

SECO

EVALUATION PROJETS PILOTES NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE



INFRAS

Rapport final

Zurich, le 4 octobre 2007

Myriam Steinemann, Thomas von Stokar, Judith Trageser

1701A EVALUATION NRP-PILOTPROJEKTE SCHLUSSBERICHT-FINAL

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
CASE POSTALE
CH-8027 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERNE

WWW.INFRAS.CH

SOMMAIRE

RÉSUMÉ 5

ZUSAMMENFASSUNG	8
RIASSUNTO	11
1. CONTEXTE ET OBJECTIF	14
1.1. OBJECTIF	15
1.2. OBJET DE L'ÉVALUATION	15
1.3. METHODOLOGIE	17
2. VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS PILOTES	18
3. EFFETS ET FACTEURS DE REUSSITE	25
3.1. EFFETS	25
3.1.1. Changement de comportement des groupes-cibles (outcome)	25
3.1.2. Contribution aux objectifs supérieurs (impact)	26
3.1.3. Durabilité des programmes et projets	26
3.2. FACTEURS DE REUSSITE	28
4. ENSEIGNEMENTS POUR LA NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE	31
4.1. CONCEPTION	31
4.1.1. Adhésion aux orientations de la NPR	31
4.1.2. Compatibilité avec les orientations de la NPR	32
4.1.3. Enseignements pour les programmes de mise en œuvre	34
4.2. MISE EN ŒUVRE	35
4.2.1. Rôle des cantons et des régions	35
4.2.2. Accompagnement, contrôle de l'exécution et des résultats	36
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	38
ANNEXES	43
ANNEXE 1: ENTRETIENS AVEC LES PARTENAIRES	43
ANNEXE 2: QUESTIONS INTERVIEW PROJETS-PILOTES NPR	44
BIBLIOGRAPHIE	46

RÉSUMÉ

But

En 2006, la Confédération a décidé de réorienter la politique régionale de la Suisse à partir de 2008 sur le plan institutionnel et du contenu. Dans l'optique de cette nouvelle politique régionale (NPR), elle a invité les cantons en 2003 à lancer des projets pilotes afin de tester les nouvelles approches de la NPR. La présente évaluation dresse un tableau des expériences réalisées dans le cadre de ces projets pilotes et des enseignements que l'on peut en tirer pour la future mise en œuvre de la NPR. Elle se fonde pour l'essentiel sur l'analyse de documents, sur les entretiens menés en mai et juin 2007 avec 18 responsables de la Confédération, des cantons et de projets.

Projets soutenus

Depuis juillet 2004, la Confédération a soutenu 13 projets et 3 programmes pilotes cantonaux pour un montant global de 10,2 millions de francs, soit près de 30% du coût global des projets, qui s'élève à 34,6 millions de francs. Les contributions privées se sont montées à 9%. Dans l'ensemble, les projets correspondent bien aux contenus et thèmes de la promotion prévus dans les programmes pluriannuels de la NPR. Les priorités thématiques portent sur le transfert de connaissances dans les systèmes industriels de valeur ajoutée et sur le tourisme. Une grande partie des prestations ont été fournies au niveau conceptuel, ce qui est compréhensible compte tenu de la réorientation de la politique régionale et du peu de recul vis-à-vis des projets pilotes. En outre, à ce jour, très peu de produits ont pu être lancés sur le marché.

Résultats

Il est difficile pour l'heure de déterminer dans quelle mesure les projets pilotes ont atteint leur objectif. De plus, on manque de recul en raison de la jeunesse des projets et nombreux sont ceux qui n'ont pas encore dépassé le stade conceptuel. Selon les personnes interrogées, la plupart des projets n'auraient guère eu de chance de voir le jour – du moins sous cette forme – en l'absence d'un soutien de la Confédération.

Le principal objectif des projets pilotes était d'acquérir de l'expérience sur la nouvelle orientation de la politique régionale, d'engager un processus de changement dans les cantons et les régions et de préparer par là-même le terrain pour les futurs programmes de mise en œuvre. La quasi-totalité des intervenants interrogés estiment que les projets pilotes sont

très utiles. Les réponses des acteurs concernés et les résultats des différents ateliers attestent que les projets pilotes ont bien rempli leur mission. Les acteurs du domaine ont débattu de l'orientation de la NPR, développé et concrétisé des idées de nouveaux projets et gagné de l'expérience eu égard aux nouvelles formes de collaboration dans les régions, les cantons et avec la Confédération. Ils ont tiré des enseignements sur les expérimentations réussies ou moins bien réussies et partagé leurs expériences. Il apparaît également que la conception sur laquelle se fonde la NPR, déjà appliquée dans le cadre des projets pilotes, est véritablement appropriée et bénéficie d'un large soutien des cantons et des régions.

Enseignements pour les programmes de mise en œuvre

Les projets pilotes permettent de tirer les enseignements suivants pour les futurs programmes de mise en œuvre :

- › Il est judicieux et nécessaire de poursuivre la phase d'apprentissage durant les premières années de la NPR et d'expérimenter. Et si un projet échoue, il faut l'accepter.
- › Les projets qui réussissent reposent très souvent sur des concepts solides. Il conviendrait, dans le cadre des programmes de mise en œuvre, d'être suffisamment attentif à cet aspect pour la fixation du calendrier et la planification du budget des projets.
- › Les programmes de mise en œuvre sont un challenge pour les cantons qui doivent concrétiser les approches théoriques énoncées dans la NPR (principe de « base d'exportation », moteurs de la croissance, systèmes de valeur ajoutée) et les intégrer dans leur stratégie globale de développement économique. Il s'agira pour les cantons de fixer des priorités dans les domaines où ils attendent les impulsions économiques et les effets multiplicateurs les plus forts.
- › Pour que les innovations puissent « venir de la base », il faudra également que les cantons accordent une marge de manœuvre suffisante aux régions et aux responsables de projets.
- › Le management régional revêt une grande importance : les projets ne devraient pas être « administrés » mais lancés, accompagnés et soutenus.
- › Le bon fonctionnement des structures et des institutions contribue grandement au lancement et au succès des projets. Les projets visant à créer des structures et des institutions opérationnelles peuvent donc s'avérer des plus précieux et servir de multiplicateurs.
- › Les réseaux et – parfois aussi – les pôles de compétence (clusters) risquent de rester diffus et de ne pas déboucher sur des résultats concrets. Pour éviter cet écueil, il serait préférable que les projets de cette nature ne soient pas définis intrinsèquement mais, dans la mesure du possible, par les produits et résultats concrets générés par le réseau.

- › Rallier les entreprises à des projets restera un défi majeur, y compris dans le cadre des programmes de mise en œuvre. Le caractère le plus souvent public des projets et le peu de retombées directes posent problème (parasitisme). Il faut suggérer aux initiateurs de projets de déterminer précisément les besoins réels des entreprises et de les intégrer aux projets.
- › Les projets à grande échelle ou supracantonaux sont généralement plus complexes à réaliser. Mais, comme les programmes de mise en œuvre sont développés et soumis au nom des différents cantons, les projets supracantonaux envisagés dans le cadre de la NPR se heurtent à des difficultés supplémentaires plutôt qu'ils ne sont facilités. La Confédération se doit par conséquent d'inciter à une plus grande collaboration entre les cantons.

Lors de la conclusion de conventions-programmes avec les cantons, le SECO devra orienter les programmes de mise en œuvre dans la direction souhaitée. L'évaluation des programmes cantonaux de mise en œuvre devra avant tout porter sur la qualité de la stratégie et des structures de mise en œuvre.

Compte tenu du fait que le financement est un instrument de pilotage essentiel, le SECO devrait définir les règles de façon à orienter les incitations dans la direction souhaitée. Il conviendrait d'examiner par exemple si la durée de l'aide financière de départ doit systématiquement être la même ou si, pour des projets supracantonaux, il ne faudrait pas prévoir des encouragements financiers plus soutenus.

Il est primordial, y compris dans le cadre des programmes de mise en œuvre, de poursuivre les échanges entre les différents acteurs et de tirer les enseignements des expériences faites pour les intégrer aux projets. L'évaluation des programmes de mise en œuvre est d'une importance cruciale à cet égard. Il paraît judicieux de concevoir l'évaluation comme un processus d'accompagnement et de fournir le plus tôt possible aux cantons et aux responsables de projets un cadre définissant les exigences et les aides possibles.

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel

Der Bund hat im Jahr 2006 beschossen, die Regionalpolitik in der Schweiz ab 2008 inhaltlich und institutionell neu auszurichten. Im Hinblick auf diese Neue Regionalpolitik (NRP) hat der Bund im Jahr 2003 die Kantone eingeladen, Pilotprojekte zu lancieren, um die neuen Ansätze der NRP zu erproben. Die vorliegende Evaluation gibt Auskunft über die Erfahrungen, die im Rahmen dieser Pilotprojekte gemacht wurden, und über die Lehren, die daraus für die zukünftige Umsetzung der NRP gezogen werden können. Die Evaluation basiert im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen und Gesprächen mit 18 Verantwortlichen von Bund, Kantonen und Projekten im Mai und Juni 2007.

Geförderte Projekte

Der Bund hat seit Juli 2004 13 Einzelvorhaben und drei kantonale Pilotprogramme mit einem Beitrag von insgesamt CHF 10.2 Mio. unterstützt, was einem Anteil von rund 30% an den Gesamtkosten der Projekte von CHF 34.6 Mio. entspricht. Der Beitrag von Privaten betrug 9%. Die Projekte decken die in den Mehrjahresprogrammen für die NRP vorgesehene Gewichtung der Förderinhalte und -themen insgesamt gut ab. Die thematischen Schwerpunkte liegen beim Wissenstransfer in industriellen Wertschöpfungssystemen und beim Tourismus. Ein grösserer Teil der Leistungen wurde auf konzeptioneller Ebene erbracht, was angesichts der Neuausrichtung der Regionalpolitik und der kurzen Laufzeit der Pilotprojekte nachvollziehbar ist. Es wurden bisher auch kaum Produkte entwickelt, die auf dem Markt abgesetzt werden können.

Ergebnisse

Inwieweit die Pilotprojekte die angestrebten Wirkungen erreichen, lässt sich zurzeit kaum feststellen. Dazu ist die bisherige Laufzeit der Projekte zu kurz, und viele Projekte sind noch nicht über die Konzeptphase hinaus gelangt. Gemäss Aussagen der Befragten wären die meisten Projekte ohne Unterstützung des Bundes zumindest in dieser Form kaum realisiert worden.

Der Zweck der Pilotprojekte lag primär darin, Erfahrungen mit der neu ausgerichteten Regionalpolitik zu sammeln, in den Kantonen und Regionen einen Wandlungsprozess auszulösen und damit das Feld für die zukünftigen Umsetzungsprogramme vorzubereiten. Aus der Sicht praktisch aller befragten Akteure haben sich die Pilotprojekte als sehr wertvoll erwie-

sen. Die Gesprächsaussagen der beteiligten Akteure und die Ergebnisse aus den verschiedenen Workshops weisen darauf hin, dass die Pilotprojekte ihren Zweck gut erfüllt haben: Die Akteure haben sich mit der Stossrichtung der NRP auseinandergesetzt, Ideen für neue Projekte entwickelt und umgesetzt und Erfahrungen mit neuen Zusammenarbeitsformen in den Regionen, den Kantonen und mit dem Bund gesammelt. Sie haben Erkenntnisse über die erfolgreiche und weniger erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung von Projekten gewonnen und ausgetauscht. Es hat sich auch gezeigt, dass das Konzept, das der NRP zugrunde liegt und bereits in den Pilotprojekten angelegt war, grundsätzlich geeignet ist und in den Kantonen und Regionen auf eine hohe Akzeptanz stösst.

Erkenntnisse für die Umsetzungsprogramme

Für die kommenden Umsetzungsprogramme lassen sich aus den Pilotprojekten folgende Lehren ziehen:

- › Es ist sinnvoll und notwendig, die ersten Jahre der NRP weiterhin als Lernphase zu nutzen und Neues auszuprobieren. Dass dabei auch einmal ein Projekt scheitern kann, ist in Kauf zu nehmen.
- › Erfolgreiche Projekte kommen selten ohne solide Konzepte aus. Im Rahmen der Umsetzungsprogramme sollte diesem Aspekt bei der Zeit- und Budgetplanung der Projekte ein ausreichendes Gewicht beigemessen werden.
- › Mit den Umsetzungsprogrammen sind die Kantone gefordert, die theoretischen Ansätze, wie sie in der NRP formuliert sind – Exportbasisansatz, Wachstumsmotoren, Wertschöpfungssysteme –, zu konkretisieren und in ihre generelle Wirtschaftsentwicklungsstrategie einzubetten. Dabei wird es darum gehen, Prioritäten auf jene Bereiche zu setzen, in denen sie die stärksten wirtschaftlichen Impulse und Multiplikatorwirkungen erwarten.
- › Damit Innovationen „von unten“ entstehen können, werden die Kantone auch den Regionen und Projektträgern einen ausreichenden Handlungsspielraum geben müssen.
- › Eine wichtige Rolle kommt dem Regionalmanagement zu: Projekte sollten nicht „administrativ“, sondern angestossen, begleitet und unterstützt werden.
- › Funktionsfähige Strukturen und Institutionen tragen wesentlich dazu bei, Projekte zu initiieren und erfolgreich umzusetzen. Projekte, die darauf abzielen, funktionsfähige Strukturen und Institutionen zu schaffen, können deshalb besonders wertvoll sein und als Multiplikatoren wirken.
- › Netzwerke und teils auch Cluster laufen Gefahr, diffus und ohne konkrete Resultate zu bleiben. Um dieser Gefahr zu begegnen, sollten solche Projekte besser nicht per se, son-

dern nach Möglichkeit über konkrete Produkte bzw. Ergebnisse definiert werden, die durch ein Netzwerk entstehen sollen.

- › Unternehmen für Projekte zu gewinnen, wird auch bei den Umsetzungsprogrammen eine grosse Herausforderung bleiben. Schwierigkeiten bereiten der meist öffentliche Charakter der Projekte (Trittbrettfahrer) und der geringe direkte Nutzen. Den Entwicklern von Projekten ist nahe zu legen, die realen Bedürfnisse der Unternehmen ausreichend zu klären und in das Projektkonzept einfließen zu lassen.
- › Grossräumige, überkantonale Projekte sind generell anspruchsvoller zu realisieren. Da die Umsetzungsprogramme aber im Namen der einzelnen Kantone entwickelt und eingereicht werden, werden die in der NRP gewünschten überkantonalen Projekte eher zusätzlich erschwert als erleichtert. Der Bund ist deshalb gefordert, verstärkte Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu setzen.

Das SECO wird bei den Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Aufgabe haben, die Umsetzungsprogramme in die gewünschten Bahnen zu lenken. Es wird bei der Beurteilung der kantonalen Umsetzungsprogramme v.a. auf die Qualität der Strategie und der Umsetzungsstrukturen geachtet werden müssen.

Da die Finanzierung ein wesentliches Steuerungsinstrument darstellt, sollte das SECO die Regeln möglichst so ausgestalten, dass die Anreize in die gewünschte Richtung weisen. Zu prüfen wäre bspw., ob die Dauer der Anschubfinanzierung in jedem Fall gleich lang sein soll oder ob für überkantonale Projekte stärkere finanzielle Anreize gesetzt werden könnten.

Auch bei den Umsetzungsprogrammen wird es wichtig sein, den Austausch unter den Akteuren weiterzuführen, aus den Erfahrungen zu lernen und diese konzeptionell zu nutzen. Diesbezüglich kommt der Evaluation der Umsetzungsprogramme eine grosse Bedeutung zu. Es erscheint sinnvoll, die Evaluation als begleitenden Prozess zu konzipieren und möglichst frühzeitig einen Rahmen mit Anforderungen und Hilfestellungen an die Kantone und Projektträger abzugeben.

RIASSUNTO

Scopo

Nel 2006 la Confederazione ha deciso che, a partire dal 2008, la politica regionale in Svizzera sarà ridefinita dal punto di vista istituzionale e dei contenuti. In vista di questa Nuova politica regionale (NRP), nel 2003 la Confederazione ha invitato i Cantoni a lanciare progetti pilota per sperimentare nuovi approcci della NPR. La presente valutazione fornisce un resoconto delle esperienze effettuate nell'ambito dei progetti pilota e degli insegnamenti che se ne possono trarre per la futura attuazione della NPR. La valutazione si basa essenzialmente su analisi di documenti e su colloqui effettuati, tra maggio e giugno 2007, con 18 persone: chi incaricate del progetto in sé e chi responsabili a livello federale e cantonale.

Progetti promossi

Dal mese di luglio 2004 la Confederazione ha sostenuto 13 progetti e tre programmi pilota cantonali con un importo complessivo di 10,2 milioni di franchi, che rappresentano circa il 30% dei costi totali dei progetti, di un importo pari a 34,6 milioni di franchi. Tutti gli aspetti tematici e contenutistici della promozione prevista. Nei programmi pluriennali per la NPR si riflettono in questi progetti. Le tematiche prioritarie sono costituite dal trasferimento di conoscenze nel sistema industriale di valore aggiunto e nel turismo. Gran parte delle prestazioni è stata fornita sul piano concettuale; ciò è comprensibile tenuto conto della necessità di ridefinire la politica regionale e della breve durata dei progetti pilota. Inoltre finora non è stato sviluppato praticamente nessun prodotto che possa essere messo in commercio.

Risultati

Al momento è difficile stabilire in che misura i progetti pilota soddisfino gli obiettivi perseguiti. A ciò si aggiunge il fatto che attualmente la durata dei progetti è troppo breve e che molti progetti non sono ancora andati oltre la fase concettuale. A detta degli interpellati, senza il sostegno della Confederazione la maggior parte dei progetti non sarebbe stata realizzata, o perlomeno non in questa forma. Lo scopo dei progetti pilota era principalmente quello di acquisire esperienze nell'ambito della nuova politica regionale, di dare avvio a un processo di cambiamento e di preparare così il terreno per i futuri programmi di attuazione. Praticamente tutti gli operatori interpellati ritengono che i progetti pilota abbiano dato ottimi esiti. Le opinioni espresse durante i colloqui dagli operatori interessati e i risultati

dei diversi workshop indicano che i progetti pilota hanno soddisfatto gli obiettivi: gli operatori si sono cimentati con la nuova impostazione della NRP, hanno sviluppato e attuato idee per nuovi progetti e hanno raccolto esperienze su nuove forme di collaborazione con le regioni, i Cantoni e la Confederazione. Hanno anche condiviso le conoscenze acquisite sullo sviluppo e sull'attuazione più o meno efficaci dei progetti. È inoltre emerso che il concetto alla base della NPR, già inserito nei progetti pilota, è sostanzialmente adeguato e riscuote ampi consensi presso i Cantoni e le regioni.

Dati relativi ai programmi di attuazione

- › Per i futuri programmi di attuazione si possono trarre dai progetti pilota i seguenti insegnamenti: È opportuno e necessario affrontare i primi anni della NPR come fase di apprendimento e di sperimentazione di nuove soluzioni. Non è da escludere che in questa fase un progetto possa anche rivelarsi inattuabile.
- › Difficilmente un progetto può avere successo se non poggia su concetti solidi. Nell'ambito del programma di attuazione occorre attribuire la necessaria importanza a questo aspetto nella pianificazione del tempo e delle risorse finanziarie richiesti dal progetto.
- › Con i programmi di attuazione i Cantoni sono chiamati a concretizzare gli approcci teorici così come sono formulati nella NPR – principio “base d’esportazione”, motori dello sviluppo, sistemi di valore aggiunto – e a trasporli nella loro strategia generale di sviluppo economico. A tale scopo dovranno fissare delle priorità nei settori nei quali si attendono i maggiori impulsi economici ed effetti moltiplicatori.
- › Affinché possano essere realizzate innovazioni “dal basso”, i Cantoni dovranno accordare alle regioni e ai promotori di progetti un sufficiente margine d’azione.
- › La gestione in materia di sviluppo regionale svolge un ruolo importante: i progetti non devono essere “amministrati”, bensì promossi, assistiti e sostenuti.
- › Strutture e istituzioni funzionali contribuiscono in modo sostanziale all’avvio e all’attuazione efficace dei progetti. I progetti miranti a creare strutture e istituzioni funzionali possono pertanto risultare particolarmente validi e fungere da moltiplicatori.
- › Le varie reti e in parte anche i *cluster* rischiano di essere dispersivi e di non dare risultati concreti. Per contrastare questo rischio, tali progetti non dovrebbero possibilmente essere definiti in modo a sé stante, ma attraverso prodotti o risultati concreti realizzati tramite una rete di contatti.
- › Il coinvolgimento di imprese nei progetti rappresenterà un’importante sfida anche nell’ambito dei programmi di attuazione. Possibili difficoltà potranno derivare dal caratte-

re prevalentemente pubblico dei progetti (presenza di approfittatori) e dalla scarsa utilità diretta. Bisognerà rammentare ai fautori di progetti la necessità di chiarire bene le reali esigenze delle imprese e di includerle nella concezione dei progetti.

- › I progetti intercantionali, estesi a vaste aree, sono generalmente più complessi da realizzare. Poiché i programmi di attuazione sono sviluppati e presentati per i singoli Cantoni, i progetti intercantionali previsti dalla NPR più che snelliti risultano appesantiti. La Confederazione è pertanto invitata a incentivare maggiormente la collaborazione tra i Cantoni.

La SECO avrà il compito di impostare nel modo auspicato i programmi di attuazione nell'ambito delle convenzioni di programmi con i Cantoni. Nella valutazione dei programmi di attuazione cantonali si dovrà prestare particolare attenzione alla qualità della strategia e delle strutture di attuazione.

Considerato che il finanziamento è uno strumento direttivo essenziale, la SECO dovrebbe possibilmente formulare le disposizioni in modo da indirizzare gli incentivi nella direzione opportuna. Occorrerebbe ad esempio esaminare se la durata dei contributi debba essere la stessa in tutti i casi o se i progetti intercantionali possano beneficiare di maggiori incentivi finanziari.

Inoltre, nell'ambito dei programmi di attuazione sarà importante proseguire lo scambio tra i diversi operatori, imparare dalle esperienze fatte e tradurle a livello concettuale. A tale proposito, la valutazione dei programmi assume una particolare importanza. Sarà opportuno concepirla come un processo di accompagnamento e fornire tempestivamente ai Cantoni e ai promotori dei progetti delle linee direttive circa le esigenze e gli aiuti disponibili.

1. CONTEXTE ET OBJECTIF

La nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération entrera en vigueur début 2008. Du point de vue de sa teneur, elle met surtout l'accent sur les systèmes de valeur ajoutée, sur l'esprit d'entreprise et sur la capacité d'innovation. Du point de vue organisationnel, elle pose de nouveaux jalons à travers la participation accrue des cantons, les programmes de mise en œuvre et les conventions-programmes assortis de budgets globaux.

Afin de réunir des premières expériences de la nouvelle orientation envisagée pour la politique régionale, la Confédération a invité les cantons en 2003 (SECO 2003) à lancer des projets pilotes s'inscrivant dans le cadre des principes de la NPR définis dans le rapport d'experts NPR (Commission d'experts 2003) et le rapport de consultation qui a suivi. Les projets pilotes devaient satisfaire à un ou plusieurs des critères suivants :

- › encouragement de l'esprit d'entreprise ;
- › encouragement des processus d'innovation ;
- › intensification de l'encouragement des réseaux ;
- › retombées du système de formation sur l'économie régionale ;
- › initiatives transfrontalières novatrices ;
- › approches et processus novateurs dans les zones reculées et à faible potentiel.

La Confédération a retenu 16 projets pilotes NPR depuis juillet 2004 : outre 13 projets individuels, elle soutient également 3 programmes pilotes NPR cantonaux dans l'optique des futurs programmes cantonaux de mise en œuvre.

La NPR s'appuiera à l'avenir sur des programmes pluriannuels. Le 28 février 2007, le Conseil fédéral a adopté le message relatif au programme pluriannuel 2008-2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et l'a transmis aux Chambres fédérales (Conseil fédéral 2007). S'appuyant sur les prescriptions du programme pluriannuel, les cantons ont élaboré des programmes de mise en œuvre d'une durée de 4 ans puis les ont transmis à la Confédération avec un délai au 31 juillet 2007. Sur la base de ces programmes de mise en œuvre, la Confédération conclut avec les cantons des conventions-programmes qui déterminent à leur tour la contribution forfaitaire de la Confédération aux cantons. La NPR induit donc un changement fondamental dans la pratique d'encouragement et dans la collaboration institutionnelle.

1.1. OBJECTIF

L'expérience retirée à ce jour des projets pilotes peut être mise à profit dans le cadre de la conception et de l'évaluation des programmes de mise en œuvre. Aussi le SECO a-t-il chargé INFRAS de procéder à une évaluation globale de tous les projets pilotes mettant un accent particulier sur les éléments suivants :

- › mesurer les effets des projets pilotes ;
- › évaluer la capacité de la NPR à atteindre ses objectifs ;
- › mettre en lumière les méthodes et les indicateurs appropriés pour l'évaluation future de la NPR ;
- › faire des recommandations concernant le futur processus de mise en œuvre et une conception et réalisation réussies des futurs projets et programmes.

Si elle a surtout un caractère formatif, d'accompagnement, l'évaluation peut aussi servir à la Confédération d'instrument de contrôle de l'exécution. Elle doit pointer les forces et les faiblesses, les facteurs de réussite et les facteurs d'échecs, pour donner une appréciation qualitative des principes de la NPR sur le plan du contenu et des structures. Le présent rapport d'évaluation réunit les expériences et recommandations pour les différents acteurs et destinataires concernés.

1.2. OBJET DE L'EVALUATION

L'évaluation porte sur les projets pilotes, sous l'angle de la future NPR. Elle comprend 2 dimensions : les projets pilotes et le futur régime de la NPR à compter de 2008.

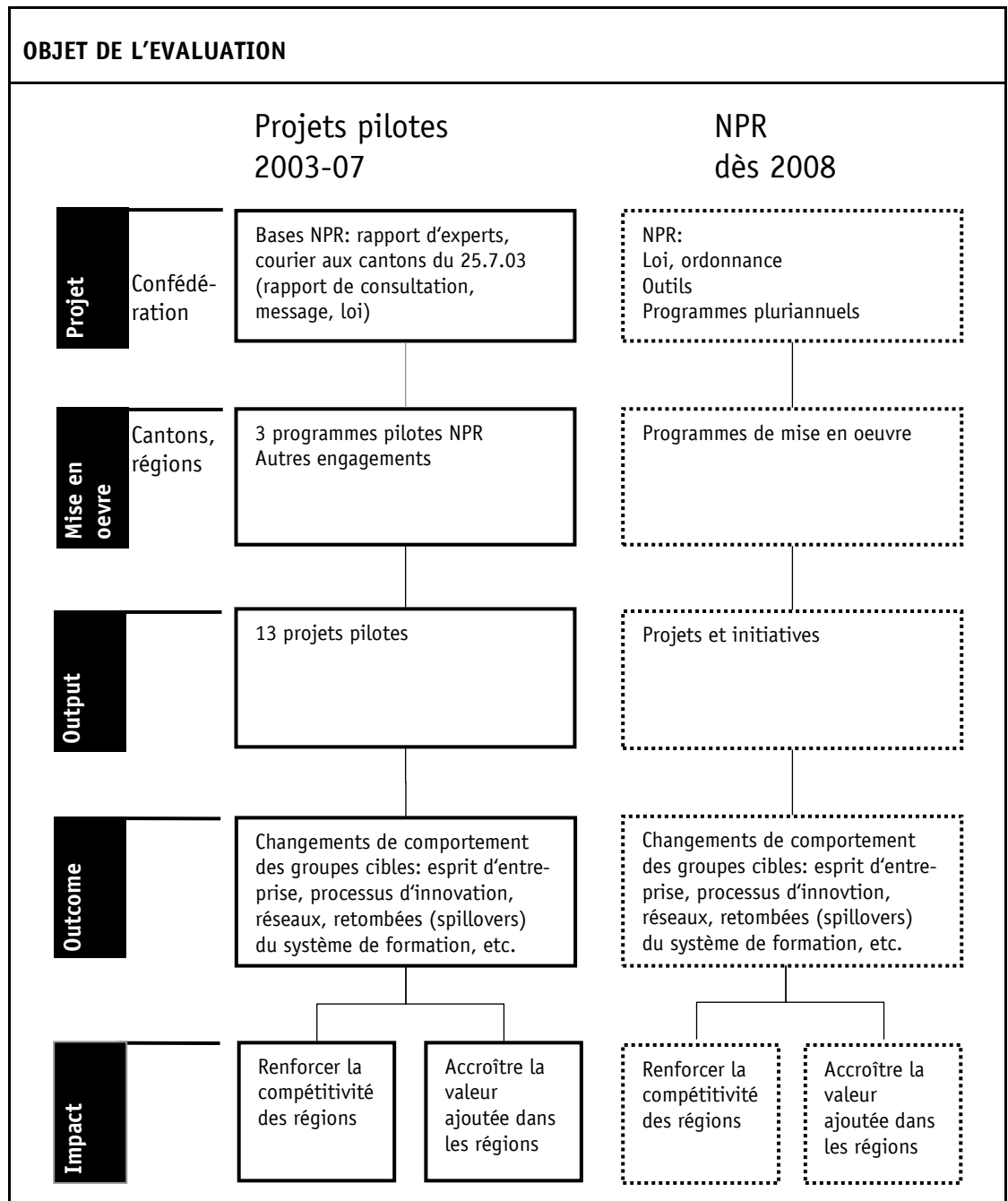


Figure 1 Objet de l'évaluation

Différents objets d'évaluation prédominent en fonction de la structure évaluée. Dans le cas des projets pilotes, l'accent est mis sur les résultats et les effets des programmes et projets pilotes évalués. Les trois programmes pilotes cantonaux (GL, GR, NE) et 12 projets pilotes ont été pris en compte dans l'évaluation. N'ont pas été évalués la campagne de formation

continue ARC de l'Union suisse des paysans et les deux projets apparentés de l'UE ayant un caractère pilote et visant à développer une stratégie d'innovation régionale ou supracantonale en Suisse centrale ou en Suisse romande.

La conception des projets pilotes n'est pas évaluée puisqu'elle n'a de raison d'être, sous cette forme, que durant la phase pilote et qu'elle ne sera plus reconduite. Concernant l'évaluation du futur régime à partir de 2008, on ne peut toutefois, au stade actuel, qu'émettre des indications sur les questions conceptuelles et sur les principes de mise en œuvre (programmes de mise en œuvre).

1.3. METHODOLOGIE

L'évaluation, qui s'est déroulée entre avril et septembre 2007, s'est fondée sur les éléments suivants :

- › **Analyse documentaire** : afin de préparer les entretiens avec un panel d'acteurs, les documents de base sur la NPR, sur les projets pilotes et sur les différents projets ont été examinés (fact sheets, contrats, rapports intermédiaires). Ces informations ont en outre été intégrées dans la vue d'ensemble des projets (v. chap. 1).
- › **Entretiens qualitatifs** : les entretiens avec les responsables de la Confédération et des cantons et avec les responsables de projets sont un élément clé de l'évaluation. En tout, six entretiens personnels et neuf entretiens par voie téléphonique ont été menés en s'appuyant sur le manuel (voir "Questions Interview projets-pilotes NPR à l'annexe 2).
- › **Discussions dans le cadre de l'atelier NPR** : les résultats intermédiaires de l'évaluation ont été réunis dans un document de travail et ont été discutés lors de l'atelier consacré aux projets pilotes le 31 mai 2007 à Olivone. Les résultats de cet atelier ont été pris en compte dans l'évaluation.

2. VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS PILOTES

Les projets pilotes ont été lancés dans le but de réunir les premières expériences concrètes concernant les principes de la NPR et de cerner les forces et les faiblesses de cette nouvelle approche. C'est pourquoi ils devaient couvrir l'éventail le plus large possible de sujets, de contenus, de régions et de formes collaboratives et servir de champ d'expérimentation pour la NPR.

Les 15 projets évalués reflètent aussi des orientations très diverses. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des axes retenus pour les différents projets.

VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS PILOTES															
	GL Stratégie cantonale d'innovation	GR Programme d'innovation NPR	NE Tradition dans l'innovation	CGCA Réseau de compétences	SZ Région apprenante Suisse centrale	LU Neuland	SH IPI	SG Nanopôle Lac de Constance	TI AFLS	VS Auto-ID	TG Réseau de compétences Nutrition	AG Innovation vor Ort	BE Handschlag Stadt-Land	SO Haar und Kamm	TI Sasso San Gottardo
Dimension territoriale															
Locale												X		X	
Régionale					X			X	X	X		X	X	X	X
Cantonale	X	X	X			X				X	X				
Supracantonale				X	X				X						X
Transfrontière		X	X				X	X	X						
Formes collaboratives / acteurs impliqués															
Cantons ¹	X	X	X	X				X	X		X				X
PPP ²							X			X					
Associations régionales, communales	X	X	X		X				X			X	X	X	
Associations économiques, entreprises	X	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X
Science				X		X		X	X	X					
Dotation financière (budget global)															
Faible (< 1 Mio. CHF)					X	X					X	X			
Moyenne (1 – 3 Mio. CHF)	X			X					X	X			X	X	
Grande (> 3 Mio. CHF)		X	X				X	X							X

1 Les cantons sont impliqués dans tous les projets pilotes à titre de partenaires contractuels. Afin de dégager plus précisément les orientations des projets, une coche n'est saisie pour les cantons considérés que si leur rôle a été particulièrement actif.

2 Nous entendons par PPP (partenariat public-privé) uniquement une collaboration entre les acteurs publics et privés dans laquelle les partenaires privés jouent un rôle actif prépondérant. Le fait pour un acteur privé de se limiter au sponsoring d'un projet n'est pas pris en compte.

VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS PILOTES															
	GL Stratégie cantonale d'innovation	GR Programme d'innovation NPR	NE Tradition dans l'innovation	CGCA Réseau de compétences	SZ Région apprenante Suisse centrale	LU Neuland	SH IPI	SG Nanopôle Lac de Constance	TI AFLS	VS Auto-ID	TG Réseau de compétences Nutrition	AG Innovation vor Ort	BE Handschlag Stadt-Land	SO Haar und Kamm	TI Sasso San Gottardo
Contenus de la promotion															
Préconcurrentiel				X	X	X	X	X		X					
Interentreprises	X						X	X		X	X	X	X		
Infrastructures de développement		X					X		X					X	X
Maillage interrégional et international				X	X				X				X		
Réformes institutionnelles		X	X												
Thèmes															
Transfert de connaissances vers les systèmes (industriels) de valeur ajoutée	X	X			X	X	X	X		X	X	X			
Tourisme	X	X	X										X	X	X
Etablissements de formation et de santé							X		X						
Secteur de l'énergie				X											
Ressources naturelles				X									X		
Economie agricole											X		X		

Tableau 1 Catégorisation des programmes et projets pilotes évalués. Sont exclusivement mentionnées les grandes orientations d'un projet ou d'un programme, bien que – par exemple – plusieurs dimensions territoriales ou thèmes puissent être associés et que des effets puissent être obtenus à différents niveaux. Les contenus et thèmes de la promotion font référence aux catégories figurant dans le message relatif au programme pluriannuel 2008-2015 de la Confédération. Les notions sont utilisées conformément aux explications données dans ce message (Conseil fédéral 2007).

Commentaires :

- › **Dimension territoriale** : si la plupart des projets ont une dimension régionale, les activités liées aux projets se déploient souvent à l'échelle de tout le canton. L'accent est mis sur les activités dans des régions essentiellement agricoles. Les partenariats ville/campagne tels que réalisés dans le projet Handschlag Stadt-Land (BE) ou le projet Neuland LU sont plutôt rares. Une collaboration supracantonale intervient dans les projets ayant soit pour objectif la promotion d'une région commune (le Gothard par exemple), soit une orientation moins spécifiquement régionale permettant, dès lors, de transposer les projets dans d'autres cantons (p. ex. les centres de compétences comme l'Alpine Foundation for Life Sciences). Certains projets ont une vocation transfrontière.
- › **Formes collaboratives/acteurs impliqués** : la plupart des projets donnent lieu à une collaboration intensive avec les cantons. Souvent, les cantons participent non seulement de façon déterminante au financement du projet, mais s'impliquent aussi dans les questions stratégiques et opérationnelles. Dans la majorité des projets, les communes et les associations régionales et communales sont partie prenante au projet. Une collaboration avec des associations régionales est fréquente dans le cadre de projets d'encouragement de certains systèmes de valeur ajoutée, tel celui du tourisme. Les associations économiques ou les entreprises sont, d'une façon ou d'une autre, souvent impliquées, en qualité de sponsors des projets par exemple. Une véritable collaboration au sens d'un partenariat public-privé qui voit l'économie s'engager activement dans le projet n'a vu le jour que pour certains projets. Quelques projets se caractérisent par une collaboration étroite avec les milieux scientifiques.
- › **Dotation financière** : les budgets globaux des différents projets pilotes vont de moins de 300 000 francs à plus de 7 millions de francs. La part de financement de la Confédération oscille pour la plupart des projets entre 40 et 50% ; pour un petit nombre de projets, elle est inférieure à 30%.
- › **Contenus de la promotion** : les contenus de la promotion prévus pour la NPR sont dans l'ensemble bien couverts par les projets pilotes. Tandis qu'une partie des projets s'intéressent plutôt à la promotion d'une infrastructure axée sur la valeur ajoutée (p. ex. parc à thème Sasso San Gottardo), l'autre partie porte sur le domaine préconcurrentiel, c'est-à-dire sur l'optimisation des conditions d'implantation offertes par une région. Il est frappant de constater que les projets s'inscrivant dans le domaine préconcurrentiel privilégient principalement la promotion du transfert de connaissances (IPI SH, Région apprenante Suisse centrale, Neuland LU). Dans le domaine interentreprises, la formation de pô-

les et de réseaux de compétences (p. ex. dans les nanotechnologies) est essentielle. Les contenus de la promotion « maillage interrégional et international et réformes institutionnelles » sont également couverts par certains projets pilotes. Le projet pilote « Tradition dans l'innovation » de Neuchâtel, par exemple, porte principalement sur l'institutionnalisation des formes collaboratives dans les régions.

› **Thèmes** : il apparaît, eu égard aux thèmes clés de la NPR, que les projets pilotes portent en grande partie sur le transfert de connaissances dans les systèmes de valeur ajoutée industriels (et autres). Le tourisme est un élément récurrent dans les autres thèmes de la NPR. Seuls quelques projets couvrent les autres thèmes (« établissements de formation et de santé », « secteur de l'énergie », « ressources naturelles » et « économie agricole »).

Prestations fournies

On retrouve au niveau des prestations déjà fournies au titre des projets la multiplicité des orientations et des niveaux d'intervention des projets.

PRESTATIONS FOURNIES DANS LE CADRE DES PROJETS	
Types de prestations	Exemples de projets (non exhaustif)
Concepts et planification	Concepts (BE), étude de faisabilité réseau de compétences (TG), examen des besoins (LU), travaux de planification et de développement (TI Sasso), projet musée/marketing (SO)
Structures et institutions	Contrats d'agglomération et régionaux (NE), réforme des structures communales (GL), fondation d'une association (SO), orientation économique des communes (Suisse centrale)
Centres de compétences/innovation	Centre artisans/entreprises Punto Bregaglia (GR), centre de compétences et d'innovation pour les technologies RFID et l'internet des choses (VS), centre d'innovation Center da Capricorns (GR), centre de compétences AFLS (TI AFLS), International Packaging Institute (SH)
Echanges/contacts, événements, concours	Discussions avec les entreprises (Suisse centrale), discussions PME/milieus scientifiques (LU), concours de projets (CGCA), foire science/entreprises (SG), réseau d'entreprises, recherche, politique (AG), groupes-cibles pour les nanotechnologies (SG),
Support pour les entreprises	Soutien des processus d'innovation (GL), groupes-cibles pour le développement de projets (SG), formation continue PME (LU), outils d'analyse des besoins des entreprises (VS), ensembles de prestations pour les entreprises (SH)
Offres de formation thématiques	Filière d'études, cours de certificat (SH), cours (TI AFLS)
Prestations de commercialisation	Développement d'une coopération marketing (TI Sasso), commercialisation de produits régionaux (BE), offre de prestations de laboratoire (TI AFLS), prospection de clients pour des applications de technologie Auto-ID (VS)
Offres pour les consommateurs	Carte shopping (GL), banque de données des manifestations (BE), parc à thème (en développement) (TI Sasso), plate-forme du savoir et banque de données de formation (Suisse centrale)

Tableau 2 Catégorisation des prestations fournies à ce stade dans le cadre des projets pilotes évalués.

Commentaires :

- › De nombreuses prestations ont été fournies dans le cadre de travaux de réflexion. Du fait du manque de recul, il n'a pas été possible de concrétiser intégralement ces travaux.
- › Un grand nombre d'offres concernent les échanges entre les milieux économiques et scientifiques ou des aides concrètes pour les entreprises. Elles sont souvent fournies par des centres de compétences dont certains ont été créés dans le cadre des projets pilotes.
- › Relativement peu de produits conçus dans le cadre des projets pilotes ont été mis sur le marché. A l'évidence, cela ne s'est finalement produit que dans les cas où l'idée et la conception étaient suffisamment abouties avant la phase pilote.

Prestations non fournies

Parmi les projets pilotes évalués, certains sous-projets envisagés ont été mis en œuvre avec retard voire ont été totalement stoppés. Il n'est toutefois pas possible de calculer le taux d'échec, étant donné que chaque programme ou projet comprend un certain nombre de sous-projets qui n'ont pas été évalués en détail. Il apparaît que l'échec des projets relève d'une multiplicité de facteurs. Souvent, l'échec est le résultat d'une combinaison de facteurs spécifiques au projet (p. ex. objectifs peu clairs, difficiles à transmettre, manque d'engagement des parties impliquées) et de facteurs externes (v. chap. 3.2)³.

³ Le chapitre 3.2 aborde exclusivement les facteurs de réussite pertinents et non les facteurs d'échec. On conçoit aisément que des projets ne satisfaisant pas aux facteurs de réussite sont davantage susceptibles d'échouer.

3. EFFETS ET FACTEURS DE REUSSITE

Le présent chapitre présente les expériences faites avec les projets-pilotes, une évaluation des premiers effets (dans la mesure du possible) et les principaux facteurs de réussite. Les avis des personnes interrogées sont reproduits et commentés.

3.1. EFFETS

Dans la plupart des projets, les travaux relatifs au contenu ont démarré en 2004 ; dans les projets restants, en 2005. Etant donné le peu de recul dont nous disposons, nous ne pouvons à ce stade que donner de premières estimations sur des effets potentiels. Il est pour le moment impossible de savoir si les prestations fournies permettront effectivement de déployer les effets souhaités dans les groupes-cibles (outcome), et encore moins si les projets contribueront, à un niveau supérieur (impact), à renforcer la compétitivité et à augmenter la création de valeur. A l'heure actuelle, nous devons nous en remettre à l'auto-évaluation des acteurs interrogés.

3.1.1. CHANGEMENT DE COMPORTEMENT DES GROUPES-CIBLES (OUTCOME)

La majorité des personnes interrogées estime que de premiers effets se font ressentir chez les groupes-cibles. Les manifestations premières en sont l'amélioration du réseautage et une plus grande inclination à coopérer, même en dehors du projet considéré. Chez certains participants, on a pu constater une meilleure compréhension des spécificités régionales. Dans certains cas, les projets-pilotes ont permis de lancer certaines autres activités.

Les personnes interrogées estiment que, chez les groupes-cibles effectifs, soit principalement les entreprises, les changements comportementaux sont encore minimes. Certaines d'entre elles constatent une plus grande prise de conscience chez les groupes-cibles et, dans certains cas, les connaissances dans des domaines spécifiques ont pu être améliorées parallèlement à une meilleure compréhension des processus d'innovation. Il est encore rare que les groupes-cibles constatent une utilité effective dans les prestations fournies et y recourent à plusieurs reprises.

Synthèse

Etant donné le peu de recul à disposition dans le cadre des projets-pilotes, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils produisent déjà des changements comportementaux notables parmi les

groupes-cibles. Certains projets ou sous-projets sont par ailleurs toujours en phase de conception ou se concentrent dans un premier temps sur des questions institutionnelles et structurelles. Il n'est donc pas surprenant que ces travaux préparatoires n'aient pour le moment que peu d'effets, mais produisent en premier lieu des changements comportementaux chez les personnes directement impliquées. Les bases sont toutefois largement jetées pour des changements de comportement à venir au sein des groupes-cibles.

3.1.2. CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS SUPERIEURS (IMPACT)

Comme nous le disions plus haut, il est impossible de déterminer, à l'heure actuelle, si les projets-pilotes contribueront à atteindre l'objectif visé, à savoir augmenter la création de valeur et améliorer la compétitivité. Cela tient principalement au fait que les projets-pilotes ne sont pas en place depuis très longtemps, au manque de moyens par rapport à d'autres politiques et à la conjonction de plusieurs facteurs, ce qui fait qu'il est difficile de déterminer la contribution imputable aux projets-pilotes.

3.1.3. DURABILITE DES PROGRAMMES ET PROJETS

La Confédération n'a accordé qu'une aide de départ pour les projets-pilotes. Pour la suite, il est attendu que les projets, ou leurs prestations, soient poursuivis sur une base autonome en termes de financement. L'autonomie financière et la durabilité sont par conséquent des aspects centraux de l'évaluation des projets.

Pour la grande majorité des personnes interrogées, les programmes et projets n'auraient guère pu voir le jour – du moins sous cette forme – en l'absence de l'aide financière de départ de la Confédération. Et cela ne tient pas uniquement à l'aspect financier. Dans plusieurs régions, le financement par la Confédération a favorisé la bonne réception et la crédibilité d'un projet à l'échelon cantonal et régional (SH, NE). L'engagement de la Confédération serait donc une sorte de gage de qualité pour un projet et aurait un caractère motivant pour d'autres acteurs.

Les avis des personnes interrogées varient quant à l'autonomie financière des projets et programmes à terme. On a par exemple déjà fait une croix sur certains sous-projets dont on n'escompte pas qu'ils seront prolongés au-delà de la phase pilote. Les personnes interrogées estiment néanmoins qu'il sera possible de reconduire un certain nombre de projets au cours des prochaines années, même sans financement de la Confédération. Elles ne vont toutefois pas jusqu'à dire qu'ils pourront se maintenir sans aucune aide des pouvoirs publics et estiment que le soutien des cantons, des régions et des communes demeurera nécessaire. La

participation financière des milieux économiques, soit des entreprises, principaux bénéficiaires des projets, est généralement minime. Certaines des personnes interrogées ont signalé qu'il était difficile de traduire l'intérêt des milieux économiques, pourtant existant, en collaboration ou en participation financière aux projets. Dans certains projets, des entreprises et des organisations professionnelles sont devenues partenaires ; elles assument parfois même la direction du projet.

Certains projets visent à s'autofinancer après la phase de lancement par le biais de la commercialisation des produits développés. Pour l'heure, ceci n'a été possible que dans certaines limites. La plupart des personnes interrogées estiment que cela tient à la courte durée du financement de départ et que les projets pourraient devenir viables à court ou moyen terme par le biais de la commercialisation des produits.

Synthèse

La conception et le niveau d'intervention du projet déterminent largement si l'autonomie financière pourra être atteinte ou non en l'espace de quelques années. Globalement, on peut signaler les points suivants :

- › Dans le cadre des projets et programmes visant l'amélioration des conditions-cadre, en d'autres termes, qui se situent au niveau préconcurrentiel, il n'est guère possible d'intégrer activement les entreprises, puisque l'amélioration des conditions-cadre relève du domaine public et que l'utilité pour une seule entreprise est trop faible. Il est rare que des entreprises participent activement à la mise au point ou au financement de travaux conceptuels, en particulier, ou encore de réseaux. Si les responsables souhaitent poursuivre ce type de projets, le soutien des pouvoirs publics (cantons, communes) restera indispensable.
- › Des réformes institutionnelles comme la réorganisation d'unités régionales ou la mise en place d'un management régional relèvent également d'un niveau situé en amont et incombent généralement à l'Etat. Des structures institutionnelles appropriées constituent toutefois une condition de base à la conception, à la mise en place, à la mise en œuvre et à l'exécution durable d'autres projets.
- › La création de pôles (clusters) n'est pas une mince affaire et demande du temps, ce qui signifie qu'elle ne peut être achevée en l'espace de quatre ans.
- › A l'échelon interentreprises, on attend que ce type de projets soient principalement pris en charge à moyen terme par les milieux économiques. On ne peut pas dire, pour le moment, si cela se produira.

- › Les entreprises peuvent avoir un rôle actif lorsque leurs besoins sont connus, qu'elles sont contactées directement et qu'elles peuvent identifier une utilité réelle. Les initiatives interentreprises, notamment, dans lesquelles les entreprises devraient jouer un rôle actif, ne peuvent réussir que si les besoins des entreprises sont identifiés très clairement et si ces entreprises font savoir leur intérêt. Les projets proches du marché, qui visent par exemple la commercialisation de produits, sont ceux qui ont le plus de chances d'atteindre rapidement l'autonomie financière.

3.2. FACTEURS DE REUSSITE

La réussite de programmes et de projets dépend d'un grand nombre de conditions et des spécificités des projets. Selon les personnes interrogées, les facteurs de réussite essentiels sont les suivants :

- › **Des personnes créatives et motivées** : Pour la plupart des personnes interrogées, le succès ou l'échec d'un projet tient aux personnes impliquées. Il faut des personnes engagées, persévérantes, disposant d'un bon réseau, prêtes à prendre des risques et souples, qui sont en mesure de transformer une idée en projet convaincant.
- › **Structure de projet professionnelle** : Outre l'engagement des personnes impliquées, certaines personnes interrogées citent des structures claires et des responsabilités nettement délimitées au sein des projets comme facteurs déterminants, tout comme un bon mélange de spécialisation et de capacités de gestion. Selon elles, ceci serait valable en particulier pour des projets complexes tels que les programmes, mais aussi pour les projets comportant de nombreux sous-projets.
- › **Intégration dans une stratégie globale** : Pour certains projets et programmes, il existe déjà une stratégie économique générale, coordonnée avec d'autres politiques et bien ancrée parmi les acteurs concernés. On peut ainsi s'assurer que les corrélations et les synergies avec les autres politiques au niveau du canton et des régions soient mises à profit et que les projets ne soient pas développés de manière isolée. Cela augmente aussi les chances de survie du projet après une première phase assistée et lui permet de déployer des effets supplémentaires.
- › **Top-down et bottom-up** : Le message prévoit que la nouvelle politique régionale s'applique davantage de bas en haut (bottom-up). Parallèlement, le canton définira dorénavant les orientations stratégiques et fixera donc les principaux fondements par une approche par le haut (top-down). Dans la plupart des projets-pilotes, on observe une combinaison des deux approches, bien que dans des proportions différentes. D'aucuns estiment

qu'il faut développer beaucoup d'initiatives de la base (bottom-up) et donner autant de liberté que possible aux acteurs régionaux, alors que d'autres pensent que cela risquerait de donner naissance à un mélange hétéroclite d'idées isolées, dont certaines seraient peu innovantes.

- › **Des structures régionales qui fonctionnent** sont la condition *sine qua non* de la réussite des projets. Il est nettement plus facile d'inscrire des projets individuels dans un contexte global en présence de structures institutionnelles bien établies au niveau régional et d'un bon réseau entre responsables économiques à l'échelon régional et cantonal. Certaines des personnes interrogées estiment qu'une direction régionale qualifiée est déterminante, dans la mesure où celle-ci ne fait pas qu'administrer le projet, mais incite à l'innovation et encadre concrètement les responsables de projets. Sur ce plan également, les qualités importantes sont l'ouverture à l'innovation et à une certaine prise de risques.
- › **Facteur externes** : Dans certains projets, on a observé que des facteurs externes pouvaient influencer sur le projet positivement ou négativement. Il s'agit par exemple de tendances lourdes ou de grands débats, qui peuvent attirer l'attention sur un sujet, de conditions territoriales telles que la taille d'un canton ou des débats politiques en cours allant dans une direction similaire à celle des objectifs fixés pour les projets-pilotes. A titre d'exemple, on peut citer des débats en cours sur des réformes structurelles, qui pourraient favoriser un projet-pilote qui transcende les frontières traditionnelles.
- › Selon la plupart des personnes interrogées, le **soutien financier – ou du concept – par la Confédération** est un important facteur de réussite, qui permet de faire décoller un projet, notamment dans la phase initiale (v. chap. 3.1.3). A cet égard, elles soulignent l'importance d'un soutien maintenu pendant suffisamment longtemps. S'il est trop bref, les responsables du projet risquent en effet de négliger certains travaux fondamentaux, tels que l'analyse des besoins du marché. Elles jugent en outre que des travaux préparatoires sérieux sont nécessaires et qu'il faut prévoir une durée suffisamment longue.
- › **Proximité du marché** : Pour que les bénéficiaires des projets, c.-à-d. principalement les entreprises, s'impliquent activement, il faut que les projets aient une utilité manifeste et qu'ils soient proches du marché. Il n'est guère possible d'associer des entreprises aux travaux préparatoires, comme l'élaboration de bases conceptuelles.

Synthèse

La réussite ou l'échec d'un projet peuvent être dus à toute une série de facteurs à différents niveaux. Ce sont souvent des facteurs sur lesquels on ne peut pas, ou peu, influencer. On ob-

serve par ailleurs que les interactions entre des instructions stratégiques claires, d'une part, et la garantie de libertés, d'autre part, forment un phénomène complexe. Dans l'optique d'un futur régime incluant des programmes de mise en œuvre cantonaux, il est particulièrement important que les projets soient inscrits de manière optimale dans un contexte global et puissent ainsi déployer des effets multiplicateurs. Il est également déterminant d'être prêt à prendre le risque que des projets complexes, notamment, puissent échouer. A cet égard, il faut garder à l'esprit que des projets comportant des risques sont souvent ceux qui, s'ils réussissent, sont les plus efficaces et déploient le plus d'effets.

4. ENSEIGNEMENTS POUR LA NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE

Les projets pilotes ont été lancés avec pour objectif de rassembler des expériences en vue du futur régime de la nouvelle politique régionale, qui s'appuie sur des programmes de mise en œuvre pluriannuels et cantonaux. Le présent chapitre examine la compatibilité des projets pilotes avec les objectifs de la NPR ainsi que les changements structurels sous l'angle de la NPR. Nous évaluons aussi dans quelle mesure la conception de la NPR est propre à atteindre les objectifs de la NPR.

4.1. CONCEPTION

4.1.1. ADHÉSION AUX ORIENTATIONS DE LA NPR

Les principales orientations de la NPR sont majoritairement soutenues par les personnes interrogées. Ceci concerne d'une part les aspects procéduraux des programmes pluriannuels, des programmes cantonaux de mise en œuvre et des conventions-programmes. D'autre part, les grandes orientations, comprenant les concepts clés d'esprit d'entreprise, de systèmes de valeur ajoutée et de capacité d'innovation, ont également été positivement accueillies. Les orientations sont, d'après les personnes interrogées, très clairement formulées et propres à atteindre les objectifs supérieurs. Le principe de « base d'exportation », qui est le critère directeur de la première période de huit ans, fait l'objet de controverses. Alors que cette approche représente dans certains cantons la base de la stratégie cantonale et qu'elle est, par là même, soutenue, certains intervenants craignent que ce principe ne soit dépassé dans un monde globalisé. Les objectifs différents poursuivis par la NRP et Interreg sont également considérés comme un défi à relever.

Synthèse

Grâce au bon accueil fait aux grandes orientations et aux premières expériences positives faites avec les projets et les programmes pilotes, il y a tout lieu de penser que la conception, telle qu'elle est présentée dans les programmes pluriannuels, est en principe propre à atteindre les objectifs de la NPR. A l'heure actuelle, on ne sait pas encore sous quelle forme cette conception sera appliquée dans le cadre des programmes cantonaux de mise en œuvre ni comment les priorités seront fixées. Etant donné que les contenus de la promotion définis dans le premier programme pluriannuel sont formulés de manière relativement générale (domaine préconcurrentiel, domaine interentreprises, infrastructures de développement, maillage interrégional et international, conditions institutionnelles pour l'accompagnement

de la NPR), un grand nombre d'initiatives et de projets peuvent y être inclus. Seule la mise en œuvre pourra montrer comment le critère directeur du principe de « base d'exportation » sera concrétisé et quels thèmes seront effectivement repris.

4.1.2. COMPATIBILITE AVEC LES ORIENTATIONS DE LA NPR

Selon l'appel d'offres, les projets pilotes devaient satisfaire aux orientations de la nouvelle politique régionale recommandées par le groupe d'experts. Ainsi, la compétitivité devait être augmentée par les orientations suivantes (SECO 2003) :

- › l'encouragement de l'esprit d'entreprise ;
- › l'encouragement des processus d'innovation (systèmes de création de valeur et pôles de compétence, accès au savoir-faire et mise à profit des impulsions venant des grands centres) ;
- › l'intensification de l'encouragement des réseaux ;
- › les retombées du système de formation sur l'économie régionale ;
- › les initiatives transfrontalières novatrices ;
- › les approches et les processus novateurs dans les zones reculées et à faible potentiel.

Les projets pilotes couvrent l'ensemble de la palette d'orientations, la compatibilité avec ces orientations est garantie, selon les personnes interrogées, du moins au niveau supérieur. L'importance des facteurs mous montre toute son importance dans les projets pilotes. Ceci se remarque particulièrement avec les concepts clés comme l'encouragement de l'esprit d'entreprise, l'échange de connaissances et le maillage entre acteurs issus des mondes économique, scientifique et politique. Les programmes, projets et sous-projets destinés à créer des conditions institutionnelles appropriées sont également essentiels dans le cadre de la NPR.

La question de savoir si les projets pilotes peuvent effectivement contribuer à atteindre les objectifs supérieurs de la NPR reste ouverte. Les personnes interrogées ne peuvent donc souvent pas évaluer si et dans quelle mesure les projets ont un effet sur la chaîne directe de création de valeur (v. chap. 3.1.2). Il faut tenir compte du fait qu'il est en général difficile de prouver les effets des projets, en particulier lorsque l'on considère leur importance relative dans le contexte économique global.

Synthèse

Le Conseil fédéral a défini avec plus de précision les orientations de la NPR dans le message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 (Conseil fédéral 2007).

D'une part, il a mieux cerné les contenus de la promotion qui traitent des niveaux d'intervention (p. ex. préconcurrentiel, interentreprises) ainsi que les types de contenus (p.ex. infrastructures de développement, mise en réseau). D'autre part, il a défini des priorités thématiques (p. ex. les industries axées sur l'exportation, le tourisme, le secteur de l'énergie) (Conseil fédéral 2007). Bien que les projets pilotes n'aient pas été évalués sur la base de ces contenus de la promotion et priorités thématiques, ils sont largement en phase avec la NPR. Le changement de paradigme visé, du « béton à la matière grise », est ainsi réalisé, du moins pour la partie conceptuelle. Plusieurs défis doivent cependant être relevés dans le cadre des programmes de mise en œuvre :

- › Malgré une compatibilité des objectifs entre ceux de la NPR et ceux décrits dans le projet, il n'est pas aisé d'atteindre une telle compatibilité pour les projets individuels ou les sous-projets. Les responsables d'un programme ou d'un projet global doivent relever le défi de trouver un équilibre optimal entre une stratégie cohérente et une marge de manœuvre la plus grande possible pour les acteurs agissant au niveau régional et local. Tâche d'autant plus exigeante, lorsqu'on sait qu'en général ce sont les mêmes acteurs qui étaient actifs dans le cadre de la politique régionale menée jusqu'ici.
- › L'esprit d'entreprise et les processus d'innovation sont des concepts relativement larges, peu spécifiques, dans lesquels une quantité de projets peuvent être compris. Dans certains cas, des idées ou des stratégies, peu novatrices se « vendent » sous ces étiquettes. Le défi consiste à choisir des éléments novateurs et à les promouvoir en conséquence. Il faut donc être prêt à prendre des risques et à accepter l'échec de certains projets (v. chap. 3.2).
- › Les projets de réseaux se sont révélés particulièrement exigeants, en particulier lorsque des réseaux sont mis en place pour la première fois. Le temps requis pour mettre un réseau sur pied a souvent été sous-estimé et il s'est avéré difficile d'en tirer des résultats concrets. On constate par conséquent rarement des résultats concrets.
- › La mise en place et le développement de pôles de compétence (clusters) est également une tâche exigeante. Alors qu'on a pu constater, çà et là, une concentration de savoir spécifique et un meilleur réseau d'échanges, les projets pilotes n'ont pas pu déclencher ou étayer de tels processus dans d'autres lieux.
- › Des projets supracantonaux ou internationaux sont peu nombreux à avoir été développés et mis en œuvre dans le cadre de la phase pilote. Compte tenu du besoin d'harmonisation

plus élevé et de la structure en général plus complexe du projet, ils sont visiblement plus difficiles à réaliser. Le temps requis est, ici aussi, relativement élevé.

4.1.3. ENSEIGNEMENTS POUR LES PROGRAMMES DE MISE EN ŒUVRE

Les programmes cantonaux de mise en œuvre devaient être remis au SECO le 31 juillet 2007 au plus tard. Parmi les personnes interrogées, certaines ont participé à la formulation des programmes de mise en œuvre et sont au courant du processus. Elles évaluent les résultats des projets pilotes comme suit, compte tenu des programmes de mise en œuvre :

- › La plupart sont d'avis que la phase pilote joue un rôle primordial pour les programmes de mise en œuvre, car elle permet de tester les nouvelles orientations, procédures et responsabilités. Les projets pilotes facilitent l'élaboration des programmes de mise en œuvre et il est plus aisé de déterminer quels types de projets fonctionnent ou pas. L'élaboration des programmes de mise en œuvre est plus difficile pour les cantons qui n'ont pas participé à la phase pilote.
- › Dans la plupart des cantons, les projets pilotes encore en cours, ou du moins leurs orientations principales, sont pris en compte dans les programmes de mise en œuvre. La transition de la phase pilote au premier programme pluriannuel doit se faire de la façon la plus douce possible, sans rupture.

Synthèse

Il s'est avéré que la phase pilote était extrêmement importante pour les acteurs responsables durant l'ensemble du processus d'élaboration des programmes de mise en œuvre. Les expériences faites durant la phase pilote, en particulier du côté des cantons, ont pu être mises à profit et ont souvent été directement introduites dans les programmes de mise en œuvre.

Dans cette perspective, les expériences faites avec les trois programmes pilotes des cantons de Glaris, des Grisons et de Neuchâtel sont particulièrement satisfaisantes. Ces approches par programme, très proches de la conception de la NPR, ont justement montré qu'une transition fluide de la phase pilote aux programmes de mise en œuvre était possible.

4.2. MISE EN ŒUVRE

4.2.1. RÔLE DES CANTONS ET DES RÉGIONS

Les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération pour les questions de politique régionale et assurent la collaboration avec les régions. Ils jouent par conséquent un rôle primordial et assument une plus grande responsabilité dans le cadre de la nouvelle politique régionale. Cette nouvelle conception du rôle des cantons a déjà pu être expérimentée lors de la phase pilote. Les personnes interrogées se sont exprimées comme suit :

- › Sur le fond, elles jugent positif le nouveau rôle des cantons. À l'avenir, les cantons auront plus de possibilités de développement et une marge de manœuvre plus grande. Les programmes de mise en œuvre leur donnent la possibilité d'organiser la politique régionale à l'échelon interdépartemental et de développer un concept global axé sur les besoins. Dans ce contexte, la proximité des cantons et des régions est, selon les personnes interrogées, très profitable. Parallèlement, le nouveau régime implique, pour les cantons, des tâches et des responsabilités additionnelles qui requièrent de leur part des adaptations structurelles. Ils sont appelés à s'organiser en conséquence et à décider comment répartir ces nouvelles tâches. La politique régionale prend ainsi une place plus importante dans de nombreux cantons.
- › Certains craignent que les régions ne deviennent un organe purement exécutif du canton, ou que les programmes de mise en œuvre soient définis de façon trop générale et que les spécificités régionales ne soient pas prises en compte. D'une manière générale, les personnes interrogées estiment que des adaptations sont nécessaires du côté des régions. Plusieurs d'entre elles soulignent l'importance d'un management régional fort, qui soit intégré aux nouvelles structures (cf. les facteurs de réussite au chap. 3.2). Des adaptations nécessaires, comme la restructuration des secrétariats régionaux, sont déjà réalisées ou en cours de réalisation dans certains cantons.

Synthèse

Les expériences faites à ce jour avec les projets pilotes montrent que de nombreux cantons ont déjà effectué des adaptations structurelles et sont prêts à assumer leur nouveau rôle. D'autres processus d'apprentissage sont toutefois nécessaires aux niveaux cantonal et régional, puisqu'il ne s'agit pas « que » d'adaptations organisationnelles, mais bien d'un changement général de mentalité, en s'éloignant d'une approche purement administrative pour

aller vers un accompagnement et un soutien proactifs des idées de projet. Le défi consiste à trouver un équilibre judicieux entre des approches « top-down » et « bottom-up ».

Il est difficile de dire comment ce processus va se dérouler dans les cantons qui n'ont pas mis en place un projet pilote et qui n'ont, par là-même, pas d'expérience dans la nouvelle forme de collaboration entre la Confédération, les cantons et les régions⁴. Selon les circonstances, il pourrait être difficile pour ces cantons et régions d'effectuer ces changements dès le lancement du premier programme pluriannuel.

4.2.2. ACCOMPAGNEMENT, CONTROLE DE L'EXECUTION ET DES RESULTATS

L'exécution des projets pilotes ne fait pas l'objet d'une évaluation spéciale, raison pour laquelle ces aspects n'ont pas été traités explicitement dans le questionnaire. Il s'est cependant avéré que les personnes interrogées considèrent que les aspects de l'exécution sont importants pour tirer des enseignements à l'avenir. Les personnes interrogées ont fait part des expériences suivantes :

- › Un échange régulier d'informations et d'expériences avec la Confédération et les responsables cantonaux est souhaité à l'avenir. Le processus d'apprentissage pourrait, de l'avis des cantons, être effectué de manière plus intensive, en ce que les initiatives analogues pourraient profiter les unes des autres.
- › Au niveau des projets également, un échange d'informations et d'expériences est également souhaité entre les responsables des projets. Ici aussi, les personnes questionnées voient de bonnes possibilités de profiter des expériences faites par d'autres.
- › En ce qui concerne le reporting et le controlling, des directives claires sont indispensables, de façon à ce que l'on sache, dès le début, sur quelles bases les programmes seront mesurés. Ces directives doivent toutefois être formulées de sorte à ce que les nouvelles idées ne soient pas d'emblée freinées par des formalités administratives.

Synthèse

Le fait de déléguer des responsabilités aux niveaux inférieurs équivaut à laisser une plus grande marge de manœuvre aux acteurs des cantons et des régions. Comme c'est le cas pour la nouvelle gestion publique par enveloppe budgétaire et mandat de prestations, de nouveaux instruments de gestion jouent un rôle primordial dans ce domaine, en particulier en

⁴ Dans le territoire d'impact de la NPR, les cantons de Vaud, de Fribourg, du Jura, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'ont participé à aucun projet pilote.

ce qui concerne les contrôles de l'exécution et des résultats. Les instruments nécessaires doivent en règle générale encore être créés et testés aussi bien à l'échelon fédéral que cantonal. A l'avenir, un accompagnement actif de la part de la Confédération ainsi qu'un échange régulier d'informations entre les acteurs concernés seront essentiels.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les projets pilotes ont été conçus comme des « camps d'entraînement » de la nouvelle politique régionale, permettant aux cantons et aux régions de tester le régime de cette future politique. Les seize projets lancés depuis 2003 couvrent une palette riche et variée d'approches possibles en termes de promotion. Ils présentent de grandes similitudes conceptuelles avec la NPR, puisque les contours de celle-ci étaient connus lors de leur lancement. Presque tous les acteurs interrogés ont jugé ces projets très utiles. Il ressort en effet des entretiens, mais aussi des conclusions des ateliers qui ont réuni les différents partenaires de la NPR, que ces projets ont parfaitement rempli leur objectif. Les acteurs impliqués ont débattu l'orientation donnée à la NPR, développé des idées de projet inédites et accumulé des expériences avec de nouvelles formes de collaboration dans les régions et les cantons, et avec la Confédération. Ils ont échangé des informations sur le développement et la réalisation, heureuse ou moins heureuse, de projets.

Il est difficile d'établir dans quelle mesure les projets pilotes ont déployé les effets escomptés. Qui plus est, on manque de recul pour le dire et bien des projets n'ont pas encore atteint la phase concrète de la mise en œuvre. Essentiellement axés sur le processus d'apprentissage, les projets pilotes n'avaient pas pour objectif premier de produire des effets spectaculaires. Dès lors, il ne nous semble pas problématique, au stade actuel, de disposer d'un nombre limité d'éléments concernant leur impact.

Les projets pilotes ont permis de faire plusieurs constats importants pour les programmes de mise en œuvre :

Pertinence de la conception de la NPR

La conception de la future politique régionale telle que définie dans le message relatif au premier programme pluriannuel paraît pertinente. Elle est très bien accueillie dans les régions et les cantons, et les premières expériences faites avec les projets pilotes se sont avérées positives.

Poursuite de la période d'apprentissage

Il nous semble très utile de considérer les quatre premières années des programmes pluriannuels comme le prolongement de la période d'apprentissage pour pouvoir procéder, le cas échéant, à des réajustements conceptuels au terme de celle-ci. Dans le cas précisément de projets NPR novateurs, il faut avoir le courage de prendre des risques et la volonté de faire

des expériences, mais aussi savoir affronter l'échec. Les projets exigent qu'on leur consacre passablement de temps. Il faut en outre accorder une importance particulière à de solides travaux conceptuels.

Nécessité d'une intégration stratégique et d'une définition des priorités chez les cantons

L'application du principe de « base d'exportation » et la concentration sur les moteurs de croissance et les systèmes de valeur ajoutée de l'industrie forment l'axe principal de la NPR. Les projets pilotes ont fait leur cette direction. Il appartient maintenant aux cantons de relever le défi et de traduire cette approche dans les faits. Ils doivent, en fonction de leur contexte économique spécifique, définir les priorités dans les domaines où ils prévoient les impulsions économiques les plus grandes et les effets multiplicateurs les plus importants. Les programmes de mise en œuvre doivent s'appuyer sur une stratégie claire et coordonnée avec les autres politiques qui ont une portée économique.

Une marge de manœuvre encourageant les acteurs au niveau des projets

Les projets pilotes ont également montré que le développement et le succès de la mise en œuvre des projets sont largement tributaires des acteurs qui s'investissent dans les régions. Pour les cantons, le défi consiste, d'une part, à encourager le plus possible les responsables potentiels de projet dans les régions en leur laissant une certaine marge de manœuvre et, d'autre part, à définir, avec les programmes de mise en œuvre, un cadre stratégique clair, propre à garantir la définition des priorités et la cohérence entre les projets.

Des incitations particulières pour les projets supracantonaux

La NPR prévoit d'encourager les projets supracantonaux, déployés sur un plus large territoire. Plusieurs cantons peuvent en effet s'associer pour mettre sur pied un programme de mise en œuvre. Etant donné la structure politique du pays, il faut s'attendre à ce que les programmes de mise en œuvre soient développés et déposés sous la houlette de plusieurs cantons et que, sans incitation particulière, les initiatives et projets intercantonaux seront plutôt rares.

Effets de levier des structures et des institutions performantes

Les idées novatrices et les mises en œuvre réussies sont très souvent en corrélation avec des structures politiques et des formes de collaboration institutionnelle adaptées et fonctionnelles. Ces structures, que l'Etat peut en grande partie mettre en place, sont vitales pour la

compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie. Il s'est avéré que les projets pilotes visant à améliorer les structures politiques et institutionnelles créent des effets de levier en assurant les conditions nécessaires à l'innovation et en donnant des impulsions.

Préciser les priorités thématiques et le contenu de la promotion

Les programmes pluriannuels structurent les priorités thématiques et le contenu de la NPR. L'expérience acquise à travers les projets pilotes montre que cette répartition n'est pas toujours simple et claire au niveau des projets. Il pourrait se révéler utile de réexaminer par la suite la typologie des projets NPR sous l'angle conceptuel. On peut également concevoir un cadre conceptuel définissant le développement des différentes mesures et le contrôle de leur efficacité (v. évaluation ci-après).

Définir les projets de réseaux en fonction de résultats et de produits concrets

Les projets qui ont pour objectif premier la création de réseaux présentent le risque d'être peu clairs et de n'aboutir à aucun résultat concret. Pour y parer, il s'agit de définir ces projets non en fonction du réseau lui-même, mais en fonction des résultats ou des produits concrets à obtenir par le réseau. Outre les projets de réseaux, il arrive aussi que les projets de pôles de compétence (clusters) recèlent le risque de l'abstraction et de présenter peu de résultats tangibles.

L'intégration des entreprises reste un défi

› La NPR vise à associer plus étroitement les entreprises aux projets. Si des entreprises ont pris part à quelques projets dans la phase pilote, elles ne sont pas intervenues à titre de partenaires principaux, comme dans un partenariat public-privé, et ne se sont guère impliquées sur le plan financier. L'utilité d'un projet étant souvent relative pour une entreprise seule, il serait certes des plus souhaitable, quoique difficile, d'associer plus étroitement les entreprises aux programmes de mise en œuvre. Pour obtenir une meilleure participation des entreprises, il convient, en particulier pour les projets interentreprises, de veiller à ce que les intérêts de celles-ci, en tant que principales bénéficiaires, soient examinés avec soin et que les projets soient conçus en fonction de leurs besoins.

Avoir égard aux effets incitatifs lors du financement initial

La Confédération prévoit un financement initial étalé sur plusieurs années, les projets devant ensuite être menés indépendamment des ressources fédérales. Il ressort des projets

pilotes que peu de projets peuvent être poursuivis à moyen terme sans l'aide publique. Etant donné que, par définition, les projets agissent au premier chef sur les conditions-cadre et le domaine préconcurrentiel, ils ont un caractère de biens publics dont tout le monde – ou tout au moins la majorité – profite. C'est pourquoi il faut s'attendre, dans le cadre des programmes de mise en œuvre, à ce qu'un projet ne soit pas financièrement autonome sans l'aide de fonds publics, même après plusieurs années. Il incombera alors essentiellement aux cantons, aux communes ou à d'autres institutions publiques de prendre la relève. On comprend que la Confédération s'en tienne au financement initial. Quant à savoir si elle donne ainsi toujours les bonnes incitations, c'est là à notre sens un aspect qui mérite examen. Les cantons peuvent, selon les circonstances, être incités à lancer des projets de courte durée, dont la mise en œuvre peut se faire à long terme.

Evolution du profil des gestionnaires régionaux : de l'administration à l'accompagnement de projets

La NPR implique un changement d'état d'esprit et un engagement accru des régions, de telle sorte que les responsables dans les régions se verront confrontés à d'autres exigences. Il s'agit non seulement de bien « administrer » les projets, mais aussi de mettre sur pied des structures, de motiver les acteurs, de développer des idées et d'accompagner ces projets.

Privilégier une solide planification

Une planification minutieuse des jalons et des objectifs par étapes au niveau des programmes, des projets et des sous-projets est un préalable essentiel au succès. Il vaut donc la peine de prévoir suffisamment de temps à tous les niveaux pour conclure des conventions avec les partenaires.

Nécessité d'accorder de l'importance aux instruments à disposition (le pilotage global des projets étant confié à la Confédération)

La NPR attribue plus de responsabilités aux cantons et aux régions et leur offre davantage de possibilités en termes d'organisation. Il sera d'autant plus important d'utiliser de manière optimale les nouveaux instruments de pilotage, dont la convention-programme, le financement et l'évaluation :

- › A travers les **conventions-programmes**, le SECO devra veiller notamment à ce que soient réunies les conditions permettant la réussite du développement et de la mise en œuvre

des projets. Les programmes de mise en œuvre nécessiteront une stratégie claire et cohérente et des structures appropriées.

- › Le **financement** constitue un instrument de pilotage essentiel pour le SECO. Celui-ci devra examiner quelle politique de financement lui donnera le plus de chances d'obtenir les effets escomptés. Il s'agira de voir en particulier la durée nécessaire de l'aide fédérale et de savoir s'il faut la différencier en fonction du type de projet ou de programme. Le SECO doit pouvoir également créer des incitations pour promouvoir le développement de projets particulièrement souhaitables en termes de politique régionale, principalement les projets supracantonaux, déployés sur un large territoire.
- › Il appartiendra au SECO de créer les conditions permettant d'utiliser véritablement les programmes pluriannuels au titre de champ d'apprentissage et d'en tirer des enseignements. Il s'agira d'une part de poursuivre et d'intensifier l'échange d'expériences entre les partenaires. D'autre part, le SECO devra créer les conditions conceptuelles propres à pouvoir **évaluer** en permanence les programmes de mise en œuvre, sous la forme d'un accompagnement et d'un contrôle des résultats. Pour ce faire, il devra développer le plus rapidement possible un cadre conceptuel, à partir des exigences posées aux cantons et aux responsables de projet, mais aussi à partir des directives et des aides qui leur auront été données.

ANNEXES

ANNEXE 1: ENTRETIENS AVEC LES PARTENAIRES

ENTRETIENS AVEC LES PARTENAIRES DES PROJETS PILOTES NPR			
NOM	Institution	Projet pilote	Canton
Melchior Buchs	Region Thun-InnertPort	Handschlag Stadt-Land	BE
Michael Caflisch	Amt für Wirtschaft und Tourismus des Kantons Graubünden	Programme pilote du canton des Grisons pour la NPR	GR
Ario Conti	Alpine Foundation for Life Sciences	Alpine Foundation for Life Sciences	TI
Alexandre Cotting	Institut Icare	Auto-ID	VS
Stefan Elmer	Kontaktstelle für Wirtschaft des Kantons Glarus	Innovationsprogramm Kanton Glarus	GL
Jakob Göldi	Verein Nano-Cluster Bodensee	Nanopôle lac de Constance	SG
Thomas Holenstein	Generis	International Packaging Institute	SH
Martin Immenhauser	Fondation Sasso San Gottardo	Sasso San Gottardo	TI
Christoph Plattner	Kompetenznetzwerk Wasser im Berggebiet	Réseau de compétences « l'eau dans les régions de montagne »	CGCA
Barbara Schunk Rohrer	Aargau Services	Innovation vor Ort	AG
Edgar Sidamgrotzki	Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Thurgau	Kompetenznetzwerk Ernährungswissenschaft	TG
Bernard Woeffray, Céline Frutiger	Plate-forme RUN	La tradition dans l'innovation	NE
Lorenzo Zanetti	Wirtschaftsförderung des Kantons Solothurn	Haar und Kamm	SO
Edith Zehnder	Volkswirtschaftsdepartement des Kantons Schwyz	Lernende Bergregion Zentralschweiz	SZ
Sven-Erik Zeidler	Rawi (Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation) Luzern	Neuland	LU
Nom	Institution		
Regula Egli	Coordinatrice des projets pilotes NPR, SECO	-	-
Ruedi Schiess	chef du secteur Politique régionale et organisation du territoire, SECO	-	-

Tableau 3 Liste des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation

ANNEXE 2: QUESTIONS INTERVIEW PROJETS-PILOTES NPR

1. Personne

- › Activité professionnelle actuelle et fonction
- › Rôle dans le projet/programme ou dans d'autres projets de politique régionale

2. Projet-pilote/programme pilote NPR

Votre projet-pilote/programme pilote :

- › Que pensez-vous de la mise en œuvre de votre projet/programme et de la collaboration entre les acteurs impliqués (politique, économie, science, etc.) ?
- › Quelles prestations ont-elles été réalisées dans votre projet/programme (p.ex. création d'un centre de compétences, développement de nouveaux produits et services, etc.) ?
- › Quels effets votre projet/programme a-t-il eus jusqu'à maintenant (changements de comportement auprès des groupes-cibles p.ex. initiation de processus d'innovation, encouragement de l'esprit d'entreprise) ? Quels sont les effets n'ayant pas encore pu être atteints ?
- › Quels sont les facteurs qui facilitent l'atteinte des effets recherchés ? Quels obstacles et quels risques voyez-vous ? Quelles sont les mesures qui permettraient de renforcer les effets du projet/programme ?
- › Quelle est l'importance des effets obtenus dans le projet/programme par rapport aux objectifs de la nouvelle politique régionale ?
- › Comment se poursuivra votre projet/programme une fois le financement initial épuisé ? Selon vous, quelles sont les chances que le projet/programme soit maintenu après la phase pilote ?
- › Quelles leçons tirez-vous des expériences faites pour la poursuite du projet/programme ? Selon vous, quelles sont les améliorations possibles ?

Projet-pilote/programme pilote en général :

- › Que pensez-vous des projets-pilotes dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale et des programmes pluriannuels ? Quelles leçons peut-on en tirer ?
- › D'après vous, quels sont les types de projets faciles / difficiles à réaliser (p.ex. selon le contenu du projet ou le type de partenariat) ?
- › De manière générale, quelles sont les améliorations possibles ?

3. Concept et mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale (NPR)

- › Pensez-vous que le concept de la NPR est adéquat pour atteindre les objectifs fixés dans la NPR (augmentation de la valeur ajoutée et amélioration de la compétitivité grâce à la stimulation de l'esprit d'entreprise, de l'esprit d'innovation et des systèmes de valeur ajoutée) ?
- › Que pensez-vous de la mise en oeuvre de la NPR au travers de programmes pluriannuels de la Confédération et de programmes de mise en oeuvre cantonaux (avantages et désavantages)?
- › Selon vous, quels sont les facteurs contribuant à ce que le concept et la mise en oeuvre de la NPR soient un succès ? Quels obstacles et quels risques voyez-vous ?
- › Quels devraient être, d'après vous, les points forts du premier programme pluriannuel 2008-2015 ?
- › Que pensez-vous du rôle des acteurs concernés, en particulier de celui des cantons comme interlocuteurs principaux ? Que pensez-vous de la coordination entre Confédération, cantons et régions ?
- › Quelles contraintes et quelles exigences la Confédération devrait-elle formuler afin que les objectifs de la NPR soient atteints?
- › Selon vous, quels aspects la Confédération doit-elle prendre en considération lors de l'évaluation des programmes de mise en oeuvre cantonaux ? Pouvez-vous nous proposer des indicateurs concrets pour évaluer des projets ?
- › Avez-vous encore d'autres propositions d'amélioration ?

BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral 2007 : Message du 28 février 2007 relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement, Berne

COMMISSION D'EXPERTS « REEXAMEN ET NOUVELLE CONCEPTION DE LA POLITIQUE REGIONALE » 2003 : Nouvelle politique régionale (NPR), Rapport final, Zurich.

SECO 2003 : Mesures d'accompagnement et projets pilotes concernant la nouvelle politique régionale (NPR), Berne.