

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen

Evaluation de l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)

Résumé

Thomas Bieger, Michel Rey,
Roland Scherer, Klaus-Dieter Schnell,
Doris Sfar, Nicole Strebel,
Mark Reinhard

St. Gall/Lausanne,
15 octobre 2004
Arbeitsgemeinschaft IDT-HSG / C.E.A.T. 2004

Buts de l'évaluation

La présente évaluation fournit une analyse des résultats et de l'efficacité de l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Cette analyse porte sur **deux thèmes principaux**:

- Les infrastructures et les projets réalisés avec l'aide aux investissements ainsi que leurs effets.
- L'organisation et les activités des régions de montagne et de leurs secrétariats régionaux.

A travers le traitement de ces thèmes, l'évaluation assure une double fonction: d'une part, au vu des objectifs fixés par la loi, une évaluation de l'instrument de développement régional que représente la LIM et, d'autre part, l'obtention d'informations utiles à l'évolution ultérieure du dispositif de développement régional.

L'évaluation se concentre sur **deux questions principales**:

- Dans quelle mesure les résultats liés à l'application de la LIM permettent-ils de constater que les buts de la loi sont atteints et est-il possible d'observer des différences à ce sujet en fonction des instruments utilisés?
- Dans quelle mesure la promotion des infrastructures, la régionalisation en petites entités spatiales ainsi que les structures régionales de coopération et de coordination – en particulier les secrétariats régionaux – sont-elles appropriées pour relever les défis de la nouvelle politique régionale de la Confédération?

Nous entendons par évaluation une analyse globale des effets d'un programme qui va au-delà d'une simple confrontation entre des valeurs relatives à ce qui est et à ce qui devrait être. Le succès des instruments utilisés dans le cadre de l'aide aux investissements est mesuré par rapport aux objectifs de la loi datant de 1974, respectivement de 1997. L'évaluation cherche à appréhender également les effets qui n'ont pas été recherchés par le législateur ou qui n'ont pas été dans ses intentions lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Par conséquent, l'évaluation cherche à savoir si le programme a réussi à déclencher les effets désirés ou s'il a également et des effets non désirés, tels que des effets d'aubaine, le maintien artificiel de structures condamnées par le marché ou des distorsions de nature politico-administrative.

La démarche d'évaluation combine des méthodes quantitatives et qualitatives. Cette combinaison est nécessaire pour l'évaluation des instruments de développement régional qui demandent la prise en compte d'interactions en chaîne, extrêmement complexes et difficilement appréhendables. Il s'agit en outre non seulement d'évaluer les effets sur le plan de l'économie régionale mais également d'appréhender les effets indirects qui peuvent être imputés à la LIM, tels les savoir-faire endogènes en matière de management régional et la capacité des régions à prendre en main leur destinée. Les résultats de l'analyse, en termes de développement des régions de montagne, d'outputs de la LIM ainsi que de structures de mise en œuvre, sont présentés ci-après.

Le développement des régions de la LIM

Au cours des dernières années, de nombreuses études ont esquissé une image très hétérogène de l'évolution des régions de montagne de la Suisse. Par endroits, un certain « déclin » des régions de montagne, caractérisé par une forte migration et un recul net des emplois, et donc des possibilités de travailler, a même été constaté. A la lumière d'une série d'indicateurs clés, les affirmations suivantes peuvent être énoncées concernant l'évolution des régions LIM depuis près de 30 ans :

Pour ce qui est du **peuplement**, on peut relever une augmentation du nombre d'habitants des régions LIM à quelques exceptions près (une partie de la région du Jura suisse, par exemple). Si l'on part des régions LIM en tant qu' « espaces fonctionnels équilibrés », l'évolution de la population des régions LIM peut être évaluée positivement dans l'ensemble. En même temps, il est à remarquer que les régions se sont développées de façons très différentes. Dans certaines zones, les tendances à la migration ne peuvent être exclues (« périphérie de la périphérie »). Cette tendance s'est rencontrée cependant la plupart du temps depuis les centres régionaux des zones de montagne (« centres de la périphérie ») et les espaces à la marge vers les centres économiques.

L'évolution de la **situation de l'emploi** dans les régions LIM peut être considérée comme positive dans son ensemble, certaines régions seulement sont touchées par une réduction des postes de travail. Les zones LIM connaissent pour la plupart un taux de chômage plus faible que la moyenne générale suisse. On peut en même temps relever l'existence de la problématique « périphérie-centre » à l'intérieur de chaque région LIM en lien avec le marché du travail régional. La situation est même critique lorsque l'on établit que dans les régions LIM, par rapport aux régions non LIM, un recul nettement plus fort du nombre des actifs depuis 1995, et une augmentation plus faible de ce nombre depuis 1998 ont lieu. On observe ici une divergence croissante dans l'évolution entre les régions LIM et non LIM, qui a pour conséquence immédiate que les nouveaux emplois ne sont pas créés en majorité dans les zones de montagne mais dans les espaces économiques du Mittelland.

Concernant la **structure de l'économie**, on peut constater que dans les prochaines années, dans un grand nombre de régions LIM une mutation structurelle importante aura lieu. Le processus de tertiairisation de l'économie dans les régions LIM n'est pas encore très avancé par rapport à celui des régions non LIM. Dans 21 régions, la part des emplois du secteur de la production a même encore augmenté. Mais des différences significatives existent entre les régions. D'une part, on trouve un grand nombre de zones de montagne où le secteur industriel est bien implanté, surtout dans le Jura suisse. D'autre part, quelques régions LIM seulement connaissent un secteur des services important. Il ne s'agit là pratiquement que des régions à forte activité touristique telles que le Valais et le Graubünden. La mutation structurelle sera certainement significative dans les régions où le tourisme ne joue qu'un rôle secondaire, et qui présentent des structures économiques très marquées par l'industrie ou par l'agriculture. Dans ces régions, la diminution constatée des postes de travail et la faible augmentation de ceux-ci vont se poursuivre selon toute vraisemblance au cours des prochaines années.

La **dynamique économique** des régions LIM doit être évaluée de manière critique. On y observe depuis le début des années 90 une stagnation du nombre des entreprises, et dans certaines zones même, un net recul. Il en est de même de la fréquence des faillites, qui dans le passé était la plupart du temps nettement inférieure à celle des régions non LIM, et qui s'est accrue depuis, se rapprochant ainsi de la moyenne suisse. On peut de façon générale établir que les régions LIM connaissent aujourd'hui une dynamique économique nettement plus faible que celle des régions non LIM, et constater une rupture structurelle au milieu des années 90. Depuis cette période, la dynamique économique s'est détériorée pour ces régions par rapport au reste de la Suisse, à l'exception de certaines zones touristiques.

En outre, des **disparités de revenus** considérables existent à l'intérieur de la Suisse, et certaines régions restent très en-dessous des valeurs moyennes suisses. C'est le cas en particulier des zones fortement dominées par le secteur agricole dans les régions préalpines, dans lesquelles ni les activités productives, ni le tourisme ne jouent (ou ne joueront) un grand rôle. On trouve certes encore en partie dans ces régions fortement agricoles un substitut au capital constitué par l'exploitation des propres ressources naturelles, et ainsi des différences significatives existent au niveau du coût de la vie. Cependant, les disparités de revenus restent dans l'ensemble importantes. Il est frappant de voir que quelques régions ont évolué de manière très positive au regard du revenu régional. Si on examine plus attentivement le cas des régions du Nidwalden-Engelberg, les effets de l'agglomération ainsi que de la politique fiscale (du canton) apparaissent comme facteurs d'explication.

Promotion de l'investissement dans les régions de montagne

La LIM soutient le développement (économique) dans les régions de montagne suisses par le biais d'une aide financière aux projets d'infrastructures. Cette aide ne se réalise pas par des subventions directes liées aux coûts des projets d'infrastructures, mais par l'aide à la couverture des coûts liés à la mise à disposition des capitaux nécessaires. L'effet économique consiste en une réduction directe des coûts par la suppression des intérêts sur les crédits LIM, et indirectement en une réduction du risque lié aux prêts résiduels (car la LIM peut concéder des prêts marginaux), et donc une réduction du coût lié aux intérêts sur cette partie du capital.

Grâce à la loi sur l'aide à l'investissement, de nombreux projets ont bénéficié d'une aide dans les régions de montagne. Pour la grande majorité des projets, il s'agissait de prestations publiques, dont le financement a été facilité par l'aide de la LIM. C'est pourquoi l'aide de la LIM doit se démarquer des autres subventions publiques qui ont également contribué au financement d'investissements. 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, et qu'ainsi davantage de fonds privés ont été utilisés pour les projets d'investissements. 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.

L'analyse de l'Output montre clairement que la LIM est mise en place par les communes et les régions concernées sous forme de « programme à buts multiples ». Concrètement, cela signifie

que les fonds de la LIM sont utilisés pour des projets du secteur public lorsqu' aucune autre source financière publique ne peut être utilisée. Cela se passe possiblement aussi lorsque ces moyens financiers ne sont pas absolument nécessaires (ce qu'on appelle l'effet d'aubaine). Dans le même temps, on observe que l'on a recours à la LIM en tant que « roue de secours » pour les décisions de politique fédérale, qui ramènent à elles les fonds de financement des communes. C'est le cas lorsque les programmes d'aide de l'Etat s'arrêtent (par exemple : logements sociaux, financement d'hôpitaux), ou lorsque certains projets du ressort de la confédération devraient être réalisés sur le terrain avec des financements communaux considérables (par exemple : protection de l'environnement et des eaux, épuration des eaux usagées, pollution du sol des zones de chasse). Ici, des investissements qui apparaissent en marge des buts fixés par les dispositions de la LIM en 1997 sont subventionnés par celle-ci.

La répartition des subventions de la LIM est soumise à une forte influence des cantons, surtout en ce qui concerne la mise à disposition de cofinancements pour les investissements et d'autres subventions. Les cantons peuvent également décider les taux de réduction d'intérêts et fixer la durée des prêts. Avec la révision, l'importance des cantons a été renforcée : dans le passé, le cofinancement cantonal était assuré à partir des fonds réservés aux domaines concernés (par exemple : circulation, santé, traitement des eaux, etc.) lorsqu'il s'agissait de projets d'infrastructures de base. Ces moyens financiers font défaut, lorsqu'il s'agit de projets d'infrastructures de développement qui ne peuvent être cofinancés par les fonds existants dédiés à des domaines spécifiques. Pour pouvoir soutenir des projets d'infrastructure de développement, certains cantons, comme le Valais, ont mis en place leurs propres programmes d'aide. D'autres cantons, comme le canton de Soleure, ne disposent pas de ces moyens. Ceci explique les différences constatées entre cantons au niveau de la part des projets portant sur les infrastructures de développement dans l'ensemble des projets.

Objectifs atteints

Au sujet de la réalisation des buts visés par la loi (art.1 ou a de la LIM), on peut observer des forces et des faiblesses dans la promotion des infrastructures par l'aide à l'investissement. L'évaluation de la réalisation des buts visés est entreprise ci-après en fonction des questions posées dans le cahier des charges de l'évaluation.

Amélioration des conditions de vie ou augmentation de l'attrait des régions de montagne en matière de logement et d'environnement.

Grâce au renforcement d'infrastructures de base, la LIM a largement contribué à améliorer les conditions de vie et à renforcer l'attrait en matière de logement et d'environnement des communes des régions de montagne. On peut attribuer à la LIM la diminution significative jusqu' aujourd'hui du déficit en infrastructures de base des régions de montagne (EVD 2004, S. 10). Le rapport du Conseil fédéral portant sur la fourniture de base en matière d' infrastructures du 23 juin 2004, établit également l'assurance d' infrastructures sûres et couvrant tout le territoire pour l'ensemble de la Suisse. Grâce à la suppression de ces déficits, il a été possible de renforcer fortement l'attrait des communes dans les régions de montagne et de les conserver ainsi comme lieux d'habitation et de vie, ce qui se reflète au niveau du nombre d'habitants. Ces

aides ont également permis d'éliminer des inconvénients liés à l'environnement qui se présentaient aux entreprises dans les régions de montagne. Mais ceci n'implique pas un renforcement significatif de l'attrait économique voire industriel dans les régions de montagne.

Maintien du peuplement décentralisé du territoire et préservation des particularités socioculturelles et de la diversité du pays.

L'occupation décentralisée du territoire est un objectif atteint à quelques exceptions près. Dans les régions LIM, considérées en tant qu'unités territoriales, il n'y a pas eu de véritable émigration des régions de montagne pendant la période retenue. On peut donc en déduire que l'équipement des régions de montagne, avec une offre en infrastructures de base correspondant aux besoins des populations régionales, a fortement contribué à cet état de fait. Ainsi la LIM a apporté dans l'ensemble un tribut significatif au maintien du peuplement décentralisé du territoire dans les régions de montagne. Dans le même temps, il faut prendre en compte le fait que malgré le très bon équipement en infrastructures de base – surtout par rapport au niveau européen - des mouvements de population à l'intérieur de certaines régions concernées par la LIM se sont produits : les communes périphériques au sein des différentes régions LIM (périphérie de la périphérie) ont perdu beaucoup d'habitants, alors que les centres régionaux et leurs environs (« centres de la périphérie ») affichent pour partie un taux de croissance très important. La contribution de la LIM à l'obtention du maintien des particularités socioculturelles doit être évaluée de manière critique. La capacité des régions à se gérer elles-mêmes est toujours relativement faible. Les analyses portant sur la dynamique économique font apparaître peu d'esprit d'entreprise dans les régions LIM. Celui-ci n'a pas été fortement soutenu par les projets d'infrastructures principalement publics. On se trouve ensuite confronté comme avant à un problème de migration sélective : ce sont en majorité des jeunes et des personnes qualifiées ou diplômées qui migrent vers les centres. Ce « brain drain » accentue les difficultés de départ quant au maintien des particularités socioculturelles dans les régions de montagne (voir Étude du SAB 2003 et du Canton du Valais 2004).

Amélioration de l'attractivité des territoires et de la compétitivité des entreprises, exploitation des potentiels régionaux, création et maintien d'emplois, et augmentation des revenus.

Il faut d'abord constater que la plus grande partie des projets de la LIM avait pour but l'amélioration des conditions de vie (infrastructures de bases). Dans très peu de projets seulement, elle a contribué à une amélioration directe de l'attractivité des territoires et de la compétitivité ou à une meilleure exploitation des potentiels régionaux. En raison de l'orientation très marquée de la LIM vers les infrastructures (publiques), ce n'est que dans une faible mesure que de réels nouveaux emplois durables ont été créés dans les zones de montagne. Ce genre d'effets sur l'emploi ne peut être perçu que lorsque des mesures spécifiques soutiennent directement l'activité des entreprises et/ou génèrent des élans de croissance importants pour chacune de ces régions. Avec la concentration multipliée des aides à l'investissement pour la promotion de projets du domaine de l'infrastructure de développement, on devrait pouvoir constater ici des améliorations. Après la révision de la LIM, beaucoup plus de projets d'infrastructures de développement ont bénéficié d'une aide. Mais cela n'a pas mené à une amélioration générale, car les projets n'étaient que peu orientés vers l'export. Pour donner un réel élan aux régions, les projets portant sur des in-

frastructures de développement doivent avoir une certaine envergure et amener directement à la création d'une clientèle.

Aides à l'investissement pour les régions à faible potentiel de développement

L'aide à l'investissement a contribué en particulier dans les régions à faible potentiel de développement à la mise en place des infrastructures de base, car en raison de la situation financière de nombreuses communes, ces mesures n'auraient sûrement pas pu être prises sans aide à l'investissement, ou du moins, pas dans les mêmes proportions. L'analyse du développement montre cependant que les effets sur l'évolution économique dans les régions à faible potentiel doivent être jugés de manière critique. Des régions à faible revenu, à pouvoir et à dynamique économiques réduits connaissent depuis 1998 une croissance très faible. De plus, ces projets n'apportent pas forcément une aide à la mutation structurelle de ces régions. Les zones anciennement industrialisées en particulier, telles que le Glarner Hinterland-Sernftal, ont de grosses difficultés de développement. Des régions ayant un secteur tertiaire fort, en particulier des régions ayant des centres d'activité touristique, peuvent être considérées comme « pionnières ».

Évaluation des effets

L'évaluation des effets de la LIM se rapporte aux effets (à long terme) (« Impact ») découlant des aides aux régions, et établit un lien logique entre ceux-ci et les mesures d'aide mises en place. Si l'on essaie de réaliser une évaluation générale des effets de la LIM depuis son entrée en vigueur jusqu'aujourd'hui, on arrive à deux conclusions très opposées : concernant le maintien des régions de montagne en tant que lieux attrayants en matière de logement et de niveau de vie, les effets des projets d'infrastructures de base en particulier, sont couronnés de succès. Dans ce cas, on a réussi à réaliser le but formulé à l'origine visant au maintien d'un peuplement décentralisé des régions de montagne. Les chiffres présentés le montrent de manière évidente. L'évaluation concernant les effets de la LIM jusqu'aujourd'hui est en revanche totalement différente en ce qui concerne la promotion des régions de montagne en tant que lieux attractifs pour l'économie. Les effets positifs ne sont dans ce cas que limités. Certains projets seulement ont réussi à déclencher des poussées économiques appréciables pour certaines régions LIM (et au delà). Les résultats empiriques montrent clairement que la région de montagne considérée du point de vue économique menace d'être en retard par rapport au reste de la Suisse, et que les disparités existantes dans ce domaine ne feront que croître. C'est moins vrai pour le nombre d'emplois, qui jusqu'ici a suivi une tendance positive, et qui n'a connu de rupture structurelle que dans les dernières années. Les déficits nets par rapport aux régions non montagneuses concernent surtout la dynamique économique, c'est à dire le faible développement du nombre d'entreprises et, en lien avec cela, le faible nombre de créations d'entreprises. On observe également qu'il faut s'attendre dans les années à venir dans différentes régions concernées par la LIM à une mutation structurelle plus forte encore. Cette mutation s'accompagnera selon toute vraisemblance d'une suppression forte d'emplois dans le secteur de l'agriculture et dans le secteur productif des régions de montagne qui est souvent surreprésenté. On ne peut attendre ici de l'aide à l'investissement de la LIM, telle qu'elle a été mise en place au cours des dernières années - même après la révision- de renforcement de la croissance, ou seulement de façon très limitée, au niveau de la création de nouvelles possibilités de revenu dans le contexte rural.

Les succès seulement limités de la LIM au niveau du développement économique des régions de montagne apparaissent également dans le fait que les disparités de revenus qui existaient au cours des dernières années entre les habitants des régions concernées par la LIM et les autres n'ont pas diminué mais au contraire ont eu tendance à augmenter, et qu'il n'y a que peu de régions pouvant afficher des revenus comparables à ceux des régions non montagneuses. La problématique de la différence de niveau entre les régions de la LIM et les autres régions doit être pourtant en partie relativisée, car dans ces régions d'une part le coût de la vie est nettement plus faible que par exemple dans les villes, et d'autre part dans les régions fortement agricoles, une grande partie du revenu est réalisé en nature. Ce sont justement les régions qui se sont développées de manière positive qui montrent clairement un impact limité de la LIM. On peut identifier d'autres facteurs responsables de cette évolution positive. La politique fiscale spécifique du canton ou de la commune en fait partie.

On peut identifier une série de facteurs pour expliquer l'effet limité de la LIM sur la croissance économique des régions concernées par cette loi. Dans tous les cas, le point central est que - même après la révision - peu de mesures portant sur l'infrastructure et visant directement la promotion des entreprises ont été prises, et que la grande majorité des projets subventionnés portaient en premier lieu sur l'amélioration de l'infrastructure d'équipement pour le cadre de vie et le logement.

Si l'on essaie de tirer pour le futur les conséquences des effets de la LIM jusqu'à présent, on observe deux grandes orientations pour le développement : d'une part, il semble que la poursuite de l'aide à l'investissement de projets d'infrastructure, qui en premier lieu visent à améliorer la situation du niveau de vie et du logement ne soit plus nécessaire dans les proportions qu'elle connaissait jusqu'à présent, car les régions de la LIM disposent pour la plupart de suffisamment d'infrastructures de base. D'autre part, il semble absolument nécessaire d'apporter une aide plus importante aux investissements pouvant induire une amélioration de la croissance économique. Ceci vaut aussi bien pour les infrastructures proches des entreprises que pour les investissements des entreprises individuelles, qui aident à créer une nouvelle offre et ne sont plus uniquement orientés vers le maintien de structures existantes. Un déplacement net du centre de gravité de l'aide future en matière d'investissement pour les régions de montagne semble ici nécessaire, afin que celles-ci puissent gérer la mutation structurelle à venir et générer une croissance économique.

Les structures régionales et leurs activités

Les régions LIM ont procédé, au cours de ces dernières années, à des modifications de leurs statuts avec le souci d'adapter leurs organes et leur fonctionnement aux nouvelles exigences du développement territorial. Les acteurs publics, en particulier les autorités communales, demeurent prédominants dans les organes dirigeants, les milieux de l'économie privée étant associés dans des groupes de travail. Les ressources financières et humaines demeurent limitées; les budgets de fonctionnement proviennent essentiellement du secteur public.

Les champs d'activité et les prestations des régions de montagne se sont élargis et multipliés. Axées dans un premier temps sur l'intercommunalité, les régions se sont progressivement investies dans la promotion de leur développement endogène. Leurs activités sont de plus en plus conditionnées par les cantons. Ces derniers ont tendance à les associer à la mise en

conditionnées par les cantons. Ces derniers ont tendance à les associer à la mise en œuvre de leurs politiques publiques, notamment de promotion économique, du tourisme, des transports. La révision de la LIM de 1997 s'inscrit dans ce contexte et a favorisé cette évolution.

Les régions de montagne et leurs secrétaires régionaux fonctionnent de plus en plus en réseaux. Ces derniers sont essentiellement constitués d'acteurs de la région – souvent publics – autour d'activités reconnues au secteur public. Les régions de montagne sont des institutions appropriées pour développer des partenariats de proximité. En revanche, elles doivent encore apporter la preuve de leur capacité à s'insérer dans des réseaux pour accéder aux compétences et aux innovations générées par les acteurs privés et publics des agglomérations urbaines. La réalisation des projets concrétisés dans les réseaux a bénéficié des aides de la Confédération et du canton.

Le secrétaire régional est aujourd'hui plus un animateur-coordonateur des acteurs régionaux qu'un prestataire de services spécialisés. Ses prestations sont en bonne adéquation avec les besoins des communes membres. Mais à l'avenir, de nouvelles compétences liées aux exigences du développement endogène seront nécessaires. On doit s'interroger si les secrétariats régionaux peuvent réunir les deux types de compétences.

Au cours de ces dernières années, la Confédération a confié aux cantons des responsabilités croissantes dans l'exécution de la loi fédérale. Les cantons sont devenus progressivement le partenaire privilégié des régions pour l'exécution de la loi fédérale. Cette relation privilégiée s'est encore renforcée dans les cantons qui ont confié à leurs régions de montagne des tâches de mise en œuvre de leurs politiques. Les relations entre les régions et les cantons sont formalisées – plus ou moins fortement, avec obligation de résultats ou non – selon les pratiques propres à chaque canton. Il apparaît que la Confédération voit son propre rôle comme subsidiaire par rapport à celui des cantons. Mais en vertu de ses responsabilités constitutionnelles et de solidarité confédérale, il lui appartient de contribuer, à travers des mesures d'appui, à la compensation des différences régionales sur le plan des potentialités de développement et des capacités d'innovation.

Efficacité des institutions

Les régions de montagne ont, en adaptant leurs structures organisationnelles et en étendant et diversifiant leurs champs d'activité, contribué à la réalisation des objectifs fixés par la LIM. Elles fonctionnent un peu à l'image des «régions apprenantes», mais à une échelle et selon des modalités conditionnées par leur petitesse de la plupart d'entre elles. Plusieurs ont développé de «bonnes pratiques» en termes d'organisation et de fonctionnement.

Contribution des structures régionales à la réalisation des objectifs de la loi

- Compétitivité dans les régions de montagne et exploitation des potentiels régionaux

La valorisation des potentiels endogènes est devenue une des préoccupations prioritaires de la plupart des organismes régionaux. Cette valorisation tend à être de plus en plus imbriquée aux activités liées à l'intercommunalité. Elle est largement conditionnée par la volonté politique des communes membres, par les potentiels de développement plus ou moins importants, par la

marge de manœuvre laissée par le canton ainsi que par la pression des événements économiques régionaux.

Dans la recherche d'une meilleure compétitivité, les régions se trouvent confrontées aux limites imposées par la faiblesse de leurs moyens, la petitesse de leur territoire et la faible diversification de leur tissu socio-économique. La promotion de l'esprit d'entreprise et de l'innovation implique un accroissement de la taille de ces régions, que ce soit par fusion, association ou mise en réseaux.

- Occupation décentralisée du territoire et développement durable

Les organismes régionaux ont contribué au maintien de l'occupation décentralisée du territoire et à préserver les particularités socio-économiques et la diversité du pays. Les structures régionales représentent un levier pour la mise en œuvre du développement durable. Leurs activités s'inscrivent parfaitement dans cet état d'esprit; d'abord par leur fonction de coordination entre les politiques sectorielles mises en œuvre à l'échelle de la région, ensuite par la valorisation des potentiels endogènes et le soutien à des projets soucieux de la préservation et de valorisation des ressources naturelles et, pour finir, par des pratiques participatives et des processus d'apprentissage entre acteurs régionaux, mis en œuvre ou appuyés par ces structures.

- Coopération entre les communes, sous-régions et régions

Le renforcement de la coopération entre communes de la région est à mettre à l'actif principal des organismes régionaux. Cette coopération intercommunale est souvent considérée comme le principal acquis de la LIM et l'abandon de cette dernière est perçu comme une mise en péril et une dilapidation d'un capital social d'une grande valeur pour le devenir des entités régionales. Dans les régions qui ont pris des initiatives dans le domaine du développement économique, on observe la constitution de réseaux capables de mobiliser les acteurs et les ressources de la région. Le montage et la réalisation des projets d'infrastructure de développement constituent d'ailleurs un excellent vecteur pour la mise en place de réseaux fonctionnels.

Cette coopération connaît des limites. Les réseaux de coopération dépassant les frontières régionales et cantonales sont rares, sauf en cas de proximité physique des projets. Il y a peu de réseaux de coopération avec des partenaires des régions urbaines. De nombreuses régions de montagne ne disposent pas de la masse critique - en termes de ressources et de compétences - leur permettant de se positionner au niveau national, voire international (sauf pour les régions frontières grâce à l'appui d'Interreg).

Rôle des structures régionales dans la mise en place d'un savoir-faire en matière de management des régions de montagne

En termes de capacité d'apprentissage, les régions de montagne affichent un bilan globalement positif. La plupart d'entre elles ont pris conscience qu'elles devaient passer du statut «d'objet» de la politique régionale de la Confédération au statut de «sujet actif». Elles sont devenues un lieu d'expérimentation, d'action et de maturation des activités régionales, à partir duquel la politique régionale a pu être traduite en actions et appréhendée par les acteurs régionaux en tant que pratique concrète et fédératrice.

Les organes de développement régional ont accumulé des expériences et des connaissances et contribué à leur diffusion. Ils exercent une fonction d'ancrage territorial favorisant le captage de propositions des acteurs régionaux ainsi que la formulation d'initiatives de type bottom up.

Cet ancrage contribue à la formation dans la région de savoir-faire spécialisés, basés sur le contexte et les problèmes spécifiques. L'importance grandissante de la promotion des potentiels endogènes a eu pour corollaire une orientation plus prononcée des activités des régions sur les projets; ce «glissement» a induit des apprentissages en matière de développement de projets. Les organismes régionaux et leurs secrétariats agissent aussi comme des relais horizontaux (entre acteurs de la région) et verticaux (entre la région et le Canton), permettant l'émergence de «groupes apprenants». En faisant rencontrer les approches bottom up et les appuis top down, ils favorisent la prise en compte mutuelle de préoccupations complémentaires

Mais la petitesse des régions impose ses limites, principalement en raison d'un tissu socioéconomique trop pauvre en termes de leviers et de potentiels d'innovation. En raison des difficultés à dépasser leurs frontières, les régions n'ont pas suffisamment d'occasions d'acquérir des connaissances et des savoir-faire dans le domaine de la coopération suprarégionale ou avec des centres urbains. Il est alors difficile d'imaginer qu'à l'avenir, les régions de montagne soient, sans appui de la Confédération et des cantons, capables à elles seules de sauter le pas d'une politique de développement régional basée sur les grandes entités régionales.

Recommandations pour la nouvelle politique régionale

Sur la base des résultats issus de l'évaluation des effets et de la réalisation des objectifs de la LIM, les évaluateurs estiment comme pertinente la poursuite d'une aide aux régions de montagne, notamment le maintien de certains éléments de la LIM dans le cadre de la nouvelle politique régionale de la Confédération. L'appréciation des effets de l'aide aux investissements ainsi que de l'efficacité des structures régionales conduit à la formulation des recommandations suivantes en matière de nouvelle politique régionale.

E 1. Concevoir la politique régionale comme partie intégrante de la politique économique et orienter les aides de manière à stimuler la croissance des régions de montagne

Une future aide aux investissements dans les régions de montagne doit être clairement orientée, en termes stratégiques, sur la promotion de la croissance économique. La politique régionale suisse en faveur des régions de montagne doit être comprise, au même titre que celle appliquée dans les autres pays européens, comme une politique économique et de croissance. Le développement territorial cohérent devra être le résultat d'une politique régionale de croissance.

E 2. Poursuivre la politique régionale en faveur des petites entités et maintenir les structures organisationnelles dans le cadre de la nouvelle politique régionale

Les structures régionales, avec leur organisme de développement et leur secrétariat régional, remplissent des fonctions importantes par rapport à une aide aux investissements pour les régions de montagne, même modifiée. Elles assument une fonction d'antenne pour promouvoir les potentiels régionaux et développer des actions de valorisation. Elles créent la base pour la constitution et le fonctionnement de réseaux avec des acteurs du secteur public et de l'économie

privée. Afin de garantir cette fonction, les régions doivent être dotées d'une masse critique. D'une part, elles doivent adopter une vision suffisamment large de leurs activités pour avoir une chance de couvrir les besoins de leurs systèmes territoriaux de production (clusters d'entreprises); d'autre part, elles doivent disposer des ressources nécessaires, notamment en matière de personnel qualifié, pour créer et entretenir les réseaux publics-privés.

E 5. Concevoir l'aide aux investissements comme tâche conjointe de la Confédération et des cantons

L'intensification de la collaboration, constatée depuis la révision de la LIM, entre la Confédération et les cantons a fait ses preuves, dans la mesure où elle a permis la mise en place de standards subsidiaires minimaux fixés par la Confédération ainsi que la création d'une marge de manœuvre suffisante pour permettre aux cantons de mettre en œuvre leurs propres politiques en matière de développement régional et leurs stratégies de promotion de leurs clusters. L'aide aux investissements devra aussi à l'avenir être envisagée comme une tâche commune de la Confédération et des cantons. Ces derniers devront, à notre avis, adopter leur propre programme d'aide aux investissements, de manière à s'acquitter de leurs prestations d'équivalence. Ils seront ainsi en mesure d'examiner les différents projets et de disposer d'une autonomie relativement large dans le cadre de leur propre politique régionale, notamment en faveur des régions de montagne.

E 4. Poursuivre l'aide aux investissements sous forme de prêts et de prises en charge d'intérêt

La promotion d'investissements dans le domaine des infrastructures, par le biais de l'octroi de prêts de rang ultérieur, doit être également possible dans le cadre de la NPR. Ce type d'aide indirecte est préférable à une aide sous forme de contributions à fonds perdu. Contrairement à celles-ci, l'octroi d'un prêt permet un accompagnement dans le temps des différents projets aidés et ainsi qu'un suivi du «succès» de l'aide octroyée.

E 5. Concentrer l'aide sur les projets d'infrastructures de développement ainsi que sur les initiatives entrepreneuriales

La prolongation de l'aide aux investissements dans les régions de montagne exige sa concentration sur des projets d'infrastructures de développement ainsi que sur des initiatives entrepreneuriales qui répondent à des besoins et qui génèrent des revenus primaires au sein de la région. Cela signifie qu'à l'avenir, on ne devra plus soutenir des projets d'infrastructures de base qui poursuivent exclusivement l'amélioration de la qualité de vie. C'est seulement à travers une concentration ciblée qu'une future aide aux investissements pourra susciter les impulsions nécessaires à la croissance économique des régions de montagne.

E 6. Ne pas octroyer aux projets des aides provenant de plusieurs programmes d'appui de la Confédération et des cantons

Actuellement, des projets d'infrastructure aidés bénéficient également, dans une large mesure, de subventions directes issues d'autres programmes fédéraux ou cantonaux. Du point de vue des régions, la LIM se distingue par des effets de levier importants. A l'avenir, il s'agit d'empêcher le recours à des subventions en cascades, ce qui s'observe fréquemment dans le cadre de

la LIM. La future aide aux investissements de la Confédération doit poursuivre le principe: «un projet, un programme d'aide».

E 7. Examiner les solutions de partenariat public-privé pour les bénéficiaires de l'aide

Les régions de montagne sont peu actives au sein de réseaux qui associent des acteurs de l'économie privée. Les projets d'infrastructures de développement intéressant les entreprises sont peu nombreux parmi les projets aidés. La future aide aux investissements devra davantage s'appuyer sur les savoir-faire de l'économie privée. En outre, une appréciation des projets allant dans le sens de l'aide esquissée devra s'inspirer des logiques pratiquées par les banques, en étant – lors de l'examen des projets – plus attentive à leur viabilité financière ainsi qu'à leur potentiel d'innovation. Dans ce sens, il convient d'examiner la solution des partenariats public-privé pour les projets bénéficiant de l'aide aux investissements.

E 8. Réexaminer la délimitation des régions selon les critères des espaces fonctionnels et des lieux centraux

Une redéfinition du périmètre d'application de la LIM semble pertinente et nécessaire à la réorientation de la future politique régionale. Cette délimitation doit être examinée dans l'optique de la prise en compte des centres urbains. Il convient d'étudier dans quelle mesure les différentes régions, de taille réduite, peuvent être regroupées. A notre avis, il est souhaitable de créer des entités régionales plus grandes, afin d'atteindre la masse critique nécessaire à la mise en œuvre d'une politique régionale axée sur la croissance. La délimitation précise de ces régions devra reposer sur une logique fonctionnelle et tenir compte des espaces économiques et des bassins régionaux d'emplois.

E 9. Renforcer la collaboration entre les régions de montagne et les régions urbaines

Une politique régionale orientée sur la croissance exige une étroite collaboration entre les acteurs des régions de montagne et ceux des centres urbains. Il s'agit là d'une condition incontournable pour promouvoir la capacité d'innovation et l'esprit d'entreprise dans les régions de montagne. Mais cette collaboration en termes de réseaux doit être encouragée dans le cadre de la politique régionale et faire l'objet d'appuis de la part de la Confédération et des cantons.

E 10. Promouvoir le concept de régions apprenantes dans les régions de montagne

Les institutions existant dans les régions sont capables d'animer et de développer les réseaux d'acteurs régionaux nécessaires à la mise en place de «régions apprenantes». Ces réseaux doivent intégrer de façon plus étroite les acteurs des systèmes régionaux de formation. Ce volet d'appui à de tels réseaux doit être soutenu activement par la Confédération au titre des «régions apprenantes», car les projets réalisés dépassent de plus en plus souvent les frontières régionales et cantonales. Il revient à l'Etat fédéral de créer les conditions de la coordination entre les différentes stratégies cantonales. Cet appui est aussi nécessaire pour compenser les coûts de transaction plus élevés des régions de montagne, coûts qui sont de nature à pénaliser les initiatives porteuses de valeur ajoutée pour l'économie régionale.

E 11. Clarifier les prestations des secrétariats régionaux

Dans le cadre des programmes de développement, il faut impérativement veiller à la coordination des tâches liées à l'intercommunalité et celles concernant la promotion des potentialités régionales, afin d'assurer des synergies nécessaires au développement régional. L'exécution de ces tâches relève de deux logiques différentes: la solidarité territoriale et la concurrence. Il paraît donc nécessaire de définir clairement les prestations respectives, en termes d'objectifs et de résultats à atteindre. Ces prestations devront si possible être confiées à des spécialistes et experts, compétents dans les différents domaines (secrétaire régional, prestataire de services spécialisés).

E 12. Appuyer la création de savoir-faire et de compétences en management régional

La Confédération doit apporter un appui financier et matériel pour aider les responsables politiques et les secrétariats régionaux à acquérir les compétences de management régional et pour leur mise en réseau avec les centres urbains. Le travail de milice a atteint ses limites et constitue un handicap pour une politique régionale efficace en faveur des régions de montagne. La Confédération doit, de ce point de vue, promouvoir le benchmarking des bonnes pratiques.