

« *Le cycle de vie des politiques régionales de la Suisse:
règles du jeu et rôle des différents acteurs
selon une lecture économique-institutionnelle* »

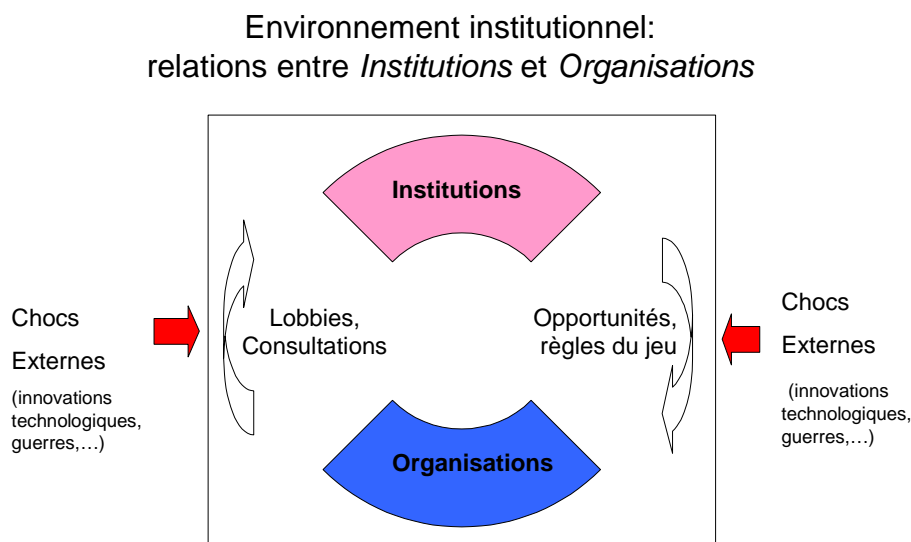
Fiorenza Ratti Simoneschi, *Dr rer.pol.*, Secrétariat d'Etat à l'économie Suisse (SECO), Berne¹

Introduction

L'économie institutionnelle constitue un outil fort intéressant pour analyser les politiques publiques qui ont été mise en œuvre dans les dernières trente années en Suisse.

En guise de rappel très succinct, l'économie institutionnelle trouve sa consécration avec l'attribution du prix Nobel en 1993 à Douglass North, qui est à considérer comme le père fondateur. Cette branche de l'économie s'applique bien à l'interprétation des phénomènes liés au développement territorial. Les principes de l'économie institutionnelle se retrouvent dans la relation entre les « institutions » et les « organisations » qui déterminent, avec les relations externes, le cadre économique (cf. schéma 1).

Schéma 1 : Environnement institutionnel



Elaboration d'après D.North (1990)

L'interprétation des relations entre « Institutions » et « Organisations » fournit donc une clé de lecture qui s'adapte bien à notre temps où chaque échange est à situer entre la dimension

¹ Contribution présentée à titre personnel. Elle n'engage que l'auteur.

globale et celle locale. L'économie institutionnelle définit les règles du jeu et le comportement des « acteurs » (organisations) présents dans un territoire.

Brièvement, par « institutions » il faut entendre les normes contraignantes que les êtres humains se donnent pour discipliner leurs rapports. Par conséquent, ces normes déterminent des formes d'incitation des échanges (politiques, sociales ou économiques). De l'autre côté, les « organisations » sont à comprendre comme les acteurs, donc tout groupement de personnes unies par des propos communs afin d'atteindre un but déterminé. Sont des organisations les partis, les mouvements, mais aussi les entreprises, les syndicats, les associations,..... Dans le jeu d'interrelation entre institutions et organisations, ces dernières sont censées exploiter au maximum les degrés de liberté et les incitations prévues par les règles du jeu dessinées par les institutions. Mais avec le temps, les organisations essaient à leur tour de modifier et de renégocier les règles de jeu en leur faveur. Il est bien évident que dans la réalité ce système est soumis à des chocs externes (tels que innovations technologiques, guerres, ...) qui interviennent dans cet environnement et qui influencent les modalités d'action et des acteurs (organisation) et les règles du jeu données par les institutions. Ce processus rend le système dynamique, en mouvement continu, à la recherche d'un équilibre et d'une gouvernance dont dépend le développement durable (économique, social et environnemental).

Comment appliquer cette approche à l'analyse de l'évolution des politiques régionales en Suisse ? Dans cette contribution et pour répondre à cette question trois points principaux seront touchés :

- i. L'analyse des règles du jeu : le cycle de vie des politiques régionales suisses ;
- ii. L'analyse de la gouvernance du système économique institutionnel suisse en matière de politique régionale (identification et rôle des acteurs, lobbying)
- iii. L'appréciation dynamique du rôle des acteurs et de la cohérence du système

1. L'analyse des règles du jeu : le cycle de vie des politiques régionales suisses

1a. La « LIM »

La Suisse a connu depuis 1974 trente années de politique régionale orientée en premier lieu au rééquilibrage des disparités économiques entre les différentes régions et au maintien de populations, autrement vouées à l'exode vers les centres, par le soutien indirect d'activités économiques dans des zones périphériques.

L'instrument le plus connu a été la « LIM » - la Loi sur les investissements dans les régions de montagne de 1974, revue en 1997 et appliquée jusqu'en 2007. Elle accordait des prêts de la part de l'Etat fédéral (la Confédération) pour le financement surtout de l'équipement infrastructurel afin d'éviter la migration de la population des régions structurellement déficitaires par rapport au reste de la Suisse. Le but était donc de contribuer au maintien de bonnes conditions de vie et de travail. Cette aide ne se réalisait pas par des subventions directes aux investissements en infrastructures, mais par l'aide à la couverture des coûts liés à la mise à disposition des capitaux nécessaires. L'effet économique consistait dans une réduction directe des coûts financiers par la suppression des intérêts sur les crédits LIM, et indirectement en une réduction du risque lié aux prêts résiduels (car la LIM pouvait accorder des prêts marginaux). Pour la grande majorité des projets, il s'agissait de projets publics. C'est seulement avec la révision de la LIM en 1997 que les projets d'investissements en dehors du

secteur public ont été plus fortement subventionnés en faisant appel davantage à des fonds privés pour les projets d'investissements².

Du point de vue de l'économie institutionnelle, la loi LIM a vraiment innové en identifiant et en instaurant des acteurs qui se sont révélés fondamentaux pour le développement économique régional de la Suisse. En effet, en application de cette loi, 54 « régions LIM » ont été créées dans tout le pays (critère : min 20'000 habitants avec un centre d'au moins 5'000 habitants). Ce processus a été très long – huit ans – mais a permis de structurer l'organisation territoriale en ayant une unité promotrice dans chaque région périphérique. La majorité de ces organes s'est bien développée et nous pouvons observer encore à l'heure actuelle leur ancrage dans le territoire.

1b. L'Arrêté « Bonny »

A côté de la LIM, la Confédération helvétique a instauré en 1979, pour faire face à la crise subie dans les zones à mono structure (branche horlogère, machines, textile) un autre important instrument de politique régionale connu sous le nom d' « arrêté Bonny » (arrêté sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement). Cet instrument législatif permettait d'octroyer des allègements fiscaux, des contributions aux services à l'intérêt ou des cautionnements pour les entreprises en difficulté situées dans un périmètre choisi et touchées par les conséquences d'une restructuration économique importante. Cet instrument qui lutte contre la mono structure a été reconduit en 1996. Dans les premières années d'application l'instrument a servi son but. Avec le temps cet instrument est devenu l'objet de politiques plus orientées vers la promotion économique exogène que vers une politique régionale et structurelle, en dénaturant ainsi son but primordial.

1c. « Regio plus »

Dans les années nonante, avec l'évolution de l'analyse de la science régionale, les changements liés à la globalisation, d'autres instruments de politique régionale s'ajoutent à la LIM et à l'Arrêté Bonny : « Regio plus » et Interreg.

Regio Plus naît en 1997 sous le nom d' « aide à l'évolution structurelle en milieu rural » et s'applique au même périmètre que la LIM, auquel s'ajoutent les régions rurales. Son but est d'innover en coopérant. Sont donc encouragées, à travers des subventions au lancement de projets d'ordre organisationnel, conceptuel et institutionnel, les coopérations entre branches, institutions publiques et privées pour exploiter des potentiels jusqu'alors peu ou non exploités.

1d. Interreg

En adhérant au programme de coopération transfrontalier avec l'Europe, en particulier interreg (Interreg en 1995 et Interreg III en 1999), les régions suisses ont la possibilité d'encourager depuis 1995 la coopération transfrontalière à travers des projets transfrontaliers, interrégionaux ou internationaux.

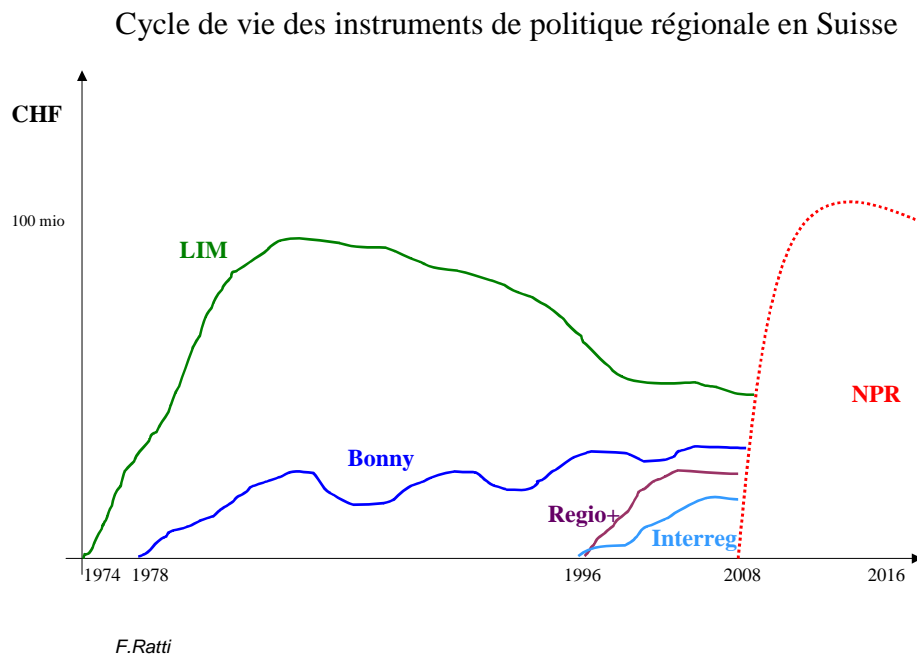
² C'est en cela que la LIM se différencie des programmes de développement régional d'autres pays européens, et surtout aussi des programmes appliqués à la montagne dans d'autres pays alpins : ces derniers soutiennent en premier lieu des projets d'investissement de l'économie privée par lesquels des effets de croissance économique directs sont escomptés (CEAT 2004).

1e. La « Nouvelle Politique Régionale (NPR) »

Depuis 2003 et suite à de nombreuses évaluations des mesures de politique régionale mentionnées aux points précédents, la politique régionale suisse a été soumise à un long processus de remise en question qui a débouché le 1 janvier 2008 sur l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation en matière de politique régionale (RS 909.01). Connue sous le nom de « nouvelle politique régionale » (NPR), cette nouvelle réglementation réunit sous un même toit toutes les politiques précédemment énoncées (LIM, Arrêté Bonny, Regio Plus, Interreg) et cherche à en extraire un seul cadre législatif cohérent. Il faut impérativement préciser qu'en Suisse l'entrée en vigueur d'un nouveau système de péréquation entre niveaux étatiques rend superflu tout instrument de soutien de l'Etat fédéral à un rééquilibrage indirect des infrastructures sur le territoire suisse.

Le but et les principes de cette nouvelle législation sur la politique régionale sont très clairs : améliorer la compétitivité de certaines régions et y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales.

Schéma 2 : Cycle de vie des instruments de politique régionale en Suisse



2. Analyse de la gouvernance du système économique institutionnel suisse en matière de politique régionale (identification et rôle des acteurs, lobbying)

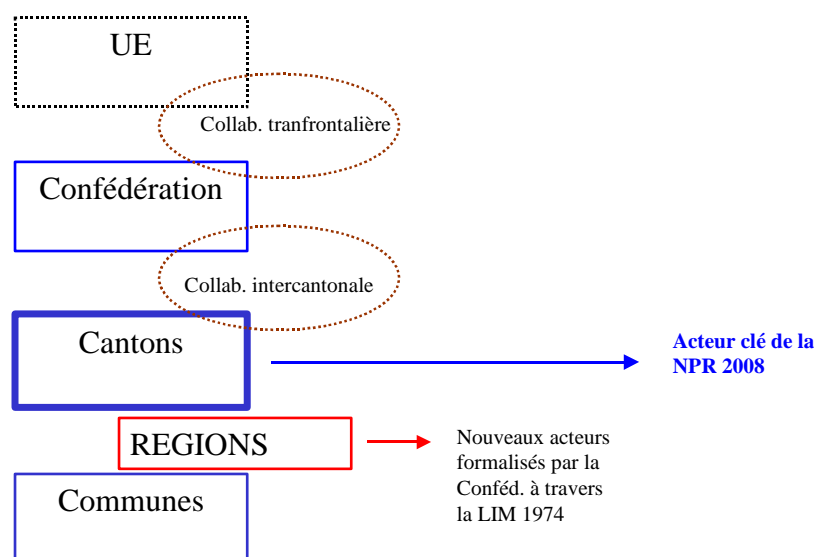
Le système économique institutionnel suisse est constitué de trois niveaux étatiques : les communes, les Cantons et la Confédération. En matière de politique régionale la Confédération a été l'institution qui a dicté les règles du jeu aux acteurs territoriaux dont les principaux ont été créés ex novo à travers la première législation (la LIM). Ces acteurs sont

les « régions » qui sont constituées en premier lieu par les communes et sont formalisées avec le statut d'association (cf. Schéma 3).

Comme mentionné plus haut, 54 « Régions LIM » ont été constituées. Leur mise en oeuvre a demandé huit bonnes années. Ces organisations de gestions territoriales avaient la charge de proposer à la Confédération un programme de développement prévoyant surtout la réalisation d'infrastructures de base et depuis 1996 d'infrastructures de développement selon une logique de projet par projet. Le Canton contribuait financièrement de manière identique à la Confédération au financement du projet, toutefois son rôle n'était pas réellement celui d'institution, mais plutôt celui d'une organisation. En effet, l'analyse nous montre que les Cantons ont tendentiellement donné un préavis positif aux projets afin qu'ils puissent obtenir le financement fédéral, jouant ainsi le rôle de lobbyistes en faveur des régions de leur propre territoire.

Schéma 3: Les échelles économiques institutionnelles concernées

Les échelles économiques institutionnelles concernées



F.Ratti

Changement du rôle du Canton

Avec l'entrée en vigueur de la NPR en 2008, le Canton devient au contraire le maître du développement régional en Suisse. En effet, au lieu d'attribuer des aides financières sur présentation de projets, la Confédération change radicalement les règles du jeu. Les principes de la loi sont les suivants :

- a. les exigences du développement durable sont prises en considération;
- b. les régions prennent des initiatives afin d'améliorer la compétitivité et de générer de la valeur ajoutée;
- c. les centres régionaux sont les moteurs du développement;
- d. les Cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération et assurent la collaboration avec les régions;

e. les services fédéraux collaborent étroitement entre eux et avec les institutions et organisations suisses ou étrangères.

Le Canton est appelé par la Confédération à lui soumettre tous les quatre ans un programme pluriannuel de mise en œuvre de la loi sur la politique régionale. Ce programme doit être rédigé en collaboration avec les régions et se baser sur des analyses territoriales du type Swot³. La Confédération juge les différents programmes parvenant en mettant l'accent sur la qualité du programme et la volonté du Canton de le réaliser. Avec une méthodologie bien précise, la Confédération partage le gâteau financier à sa disposition entre les Cantons. Cette étape est une grande nouveauté dans le système fédéral suisse. En effet, cela revient à instaurer un « fédéralisme compétitif » qui remplace le traditionnel « fédéralisme solidaire ». Une fois communiqué au Canton le montant du crédit-cadre qu'il a mérité avec son programme, la Confédération et le Canton débutent une phase de négociation qui débouche sur l'élaboration d'une convention-programme signée par les deux parties.

Cette convention comprend la description des principales stratégies que le Canton a décidé de mettre en œuvre pour atteindre les buts qu'il a préalablement choisis. Pour chaque stratégie elle mentionne aussi divers indicateurs de contrôle échelonnés sur les quatre années. Chaque année la Confédération demande un rapport au Canton et vérifie l'état d'avancement du projet grâce aux indicateurs. Pour des raisons de cohérence avec la caractéristique de base de la nouvelle législation qui se veut incitatrice, il faut préciser que les indicateurs restent très généraux, tout en permettant à la Confédération de vérifier surtout l'état d'avancement des stratégies cantonales. La Confédération assume donc un tout nouveau rôle, celui d'examineur (évaluation) et de contrôleur (controlling) périodique (chaque année). Les résultats de chaque programme influencent l'attribution du crédit-cadre de la Confédération des quatre années suivantes (principe du bonus/malus).

L'usage de l'outil juridique de la convention-programme constitue aussi une grande nouveauté dans les rapports entre Confédération et Cantons suisses et il est aussi le fruit de la nouvelle législation sur la péréquation financière et de répartition des tâches dont nous avons déjà parlé plus haut.

La clé de lecture fournie par l'économie institutionnelle nous permet d'affirmer que le Canton avec la nouvelle législation suisse en matière de politique régionale est passé du rôle d'« organisation » à celui de véritable « institution ». De leur côté les régions ont perdu leur rôle d'interlocuteurs directs avec la Confédération d'il y a trente ans et sont soumises à la concurrence de nouveaux acteurs, surtout privés, qui s'organisent librement et sont des interlocuteurs tout autant dynamiques et efficaces (agences d'innovation, centres urbains) pour entamer une collaboration avec le Canton afin d'atteindre les objectifs établis dans la convention-programme.

Ces nouvelles règles du jeu permettent la réalisation d'une nouvelle forme de gouvernance: moins d'Etat et plus de partenariat.

3. Appréciation dynamique du rôle des acteurs et de la cohérence du système

Dans la perspective de l'économie institutionnelle, l'analyse des nouveautés apportées par la nouvelle législation suisse en matière de politique régionale met en évidence un système qui a

³ Une « Aide au travail » est mise à disposition du canton par la Confédération (<http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00496/00498/01964/index.html?lang=fr>)

subi un changement radical. Si l'interprétation devait être celle de l'Etat minimaliste⁴, surtout dans la première phase d'introduction, il est possible que la gouvernance se fragilise. Une réponse à ce défi demande l'élaboration et la mise en place de mesures pour assurer la cohérence du système :

3a. La confiance

La recherche d'équilibre du système devient plus difficile à cause du manque d'un élément fondamental dans les relations économiques : la confiance.

Au chapitre précédent on a présenté le changement de rôle qu'ont vécu les différents acteurs présents dans le système.

Avec le Canton comme fournisseur de règles du jeu et non plus comme acteur complaisant, les régions voient leur identité sérieusement remise en question et vivent une phase de déstabilisation et de réorientation.

Grâce à des instruments contraignants comme le plan directeur, le Canton connaît et assume son rôle d'institution édictant les règles du jeu pour son territoire. Tandis que les régions, ayant « chevauché » le Canton pendant une trentaine d'années, ne le reconnaissent que théoriquement dans ce rôle. De plus, elles ont de la peine à estimer les capacités du Canton à concevoir et à gérer la mise en œuvre de la convention-programme. Les Cantons également manifestent un certain manque de confiance vis-à-vis des régions, avec lesquelles une éventuelle collaboration déjà dans la phase d'élaboration du programme pluriannuel est à souhaiter.

Une première analyse montre qu'il n'est pas rare de voir des régions et des Cantons se trouver dans une situation de non-coopération dans la mise en œuvre de la convention. Cette attitude, fruit du changement des règles du jeu, risque de n'avoir que des perdants dans la dynamique souhaitée de développement territorial.

Notre approche d'économie institutionnelle nous permet de souligner les mesures de correction. La Confédération consacre heureusement une partie des ressources de la nouvelle législation à un programme d'accompagnement qui supporte les compétences des acteurs territoriaux en matière de développement régional et fournit des prestations de suivi et de soutien pour un développement des compétences le plus large possible et sur tout le territoire suisse. Bien que des efforts aient été déjà faits dans la phase d'élaboration de la loi, les processus d'apprentissage collectif nécessitent de longs temps de mise en place : le manque de confiance constaté en est la preuve.

Dans une recherche ultérieure, il sera possible d'analyser le rôle de la communication et de l'information - deux facteurs dont l'importance s'est montrée fondamentale dans cette phase de transition des politiques régionales suisses.

3b. L'unicité de la législation

L'exercice de cohérence qui a porté à la création d'une seule base légale n'a malheureusement réussi qu'à moitié. En effet, même s'il existe une seule législation sous le nom loi fédérale sur la politique régionale (RS 909.01), celle-ci est accompagnée de deux ordonnances d'application. Une qui se réfère à tous les articles de la loi sauf l'article 12, et une autre spécifique à l'article 12. Cet article est consacré aux allègements fiscaux permis à travers la loi fédérale sur la politique régionale. Il s'agit en quelque sorte d'une prolongation de l'instrument classique "arrêté Bonny" défini précédemment au point 1b. Nous constatons une

⁴ Ulrich Beck (2003).

incohérence entre les deux ordonnances. Elle consiste dans la définition du périmètre d'application. Les deux périmètres ne coïncident pas ! Cette divergence peu peser lourd sur les acteurs territoriaux amenés à développer et à soumettre par l'intermédiaire du Canton tous les quatre ans à l'autorité fédérale des programmes de mise en œuvres de politique régionale à caractère incitatif.

De plus, la mécanique administrative est elle aussi incohérente. En effet, l'attribution d'un allègement fiscal est attribuée au cas par cas par la Confédération, exactement comme cela était le cas avec les instruments classiques (la nouvelle législation attribue au canton toute compétence d'octroi).

3c. La vision de long terme du développement territorial

La Confédération, avec le changement radical d'approche de la nouvelle législation, attribue au Canton le rôle d'acteur principal dans la conception du développement territorial à moyen et long terme. Vu la structure fédérale de la Suisse composée de 26 Cantons, le fait de déléguer ce rôle à l'unité administrative inférieure reflète la volonté de ne pas imposer un développement par le haut et de laisser cette compétence au niveau institutionnel qui connaît au mieux ses ressources et ses acteurs. On constate donc la volonté d'une moindre intervention de l'Etat fédéral en matière de développement territorial. Ce recul de l'Etat fédéral laisse libre passage aux incohérences entre les diverses stratégies choisies par les divers Cantons dans la mise en œuvre de la politique régionale et ouvre la voie à un fédéralisme de type compétitif. La Confédération n'a pas l'obligation de signer une convention-programme avec chaque Canton. Au contraire ! La caractéristique principale de la nouvelle loi est celle d'abattre tout genre de frontière (institutionnelles et sectorielles) et d'agir sur des espaces fonctionnels, ceux des grandes régions. En 2008 l'Etat fédéral a toutefois négocié et signé 24 conventions-programme. Pourtant la Confédération avait bien indiqué vouloir donner la priorité aux stratégies intercantionales, d'ailleurs aucune pression n'a pu être exercée pour fusionner des initiatives cantonales prévues pour des régions reconnues aujourd'hui comme fonctionnelles économiquement (Arc Jurassien, Suisse centrale)⁵.

Il est souhaitable, du point de vue de l'économie régionale et institutionnelle, que pour la prochaine période quadriennale, la Confédération assume son rôle d'"anticipateur" et d'incitation d'un développement régional au plus près des réalités économique-institutionnelles en négociant moins de conventions-programme, mais ce fait se heurte au fédéralisme. Le nouveau fédéralisme compétitif qui primerait la coopération entre Cantons se confronte à un fédéralisme solidaire, distributif, hérité de trente d'année d'histoire de politique régionale.

Le manque de régisseur pour le développement territorial à long terme est devenu une évidence en Suisse. Pour cette raison et en s'appuyant sur une convention tripartite (Confédération, Cantons, communes), l'Office du développement territorial de la Confédération (ARE) mène depuis une année un exercice très intéressant : établir un projet de territoire pour la Suisse avec un processus de participation élargi.⁶ Un travail immense sur lequel pèsent beaucoup d'espoirs scientifiques et politiques, mais qui a le grand défaut, pour l'instant, de n'avoir pas encore réussi à rendre les résultats obtenus contraignants pour les trois niveaux étatiques. De plus, la loi sur l'aménagement du territoire, gérée par l'Office du développement territorial du département de l'environnement, est en révision actuellement et

⁵ Des stratégies intercantionales sont tout de même présentes dans chaque convention-programme.

⁶ <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=fr>

s'appellera « loi sur le développement territorial ». Malgré cela, celle-ci continuera à être bien distincte de la loi sur la politique régionale, gérée par le secrétariat d'Etat à l'économie du Département de l'économie. Est-ce que le principe « e » de la loi sur la politique régionale évoqué au point 2 suffira à éviter toute incohérence permanente du système de développement territorial suisse?

4. Conclusion

L'analyse critique du cycle de vie des politiques régionales suisses permet grâce à l'approche économique-institutionnelle de fournir d'importants éléments d'analyse et de réflexion qui montrent que l'action publique suisse en matière de politique régionale a subi un changement très radical dans les règles du jeu : tout en améliorant les buts visés et les instruments d'intervention, le risque existe que les nouvelles règles de gouvernance – avec l'essentiel des responsabilités dévolues au niveau des Cantons – et l'affaiblissement du rôle organisationnel des régions – mènent à la mise en place d'un système économique de valorisation des ressources régionales sous-optimal. Une attention toute particulière doit être portée à cette phase de démarrage des nouvelles mesures à l'accompagnement scientifique et politico-institutionnel ; l'enjeu de ce fédéralisme compétitif introduit en ce début du siècle par la nouvelle politique régionale et de redistribution des tâches est certes délicat.

Bibliographie

- Beck Ulrich (2003), Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation, Aubier, Paris
Camagni Roberto, Maillat Denis (2006), Milieux innovateurs. Théories et politiques, Economica, Paris
Communauté de travail IDT-HSG / C.E.A.T. (2004), Evaluation de l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)
Capello Roberta (2004), Economia regionale, Il Mulino, Bologna
Conseil fédéral suisse (2005), Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR), 05.080, Berne
Conseil fédéral suisse (2007), 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 (2007) , Berne
Enrico Ciccotti (2005), Politiche per lo sviluppo territoriale – teorie, strumento, valutazione, Carocci, Roma
Fabrizio Panozzo (2007), L'innovazione nella governance regionale : esperienze di « Nuova regolazione pubblica » in prospettiva europea, Franco Angeli, Milano
Mario Amendola, Cristiano Antonelli, Carlo Trigilia (2005), Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali, Il Mulino, Bologna
Ocd (2002), Rapport sur l'examen territorial de la Suisse, Paris
Pecqueur Bernard, Zimmermann Jean-Benoît (2004), Economie de proximité, Lavoisier, Paris
Rallet Alain, Torre André (2007), Quelles proximités pour innover, L'Harmattan, Paris
Ratti Fiorenza (2002), Il concetto di prossimità nell'economia, Sapiens, Lugano

Les coordonnées précises de l'auteur

Dr Fiorenza Ratti Simoneschi, Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO), Direction Promotion de la Place économique, Secteur Politique régionale et d'organisation du territoire, Effingerstrasse 27, 3003 Berne (Suisse)

A' partir du 1^{er} août 2008

Cheffe Section Promotion économique, République et Canton du Tessin, via S.Francini 17, 6900 Bellinzona (Suisse), fiorenza.ratti@ti.ch