



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Evaluation finale Regio Plus

Evaluation des effets

Synthèse

Berne,
5 décembre 2007

ECOPLAN

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

CH - 3005 Bern, Thunstrasse 22
CH - 6460 Altdorf, Postfach

www.ecoplan.ch
info@ecoplan.ch



Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • P.J. •
Station 9 • CH-1015 Lausanne • tél.
021 693 41 65 • fax 021 693 41 54

ceat.epfl.ch
secretariat.ceat@epfl.ch



Studien-Evaluationen-
Kommunikation

CH – 3900 Brig, Hofjistrasse 5
CH – 3008 Bern, Laupenstrasse 20

www.planval.ch
info@planval.ch



Innovationen zur nachhaltigen
Entwicklung

CH – 6110 Wolhusen,
Bahnhofstrasse 2

www.seecon.ch
johannes.heeb@seecon.ch

Impressum

Recommandation de citation

Auteur: Ecoplan, C.E.A.T., PLANVAL, seecon
Titre: Evaluation finale Regio Plus
Sous-titre: Evaluation des effets
Mandant: Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
Lieu: Berne
Année: 2007
Référence: H. Allemann, SECO

Accompagnement de la part du mandant

Hans Allemann

Equipe de projet Ecoplan

Stephan Osterwald
Stefan Suter
Oliver Walker

Equipe de projet C.E.A.T.

Doris Sfar
Mark Reinhard

PLANVAL

Sebastian Bellwald

seecon

Johannes Heeb

S Synthèse et résumé

S.1 Le programme Regio Plus

Regio Plus est un programme d'impulsion de la Confédération visant à soutenir le changement structurel dans les régions rurales. Le programme répond au crédo qui affirme qu'en politique régionale seules resteront compétitives les régions ne s'opposant pas à l'évolution structurelle et sachant au contraire la saisir en tant qu'opportunité pour systématiquement se repositionner sur le marché. Regio Plus est un instrument, à l'instar d'autres, avec lequel la Confédération veut soutenir les acteurs concernés par le processus de changement structurel. Dans le sens d'un repositionnement, ce programme doit contribuer à l'amélioration de l'attractivité des régions rurales et ainsi augmenter la capacité concurrentielle de l'espace rural en tant que lieu d'habitation et de travail. Au travers d'un soutien financier pour des projets spécifiques, des impulsions doivent être données ainsi qu'une aide initiale afin de déployer les potentiels de développement.

Le programme Regio Plus était initialement censé prendre fin au 31 juillet 2007. Afin d'assurer un passage contigu à la Nouvelle politique régionale (NPR), le Parlement fédéral a décidé de prolonger le programme jusqu'à fin 2008. Au total, soit avec cette rallonge, un budget de 74 mio. CHF a été mis à disposition. Avec cette aide financière, ce sont surtout des projets issus des régions rurales qui ont été soutenus:

- des projets de nature touristique, comme le développement de destinations, des chemins touristiques ou des parcs naturels régionaux ;
- des projets dans le domaine de l'industrie et de l'artisanat, ou encore des centres de compétences.

Si les projets se différencient fortement quant au contenu, il s'agit pour tous d'une coopération transversale entre différents branches ou types d'activités.

Une partie des moyens mis à disposition (près de 5 mio. CHF) a été utilisée dans le cadre des mesures dites d'accompagnement, visant à promouvoir l'échange d'informations et d'expériences, ainsi que pour les mesures de controlling.

S.2 Objectifs de Regio Plus et structure de l'évaluation

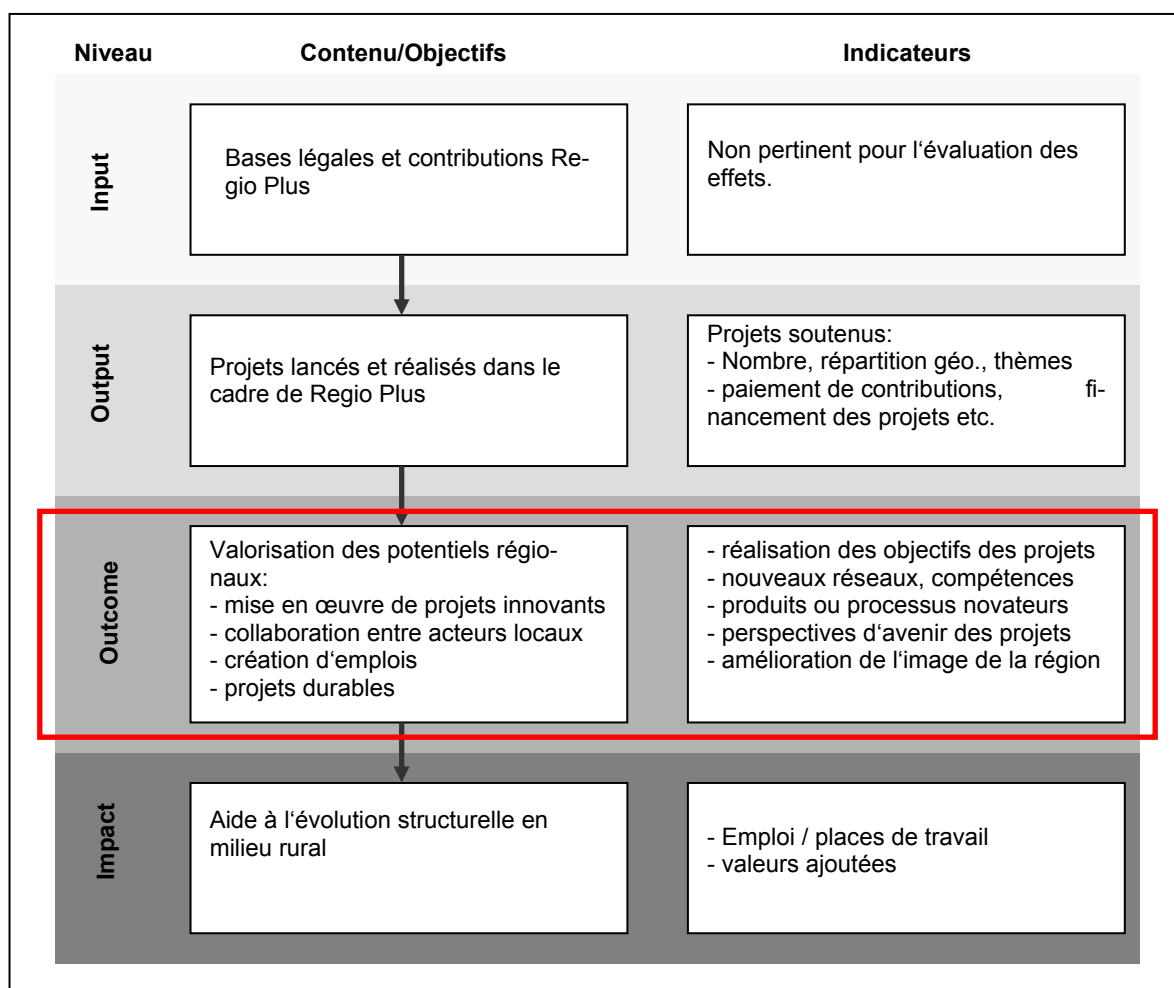
Regio Plus a pour but de soutenir le changement structurel dans l'espace rural. Afin d'atteindre cet objectif d'ordre supérieur, il faut que Regio Plus crée les conditions préalables nécessaires en favorisant le déploiement des potentiels régionaux de développement au travers de coopérations nouvelles entre les différents secteurs d'activités ainsi qu'entre les acteurs publics ou privés.¹ En tant

¹ Cf. Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural.

que programme d'impulsion, Regio Plus représente une aide de départ pour de tels coopérations ou projets, afin de mobiliser les potentiels et les compétences en friche.

Les effets et leurs interrelations avec les projets Regio Plus, y compris les effets sur le changement structurel, sont mis en évidence par le Graphique 1, au travers des niveaux *input*, *output* (prestations), *outcome*, *impact* (effets durables). Cette représentation sert de modèle conceptuel pour la présente évaluation et montre également les indicateurs avec lesquels les objectifs et les contenus de Regio Plus ont été mesurés.

Graphique 1: Objectifs de Regio Plus et leur mesure (indicateurs)



Comme mentionné plus haut, les projets Regio Plus doivent créer les conditions nécessaires à l'évolution structurelle des régions rurales. Traduit dans le Graphique 1, cela signifie que Regio Plus agit au niveau *outcome* : les projets doivent par exemple générer de nouveaux réseaux, promouvoir de nouvelles formes de coopération et renforcer les compétences. Il s'agit d'améliorer les conditions préalables, afin que les régions soutenues puissent devenir concurrentielles et soutenir la comparaison avec d'autres lieux d'habitation et de travail. Une amélioration de la capacité à in-

nover prend ici une place déterminante, au même titre qu'un positionnement concurrentiel des régions et de leurs produits et services.

Les projets Regio Plus se situent, d'un point de vue économique, en amont du marché et cherchent à agir sur les conditions cadres. Il est ensuite du devoir de l'économie locale et régionale de tirer le meilleur de cette situation améliorée grâce à Regio Plus ou, autrement dit, de réussir à donner forme au changement structurel. La transformation de l'*outcome* vers l'*impact*, soit vers le maintien ou la création d'emplois, est principalement du ressort des acteurs privés et non de Regio Plus. Les effets obtenus au niveau *outcome* grâce aux projets réussis de Regio Plus créent les conditions favorables à l'apparition de nouveaux emplois, respectivement à la réalisation d'une plus forte valeur ajoutée. La concrétisation de ces derniers aspects dépend de facteurs ne pouvant être influencés significativement par un programme d'impulsion de la taille de Regio Plus.

A la lumière de ces faits, l'évaluation de Regio Plus a porté principalement son attention sur le niveau *outcome*, ensuite sur l'estimation des effets obtenus au niveau de l'*impact*. Les effets ont été étudiés selon trois méthodes :

- **Dépouillement des rapports finaux des projets Regio Plus** : au moyen d'une grille d'analyse, 78 rapports finaux de projets ont été systématiquement dépouillés.² Ce dépouillement montre les résultats et les effets des projets au moment où le financement Regio Plus prend fin, et du point de vue des directeurs des projets.
- **Questionnaire aux porteurs de projet** : 76 responsables de projet au niveau stratégique ont reçu un questionnaire « online » portant sur les effets et les résultats des projets, le taux de retour se montant à 50%. Selon le projet, la fin du projet (soit du financement Regio Plus) remontait déjà à plusieurs années.
- **Workshop réunissant porteurs de projets et experts** : sur la base des enseignements tirés des investigations mentionnées ci-dessus, des thèses ont été formulées et soumises à discussion au cours de deux workshops d'une journée auxquels ont pris part 38 personnes.

S.3 Output: projets soutenus

Sous le terme *output* du programme Regio Plus sont considérées les différentes caractéristiques des projets soutenus. Dans les paragraphes suivants sont présentés les aspects jugés centraux pour l'évaluation des effets.

S.3.1 Vue d'ensemble thématique

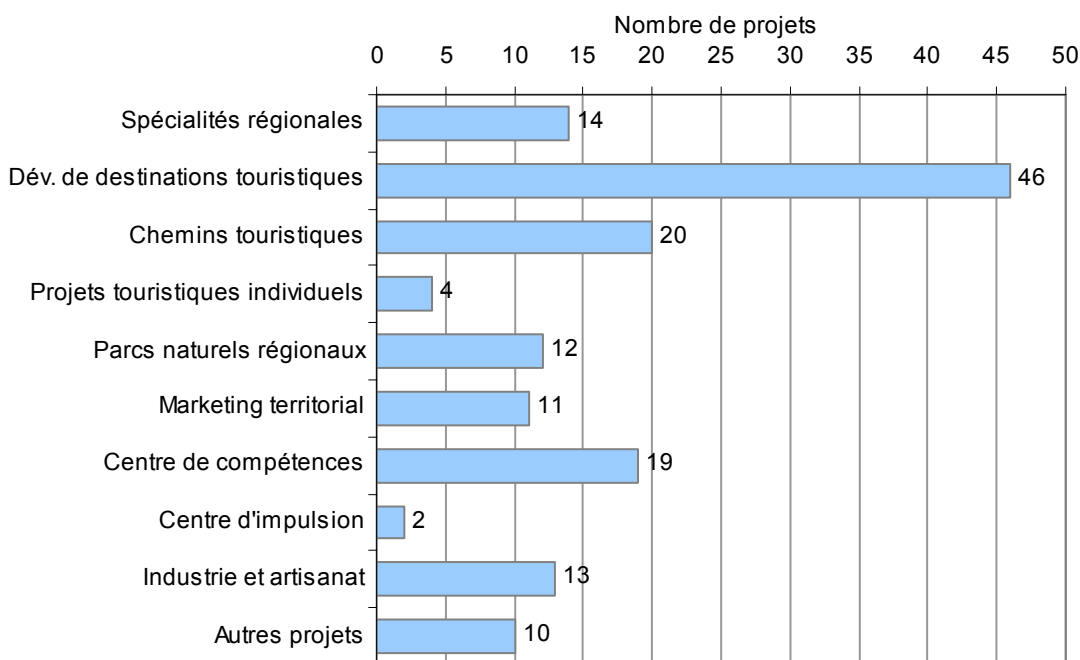
Au total, plus de 150 projets ont été soutenus. A quels domaines thématiques appartiennent-ils?

Les projets suivants ont été soutenus dans le cadre de Regio Plus :

² De plus de 150 projets, 78 rapports finaux étaient disponibles en mai 2007.

- Les projets comportant une orientation touristique dominant. Cela reflète l'importance du tourisme dans les régions rurales. Les projets d'autres catégories, en partie également très présentes, s'apparentent également au domaine touristique, comme « Commercialisation et développement de spécialités régionales », « Chemins touristiques », et « Parcs naturels régionaux / Parcs Nationaux ». Considérés de la sorte, près de deux tiers de tous les projets appartiennent au domaine touristique.
- Avec 19 projets à son actif, la catégorie « Centre de recherches, formation et développement (centre de compétences) » est également bien représentée. Ces projets sont particulièrement importants pour Regio Plus dans le cadre des mesures en faveur du transfert de savoir-faire et d'innovations.
- En revanche, l'industrie et l'artisanat ne sont que faiblement représentés au sein de Regio Plus : seuls 15 projets apparaissent dans les clusters « Centre d'impulsion / constitution de réseaux », et « Industrie et artisanat ».

Graphique 2: Répartition des projets en 10 clusters thématiques



Total: 151 projets.

Source: SECO, état mars 2007.

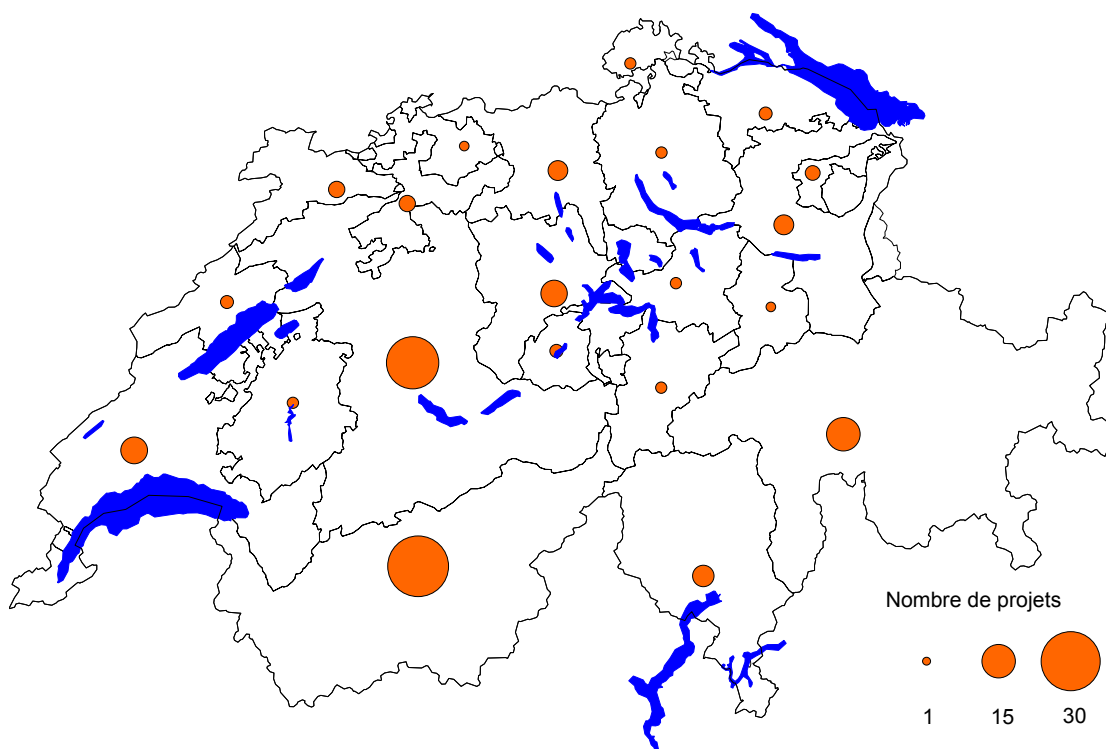
Conclusion: Le paysage et la nature sont des ressources importantes de l'espace rural ; leur préservation et mise en valeur sont importantes pour la qualité environnementale et de vie d'une région. De sorte, ils constituent pour la région un facteur d'attractivité et d'avantage de localisation qu'on ne saurait négliger. Pourtant, la prédominance des clusters à caractère touristique ne répond pas à l'orientation voulue par Regio Plus. Il faut pourtant relativiser quelque peu ce regard critique

en considérant plus précisément ces projets : les projets touristiques au sens restreint sont avant tout des chemins touristiques ainsi que des projets touristiques « isolés » (individuels), soit 24 projets sur 151 (env. 16%). A cela on peut ajouter le fait que la plupart de ces projets ont été conçus de manière à recouvrir plusieurs domaines d'activité, ce qui répond au but de mise en réseau voulu par Regio Plus. En raison de cette large assise des projets, leurs effets ne se vérifient pas uniquement dans le domaine du tourisme.

S.3.2 Vue d'ensemble géographique

A l'exception de BS, GE et ZG, Regio Plus était ouvert à tous les cantons, même si le programme d'impulsion était destiné aux régions rurales, structurellement faibles. Comment les cantons (et plus spécialement ceux qui sont financièrement les plus faibles) ont-ils fait usage des possibilités offertes par Regio Plus ?

Graphique 3: Répartition cantonale des projets Regio Plus



Le graphique montre la répartition par canton de tous les projets Regio Plus. La grandeur des points indique le nombre de projets pour chaque canton. Les cantons de BS, GE et ZG sont exclus de l'aide.

Total: 151 projets.

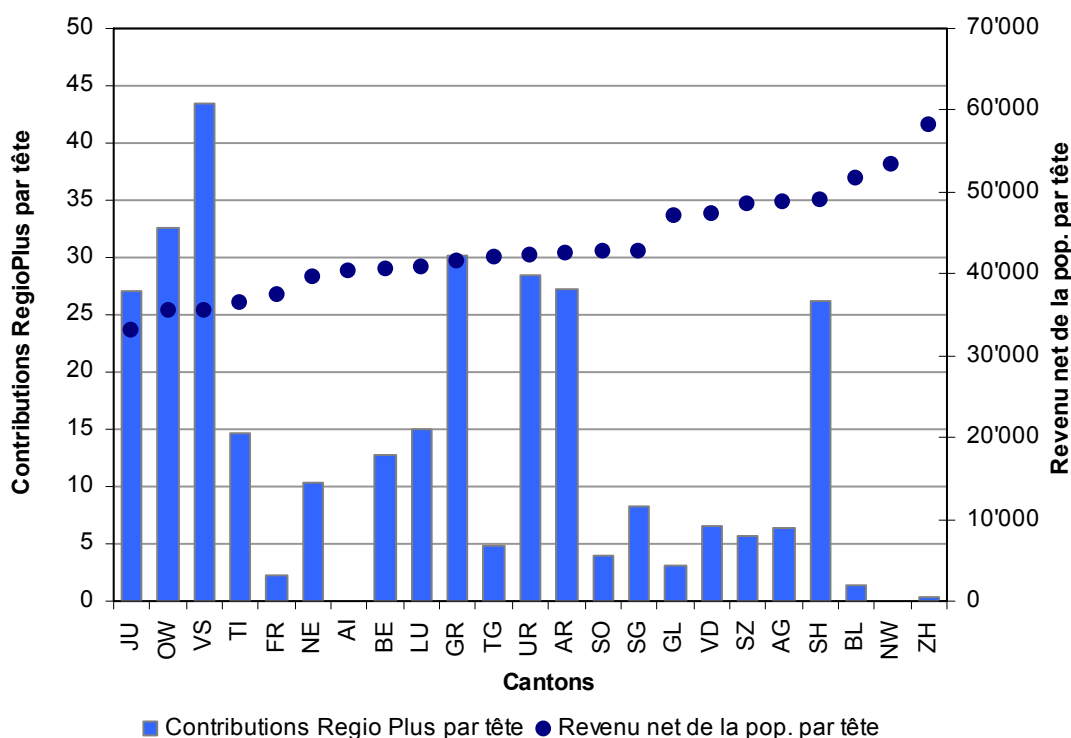
Source: SECO, état mars 2007.

Parmi les cantons ayant droit à l'aide, seuls Appenzell Rhodes-Intérieures et Nidwald n'ont pas réalisé de projets Regio Plus. Sans grande surprise, ce sont les grands cantons à forte proportion rurale qui ont concrétisé le plus de projets.

En termes de financements Regio Plus par tête d'habitant, les résultats les plus élevés sont obtenus par des cantons dont une part importante du territoire est située en région de montagne et autres régions rurales (Uri, Obwald, Appenzell Rhodes-Extérieures, Grisons, Valais et Jura). On remarque ainsi que des cantons dont les caractéristiques structurelles correspondent aux destinataires du programme d'impulsion Regio Plus se sont montrés très actifs.

Il n'y a pas de corrélation avec la force financière : les financements Regio Plus par tête varient entre cantons à faibles revenus, ainsi qu'entre cantons à hauts revenus.

Graphique 4: Financement Regio Plus et revenu par habitant (CHF)



Total: 151 projets.

Source: SECO, état mars 2007 ; Office fédéral de la statistique.

Conclusion: Les financements de Regio Plus ont été attribués avant tout aux cantons ruraux qui, pour leur part, sont devenus actifs et ont su saisir les opportunités proposées par Regio Plus. Ce constat est en adéquation avec les objectifs de Regio Plus, respectivement de la Nouvelle politique régionale : les soutiens financiers doivent concerner les régions rurales faisant preuve d'initiative et y contribuer, par le biais d'un esprit d'entrepreneuriat et d'innovation, à la création de valeurs ajoutées.³ Dans le cadre de Regio Plus, « actif » signifie avant tout que les initiatives pour le lancement

³ Cf. BHP Brugger und Partner AG, Nouvelle politique régionale (2003), p. 5.

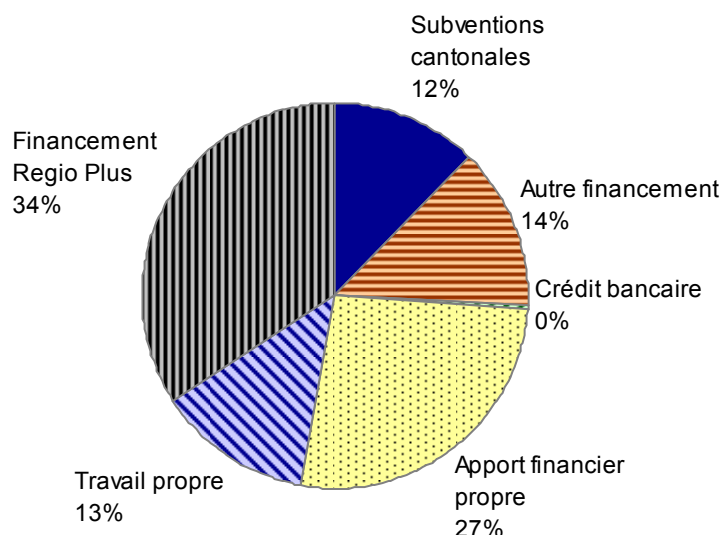
de projets émanent des régions elles-mêmes (approche *bottom-up*). Il faut encourager les régions dans lesquelles des personnalités ou des entreprises faisant preuve d'initiatives parviennent à concrétiser leurs idées de projet via leurs réseaux et en leur offrant un ancrage fort.

S.3.3 Financement des projets

Chaque projet Regio Plus possède plusieurs sources de financement. Quel rôle jouent-ils ? Du point de vue financier, les pouvoirs publics s'investissent-ils différemment selon le genre de projet ?

Le cumul des apports par la Confédération (Regio Plus) et par les cantons peut être interprété comme la contribution des pouvoirs publics d'un ordre supérieur. Le Graphique 6 montre les différentes catégories de financement et la part des pouvoirs publics.

Graphique 5: Financement des projets Regio Plus, moyenne de tous les projets



Financement propre : selon la directive de mise en œuvre de Regio Plus, les bénéficiaires de financements (soit les porteurs de projet) doivent apporter une contribution propre et adéquate. Selon qui est activement représenté dans l'équipe de projet, le canton ou la commune de localisation du projet peut partiellement prendre en charge ladite contribution.

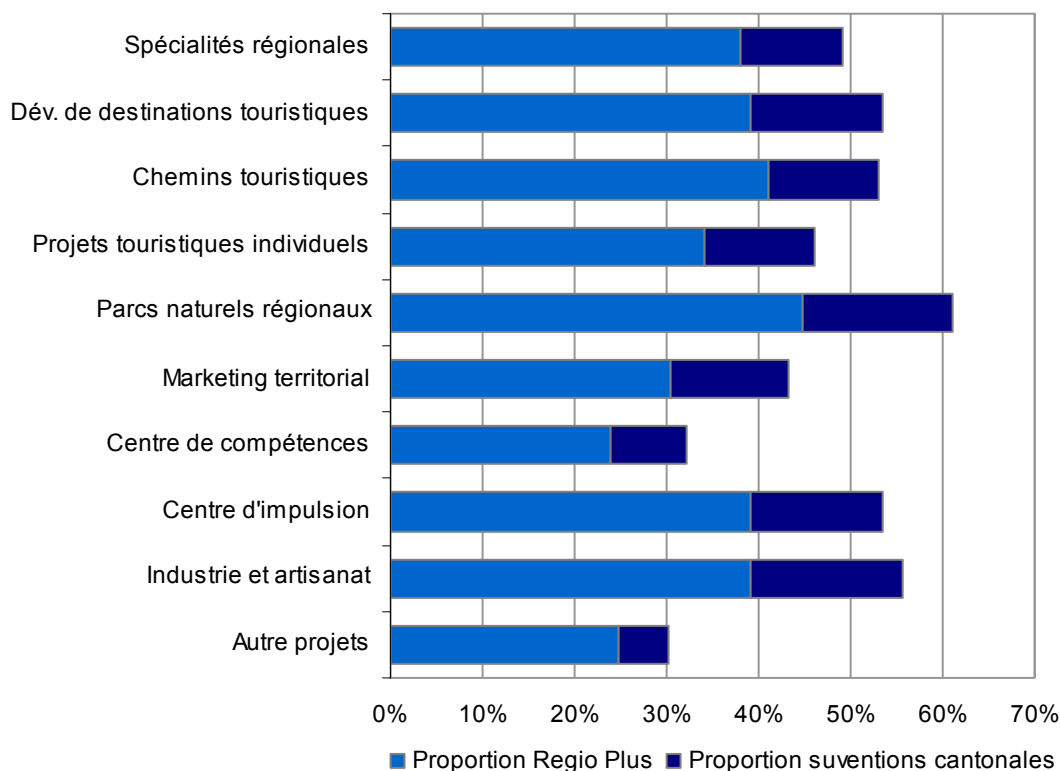
Travail propre : temps de travail mis au bénéfice du projet et comptabilisé, et qui n'est pas rémunéré par les ressources financières disponibles. Comme pour le financement propre, il est possible que le financement de ce travail soit (partiellement) pris en charge par le canton ou la commune d'origine.

Total: 151 projets. Source: SECO, état mars 2007.

La hauteur moyenne du financement Regio Plus est le résultat de négociations entre le service responsable du SECO et le soumissionnaire du projet. Avec 34%, ce financement est en dessous du maximum possible de 50%. Il a donc été possible de générer des moyens tiers (soit ne provenant pas de la Confédération) au bénéfice de projets Regio Plus.

Si ces moyens financiers sont mis en corrélation avec le genre de projet (cluster thématique), on obtient la situation représentée dans le Graphique 6:

Graphique 6: Part des contributions fédérales et cantonales, en pourcent des coûts des projets



Total: 151 projets.

Source: SECO, état mars 2007.

On constate que les projets du cluster « Parcs naturels régionaux » présentent le plus haut taux de financement public, soit 61%. Ceci peut s'expliquer par le fait que les parcs naturels présentent les propriétés d'un bien public. En tant que tel, on peut s'attendre à ce que les pouvoirs publics s'investissent financièrement plus pour ce genre de projets. Plus étonnant, on constate que les pouvoirs publics, avec un financement supérieur à la moyenne, soutiennent à hauteur de 55% les projets appartenant au cluster « Industrie et artisanat ». Pour cette catégorie de projets « proche du marché », on aurait pu s'attendre à une implication plus forte du secteur privé. Le fait est que ces projets se situent la plupart du temps « en amont du marché », à l'abri du jeu concurrentiel⁴. Cela signifie qu'il s'agit d'activités de recherche et développement ou de bases conceptuelles. Ce type

⁴ Cf. 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

d'activités n'est en règle générale pas destinée à des entreprises particulières mais à une branche entière, voire à un ensemble de branches ou entreprises si une mise en réseau a lieu. Ces projets présentent ainsi également des propriétés d'un bien public. Le soutien de Regio Plus permet de la sorte d'assurer le passage de la phase de développement vers le stade de maturité commerciale.

La part des financements assurés par la Confédération ou les cantons, avec une valeur de 53%, est également située au-dessus de la moyenne pour les catégories moins proches du marché, comme « Centre d'impulsions », « Chemins touristiques », ou « Développement de destinations ». Comme on pouvait s'y attendre, on observe une implication relativement forte du secteur privé dans la catégorie « Centre de compétences ». En conséquence, ces projets bénéficient d'un financement public plus faible avec 32%.

Conclusion : Les contributions publiques en faveur des projets Regio Plus se différencient selon l'orientation thématique. D'un point de vue économique, il est compréhensible que des projets présentant un caractère de bien public soient plus fortement soutenus financièrement que les projets jugés proches du marché. Des exceptions paraissent toutefois surprenantes à première vue : il n'est pas évident de comprendre pourquoi des projets de spécialités régionales sont mieux soutenus par le secteur public que des projets de marketing territorial. Une explication possible serait que les projets promouvant des spécialités régionales doivent atteindre une masse critique de partenaires qui, de plus, doivent apprendre à coopérer ensemble. Ceci nécessite la prise en compte de nombreux acteurs, ce qui augmente les coûts et les besoins de financements.

S.4 **Outcome:** bases pour l'utilisation de potentiels régionaux

L'*outcome* considère les buts directement visés par les projets, soit les effets directs issus de la mise en œuvre du projet. Dans le cas de projets Regio Plus, cela concerne plus particulièrement les bases et les conditions cadres en vue de l'utilisation de potentiels régionaux. Ceux-ci sont multiples et vont de la mise en réseau d'acteurs régionaux à la durabilité financière des projets. Dans les sous-chapitres qui suivent, les aspects centraux de l'*outcome* pour une évaluation des effets sont présentés et commentés.

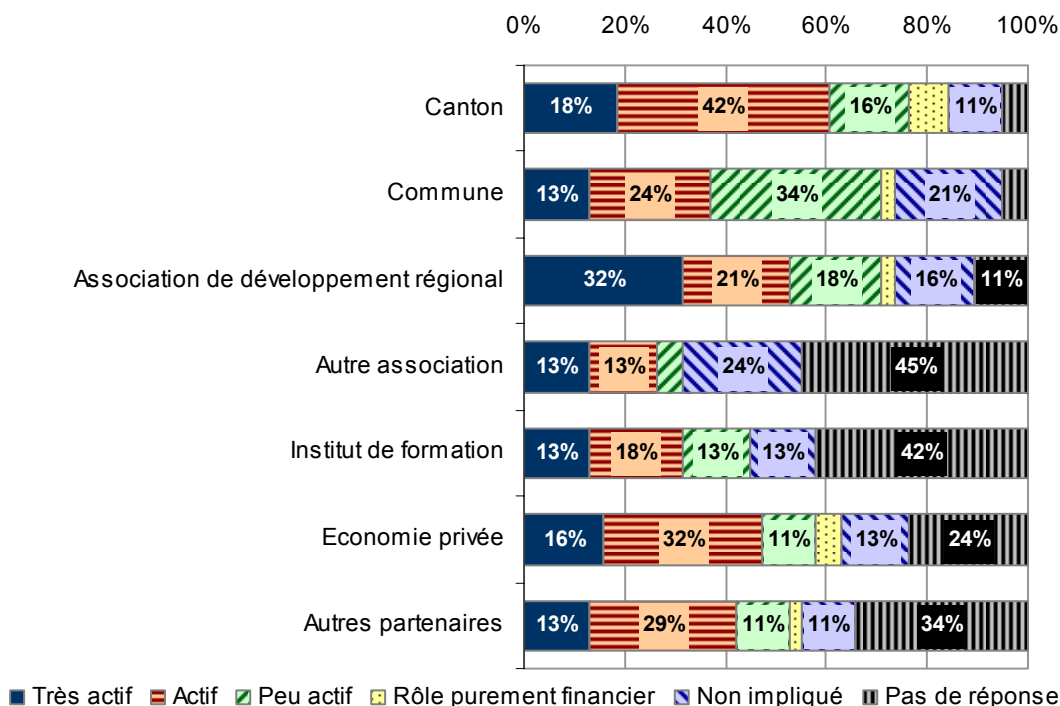
S.4.1 **Mise en réseau**

Pour activer les potentiels régionaux jusqu'ici inutilisés, il faut que les différents acteurs locaux, respectivement régionaux, collaborent ou puisse collaborer. Quels sont les acteurs qui s'impliquent activement dans les projets ?

Les organes régionaux de développement, les cantons mais également le secteur privé sont activement, voire très activement présents dans nombre de projets. Dans la catégorie « secteur privé », il s'agit le plus souvent de personnalités ou d'entreprises faisant preuve d'un bon esprit d'initiative et jouissant d'un fort ancrage régional. Celles-ci jouent souvent un rôle clé lors du démarrage d'un projet. En comparaison, il peut paraître étonnant que les communes ne s'impliquent pas aussi activement.

Conformément aux objectifs poursuivis par Regio Plus, les projets contribuent efficacement à la mise en réseau et à la collaboration des acteurs locaux. Dans ce cadre, le rôle joué par les cantons et les organes régionaux de développement (p. ex. les secrétariats LIM) est de grande importance.

Graphique 7: Partenaires et degré d'implication lors de la phase de mise en œuvre du projet



Total: 38 réponses.

Source: questionnaire auprès des porteurs de projet.

Conclusion : La présence de particuliers faisant preuve d'initiative ainsi que l'appui des organes régionaux de développement et des cantons, est décisive dans une région pour le démarrage et la réalisation de projets. Ce constat est renforcé par le fait que les communes où sont localisés les projets ne sont que rarement activement impliquées dans ces derniers. Ces constats montrent qu'un objectif important de Regio Plus – et de la NPR – est atteint: afin de générer avec succès une valeur ajoutée réalisée sur le marché libre (objectif d'ordre supérieur), l'initiative du projet doit provenir de la base (logique *bottom-up*), soit par des entreprises locales ou personnes innovantes, et non pas par les pouvoirs publics (logique *top-down*).

Par ailleurs, on constate que les projets Regio Plus sont généralement très bien mis en réseau. Ce qui correspond au but poursuivi par Regio Plus, à savoir la promotion de la collaboration des acteurs locaux afin de réaliser les conditions nécessaires à la valorisation des potentiels régionaux.

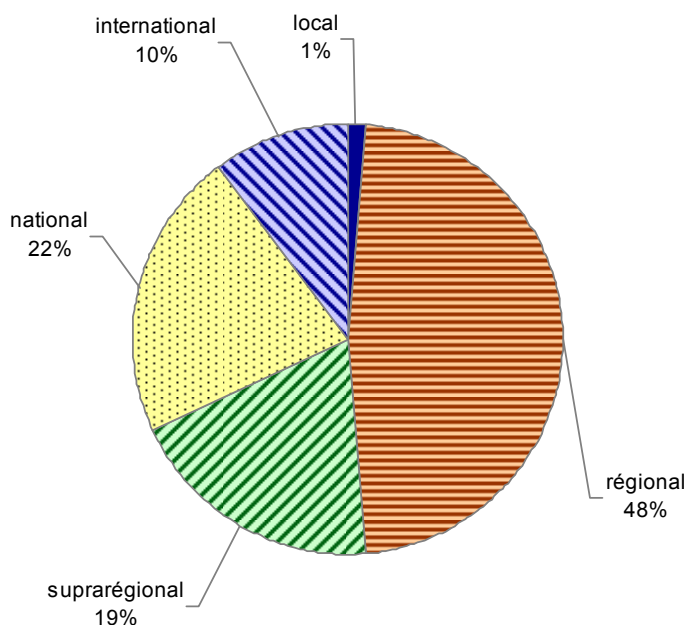
S.4.2 Contenu innovant

Regio Plus souhaite soutenir des projets innovants et à caractère modèle, afin de renforcer la compétitivité des régions. Soutient-on des projets novateurs via Regio Plus ?

Le contenu innovant d'un projet est compris comme son degré novateur. Il faut en ce sens différencier les niveaux concernés :

- Local : un projet présente un aspect novateur, encore inédit dans la commune de localisation du projet, ou dans une commune voisine.
- Régional : nouveauté pour une partie du canton, ou tout le canton.
- Suprarégional : aspect novateur pour une partie du pays (p.ex. Suisse orientale).
- National : encore inédit en Suisse.
- International : avec le projet, c'est une première mondiale qui est réalisée.

Graphique 8: Aspect novateur des projets



Total: 78 projets.

Source: Dépouillement des rapports finaux. Le degré d'innovation résulte du jugement émis par les directeurs de projets eux-mêmes.

Le dépouillement des rapports finaux (cf. Graphique 8) ainsi que le questionnaire adressé aux porteurs de projet montrent que Regio Plus a soutenu, pour près de la moitié, des projets présentant un degré novateur de niveau suprarégional.

Conclusion : Afin de pouvoir valoriser les potentiels régionaux inutilisés, il est essentiel de réaliser des idées novatrices. En ce sens, l'évaluation montre que Regio Plus a soutenu des projets adé-

quats, soit ceux qui pouvaient être considérés comme novateurs. Cependant, la part des projets dont le degré innovant ne se situe « que » au niveau régional est encore conséquente. Dans l'optique d'une approche *bottom-up*, cela est positif en raison de la proximité au terrain recherchée. Mais dans le cadre de la Nouvelle politique régionale, la priorité sera clairement donnée à des projets avec un rayonnement suprarégional.

S.4.3 Réalisation des objectifs

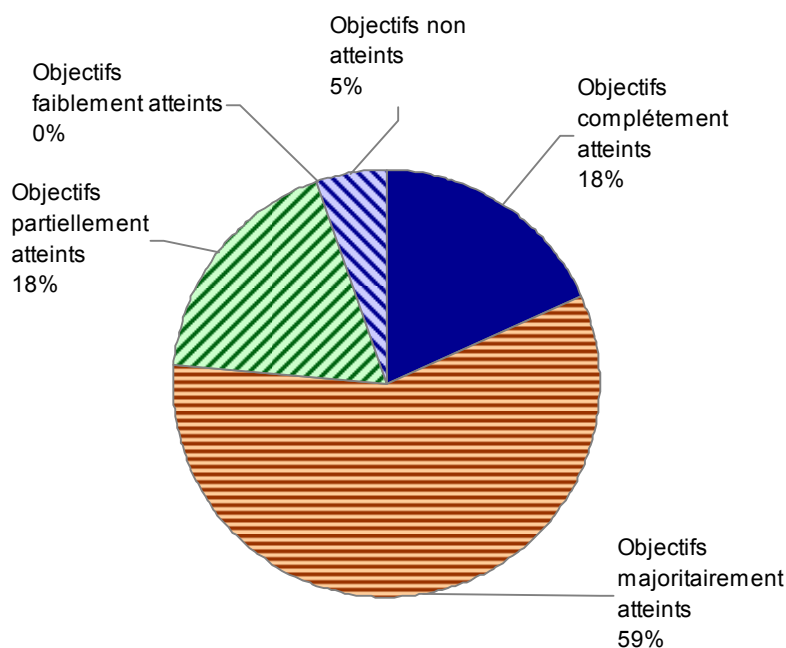
Les différents projets poursuivent des buts très variés. Les projets atteignent-ils les objectifs qu'ils se sont fixés ?

Les objectifs des projets sont aussi variables que les projets eux-mêmes :

- la plupart des objectifs sont en relation directe avec l'idée de projet : on cherche ainsi à commercialiser un produit, améliorer la notoriété d'une région, mettre sur pied un système unitaire de prix pour les hôtels d'une même région, revaloriser une ancienne infrastructure, etc.
- un autre groupe de projets vise les *outcome* de ces derniers : la collaboration entre les acteurs de différentes communes ou la collaboration de l'artisanat local doit être améliorée ; de nouveaux produits doivent être commercialisés avec succès.
- des objectifs sont également poursuivis au niveau *impact* : grâce aux projets, des emplois doivent être maintenus ou créés, ou la valeur ajoutée d'une région doit être augmentée.

Le Graphique 9 présente une vue d'ensemble des différents buts poursuivis par les projets.

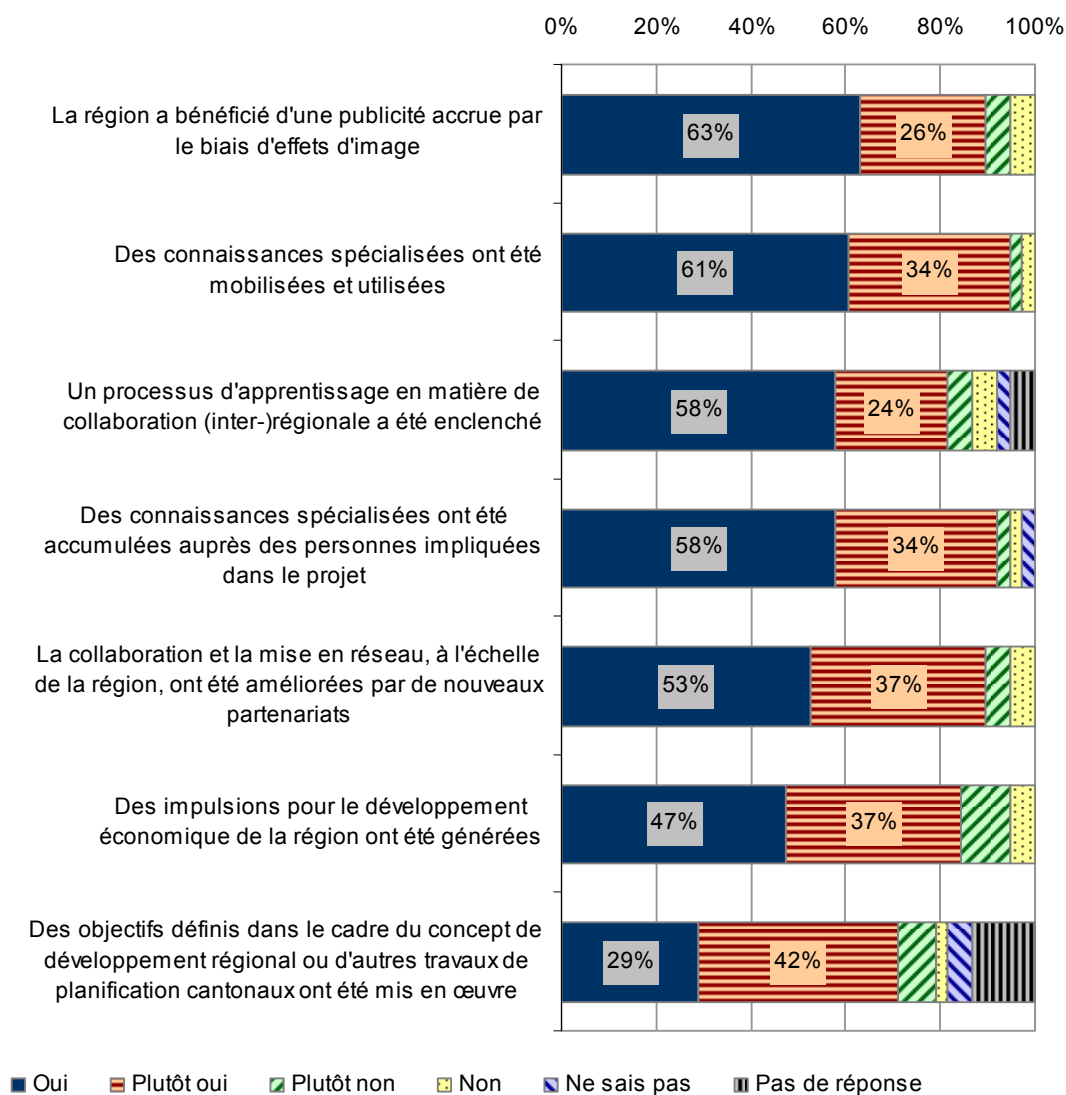
Graphique 9: Réalisation des objectifs



Total: 38 réponses. Source: questionnaire auprès des porteurs de projet.

Les objectifs poursuivis par les différents projets sont très hétérogènes, mais le degré de réalisation de ces objectifs est jugé positif tant par les porteurs de projet (questionnaire) que par les directeurs de projet (dépouillement des rapports finaux). En conséquence, les évolutions induites indirectement, par les effets produits par les projets, sont également jugées positivement (Graphique 10).

Graphique 10: Evolutions induites par le projet



Total: 38 réponses.

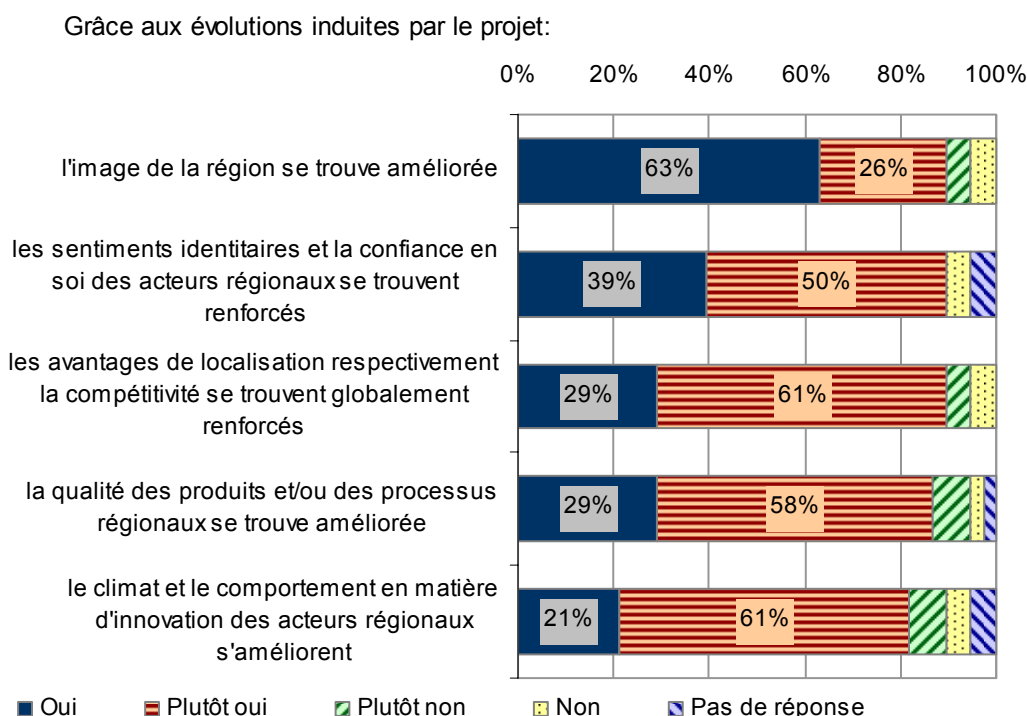
Source: questionnaire auprès des porteurs de projet.

Les projets ont majoritairement atteint leurs objectifs et contribué par leurs effets à promouvoir l'attractivité de la place économique. Comme le montre le Graphique 11, les effets produits renforcent dans la plupart des cas l'attractivité et la compétitivité du lieu : pour la moitié des projets concernés par le questionnaire, il est fait état d'une nette amélioration de l'image de la région. Les

autres indicateurs montrent en général une amélioration dans la majorité des régions, la part des réponses « oui » et « plutôt oui » représentant 70% et plus.

En revanche, la part plutôt faible des « oui » dans la partie inférieure du Graphique 11 met en évidence la difficulté de démontrer l'influence de projets Regio Plus sur des facteurs tels que l'avantage de localisation, la qualité des produits ou des processus, ainsi que le climat ou le comportement en matière d'innovation. Cela peut être imputé à des problèmes de mesure, mais également au fait, déjà évoqué au chapitre S.2, qu'on ne doit pas s'attendre pour ces indicateurs, de la part d'un programme d'impulsion de la taille de Regio Plus, à des changements spectaculaires.

Graphique 11: Amélioration de l'attractivité et de la compétitivité de la région grâce aux évolutions induites par le projet



Total: 38 réponses.

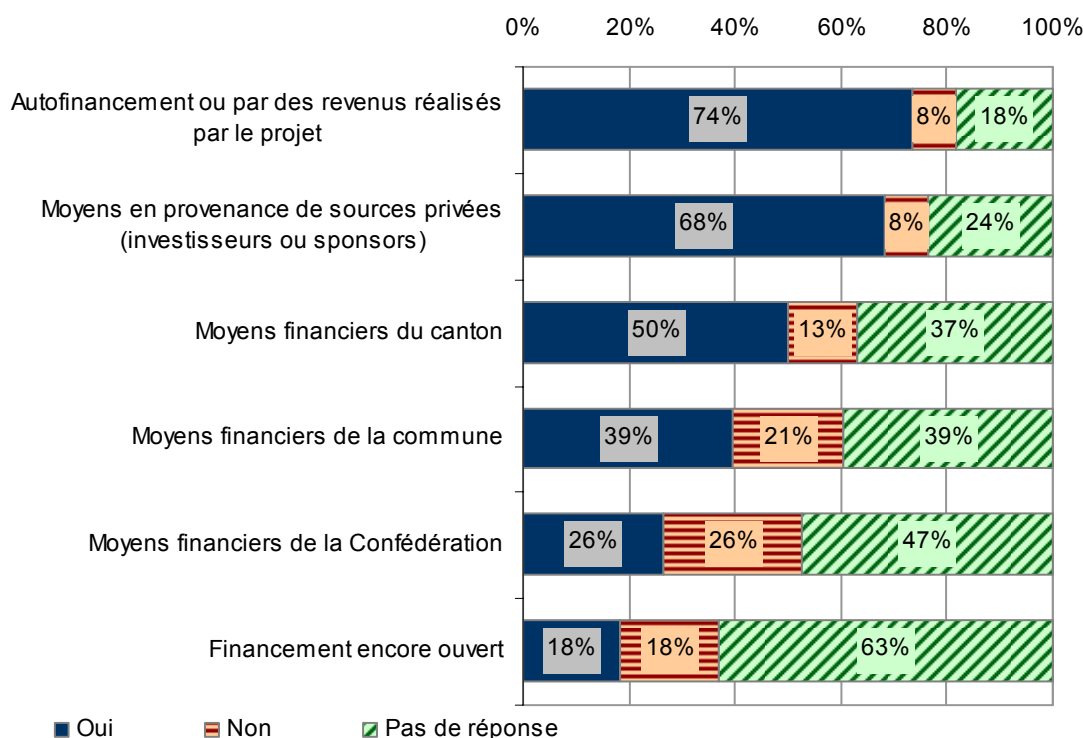
Source: questionnaire auprès des porteurs de projet.

Conclusion : L'objectif d'ordre supérieur de Regio Plus est de créer les conditions nécessaires au soutien de l'évolution structurelle en milieu rural. Ces conditions sont créées par Regio Plus. Comme le montre le Graphique 11, différents éléments relevant de ces conditions cadres ont été tendanciellement améliorés. On notera que seul un des cinq effets – soit l'image de la région – a reçu un « oui » clair de la part de la majorité des porteurs de projets interrogés, jugeant que les effets produits par les projets Regio Plus ont réellement amélioré la situation. Tous les autres aspects liés à l'attractivité, respectivement à la compétitivité sont considérés comme n'apportant « seulement » qu'une amélioration tendancielle.

S.4.4 Durabilité et autonomie financière

Les projets Regio Plus sont (co-)financés par le secteur public via la Confédération (contribution Regio Plus), le canton et éventuellement la commune. Les projets sont-ils économiquement viables, peuvent-ils se poursuivre sans appuis financiers de la part du secteur public ?

Graphique 12: Structure de financement subséquent au programme



Total: 38 réponses.

Source: questionnaire aux porteurs de projet.

La poursuite du projet est une condition sine qua non quant à sa durabilité. En cela, le bilan de Regio Plus est extrêmement positif : plus de 80% des projets se poursuivent après la période de financement octroyé Regio Plus.

Le financement subséquent au soutien accordé par Regio Plus se base dans la plupart des cas sur un mélange de différentes sources. Seuls neuf des 38 projets investigués ne recourent pas à des financements provenant du secteur public (soit avec des financements ou rentrées financières propres, ou des financements privés). Quatre de ces projets appartiennent au cluster Développement de destinations; les autres sont répartis sur les clusters Spécialités régionales, Chemins touristiques, respectivement Autres projets.

D'une manière générale, de nombreux projets nécessitent encore l'aide du secteur public une fois la période de financement Regio Plus terminée. Considérant le fait que la plupart des projets Regio

Plus présentent des caractéristiques de biens publics (p.ex. les parcs naturels, les chemins touristiques, mais également des projets se situant en amont du marché, comme les centres de compétences), ce constat n'est pas étonnant et/ou problématique. Mais il ramène à la réalité les personnes qui auraient des attentes trop élevées en matière de viabilité économique de ce type de projets.

Les financements publics à la suite des contributions Regio Plus sont utilisés aux fins suivantes :

- Approfondissement ou élargissement des activités initiales
- Création ou entretien d'un réseau
- Recherche et formation (continue)
- Tâches administratives
- Construction d'infrastructures, commercialisation

Conclusion: Une minorité de projets est financièrement autonome après la période de financement Regio Plus. Une raison majeure à cela est le nombre important de projets dont les services relèvent du domaine (semi-)public. D'un point de vue économique, il est facile à comprendre que les projets de cette nature nécessitent en permanence un soutien financier de la part du secteur public (Confédération, cantons et communes. Pour les projets dits « proches du marché », les perspectives d'autofinancement sont fondamentalement meilleures. Mais les informations récoltées par rapport aux cinq projets du cluster Spécialités régionales ne confirment pas (encore) ce constat : de ces cinq, seul un projet peut poursuivre ses activités sans financement public. A moyen et long terme, les besoins de soutien financier doivent impérativement diminuer, car l'argument que l'aide concerne des projets situés en amont du marché perd avec le temps de sa pertinence.

Cependant, une accession trop rapide au statut de projet autonome financièrement peut également susciter des interrogations : plus vite un projet est viable économiquement, plus on est en droit de se poser la question du bien fondé d'une contribution de l'Etat. Un tel projet aurait pu être financé à 100% dès le départ par le secteur privé.

D'un point de vue global, on constate que beaucoup de projets Regio Plus proposent des biens ou des services relevant du domaine (semi-)public. Corollaire à cela, un soutien durable de la part du secteur public est nécessaire. Malgré tout, beaucoup de projets parviennent à un certain degré d'autonomie financière en ce sens qu'une partie des rentrées proviennent de recettes liées au projet.

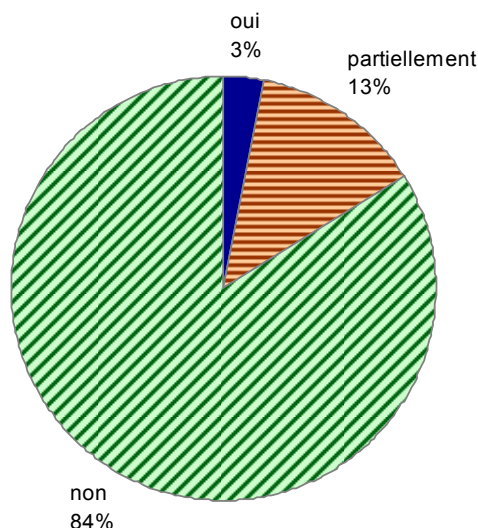
S.4.5 Effets d'aubaine

Les effets susmentionnés sont-ils réellement à mettre au crédit de Regio Plus, ou les projets auraient-ils tout de même vu le jour sans le concours de Regio Plus ?

84% des projets n'ont pu être mis en œuvre que grâce à l'apport de Regio Plus. La question de savoir si l'ampleur du soutien de Regio Plus était adéquate reste par contre sans réponse. Les effets d'aubaine apparaissent également lorsqu'une contribution moins élevée aurait également

suffi en vue de la réalisation du projet. En ce sens, il ne peut être répondu que partiellement à la question concernant les effets d'aubaine.

Graphique 13: Possibilité de mise en œuvre du projet sans contribution de Regio Plus



Total: 38 réponses.

Source: questionnaire aux porteurs de projet.

Conclusion : Le constat que pratiquement tous les projets n'ont pu être réalisés que grâce au programme Regio Plus est un fait positif. D'une manière générale, lors de subventionnements ou de financements de démarrage, on constate le plus souvent d'importants effets d'aubaine qui portent atteinte aux effets.⁵ Ce résultat confirme les constats établis au chapitre S.4.4: une majorité des projets continue à dépendre de financements issus du secteur public. Ceci justifie le fait que ces projets n'ont pu être initiés qu'au travers du soutien de Regio Plus. Ce constat, en principe positif, ne permet cependant pas de tirer des conclusions quant à l'existence ou non d'effets d'aubaine liés à la hauteur de l'aide apportée.

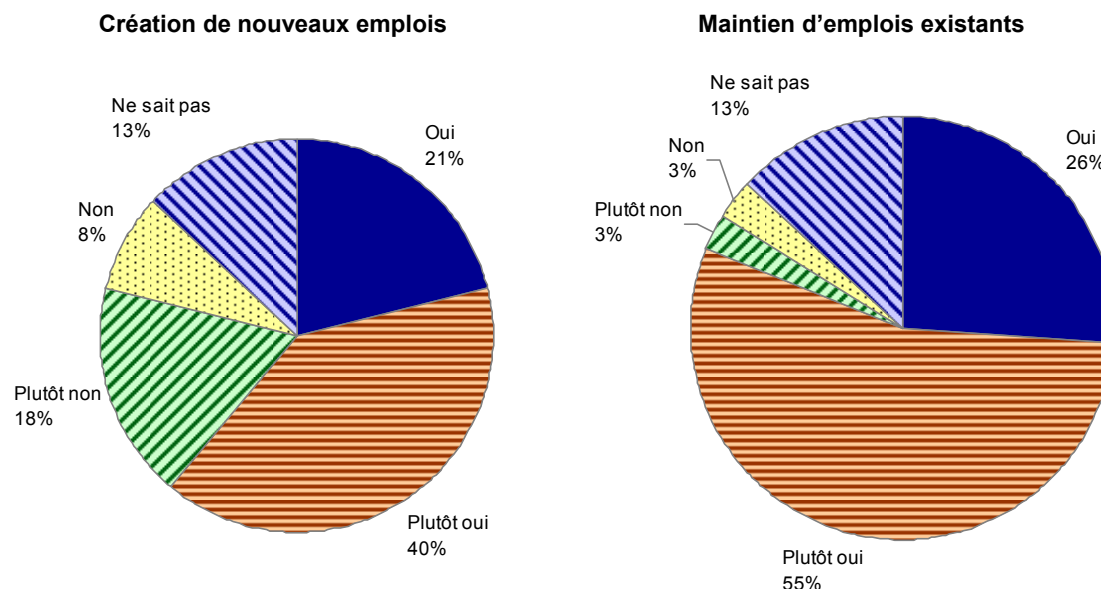
S.5 Impact: soutien au changement structurel

L'*impact* désigne les effets de Regio Plus dans un sens large ; il comprend les effets qui sont (devraient être) induits par les résultats de l'*outcome*. Comme mentionné au chapitre S.2, il s'agit avant tout du maintien ou de la création d'emplois ainsi que de la création de valeur ajoutée dans les régions où sont localisés des projets Regio Plus.

⁵ Dans le cas des aides financières pour la garde d'enfants (financement initial de la Confédération), l'effet d'aubaine est estimé à environ 50%. Cf. Ecoplan (2005), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Impacts., p. 14.

Les enseignements du chapitre S.4 montrent que Regio Plus a créé de bonnes conditions pour l'aide à l'évolution structurelle en milieu rural. Ces conditions suffisent-elles pour améliorer le taux d'activité dans ces régions ou d'y augmenter les valeurs ajoutées ?

Graphique 14: Emplois



Total: 38 réponses.

Source: questionnaire aux porteurs de projet.

Pour seulement 21%, respectivement 26% de tous les projets la réponse est clairement « oui » à la question de savoir si, grâce au projet, de nouveaux emplois ont été durablement créés, respectivement maintenus. Dans la plupart des cas – comme on pouvait s'y attendre au vu du chapitre S.2 – il est difficile d'établir une relation claire du type « projet Regio Plus => effet sur l'emploi ». En raison de ces incertitudes, il n'est pas possible de quantifier les emplois créés de façon fiable.

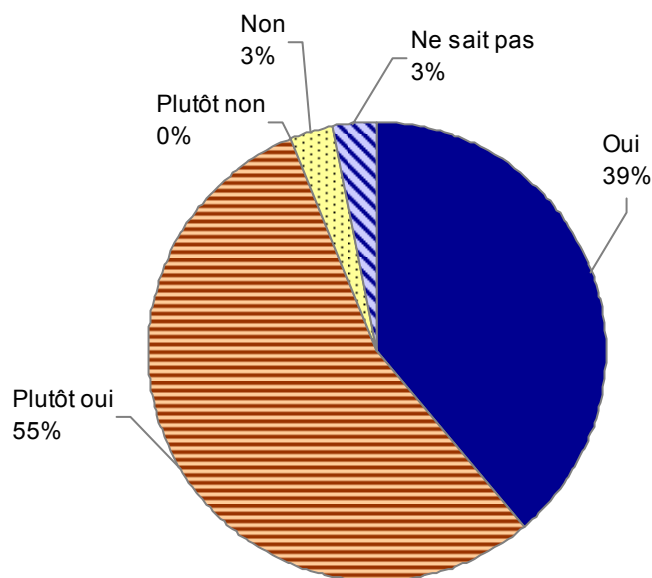
En considération de projets généralement de petite taille, il paraît démesuré de vouloir créer des emplois durables au travers de Regio Plus ; bien plus souvent, la volonté première est de sauvegarder des emplois. Près de 80% des porteurs de projet disent avoir pu maintenir des places de travail. Toutefois, on se heurte ici également à l'incertitude quant au lien de causalité « projet => emplois » : c'est ainsi que la grande majorité des porteurs de projet répondent « plutôt oui ».

Si l'on s'intéresse à l'ampleur de valeurs ajoutées créées grâce aux projets Regio Plus, on constate tout comme pour les emplois que ces effets sont difficilement quantifiables. Les valeurs énoncées varient entre un demi million et 10 à 20 millions CHF.⁶ Les aspects qualitatifs ne permettent pas

⁶ Pour comparaison: valeurs ajoutées brutes (VAB) pour la Suisse: CHF 450 mia., VAB Safiental: CHF 20 mio., VAB Binntal: CHF 24 mio. Source: Stupäck Silvia, Kumin David, 2006, Wertschöpfung und Investitionen. St. Gallen: FWR-HSG (NFP 48).

non plus de se faire une idée plus précise. D'une manière générale, il est difficile de tirer des conclusions quant à l'influence des projets sur la valeur ajoutée régionale. On constate simplement que les projets augmentent de manière tendancielle la valeur ajoutée.

Graphique 15: Augmentation de la valeur ajoutée de la région



Total: 38 réponses.

Source: questionnaire aux porteurs de projet.

Conclusion : Il est difficile d'influencer le changement structurel, même si grâce à Regio Plus les conditions y nécessaires (*outcomes*) ont été créées. Les effets (*impacts*) de Regio Plus montrent une tendance allant dans la bonne direction. Toutefois, les effets sont trop faibles pour modeler significativement le changement structurel dans les régions concernées par les projets. Ce constat, a priori négatif, doit être relativisé : on ne peut pas attendre, de la part d'un programme d'impulsion doté de 65 mio. CHF répartis sur 10 ans, des effets substantiels en faveur d'une augmentation de valeurs ajoutées. Ce d'autant plus que les projets Regio Plus, dans bien des cas, sont comparativement petits et leur durée d'existence encore restreinte pour pouvoir observer des effets au niveau des *impacts*.

Des projets plus grands seraient-ils plus à même de venir durablement en aide à l'évolution structurelle d'une région ? Partant de l'hypothèse que la diversité représente un facteur important dans la réussite économique, on peut penser que la réalisation dans une région de plusieurs projets de taille moyenne serait la voie la plus appropriée (dans le cadre des moyens à disposition) pour atteindre l'objectif ambitionné, soit d'« influencer et aider à l'évolution structurelle ».

S.6 Autres domaines thématiques évalués

S.6.1 Evaluation de la mise en œuvre

La décennie d'expériences avec Regio Plus a conduit à une procédure qui se distingue par sa simplicité et qui peut prendre appui sur nombre d'outils d'aide à la mise en œuvre.⁷ Ces aides sont jugées utiles dans la phase de montage de projet, mais également pour l'accompagnement du projet ainsi que pour le controlling. Un élément central est constitué par le point de contact du SECO, qui rend possible des contacts personnalisés et qui coordonne également la collaboration avec les autres services. D'une manière générale, les utilisateurs du programme se disent très satisfaits du soutien proposé.

S.6.2 Evaluation des mesures d'accompagnement

Concernant les mesures d'accompagnements, les outils basés sur l'écrit ont autant d'importance que ceux privilégiant les échanges oraux.⁸ Malgré l'offre conséquente, il n'existe qu'un faible échange entre les équipes de projets au sujet des connaissances en matière de processus. Ceci peut s'expliquer par le fait que les projets (une partie du moins) se trouvent en situation de concurrence.

La question de l'utilité du pool d'experts reste ouverte. Dans la configuration actuelle, le pool d'experts n'est que rarement utilisé puisque, sous sa forme actuelle, il ne répond pas à la demande.

S.6.3 Coopération internationale avec l'initiative communautaire LEADER+ de l'UE

Depuis 2003, les projets Regio Plus, nouveaux ou en cours, ont eu la possibilité de collaborer avec un partenaire issu de l'UE et dont le financement était assuré par LEADER+. En tout, ce sont huit projets qui ont profité de cette opportunité. Tous sont des projets en cours, aucun projet n'a été initié dans ce sens. Les projets pilotes ont montré la faisabilité technique (procédure d'octroi et de mise en œuvre) ainsi que l'existence d'une demande en faveur de telles collaborations, tant du côté de l'UE que de la Suisse. A ce stade, ces projets sont encore en cours (état automne 2007).

Une coopération internationale est souhaitable pour les raisons suivantes :

- Atteinte d'une masse critique (taille du projet)
- Pénétration de marchés étrangers
- En cas de manque de connaissances spécialisées en Suisse.

⁷ Grille pour la description du projet, grille pour la rédaction de rapports, formulaires standards, marche-à-suivre.

⁸ Les mesures d'accompagnement Regio Plus sont : Homepage Regio Plus, Newsletter, Info-Bulletin, pool d'experts, groupes d'échange ainsi que les séminaires Regio Plus.

Dans le cadre de ces coopérations, c'est en premier lieu du travail conceptuel qui est effectué, comme le développement de programmes de qualification.

S.7 Regio Plus et la Nouvelle politique régionale de la Confédération

S.7.1 Regio Plus et NPR: points communs

Le programme Regio Plus présente de nombreuses similitudes avec la Nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR). Les caractéristiques centrales suivantes de la NPR répondent également à l'approche préconisée par Regio Plus⁹ :

- la promotion de la compétitivité des régions doit se faire au travers de la croissance et de l'innovation.
- ce sont les processus d'innovations qui sont en particulier soutenus soit, entre autres, l'accès aux savoir-faire, les réseaux et la collaboration.
- le processus découle d'une logique « *bottom-up* » ; des projets se trouvent initiés par des entrepreneurs, respectivement des innovateurs locaux.

Comme le montrent ces similitudes, la structure et l'idée de base de Regio Plus recoupent les orientations principales de la NPR. Deux changements d'importance sont toutefois à signaler, qui ne touchent cependant pas au contenu. D'une part, les futurs projets devront être ancrés dans une stratégie cantonale de développement et mis en œuvre à une échelle supérieure (des projets entre différentes régions, respectivement transfrontaliers) afin de justifier d'une compétitivité des projets au niveau international. D'autre part, la mise en œuvre sera prise en charge par les cantons.

S.7.2 Projets pilotes de la NPR et Regio Plus : comparaison des effets

Afin de recueillir de premières expériences avec la NPR, la Confédération a choisi 16 projets pilotes. Ceux-ci ont été évalués scientifiquement sur mandat du SECO.¹⁰ Comme énoncé au chapitre S.7.1, les contenus de Regio Plus et de la NPR sont proches. On constate que les effets des projets pilotes sont jugés de façon similaire aux effets de Regio Plus de la présente évaluation. Le Tableau 1 montre les points de comparaison les plus importants :

⁹ Cf. BHP Brugger und Partner AG, Nouvelle politique régionale (2003), p. 12.

¹⁰ Infrac (2007), Evaluation der Pilotprojekte Neue Regionalpolitik.

Tableau 1: Comparaison des résultats des deux évaluations

	Evaluation Regio Plus	Evaluation projets pilotes NPR
<i>Outcome</i>	Atouts identifiés: <ul style="list-style-type: none"> – Mise en réseau et collaboration – Contenu innovant des projets – Réalisation des objectifs des projets – Amélioration de l'image et du sentiment identitaire 	Atouts identifiés: <ul style="list-style-type: none"> – Meilleures dispositions à la coopération (également en dehors du projet) – Conscience régionale renforcée Aspects problématiques: <ul style="list-style-type: none"> – Utilité rarement reconnue du public cible (entreprises) – Prestations rarement utilisées plus d'une fois par le public cible (entreprises)
Durabilité financière	La plupart des projets auront aussi à l'avenir besoin de financements publics. <ul style="list-style-type: none"> – Justifié lorsqu'il s'agit de biens publics (p. ex. parcs naturels) – Problématique en cas de projets « proches du marché » (p. ex. spécialités régionales) 	La plupart des projets auront aussi à l'avenir besoin de financements publics. <ul style="list-style-type: none"> – Biens publics : cf. Regio Plus – Projets au bénéfice d'une branche : on s'attend à ce que le secteur privé soutienne ce genre de projets. Evaluation encore impossible en ce moment.
Effets d'aubaine	De réels effets d'aubaines n'ont pas pu être constatés.	Les projets/programmes n'auraient pas pu être initiés, du moins pas sous cette forme, sans une aide au démarrage de la Confédération.
<i>impact</i>	Aide à l'évolution structurelle au travers d'emplois nouveaux resp. maintenus ainsi qu'au travers l'augmentation de la valeur ajoutée n'a pu être constatée que chez quelques projets et non pas en général. Raisons : cf. projets pilotes de la NPR.	Au moment de l'évaluation, il n'était pas possible de faire des estimations quant à une augmentation de la valeur ajoutée ou au renforcement de la compétitivité. Raison : <ul style="list-style-type: none"> – Courte durée de vie des projets – Moyens financiers restreints – La superposition de différents facteurs rend la compréhension des effets plus difficile.

Source : Projets pilotes NPR: Infrac (2007), Evaluation der Pilotprojekte Neue Regionalpolitik.

Le fondement des projets Regio Plus et des projets pilotes de la NPR étant similaire, les effets évalués sont naturellement très proches : au niveau des effets directs des projets (*outcome*), les effets induits peuvent être démontrés et sont comparables du point de vue du contenu. La contribution des projets aux objectifs d'ordre supérieur (*impact*) ne peut par contre que difficilement être mis en évidence dans les deux évaluations.

S.8 Conclusion

Pour pouvoir tirer une conclusion des effets de Regio Plus, il faut différencier les prestations, respectivement les effets directs (*outcome*) et la réalisation des objectifs d'ordre supérieur (*impact*). Pour l'évaluation de Regio Plus, l'*outcome* est prioritaire puisque le programme cherche à agir à ce niveau-là, afin de mettre en place les conditions nécessaires à la mise en œuvre des objectifs d'ordre supérieur.

Prestations et effets directs des projets

Les prestations des projets Regio Plus et leurs effets directs (*outcome*) concernent, entre autres, la mise en œuvre, la nature des projets soutenus, la réalisation des objectifs spécifiques aux projets, le financement des projets et les mesures d'accompagnement. En considération de ces aspects, un bilan positif peut être dressé :

- Les projets sont soutenus là où les acteurs agissant depuis la base lancent des idées et cherchent à les concrétiser. Pour cette raison, les projets relèvent de thématiques très différentes et présentent dans la plupart des cas des aspects considérablement novateurs (innovation).
- Les projets rencontrent un large soutien et sont en général également bien ancrés auprès des acteurs privés. Ainsi, de nouveaux réseaux et de nouvelles formes de collaborations ont pu être créés et utilisés. Ce faisant, des conditions importantes à l'utilisation de potentiels régionaux ont été mises en place.
- La plupart des projets ont été réalisés ; il n'y a eu que peu d'abandons. Les objectifs fixés par les projets sont dans la plupart des cas majoritairement atteints.
- La durabilité des projets est jugée positive : après la période de financement Regio Plus, la plupart des projets se poursuivent, sous la même forme ou légèrement modifiés.
- Presque tous les projets n'ont pu être réalisés que grâce au soutien de Regio Plus ; concernant l'initiation de projets, aucun effet d'aubaine notable n'a pu être constaté.
- La mise en œuvre de Regio Plus est considérée comme étant légère et adéquate. Aucune critique importante n'a pu être relevée.
- Les mesures d'accompagnement sont utilisées par les directeurs et porteurs de projets. Cependant, la forme actuelle du pool d'experts ne convainc guère. Aussi, cette offre n'est que peu sollicitée.

La majorité des projets n'atteint pas une autonomie financière complète à la suite du soutien Regio Plus, et doit – en complément de différentes sources – recourir à des financements émanant du secteur public. D'un point de vue économique, cela est admissible pour des projets offrant des biens (semi-)publics, comme les parcs naturels, ou s'inscrivant en amont du marché. Mais il existe également des projets plus proches du marché – par exemple les spécialités régionales – pour lesquels le financement devrait petit à petit être assuré par les entreprises impliquées. Il semble toutefois que certains projets relevant de la catégorie des spécialités régionales se trouvent encore dans la phase de construction lorsque la contribution Regio Plus prend fin, ou alors, qu'ils n'intègrent pas suffisamment les données du marché pour déboucher à terme sur un autofinancement.

D'une manière générale, au travers de Regio Plus, on constate que les conditions nécessaires ont été créées afin de pouvoir soutenir les objectifs d'ordre supérieur de la politique régionale (au niveau *impact*).

Degré de réalisation des objectifs d'ordre supérieur

Le maintien ou la création d'emplois se vérifie avant tout auprès des grands projets. En ce sens, la majorité des projets Regio Plus sont trop petits pour pouvoir mesurer des effets sur l'emploi. C'est pourquoi, même si de bonnes conditions ont pu être créées avec Regio Plus, on ne peut qu'estimer des effets positifs sans réellement pouvoir les démontrer. Ceci est en particulier valable pour les effets indirects (effets multiplicateurs).

On ne saurait toutefois négliger d'autres effets non quantifiables mais de nature qualitative (image d'une région, amélioration du climat innovant, amélioration de la qualité des produits ou services régionaux). Ils ont des effets positifs sur l'attractivité et la compétitivité des régions et influencent de la sorte l'évolution structurelle. Même si la contribution est limitée, au vu de la comparaison entre moyens financiers engagés et espace soutenu.

Ainsi, le degré de réalisation de l'objectif « emplois » et « valeur ajoutée » n'a pas pu être mesuré pour le programme Regio Plus dans son intégralité ni pour les projets soutenus jusqu'à présent. On peut toutefois douter du fait que les indicateurs « emplois » et « valeur ajoutée » soient réellement adéquats pour évaluer les effets d'un programme de l'envergure de Regio Plus. La chaîne de causalité du projet Regio Plus jusqu'à la création supplémentaire de valeur ajoutée est trop longue et complexe pour pouvoir juger de manière fiable de l'influence réelle de Regio Plus. Au vu du volume financier de Regio Plus (69 mio. CHF répartis sur plus de 10 ans et pour toute la Suisse), les facteurs externes dominent.

Pour répondre à la « volonté de mesure », on pourrait être tenté de ne promouvoir que les grands projets à l'avenir, dont les effets sont plus facilement identifiables. Il existe cependant une multitude de raisons pour soutenir des petits projets aussi dans le futur :

- même si les projets sont trop petits pour mesurer les effets, on estime qu'ils présentent un bon rapport coût-bénéfice.
- les petits projets, ou les projets réalisés par étapes, invitent plus facilement les financeurs à adopter une logique de *Venture Capital* et à soutenir ainsi des projets hautement novateurs et à risques, puisque les pertes restent limitées en cas d'échec.
- les petits projets, proches du terrain, participent d'un état d'esprit innovant et entrepreneurial de la part des acteurs et de la population de la région. Ils constituent ainsi un terreau important pour la mise sur pied de projets de plus grande envergure.

D'une manière générale, on constate que Regio Plus a réussi à obtenir des effets positifs dans bien des cas au niveau de l'*outcome*, ceci malgré les faibles moyens investis. Cela dit, si l'on met l'accent sur l'objectif d'ordre supérieur, soit une aide significative à l'évolution structurelle en milieu rural, que préconise le programme, il faut alors reconnaître que la barre est placée trop haute. Les effets constatés vont dans ce sens, mais doivent être relativisés au vu de la dotation financière de Regio Plus.