



# Speaking Notes

---

**31 Mars 2009, Centre de Conférences de l'OCDE, Paris**

**“Investir pour la croissance des régions innovantes”**

**Réunion du comité des politiques de développement territorial (TDPC)  
au niveau ministériel**

**Jean-Daniel Gerber, secrétaire d'Etat et directeur du SECO**

## Séance I

### Régions, objectifs nationaux et défis mondiaux

Les défis d'envergure mondiale (la crise économique, le changement climatique, le vieillissement démographique et les migrations) appellent une action décisive à laquelle la politique régionale peut grandement contribuer.

**Key Message :** Les instruments de politique régionale ne sont en général que peu appropriés pour soutenir la conjoncture car ils ciblent les changements structurels de long terme. Si l'on y recourt malgré tout, les instruments devraient remplir les critères des « 3 t » : *timely (doivent intervenir le plus tôt possible)*, *targeted (ciblés)*, *temporary (limités dans le temps)*. Ils devraient aussi, si possible, être associés aux objectifs de réforme structurelle afin d'avoir un impact économique durable.

- **Remerciements pour la bonne préparation de la Réunion et la documentation mise à disposition :** Merci au Comité et au Secrétariat pour le Rapport d'orientation politique concis et informatif ainsi que pour le Rapport de base, très complet.

La documentation démontre la qualité du travail accompli ces dernières années dans le cadre de ce que l'on appelle l'«agenda de Martigny». Elle fournit par ailleurs une feuille de route pour définir l'orientation et les priorités du futur mandat du Comité.

- Selon le nouveau paradigme, la politique régionale n'est plus une pure politique de redistribution mais constitue un domaine de la politique économique et de croissance doté de la dimension spatiale. **Economies publiques compétitives et régions compétitives ne sont pas incompatibles.** Dès lors, des investissements nationaux dans les régions s'avèrent payants. Ceci vaut en particulier aussi pour la Suisse avec sa tradition fédéraliste profondément ancrée, sa population multilingue et multiculturelle ainsi qu'avec le principe de subsidiarité prévalant pour l'octroi des mesures nationales de soutien.

- **La politique régionale en tant que politique conjoncturelle comporte des risques** : si l'on appréhende la politique régionale comme un soutien à la politique nationale de croissance et de compétitivité, on peut se demander, en temps de crise financière et économique, si celle-ci est capable d'agir de manière anticyclique pour stabiliser les marchés.

D'un point de vue suisse, nous sommes plutôt sceptiques quant aux chances qu'aurait une politique régionale axée sur le développement structurel de long terme de pouvoir surmonter les périodes de récession. Et cela pour les raisons suivantes :

- ⇒ **Effets de court et moyen termes versus effets de long terme** : les plans de sauvetage doivent viser des effets de court et de moyen termes, les aides devant être réajustées après la période de récession. Or, les investissements en matière de politique structurelle dans le capital non financier et dans le capital immatériel ne produisent leurs effets qu'à moyen et long termes. De telles mesures risquent donc fortement d'avoir des effets procycliques avec tous les inconvénients que cela comporte.
- ⇒ **Risque d'erreurs dans les allocations d'aides qui peuvent se perpétuer** : pendant la crise des matières premières dans les années 70, nous avons, en Suisse, complété, les mesures conjoncturelles par un nouvel instrument de politique structurelle. Il avait pour objectif d'atténuer les difficultés rencontrées par les régions dites „monostructurées“. L'instrument a survécu à plusieurs récessions et, 30 ans plus tard, nous avons constaté dans l'évaluation que les régions de l'Arc jurassien touchées par la crise se sont relevées non pas grâce aux entreprises soutenues par les aides publiques mais grâce aux talents (par exemple dans la mécanique de précision), à l'esprit d'entreprise et au dynamisme de deux secteurs n'ayant pas bénéficié des soutiens publics : l'industrie horlogère et la microtechnique.
- ⇒ **Le commerce international en danger** : les mesures prises actuellement portent, pour la plupart d'entre elles, sur des aides étatiques qui violent les règles de la concurrence mais que l'on tolère en période de crise. Par ailleurs, il semble que l'on ait tendance à octroyer ces subventions à des conditions „protectionnistes“.

L'Histoire dispose de suffisamment de matériel documentaire démontrant qu'aucune crise n'a jamais pu être résolue par le protectionnisme. Et pourtant, la montée de la „pression protectionniste“ est bien palpable aujourd'hui dans de nombreux Etats. Dans un monde politique dont l'action, à courte vue, est dictée par les prochaines échéances électorales, la tentation est grande de chercher à soulager - à court terme du moins, le sort de secteurs ou de groupes d'électeurs en difficulté par une fermeture sur l'extérieur.

Ce faisant, les conséquences négatives de cette politique sont soit négligées, soit consciemment ignorées. Parmi celles-ci, il y a notamment le risque de provoquer des effets de dominos pouvant conduire à l'effondrement du commerce international. Citons également les coûts à moyen et long termes pour les consommateurs, une efficacité économique moindre ainsi qu'une dynamique économique affaiblie. N'oublions pas, enfin, que ces politiques font naître des groupes d'intérêts prônant le protectionnisme ; dans le cadre d'activités non productives de « *rent seeking* » (*comportement de recherche de rente*), ils feront tout pour que les interventions conduisant à des distorsions soient poursuivies même après la crise ; ce n'est qu'au prix de nombreux efforts que l'on pourra les avoir à nouveau sous contrôle.

⇒ **Le nouveau paradigme de la politique régionale se voit compromis** : en conclusion, j'aimerais mentionner le point qui me semble être le plus important pour ce comité. Les plans de sauvetage comprennent pratiquement dans tous les pays de l'OCDE d'importantes aides étatiques en dehors du secteur financier. Or, le nouveau paradigme de la politique régionale que nous promovons aussi valorise justement une autre approche : passer d'un système de subventions et d'aides publiques à un système d'investissements dans le capital physique et le capital immatériel (stock de capital, marché du travail, cadre économique, capital social et réseaux).

## Séance II

### Libérer la croissance régionale: Innovation et biens publics

**La mondialisation a renforcé les pressions qui poussent les régions à tirer parti de leurs avantages concurrentiels. Pour ce faire, les régions ont besoin de systèmes d'innovation qui fonctionnent bien et elles doivent assurer efficacement une offre de biens et de services publics de haute qualité.**

**Key Messages:** L'innovation naît en grande partie dans l'économie privée. Ce sont surtout les entreprises qui façonnent le climat régional d'innovation. Ainsi, les initiatives de promotion des systèmes régionaux d'innovation n'auront aucun effet si elles n'incitent pas en même temps les entreprises régionales à contribuer à la mise à disposition de facteurs d'implantation attractifs.

Les « biens publics » financés par l'Etat, comme les investissements pour une bonne accessibilité, l'approvisionnement en énergie, une offre de formation de qualité ou un système de transfert de savoir et de technologie axé sur la demande, sont nécessaires pour construire et promouvoir des régions innovantes. Elles sont néanmoins loin d'être suffisantes.

L'impact de la politique régionale menée jusqu'à aujourd'hui a été limité. Du point de vue de la Suisse, une cause de ce semi-échec réside dans le fait qu'un même instrument vise un trop grand nombre d'objectifs. Nous plaidons pour une concentration sur quelques objectifs selon le principe suivant : « nombre d'objectifs = nombre d'instruments ».

L'OCDE, de nombreux pays membres, l'Union européenne ainsi que la Suisse ont placé le thème de l'innovation en bonne place sur l'agenda de politique économique et de politique régionale. L'innovation ne se limite pas aux produits ; elle va jusqu'aux processus en suivant toute la chaîne de valeur ajoutée. Elle prévaut

en outre aussi bien dans le cadre de l'économie privée que pour la mise à disposition de services étatiques.

Les infrastructures comptent parmi les „biens publics“ que les Etats doivent mettre en place afin d'assurer l'attractivité des sites d'implantation. A titre d'exemple, l'**accessibilité** et les **offres de formation** dans les régions constituent deux facteurs d'attractivité importants.

En outre, le rapport de l'OCDE de 2006 consacré au système d'innovation suisse a attiré notre attention sur le fait que le **transfert de savoir et de technologie** entre les hautes écoles et les entreprises, et au premier chef les PME, doit prendre en compte bien davantage les aspects liés à la demande. Ici, à côté de la taille des entreprises, la dimension spatiale, c'est-à-dire la question de la distance entre l'université et le site économique, entre en jeu. Puisque nous ne pouvons pas équiper chaque région d'ateliers scientifiques et de recherche, nous sommes actuellement en train d'élaborer en Suisse un système de consortiums régionaux de transfert de savoir et de technologie, dans le cadre d'une collaboration entre politique nationale d'innovation et politique régionale.

En fait, nous devrions toujours avoir à l'esprit que les **promoteurs de l'innovation sont à rechercher avant tout dans les entreprises privées**. Sans l'engagement de l'économie privée, les systèmes régionaux d'innovation ne sont pas capables de fonctionner. C'est pourquoi il nous semble inconcevable de lancer des initiatives de promotion sur le thème de l'innovation alors même que les entreprises privées en tant que partenaires en sont exclues. Nous connaissons bien le problème de fond qui touche au droit de la concurrence ; Il faudrait pourtant le résoudre un jour.

\* \* \* \* \*

A travers sa **nouvelle loi sur la politique régionale, la Suisse a centré l'objectif de cette tâche sur des principes économiques**. Nous invitons le TDPC à partager avec nous dans les prochaines années les expériences que nous aurons faites sur ce terrain. Nous savons bien que les régions se trouvent confrontées à divers défis (fuite des cerveaux, climat, démographie, etc...) qui ne peuvent être relevés que grâce à une politique intersectorielle axée vers le développement durable.

De l'autre côté, nous disposons de plus de 30 ans de pratique des instruments de politique régionale, et nous faisons, comme dans d'autres pays de l'OCDE, le même constat d'inefficacité des politiques.

Dans cette situation, nous nous sommes rappelés de la « règle de Tinbergen » selon laquelle une politique efficace et cohérente doit comporter autant d'instruments que d'objectifs (premier prix Nobel d'économie en 1969 !). L'une des causes des résultats décevants de la politique régionale menée jusqu'à aujourd'hui pourrait résider dans le fait qu'avec quelques instruments –voire un seul, on a visé une palette trop large d'objectifs. Derrière le développement régional ou le développement durable se cachent une série d'objectifs, même en partie contradictoires, qui ne peuvent être atteints avec un dispositif simple de promotion.

En conséquence, au lieu d'une loi de politique régionale complexe, nous avons choisi en Suisse de ne plus nous concentrer que sur un seul objectif de politique économique. Nous avons défini la politique régionale comme la dimension régionale de la politique nationale de croissance. Nous nous emparons ainsi du principal problème qu'est la fuite des cerveaux. Nous pouvons ainsi mieux mesurer l'impact final de l'engagement des fonds que si nous avions mis en place une stratégie de développement durable appliquée de manière large et pour laquelle on ne saurait pas très bien qui est responsable.

Dès lors, cette politique régionale n'est plus appréhendée comme une „mesure de compensation“ pour les efforts nationaux pour plus de croissance et de compétitivité, et pour plus de réformes structurelles. Son efficacité dépendra de la contribution qu'elle aura été en mesure d'apporter à la fois à la compétitivité régionale et au soutien aux ajustements structurels.

## LE NOUVEAU PARADIGME. PROPOSITION DE COMPLÉMENT

	<b>Ancien paradigme</b>	<b>Nouveau paradigme</b>
<b>Objectifs</b>	Compenser temporairement les handicaps géographiques des régions en perte de vitesse	Exploiter le potentiel sous-utilisé dans toutes les régions afin de promouvoir la compétitivité régionale
<b>Unité d'intervention</b>	Unités administratives	Régions économiques fonctionnelles
<i>Proposition suisse → Complément</i>  <b>approche territoriale</b>	<i>Parties du territoire → périphérie économique</i>	<i>Globalité du territoire : régions moteurs et régions dans la périphérie économique</i>
<b>Stratégies</b>	Approche sectorielle	Projets de développement intégré
<b>Outils</b>	Subventions et aides publiques	Ensemble de capital physique et de capital immatériel (stock de capital, marché du travail, cadre économique, capital social et réseaux)
<b>Acteurs</b>	Administration centrale	Différents niveaux d'administration