et le transfert de savoir-faire pour les innovations technologiques ; les échelons infranationaux prendraient un rôle actif dans le domaine de l'absorption et de la diffusion des connaissances avec une perspective plus large de l'innovation. Dans ce

contexte (tableau 3.1), le niveau fédéral limiterait son action aux services clés de la CTI, qui ont démontré leur efficacité pour l'aide aux transferts technologiques et pour les projets de R&D conjoints public-privé, sur une base d'excellence et de pertinence dans l'ensemble du pays, en s'appuyant, lorsqu'ils existent, sur des réseaux éprouvés traitant de transferts de technologie. Dans cette perspective, les TST acquerraient une dimension nationale et leur spécialisation s'en trouverait renforcée. L'échelon fédéral continuerait de se focaliser sur la création et la diffusion de savoir. Les régions fonctionnelles seraient responsables de la promotion de l'innovation au sens large, et elles porteraient leur attention sur les besoins en absorption des connaissances, grâce à l'implantation, au niveau local et cantonal, de réseaux d'agences et de conseillers chargés de la promotion, avec une coordination et un contrôle de la qualité à l'échelon de la région fonctionnelle. Cette mission inclurait la liaison avec les TST lorsque les besoins en technologie sont en jeu. Pour l'échelon fédéral, les groupes cibles seraient les entreprises innovantes, à la pointe de la technologie, tandis que, pour les régions, la cible serait les entreprises qui innovent en apprenant par la pratique ou par interactivité.

3.3.2. Mettre en place des capacités de gestion stratégique des innovations

Des lacunes dans les capacités gênent la conduite de politiques d'innovation à dimension régionale. Il a été fait observer au chapitre 2 qu'il conviendrait de combler des insuffisances de capacités au niveau des cantons et de dresser des plans stratégiques substantiels dans le cadre de la NPR. Au niveau fédéral, des obstacles empêchent également de tirer pleinement parti des nouvelles possibilités offertes par la NPR. Ces difficultés proviennent essentiellement des la dimension « innovation » de ces plans.

Il existe un écart entre la mission de la NPR et les instruments dont dispose l'échelon fédéral pour en contrôler la mise en œuvre. Le gouvernement fédéral n'est pas suffisamment bien informé des efforts consentis par les cantons afin de promouvoir l'innovation et il fait preuve d'une extrême prudence lorsqu'il s'agit de jouer un rôle de catalyseur pour encourager de telles activités. La structure institutionnelle du pays explique cet état de fait. C'est ainsi, notamment, que l'évaluation a priori des plans cantonaux ne peut s'effectuer correctement en l'absence de telles informations. Toutefois, la NPR confère au SECO l'occasion d'obtenir indirectement des renseignements sur ces activités. Comme déjà évoqué au chapitre 2, les procédures d'évaluation dans le cadre de la NPR sont grevées par différents facteurs : limitations des capacités internes du SECO (qui

reposent sur l'expérience de quelques personnes seulement) ; existence de « degrés de liberté » dans le recours aux critères officiels d'évaluation ; absence d'expertise externe. Il s'ensuit que le système n'est pas à l'abri de pressions extérieures de la part de groupes d'intérêts, d'où la nécessité d'une meilleure transparence quant aux affectations de fonds. Le système d'évaluation et de suivi de la NPR gagnerait également à être amélioré en y introduisant davantage de professionnalisme, d'indépendance et de transparence. Le recours à des experts extérieurs pour l'évaluation des plans cantonaux contribuerait à intégrer dans ce processus davantage de transparence et de compétence. Le contrôle ne devrait plus se limiter à un simple suivi administratif : il devrait préparer des évaluations extérieures adéquates et circonstanciées. À cet effet, on pourrait se fonder sur les enseignements tirés de la mise en application du Fonds structurel d'aide aux innovations de l'Union européenne (encadré 3.10).

Tableau 3.1. **Cadre à plusieurs niveaux pour la politique relative aux innovations en Suisse**

Niveau	Objectifs et cibles	Instruments
Confédération	<p>Création et diffusion de savoir. Soutien à l'excellence dans les organismes publics de recherche. L'accent devrait continuer de porter sur les domaines de pointe. Stimuler le transfert de technologie et la coopération public-privé en R&D. Firmes cibles : leaders technologiques présents sur le marchés mondiaux.</p>	<p>Programmes financés par le FNS, financement des Écoles polytechniques fédérales, cofinancement des universités de sciences appliquées et d'universités cantonales. Financement par la CTI de la recherche en coopération; TST transformés en instruments de portée nationale. CTI : aide aux entreprises de haute technologie en phase de démarrage.</p>
Régions fonctionnelles (niveau intercantonal)	<p>Absorption des connaissances. Stimuler l'innovation au sens large, incluant également des éléments non technologiques. Firmes cibles : « suiveurs » de la technologie, entreprises qui apprennent par la pratique et par interactivité.</p>	<p>Universités de sciences appliquées (cofinancement, évaluation des performances) et universités cantonales. Agences régionales chargées de l'innovation (nœud central d'un réseau) professionnelles et soumises à contrôle de la qualité, cofinancées par la NPR, les cantons et le secteur privé.</p>
Cantons (et régions)	<p>Absorption des connaissances. Relier les firmes locales aux réseaux de savoirs. Aider à l'élimination des goulets d'étranglement administratifs freinant l'innovation. Firmes cibles : « suiveurs » de la technologie, entreprises qui apprennent par la pratique et par interactivité.</p>	<p>Antennes cantonales (voire infracantonales) d'agences régionales pour l'innovation chargées d'un soutien de proximité aux entreprises, de services consultatifs, d'animation de <i>clusters</i>, etc.</p>

Encadré 3.10. **Freins à la stratégie de promotion de l'innovation dans le cadre du Fonds structurel de l'Union européenne**

Une évaluation des stratégies instaurées pour le recours au Fonds structurel de l'Union européenne relatif à l'économie de la connaissance (période 2000-2006) a mis en évidence les principaux goulets d'étranglement suivants, obstacles à une exploitation efficace des mesures prises dans le cadre de ces programmes (comportant des similitudes avec la situation de la Suisse) en matière de recherche, de développement technologique et d'innovation (RTDI) :

- une gestion administrative, plutôt que stratégique, des mesures RTDI ;
- des compétences insuffisantes, aux niveaux national et régionaux, pour la gestion des mesures RTDI adoptées au titre des Programmes opérationnels ;
- une prédominance permanente de mesures axées sur l'offre et la technologie, correspondant peu aux spécificités des systèmes régionaux concernant les innovations ;
- un intérêt limité pour un grand nombre de mesures plus « douces » axées sur la demande et visant directement les entreprises.

En conséquence, les défis liés à l'utilisation future de Fonds structurels pour la mise en place d'économies de la connaissance peuvent se résumer comme indiqué ci-après. En premier lieu, il convient de faire reposer les politiques bien davantage sur des analyses adaptées et approfondies des systèmes régionaux concernant les innovations, et d'y incorporer les actions et les instruments qui correspondent aux besoins de ces systèmes. Cela se traduira par des politiques nettement plus différenciées qu'actuellement. Une évolution dans le sens de politiques axées sur la demande s'imposerait également, mais il s'agit là d'une action encore plus exigeante en termes de capacités stratégiques, tant pour l'élaboration de ces politiques que pour en assurer le suivi. Les politiques devraient intégrer une meilleure prise en compte de toutes les formes d'innovation, au delà de celles d'inspiration purement technologique. Aspect plus important encore : la fonction du Fonds structurel étant de contribuer à la compétitivité des régions et de leur permettre de rattraper leur retard, il faudrait privilégier les actions et initiatives probablement les plus aptes à créer de la valeur économique. Pour des programmes de ce type, il est nécessaire de donner la priorité à la recherche « en aval » orientée vers les besoins des marchés.

Source : Technopolis, UNU-MERIT, Lacave, Ismeri, Logotech 2006.

Une perspective plus stratégique s'impose à propos des activités régionales de promotion de l'innovation. Pour le système, il serait utile que l'on puisse localiser clairement les compétences les meilleures en la matière et que les services disponibles bénéficient d'une meilleure visibilité dans des territoires déterminés et dans l'ensemble du pays. Cela contribuerait à traiter les problèmes de petite échelle et d'initiatives hors sujet, et cela constituerait une aide au processus de sélection en vue de financements NPR. Il est indispensable d'associer les entreprises à l'évaluation (par le biais d'enquêtes) et au financement des programmes régionaux de promotion des innovations (voir ci-après).

Les évaluations devraient être renforcées et liées au financement. Il conviendrait de procéder à des évaluations de projets portant sur l'innovation financés régionalement, afin d'en améliorer l'impact et de s'assurer que les objectifs sont atteints aux niveaux du projet et du programme. Une évaluation des 16 premiers projets pilotes NPR a été menée en 2007 (INFRAS, 2007). Il s'en est dégagé deux problèmes : le groupe cible (entreprises) n'avait été que rarement sensibilisé à l'utilité des projets, et ces derniers n'étaient pas utilisés fréquemment par leurs bénéficiaires. En raison du calendrier de l'évaluation, il n'a pas encore été possible de déterminer si le secteur privé serait disposé à financer les initiatives lorsqu'auront pris fin les financements consentis par le secteur public. Comme pour l'évaluation de Regioplus, celle qui nous occupe a été dans l'impossibilité de déterminer si les projets aidés avaient contribué à l'évolution structurelle et à la compétitivité des régions, du fait du problème d'attribution (et du caractère récent des projets). Des évaluations indépendantes et approfondies sont nécessaires pour les plans cantonaux dans leur ensemble, et certains de leurs éléments constitutifs en particulier, dont l'innovation. Il convient de faire perdurer la compétitivité et la diversité des approches, mais le financement public devrait s'attacher davantage aux performances. Cela concerne tant le financement fédéral (NPR) que cantonal des innovations. Une fois les mécanismes d'évaluation adoptés et effectifs, des mécanismes de réserve de performances pourraient être établis.

Les points de vue des entreprises devraient être intégrés dans les approches stratégiques de promotion des innovations. Il est à relever qu'alors que l'on se trouve à la croisée des chemins pour l'établissement de politiques d'innovation à plusieurs niveaux, politiques dans lesquelles des rôles complémentaires seraient attribués aux régions, aux cantons, aux régions fonctionnelles et à la Confédération, les points de vue des entreprises, pourtant facteurs clés de l'innovation, brillent par leur absence. Ces acteurs, les plus proches du terrain, connaissent bien les préoccupations quotidiennes du secteur privé, mais il leur manque une vision d'ensemble des défis auxquelles les firmes sont confrontées. Par ailleurs, ils pourraient

ne pas être impartiaux dans leurs propositions et être mus par des intérêts personnels ou par la nécessité de s'assurer des sources de financement pour leurs propres activités. Les acteurs les plus éloignés des bénéficiaires finaux n'ont, à propos des besoins des entreprises, que des idées préconçues qui ne se fondent ni sur des sources de renseignements fiables, ni sur des retours d'expériences émanant des entreprises. L'un des facteurs déterminants du succès de la RIS WS s'explique par le fait que de nombreuses firmes ont été systématiquement interviewées afin de comprendre l'origine de leurs innovations, leurs besoins et leur potentiel. Cette source d'informations objective a ensuite été utilisée pour adapter le réseau d'aide à l'innovation ; les besoins jugés stratégiques et non satisfaits par les fournisseurs existants ont été décrétés prioritaires.

L'exécution, à l'échelon supracantonal (région fonctionnelle), d'exercices stratégiques correctement menés pourrait contribuer à traiter certains de ces problèmes de gouvernance. Les progrès pourraient également provenir des enseignements tirés de pratiques étrangères : les régions européennes sont, en effet, confrontées à des défis analogues (encadré 3.11). Les services régionaux de promotion des innovations devraient s'inscrire dans une stratégie bien étayée et devenir plus « professionnels », en s'inspirant des bonnes pratiques en Suisse et à l'étranger (Nauwelaers et Wintjes, 2008). Les évaluations comparatives nationales et internationales, les échanges de procédés, un suivi et des systèmes d'appréciation sérieux devraient intervenir sans retard. Une analyse approfondie des FFPM des systèmes régionaux devrait s'effectuer avec l'aide d'experts indépendants. La norme devrait être de fixer des objectifs, non seulement sous forme d'indicateurs d'intrants et d'extrants, mais également en termes de résultats et, dans la mesure du possible, d'indicateurs approximatifs d'impact (en évitant cependant qu'il s'agisse d'indicateurs normalisés centralement). L'amélioration de la qualité et de l'efficacité des actions de promotion des innovations jette les bases de politiques transcantoniales concernant les innovations (régions fonctionnelles) : les cantons accepteront de mettre des ressources en commun dès lors qu'ils seront convaincus que cela permet d'obtenir de bons résultats.

Il convient d'exploiter davantage les occasions d'améliorer les connaissances et les échanges entre cantons et régions fonctionnelles. Cela porte sur de nombreux aspects de l'élaboration de politiques régionales, et notamment sur les instruments de diagnostic et de soutien utilisés en vue de discerner les besoins des PME dans le domaine de l'innovation. Il existe plusieurs méthodes et modèles à cette fin : le projet IMPROVE mené dans le cadre d'ITZ en Suisse centrale, le modèle économique Platinn utilisé par les accompagnateurs d'innovations, www.innocheck.ch, l'analyse comparative menée avec Boston, Massachusetts par i-net Basel, l'instrument

d'évaluation utilisé par Creapole en collaboration avec l'Université de Neuchâtel, etc.

Encadré 3.11. Enseignements tirés des projets RIS et TITTS en Europe

Les projets RIS (Stratégie régionale de l'innovation) et RITTS (Stratégie régionale de l'innovation et du transfert de technologie) ont été lancés par l'Union européenne dans le milieu des années 1990 afin de servir de soutien à la mise au point de politiques stratégiques régionales portant sur l'innovation. Il s'agissait de programmes d'avant-garde à une époque où l'on considérait l'innovation comme un domaine à peine digne d'une politique, et où la plus grande confusion régnait encore dans les cercles de décideurs régionaux à propos du concept même d'innovation.

Les programmes étaient certes encore élaborés de façon relativement linéaire (en prenant cependant en compte le concept selon lequel les services technologiques de soutien devraient répondre à la demande, définis dans les deux cas à l'échelon régional), mais ils ont néanmoins permis de faire de l'innovation un nouveau domaine justiciable de politiques ; ils ont également montré que l'innovation constituait un processus interactif, et ils ont jeté les bases de processus plus réfléchis et plus exhaustifs pour l'élaboration des politiques. À partir de là, les instruments de politiques régionales ont intégré des changements de perspective remarquables. Les caractéristiques quelque peu révolutionnaires des nouveaux instruments publiés à la suite des RIS et RITTS sont les suivantes :

- Leur contexte conceptuel repose sur l'idée d'innovation interactive.
- Ils mettent l'accent sur des réseaux d'acteurs et sont axés sur les systèmes plutôt que sur des acteurs individuels. À cet égard, les nombreux cas de mise en place de clusters dans des régions RIS-RITTS constituent une illustration de cette approche interactive d'élaboration des politiques.
- Ils font appel à des coordinations et à des synergies plus marquées entre instruments de politiques, et ne se concentrent plus sur un seul objectif, à atteindre en se servant d'instruments isolés.
- Leur but et leurs moyens sont déterminés par la compréhension des besoins des PME et ils sont définis en partant de la base plutôt que par les seules agences de gestion. Un exemple est donné par l'introduction d'un système de coupons (*vouchers*) à Uusimaa (Finlande), qui atteste la prise en compte d'un besoin, ce qui constitue une évolution dans le sens d'instruments davantage axés sur la demande.

Encadré 3.11. Enseignements tirés des projets RIS et TITTS en Europe (suite)

- Ils intègrent une dimension de complémentarité des comportements : leur but ne se limite plus à fournir des ressources financières suffisantes : il consiste aussi à influencer les comportements et les stratégies dans un sens plus novateur. Le projet « Spiegel » (Miroir) d'aide à l'accompagnement d'innovations dans les PME du Limbourg (Pays-Bas) illustre une nouvelle orientation qui prend en compte la nécessité de davantage de réflexion stratégique dans les PME ; c'est lors de la mise en œuvre de RITTS que l'on s'est aperçu de l'importance de cet aspect, qui constituait un goulet d'étranglement non technologique et freinait le système régional d'innovation.
- Ils supposent un certain apprentissage en matière de définition de politiques : celles-ci doivent reposer sur une évaluation sérieuse des besoins en innovations ; les enseignements potentiels doivent provenir de leur mise en application, puis être réinjectés dans les cycles de mise au point de politiques.

Ces diverses caractéristiques démontrent une évolution dans le sens d'un modèle « moderne » de politique afférente aux innovations, donnant du système innovant une vue plus large et plus ouverte que les politiques existantes portant sur la R&D et la technologie, en vigueur dans les régions avant la mise en place des RIS et des RITTS.

Source : Nauwelaers, C. (2009), « Challenges for the Design of Regional Innovation Policies : Lessons from Europe », dans P. Cooke et J. Osmond (2009), *Regional Economies in a Globalising Economy : Enhancing Intellectual Capital and Innovation*, Institute of Welsh Affairs, Cardiff.

3.3.3. Élever les politiques régionales d'innovation au niveau intercantonal et mettre en valeur la dimension transfrontalière

À moyen terme, la région fonctionnelle (région intercantonale) devrait devenir, en Suisse, le lieu où sera définie et appliquée une politique régionale d'innovation. Le lancement d'exercices analogues à ceux des RIS devrait faciliter une telle réorientation (comportant quatre éléments : l'engagement politique, les retours d'expériences, l'orientation axée sur la demande et l'implication des parties prenantes). Une mesure radicale consisterait à limiter aux seules initiatives transcantonaux le financement au titre de la NPR : politiquement très sensible, cette option ne devrait pas être exclue, en l'assortissant d'une période de transition. Deuxième possibilité : l'augmentation de la quote-part du financement transcantonal de la NPR (un tiers actuellement), en prenant ce critère sérieusement en considération en vue de l'affectation de crédits fédéraux.

La dimension transcantonale des politiques régionales d'innovation devrait mieux être mise en valeur dans les actions régionales, en mettant en exergue les initiatives couronnées de succès, et en introduisant des indicateurs de résultats pour démontrer leur valeur ajoutée. Dans le but d'encourager la dimension transfrontalière d'une politique d'innovation, on pourrait développer davantage le concept de chèques à l'innovation en permettant aux entreprises de les encaisser en dehors des frontières administratives, ce qui correspondrait à l'approche (axée sur la demande) selon laquelle les firmes sont libres de décider où se situent leurs meilleures sources de compétences. Cet instrument à petite échelle pourrait constituer une bonne initiative pilote visant à atténuer l'impact des nombreux obstacles signalés dans le domaine de la promotion transfrontalière des innovations. Une autre option à envisager pour le moyen terme consiste à faire évoluer les réseaux TST vers des structures plus ouvertes et transfrontalières.

3.3.4. Élargir la définition territoriale des politiques d'innovation au titre de la NPR

La NPR devrait couvrir l'ensemble du territoire suisse, sans exclure les endroits qui constituent le moteur des innovations régionales. Comme cela a été explicité au chapitre 2, la définition territoriale de la NPR, qui exclut les agglomérations, est en contradiction avec les réalités fonctionnelles de la Suisse. Cela vient renforcer, dans certains cantons, le point de vue selon lequel « NPR signifie promotion du tourisme et des zones rurales », plutôt que « création et développement de nouvelles opportunités économiques ». On a signalé des cas de reformatage artificiel d'une politique unique subdivisée en éléments multiples afin de satisfaire à différentes sources de financement, une partie des actions destinées aux zones rurales étant financée par la NPR alors que la partie concernant les zones exclues était financée par des fonds cantonaux ou par la CTI. Par exemple, les activités d'Inno-BE pour la promotion des innovations sont financées par le canton de Berne, cependant que des montants minimes sont fournis par le SECO pour les très petites parties du territoire cantonal remplissant les conditions requises pour la NPR. Le soutien est cependant unifié et il est extrêmement malaisé de distinguer entre clients de zones admissibles et non admissibles. Les comptes rendus se présentent différemment selon l'origine des financements. Cette complexité administrative pourrait facilement être éliminée si l'admissibilité à la NPR se trouvait étendue à l'ensemble du territoire suisse. L'expérience du Fonds structurel européen incite à aller dans ce sens : les micro-territoires utilisés dans le passé pour les régions en déclin industriel (Régions d'objectif 2) ont été abandonnés et ce Fonds couvre maintenant l'ensemble du territoire européen.

Notes

1. Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement, 28 février 2007, 07.025.
2. L'évaluation des effets d'éviction repose exclusivement sur les déclarations des promoteurs de projets, ce qui laisse supposer que le phénomène est probablement sous-estimé.
3. Repris du site Internet de Regiosuisse, *www.regiosuisse.ch*.
4. Repris du site Internet de Regiosuisse, *www.regiosuisse.ch*.

Bibliographie

- Arvanitis, S., T. Bolli, S. Hollenstein, M. Ley et M. Wörter (2010), *Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, Strukturberichterstattung*, n°46, Berne.
- Cornet, A. (2007), « De effectiviteit van de innovatievouchers 2004 en 2005. Effect op innovatieve output van bedrijven », CPB, N°. 140, La Haye.
- Economiesuisse (2008), *Pour un système de formation et de recherche hautement performant*, Zurich.
- Ecoplan, CEEAT, Planval, Seeco (2007), *Schlussevaluation Regio Plus*, SECO, Berne.
- Good, B et A. Geuer (2009), « Evaluation des Pilotprojekts Innovationsscheck », rapport à la KTI-CTI, Technopolis, Vienne.
- IFRAS (2007) *Évaluation der Pilotprojekte Neue Regionalpolitik*.
- Mayer, S., A. Geyer, D. Sturn et E. Zellweger (2006), *Evaluierung des Kompetenzaufbaus für Angewandte FuE an Fachhochschulen durch die CTI/CTI 1998-2004*, Vienne.
- Nauwelaers, C. et R. Wintjes (ed.) (2008), *Innovation Policy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation : Suisse*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Préserver le haut niveau des capacités d'innovation de la Suisse », *Documents de travail du Département des affaires économiques n°487*, Éditions OCDE, Paris.

Annexe A

**Évolution du produit cantonal par habitant 1990-2005
(1990 indice=100)**

Figure A.1. Cantons avec lesquels Zurich entretient des liens étroits

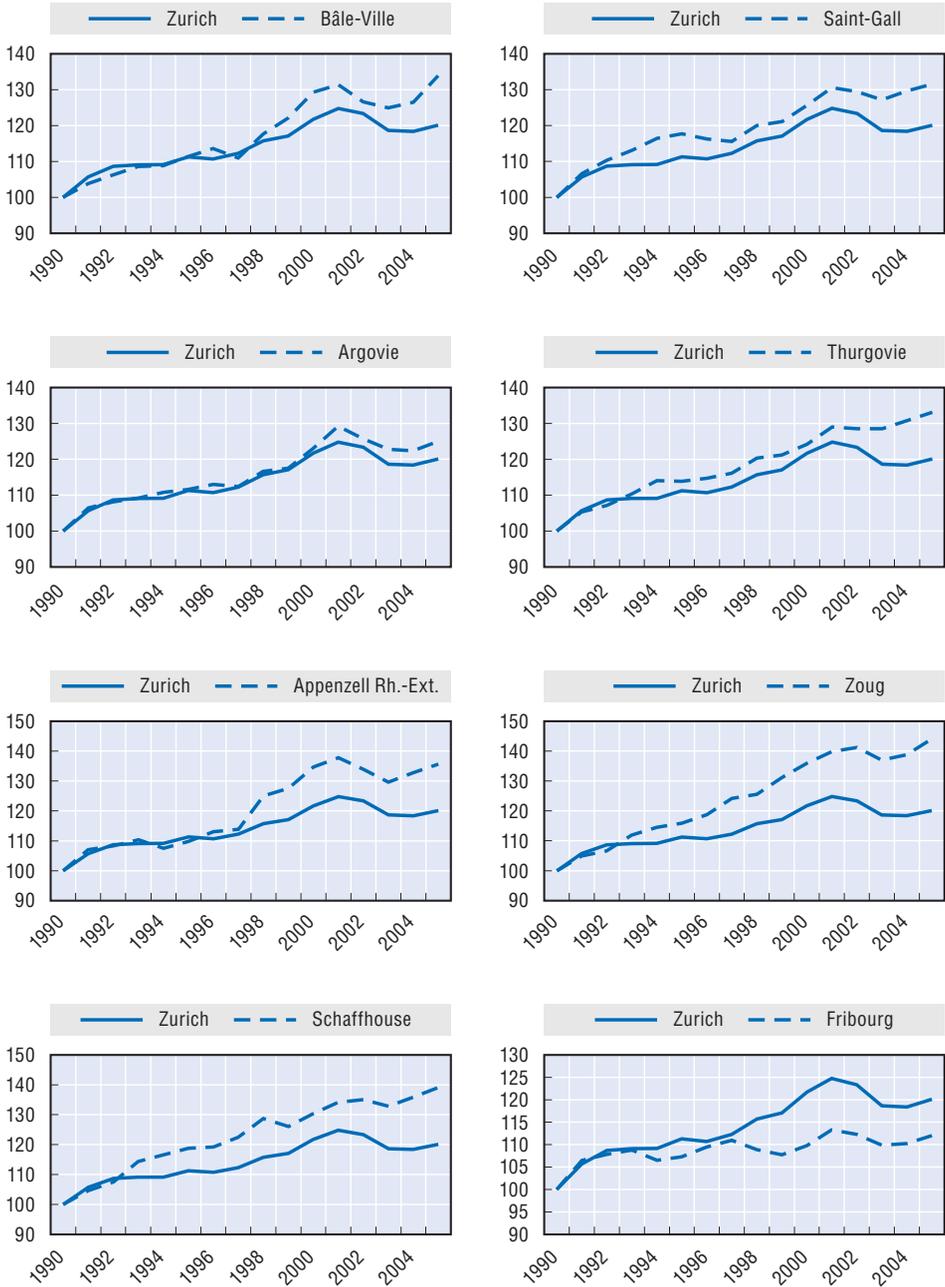


Figure A.2. Cantons avec lesquels Bâle entretient des liens étroits

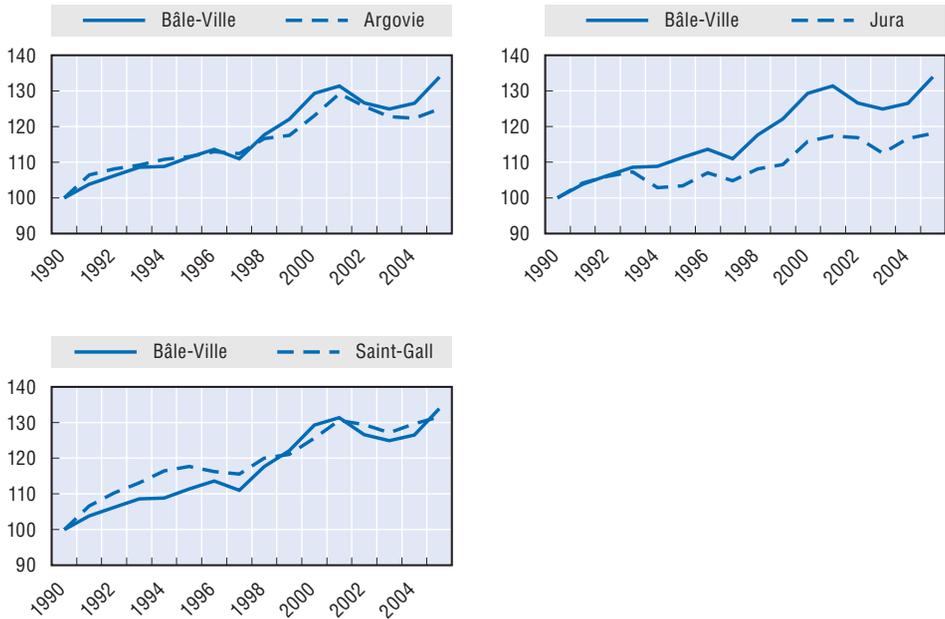


Figure A.3. Cantons avec lesquels Genève entretient des liens étroits

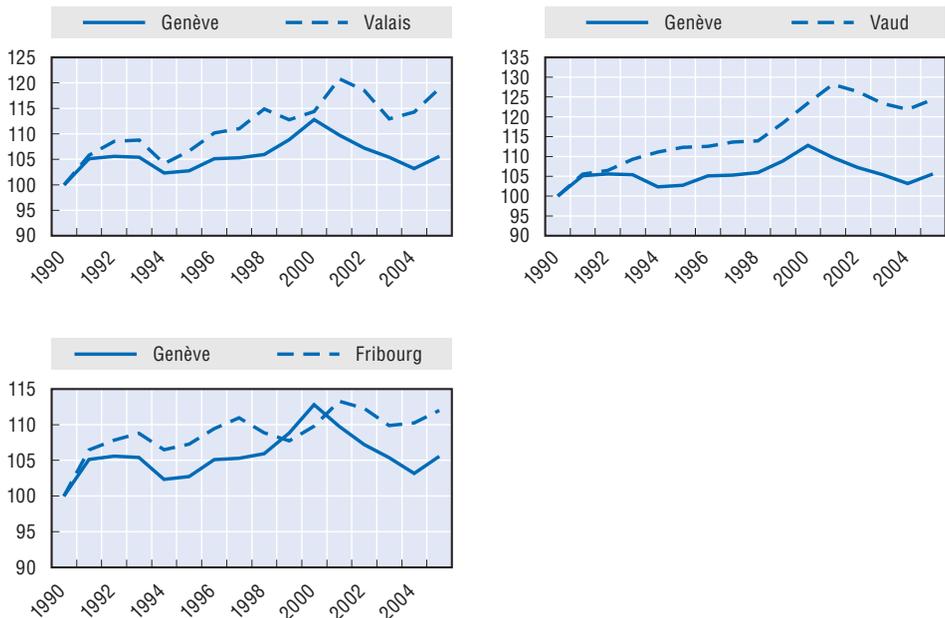


Figure A.4. Cantons avec lesquels Lausanne entretient des liens étroits

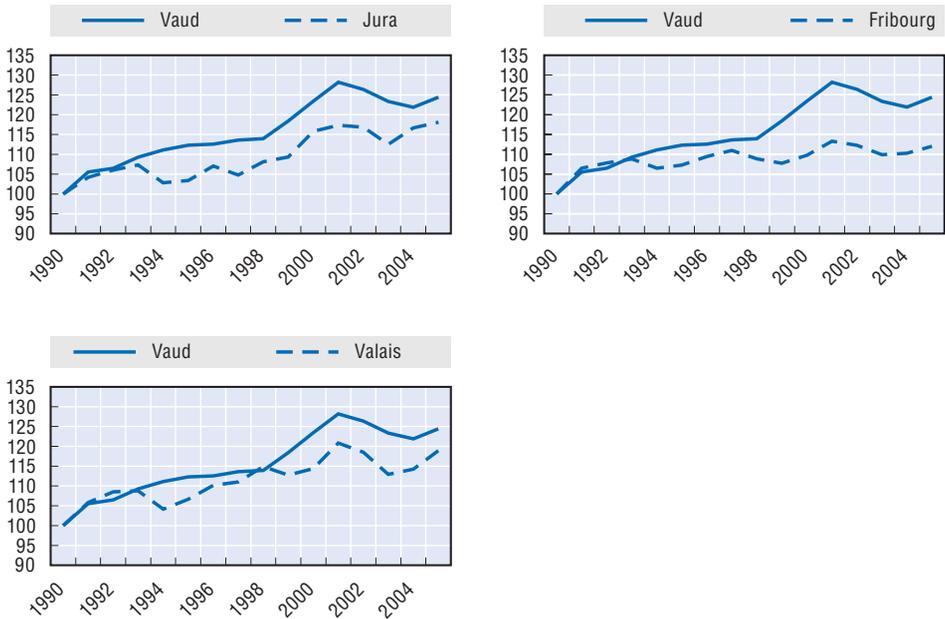
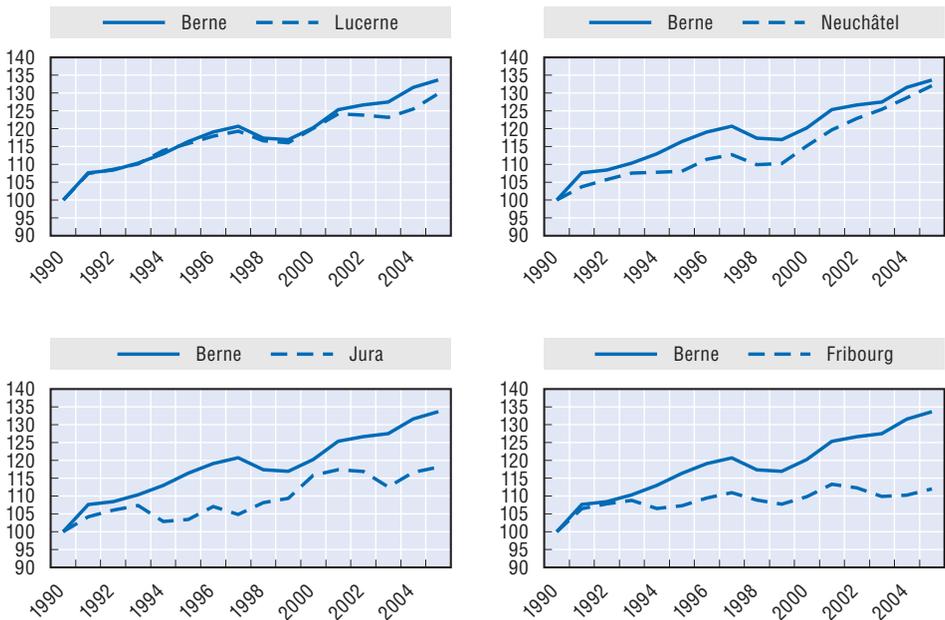


Figure A.5. Cantons avec lesquels Berne entretient des liens étroits



Annexe B

Concordats intercantonaux 2003

Tableau B.1. Concordats intercantonaux par canton, nombre de participants et domaine, 2003

Canton	Nombre de concordats	Nombre de cantons participants										Éducation, science, culture	Santé, sécurité sociale	Sécurité, organisation de l'État	Domaine Infrastructure, trafic, environnement	Economie, agriculture	Finances publiques, taxes	Divers/ Non connu
		2 à 6 cantons	7 à 13 cantons	14 à 20 cantons	21 à 26 cantons	%	21 à 26 cantons	%	14 à 20 cantons	%	7 à 13 cantons							
AG	113	75	66.4	10	8.8	7	6.2	7	6.2	21	18.6	28	10	22	10	16	26	1
AI	67	32	47.8	12	17.9	3	4.5	3	4.5	20	29.9	20	6	15	5	8	12	1
AR	95	58	61.1	13	13.7	6	6.3	6	6.3	18	18.9	27	10	11	20	13	13	1
BE	142	95	66.9	21	14.8	5	3.5	5	3.5	21	14.8	43	14	33	5	16	29	2
BL	161	126	78.3	8	5.0	8	5.0	8	5.0	19	11.8	40	22	36	19	18	24	2
BS	143	109	76.2	9	6.3	6	4.2	9	6.3	19	13.3	36	19	34	19	11	14	2
FR	93	47	50.5	20	21.5	5	5.4	5	5.4	21	22.6	29	10	17	6	14	16	1
GE	60	25	41.7	14	23.3	3	5.0	3	5.0	18	30.0	19	4	19	3	6	8	1
GL	84	40	47.6	16	19.0	7	8.3	7	8.3	21	25.0	24	11	14	11	14	11	1
GR	67	27	40.3	12	17.9	7	10.4	7	10.4	21	31.3	23	7	14	3	7	13	0
JU	85	50	58.8	15	17.6	3	3.5	3	3.5	17	20.0	33	14	19	3	6	9	1
LU	79	46	58.2	6	7.6	7	8.9	7	8.9	20	25.3	19	12	17	9	11	11	0
NE	94	51	54.3	19	20.2	5	5.3	5	5.3	19	20.2	31	8	21	4	12	17	1
NW	86	55	64.0	7	8.1	3	3.5	21	24.4	21	24.4	26	14	20	11	13	2	0
OW	85	52	61.2	7	8.2	5	5.9	21	24.7	26	26	26	15	19	11	9	5	0
SG	218	174	79.8	17	7.8	6	2.8	21	9.6	22	9.6	50	23	22	49	45	29	0
SH	69	27	39.1	16	23.2	6	8.7	20	29.0	21	29.0	21	9	14	6	8	11	0
SO	119	82	68.9	9	7.6	8	6.7	20	16.8	31	26.1	23	15	31	7	22	20	1
SZ	96	58	60.4	10	10.4	7	7.3	21	21.9	31	31	31	8	17	22	14	4	0
TG	114	71	62.3	15	13.2	8	7.0	20	17.5	38	38	38	9	18	18	13	18	0
TI	45	6	13.3	13	28.9	6	13.3	20	44.4	18	44.4	18	3	13	2	6	2	1
UR	67	40	59.7	3	4.5	5	7.5	19	28.4	15	15	15	7	17	9	9	10	0
VD	99	63	63.6	15	15.2	3	3.0	18	18.2	26	26	26	7	20	10	12	23	1
VS	64	29	45.3	14	21.9	2	3.1	19	29.7	19	19	19	4	14	4	7	15	1
ZG	68	33	48.5	7	10.3	7	10.3	21	30.9	19	19	19	5	15	4	10	15	0
ZH	128	88	68.8	14	10.9	5	3.9	21	16.4	28	28	28	8	21	30	13	30	1
Total	733	666	61.4	98	12.7	8	5.6	21	20.3	159	28.0%	159	81	110	113	98	167	5
Médiane	89.5										28.0%		11.0%	20.2%	11.7%	13.1%	15.2%	0.7%

Source : Base de données des cantons et des villes suisses (BADAC), consultée en février 2010, www.badac.ch/FR/tableaux/cantons/index_all.html#circ.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Examens territoriaux de l'OCDE

SUISSE

Les régions suisses obtiennent d'excellentes performances économiques à bien des égards. Elles affichent des PIB par habitant élevés et de faibles taux de chômage, et certaines enregistrent des taux de croissance remarquables. En outre, elles ne sont pas en proie aux difficultés qui touchent de nombreuses régions similaires dans les pays de l'OCDE, comme la dépopulation, le vieillissement et l'accès limité aux services. Les politiques de développement régional restent confrontées à un défi de taille, celui de la croissance de la productivité du travail à l'échelle des régions, qui requiert une action plus poussée des pouvoirs publics.

Afin d'améliorer les performances économiques régionales, la Nouvelle politique régionale (NPR) a été introduite en 2008 à la suite de l'*Examen territorial de l'OCDE* consacré à la Suisse en 2002. Cette politique dénote un changement d'orientation manifeste, s'éloignant d'un modèle axé sur le transfert financier et l'aide aux infrastructures pour aller vers un soutien à l'économie régionale dans une optique de création de valeur ajoutée. Le présent Examen contient des recommandations visant à optimiser l'impact de cette Nouvelle politique régionale en élargissant sa couverture territoriale et en renforçant la coopération entre les cantons ainsi que la coordination de la NPR avec les politiques sectorielles. Cette revue met tout particulièrement l'accent sur les politiques d'innovation au niveau des régions. Elle avance l'argument qu'une répartition des rôles doit être mise en place selon laquelle la Confédération finance la recherche et le transfert de technologies sur l'ensemble du territoire, tandis que les cantons soutiennent l'innovation à l'échelle des régions fonctionnelles.

L'*Examen territorial de la Suisse 2011* s'inscrit dans un programme plus vaste d'*Examens territoriaux* nationaux menés par le Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE. L'objectif général des *Examens territoriaux* est de fournir des recommandations pratiques aux gouvernements nationaux. Les *Examens territoriaux* menés précédemment portent sur le Canada, le Chili, la Corée, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse.

À lire également

Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse (2002)

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse, 2011*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.