

CH_VB 2005-2126 223 vom 16. November 2005

Bundesverwaltung, 2005-11-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2126_223_

FR: CH_VB 2005-2126 223 du 16 novembre 2005

IT: CH_VB 2005-2126 223 del 16 novembre 2005

Erwägungen

E. 16

La Vie économique 9-2005, valeurs provisoires

E. 17

Mesuré d'après l'évolution des coefficients de variation obtenus par la division de l'écart standard des 26 valeurs par la moyenne arithmétique

E. 18

Office fédéral du développement territorial (2005)

241 Figure 2 Agglomérations et villes isolées de Suisse 2000

1.1.3 Cadre politique 1.1.3.1 Concepts transversaux La politique régionale doit prendre en compte toute une série de concepts transversaux, notamment les Grandes lignes de l'organisation du territoire, la Stratégie pour le développement durable et la politique des agglomérations. Grandes lignes de l'organisation (aménagement) du territoire En 1996, le Conseil fédéral a défini le cadre stratégique global de la politique de l'aménagement du territoire dans les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»¹⁹. Il y assignait à la politique régionale le soin de développer les potentiels des diverses régions, de renforcer le maillage entre les différents espaces et de se concentrer sur les centres à forte croissance. La politique régionale de la Confédération doit être axée de plus en plus sur les grandes régions, alors que la politique des petites entités régionales incombera désormais de plus en plus aux cantons. Quant au Rapport 2005 sur le développement territorial, il constitue la base d'une refonte des «Grandes lignes de l'organisation du territoire» prévue pour 2006. Il existe un besoin général d'harmoniser la politique régionale et l'aménagement du territoire. Au niveau cantonal, les plans directeurs sont l'instrument approprié à cet effet.

E. 19

Cf. Conseil fédéral (1996)

242 Stratégie pour le développement durable Le rapport du Conseil fédéral «Stratégie 2002 pour le développement durable» du 27 mars 2002 a pour but d'intégrer les principes de la durabilité dans toutes les politiques de la Confédération²⁰. Concernant la politique régionale, le Conseil fédéral note que face à l'évolution de l'économie mondiale, la politique régionale devra tenir compte non seulement des régions périphériques, mais aussi et surtout des régions centrales exposées à la concurrence internationale. Sa mission est d'aider à défendre la compétitivité des différentes zones de Suisse dans un contexte de grandes entités régionales, et ce par une méthode intégrée, axée sur des programmes et fidèle au principe de durabilité. Politique des agglomérations La Constitution astreint depuis 1999 la Confédération à «prendre en considération la situation particulière des villes et des

agglomérations urbaines». Le «Rapport sur les villes-centres» du 7 juin 1999²¹ a montré la nécessité d'une politique nationale des agglomérations pour attirer l'attention sur le rôle des villes en tant que moteurs du développement économique. En février 2001 a suivi la création de la «Conférence tripartite sur les agglomérations» (CTA), plate-forme destinée à encourager la collaboration verticale de la Confédération, des cantons, villes et communes et l'élaboration d'une politique commune des agglomérations. Le 19 décembre 2001, enfin, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la politique des agglomérations de la Confédération. Ces stratégies fédérales sont mises en œuvre à travers des projets d'agglomération et des projets modèles. Les points de contact et le besoin d'harmonisation avec la politique régionale résultent du fait qu'une grande partie des agglomérations suisses jouent le rôle de centres des régions de montagne et du milieu rural en général. Coire, Saint-Gall, Lucerne, Thoun, Delémont, Sion sont des exemples de moteurs économiques qui entraînent la campagne environnante.

1.1.3.2 Politique de la croissance et de l'innovation Dans le Rapport sur la croissance²² d'avril 2002, le Département fédéral de l'économie (DFE) a présenté les raisons de la faiblesse persistante de la croissance de l'économie suisse et formulé des contre-mesures. Le souci principal étant la faiblesse générale de la productivité du travail par rapport aux autres pays, la politique fédérale de la croissance s'attache au premier chef à offrir des conditions générales aussi bonnes et propices à l'innovation que possible. La politique régionale lui prêtera main forte en optimisant les conditions-cadres à l'échelon régional et cantonal. Dans la course mondiale à l'innovation, un facteur clé est la qualité du système de formation, de recherche et de technologie (FRT) et de son interaction avec les entreprises. Dans son message du 29 novembre 2002²³, le Conseil fédéral fixe quatre

E. 20

Cf. Conseil fédéral (2002/1)

E. 21

Cf. Conseil fédéral (1999)

E. 22

Cf. DFE (2002)

E. 23

Message du 23 novembre 2002 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007, FF 2003 2067

243 priorités: 1° renouveler l'enseignement, 2° renforcer la recherche, 3° stimuler l'innovation, 4° renforcer la coopération nationale et internationale. Certaines tâches échoient aussi à la politique régionale, qui peut par exemple lancer des projets pilotes avec les hautes écoles spécialisées. A fin 2003, les Chambres fédérales ont approuvé le programme FRT 2004 à 2007. La progression annuelle des dépenses et l'enveloppe budgétaire de 16,6 milliards de francs témoignent de l'importance du domaine FRT pour la compétitivité de la Suisse.

1.1.3.3 Politique en matière de péréquation et de services publics Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) Un facteur essentiel de la politique régionale est la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) lancée en 1992. En matière de politique régionale, le message relatif à la RPT expose que «les objectifs en matière de redistribution seront atteints à travers un renforcement de la

péréquation financière au sens strict». La politique régionale se concentrera sur les objectifs structurels²⁴. L'élément de base de la péréquation financière au sens strict est la péréquation des ressources, qui vise à accorder une dotation minimum, librement disponible, aux cantons à faible potentiel de ressources. En outre, les écarts entre les potentiels fiscaux des cantons sont censés être comblés à moyen terme. La Confédération et les cantons libèrent en tout 2,4 milliards de francs à cet effet. Quant à la compensation par la Confédération des «charges excessives», elle a pour but de compenser les charges structurelles sur lesquelles les cantons n'ont pas prise, c'est-à-dire les charges inhérentes à la configuration et à l'occupation du territoire, notamment celles dues «à l'étendue et à l'éloignement». Le 28 novembre 2004, le peuple et les cantons ont approuvé les modifications de la Constitution. Le Parlement doit maintenant discuter du second train de mesures RPT, celui qui porte sur la modification des lois. Service public et infrastructures Un facteur vital pour l'avenir du monde rural est que la desserte de base soit assurée. Le 23 juin 2004, le Conseil fédéral a adopté un rapport sur le service public qui montre que la Suisse dispose sur l'ensemble du territoire d'une desserte de base fiable et performante, qui fournit des prestations de bonne qualité. Dans son rapport, le Conseil fédéral explique comment il entend orienter la politique en faveur d'un service public de haute qualité afin de maîtriser les défis techniques et économiques²⁵. Révision de la loi sur la nature et la protection du paysage (LPN) La loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la nature et la protection du paysage est actuellement en cours de révision (partielle). L'idée fondamentale est de compléter la politique actuelle de la Confédération en matière de nature et de paysage en établis-

E. 24

Cf. Conseil fédéral (2001/1)

E. 25

Cf. Conseil fédéral (2005/1)

244 sont des bases légales permettant la création et la gestion de parcs d'importance nationale. Le modèle prévoit trois types de parcs: 1° nationaux, 2° naturels régionaux, 3° naturels périurbains. Leur dénominateur commun est que le paysage y sera valorisé de façon accrue du fait qu'il est la ressource principale des sites concernés. La promotion de ces parcs est aussi censée avoir une portée notable sur l'économie des régions. La démarche proposée est de première importance pour l'exploitation du potentiel des espaces ruraux, en particulier les zones reculées ou mal raccordées aux réseaux nationaux. 1.1.3.4 Autres politiques de la Confédération en matière de territoire Politique du tourisme Ces deux dernières décennies, la compétition universelle du tourisme s'est accentuée du fait de l'arrivée sur le marché de nombreuses destinations nouvelles et de l'élargissement de l'offre. L'industrie suisse du tourisme a perdu des parts de marché et doit affronter une profonde mutation structurelle. Le 20 septembre 2002, le Conseil fédéral a donc présenté un programme relatif à l'amélioration de la structure et de la qualité de l'offre dans le domaine du tourisme suisse, assorti d'un programme d'action pour la période 2003 à 2007²⁶. L'encouragement du secteur de l'hébergement a été adapté aux nouvelles conditions du marché des crédits, le prêt de la Confédération augmenté. En outre, l'arrêté Innotour²⁷ a été prorogé et renforcé sur le plan financier. Enfin, pour aider financièrement «Suisse Tourisme», le Parlement a approuvé un plafond de dépenses de 138 millions de francs pour la période 2005 à 2007. Cette modernisation des instruments de promotion

renforce toutes les régions du pays, mais comme deux tiers du tourisme concernent la montagne et les régions périphériques, ces dernières en profitent tout particulièrement. Politique agricole Dans la foulée des réformes successives de la politique agricole (PA 2002 et PA 2007), la PA 2011 s'attaquera de façon offensive aux défis futurs, notamment aux nouvelles règles de l'OMC. Le but visé est une agriculture durable et multifonctionnelle. Du point de vue de la politique régionale, les axes d'action à relever sont les suivants: (1) améliorer la compétitivité de la production et de la transformation en convertissant les moyens de soutien des marchés en paiements directs et en prenant des mesures pour baisser les coûts; (2) sauvegarder et indemniser les prestations d'intérêt public de l'agriculture; (3) promouvoir la création de valeur et le développement durable dans le milieu rural en élargissant les possibilités de différencier les produits, en resserrant l'encouragement de la vente et en soutenant le lancement de projets agricoles.

E. 26

FF 2002 6655

E. 27

Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme, RS 935.22.

245 1.1.3.5 Tendances et évolution internationale En matière de politique régionale, la majorité des Etats de l'OCDE connaissent un changement de conception: foin du système de compensation, place aux stratégies de croissance! Toute une série de pays européens ont déjà réorienté leur politique régionale dans ce sens. C'est notamment le cas de la Finlande (2000), de la Suède (2000), de la Norvège (2000), des Pays-Bas (2000) et de l'Angleterre (2001)²⁸. On peut relever trois tendances: – Nouveaux objectifs. La politique régionale se concentre désormais sur la compétitivité, l'équilibre du développement régional, l'égalité des chances et le respect du développement durable au sens économique, écologique et social. – Nouvelles approches géographiques. L'UE continuera à soutenir en priorité les régions les moins développées, mais il est question de fixer d'autres priorités après 2006: rôle des villes en tant que centres économiques du développement des campagnes avoisinantes, compétitivité du milieu rural en général, cohésion territoriale (coopération territoriale européenne comprise), polycentrisme. Certains pays adoptent désormais une politique régionale couvrant tout le territoire, c'est-à-dire toutes les régions, en mettant alors l'accent sur des sites clés (key locations) comme les centres urbains ou d'autres pôles de croissance. – Coordination accrue des politiques de l'UE touchant l'organisation du territoire. La coordination envisagée concerne surtout la politique des transports, celle de la recherche, la politique agricole commune (PAC), la politique de l'emploi, celle de la concurrence, enfin la politique étrangère. L'élargissement de l'UE constitue le principal défi pour la politique régionale européenne, vu qu'il creuse notablement les inégalités économiques, sociales et géographiques. Les priorités de la politique régionale l'UE et sa dotation financière pour la période 2007 à 2013, donc pour les programmes et initiatives européens auxquelles participe la Suisse (suite du programme INTERREG, p. ex.), ne seront connus définitivement qu'en 2006. D'après les projets de la Commission européenne du 14 juillet 2004 sur les cinq règlements concernant la politique de cohésion, la politique régionale de l'UE 2007 à 2013 aura trois objectifs. Le premier, intitulé «Convergence», est essentiellement une politique de péréquation classique. Il s'agit de soutenir spécialement les régions dont le PIB est inférieur de 75 % (voire 90 %) à la moyenne européenne. Ce

chapitre comprend entre autres le financement des infrastructures. Le deuxième objectif s'intitule «Compétitivité régionale et emplois». Sont visées les régions de l'ancien objectif 1 qui ne répondent plus aux critères du nouvel objectif «Convergence». L'objectif 2 fixe avant tout des priorités économiques et écologiques. L'objectif 3, «Coopération territoriale européenne», n'a plus le statut d'initiative, mais devient partie intégrante de la politique régionale européenne.

E. 28

Cf. Bachtler, J., Yuill, D. (2001)

246 1.2 Buts du nouveau projet de loi Il ressort de l'analyse que la politique régionale «directe» s'est révélée efficace dans la réalisation des objectifs de développement qui lui ont été assignés au fil du temps²⁹, grâce surtout au bon travail des 54 organismes régionaux fondés dans le sillage de la LIM et à celui de leurs secrétariats. Malgré cette appréciation positive, les anciens instruments ne sont plus adaptés à l'évolution actuelle et future. La politique régionale se présente en effet aujourd'hui comme un patchwork de réglementations conçues pour résoudre différents problèmes dans différentes régions, chaque réglementation connaissant ses propres instances et ses propres règles d'exécution. Pour chaque problème surgi pendant les 30 ans d'existence de la politique régionale directe, on a instauré chaque fois un nouvel instrument ou une nouvelle mesure. Il y a certes eu des adaptations ponctuelles, de temps à autre, mais on n'a jamais renoncé à une mesure existante. La politique régionale ne couvrait pas uniquement des objectifs de politique économique; selon le projet, elle comprenait implicitement des aspects relevant de la politique agricole, de celle des forêts, des transports, du tourisme, de l'environnement, de la politique sociale ou de l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'accroître la cohérence et la transparence des instruments. Il lui importe en outre que la politique régionale se concentre sur les tâches de base qui, à travers les efforts conjoints de la Confédération, des cantons et des régions, promettent un bénéfice supplémentaire notable en termes de valeur ajoutée dans les régions. Les tendances fondamentales qui dictent la politique régionale et le changement des conditions politiques générales incitent eux aussi à franchir le pas. La nouvelle base légale créera un cadre juridique souple et en réglera le mode de financement au niveau fédéral. L'aménagement des instruments et le plafond de dépenses correspondant sont fixés par le Conseil fédéral et le Parlement dans un programme pluriannuel. Cette manière de faire permet d'évaluer périodiquement l'efficacité des mesures et de corriger le cap si nécessaire. L'aménagement concret des instruments vaut chaque fois pour la durée d'un programme pluriannuel. Le regroupement dans une base légale et un programme pluriannuel des instruments actuels de la politique régionale a en outre pour but de pouvoir soumettre désormais aux Chambres fédérales les propositions correspondantes en un seul dossier coordonnant les matières. 1.3 Résultats de la procédure de consultation De mai à août 2004, le DFE a mis l'avant-projet de loi en consultation. La nécessité de réformer l'actuelle politique régionale directe est généralement admise. Seuls quatre des 140 participants (les cantons de ZH et AI, le Centre patronal et Pro Natura) sont d'avis que la Confédération devrait abandonner la politique régionale directe et s'en tenir à la RPT. Même la Conférence des directeurs cantonaux des finances, chef de file de la RPT, plaide pour le maintien d'instruments de politique régionale directe en sus de la RPT.

E. 29

Cf. aussi Thierstein/Behrendt (2001)

247 La nécessité d'axer la NPR sur la valeur ajoutée et la compétitivité des régions est confirmée. Un grand nombre de participants estiment toutefois que, dans le milieu rural en général et les régions de montagne en particulier, il convient de tenir compte davantage des autres dimensions du développement durable. En ce qui concerne la conception territoriale du projet, une grande partie des participants rejette le lien prévu avec la politique des agglomérations du Conseil fédéral, sous forme d'un encouragement de projets modèles. Sont considérées surtout comme zones éligibles affrontant de gros problèmes structurels les zones rurales, les régions de montagne et les régions frontalières. La préférence de la majorité va en outre à une législation séparée pour la coopération territoriale européenne. Des deux instruments de mise en œuvre prévus, le programme pluriannuel est plébiscité haut la main, pour autant qu'il soit doté de finances suffisantes. La fondation de développement régional proposée trouve certes des soutiens, mais la majorité des cantons refuse de participer à sa capitalisation. Une partie plus importante encore des participants craint en outre qu'une pareille «externalisation» ne fasse perdre au Parlement le contrôle de la politique régionale. De divers côtés, on préconise de conserver d'autres éléments de l'ancienne politique régionale (infrastructures de base, allègements fiscaux pour les entreprises, etc.) dans le cadre de la NPR.

1.4 Optimisation du projet d'entente avec les cantons

Les cantons devront assumer la principale responsabilité de la bonne mise en œuvre de la NPR. Comme leurs avis divergeaient lors de la consultation, un groupe de travail mixte Confédération/cantons a été chargé d'optimiser le projet. En juin 2005, ce groupe a présenté un rapport recommandant d'adapter certains points essentiels du projet. Le 30 juin 2005, les directeurs cantonaux des finances se sont prononcés en faveur d'une version améliorée de la NPR fondée sur les critères suivants: 1° La NPR est orientée vers un but économique mesurable – compte tenu de la dimension écologique et sociale. 2° Elle doit se fonder sur une loi-cadre qui ne définit pas des délimitations géographiques explicites, tout en garantissant que la grande majorité des moyens engagés par la Confédération profitera au milieu rural en général, aux régions de montagne et, dans une mesure plus modeste, aux régions frontalières. 3° La base légale de la NPR ne peut pas servir de plate-forme aux projets modèles de la politique fédérale des agglomérations. 4° Le soutien des entreprises par les allègements fiscaux est maintenu et étendu géographiquement. 5° Les cantons deviennent les interlocuteurs privilégiés de la Confédération. 6° L'idée de la fondation est abandonnée; le Fonds LIM, rebaptisé «Fonds de développement régional», devient le seul véhicule financier pour toutes les activités de la politique régionale.

248 1.5 Conception de la nouvelle politique régionale (NPR)

1.5.1 Position

Les problèmes actuels et futurs des zones économiquement défavorisées de Suisse exigent une nouvelle conception du rôle de la politique régionale. Quatre aspects dictent la position future de la NPR: Politique structurelle régionale La NPR est conçue en premier lieu comme une politique structurelle opérant au niveau régional. Elle vise à soutenir les efforts régionaux soutenant l'innovation et la croissance. En tant que politique structurelle, elle vise au premier chef à améliorer la compétitivité des zones éligibles et à y générer de la valeur ajoutée. Dans ces zones, la NPR veut créer des bases économiques viables, en respectant le principe de durabilité. Un système d'incitations contribuera à l'évolution des structures économiques et à la croissance endogène des régions et cantons bénéficiaires. On attend un gain d'efficacité notable de cette nouvelle orientation. Politique de cohésion indirecte Eliminer les inégalités géographiques reste une tâche à laquelle la NPR doit contribuer. En

aidant à améliorer la compétitivité des zones éligibles et à y générer de la valeur ajoutée, elle contribue aussi indirectement à combler à long terme les écarts régionaux et à préserver l'occupation décentralisée du territoire national. Politique complémentaire de l'organisation du territoire Dans une perspective «horizontale», la NPR est une tâche complémentaire, accordée à d'autres politiques de la Confédération qui touchent l'organisation du territoire. Elle fait partie d'un système éprouvé de politiques qui assument diverses fonctions territoriales. Certains besoins qui étaient largement couverts par la politique régionale relèvent maintenant d'autres politiques, qui ont élaboré des instruments de promotion de portée régionale. Ainsi, la compensation des charges géotopographiques est dévolue avant tout à la nouvelle péréquation financière et la sécurité de la desserte de base incombe à la politique des services publics. D'autres politiques – agriculture, transports, environnement, etc. – indemnisent les prestations écologiques ou d'intérêt public. Dans pareil contexte, la NPR doit se concentrer sur la tâche consistant à donner des impulsions économiques dans les zones visées. Tâche commune, subsidiarité Dans une perspective «verticale», la NPR constitue une tâche collective de la Confédération, des cantons, des communes, des organismes de développement régional et des particuliers. Elle obéit au principe de subsidiarité. A ce titre, elle soutient les buts du développement et les stratégies librement définies par les régions et les cantons pour améliorer leur compétitivité. La NPR exploite le fait que les impulsions venant des centres (grands, moyens, petits ou régionaux) et des villes peuvent stimuler le développement des espaces ruraux par effet d'entraînement et que ces derniers sont aussi à même de produire de telles impulsions.

249 1.5.2 But Le but de la NPR est d'améliorer la compétitivité des certaines zones – régions de montagne, espace rural, régions frontalières – et à y générer de la valeur ajoutée et de contribuer ainsi à créer et à préserver des emplois dans les zones soutenues. La NPR veut aussi contribuer indirectement à maintenir l'occupation décentralisée du pays et à éliminer les inégalités régionales. 1.5.3 Principes La NPR observe cinq principes, qui ne sont pas des objectifs proprement dits, mais doivent cependant être respectés lors de la mise en œuvre. 1er principe: les régions contribuent à améliorer leur compétitivité et à y générer de la valeur ajoutée Les régions de montagne, l'espace rural en général et les régions frontalières exploitent leur potentiel endogène pour contribuer de leur propre chef à améliorer leur compétitivité, ce qui peut inclure d'assumer une fonction complémentaire par rapport aux grands centres. Pour répondre aux défis, coopérer avec les centres sur pied d'égalité s'imposera de façon accrue. L'encouragement fourni par la Confédération à certains projets et acteurs ne doit pas engendrer de dépendance durable. Seront soutenus – par une politique d'incitation et des financements initiaux – des projets susceptibles de fonctionner en autonomie économique après un certain temps de rodage. 2e principe: les centres régionaux sont les moteurs du développement La NPR déploiera ses effets de manière décentralisée dans les zones de montagne, l'espace rural en général et les régions frontalières. Cette décentralisation a cependant ses limites, vu qu'il faut une masse critique pour déclencher des impulsions durables. Il est donc nécessaire de concentrer les efforts de promotion entrepris dans les régions sur les petits centres et les moyens, et de créer les conditions de coopérations partenariales entre les centres régionaux et le milieu rural³⁰. 3e principe: les exigences du développement durable sont prises en considération La NPR met l'accent sur la promotion de la compétitivité, donc sur la dimension économique. Les dimensions sociale et écologique doivent cependant être prises en compte dans la mise en œuvre. Cette option est compatible avec les principes du développement durable en ce que les différentes politiques ne doivent pas forcément recouvrir chacune, à parts égales, toutes

les dimensions du développement durable. Il sera en outre possible, dans le cadre de la NPR, de soutenir des programmes et projets à vocation sociale ou écologique, pour autant qu'ils aient un effet positif sur la valeur ajoutée dans une région (par exemple en y créant des emplois).

E. 30

Au début des années 70, les directives pour la promotion des régions de montagne prévoyaient déjà qu'il fallait viser «un engagement concentré des moyens fédéraux à raison du lieu et de la matière».

250 La NPR doit toutefois démontrer: – dans quelle mesure elle contribue aux buts d'un développement territorial durable, – quels effets elle entraîne quant aux dimensions écologique et sociale du développement durable, – et qu'elle recherche systématiquement des synergies positives dans ce champ à trois dimensions (cf. ch. 1.8.5). 4e principe: les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Confédération et assurent la collaboration avec les régions. Les cantons sont les partenaires privilégiés de la Confédération. D'une part ils participent à la conception des programmes au niveau fédéral, de l'autre ils assument la responsabilité principale de la mise en œuvre de la NPR sur leur territoire. C'est aussi à eux qu'il incombe de gérer la collaboration avec leurs zones et régions. Les entités intracantonales ou régionales peuvent encore être soutenues. Mais, dans ce cas aussi, les négociations avec la Confédération incombent au canton concerné. Comme cela avait déjà été exposé, la politique régionale doit aussi créer des incitations pour la collaboration supracantonale. Dans ce cas, la collaboration avec la Confédération peut être assurée par certains cantons ou organes supracantonaux existants. 5e principe: les services fédéraux collaborent étroitement entre eux et avec les institutions suisses et étrangères. La politique régionale collabore étroitement avec les autres politiques de la Confédération qui ont une incidence territoriale afin d'exploiter les synergies. A cet effet, l'administration fédérale dispose déjà des bases juridiques et du cadre organisationnel nécessaire, à travers l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire³¹ et la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire. D'autres améliorations sont nécessaires, non seulement pour assurer la cohérence de la politique du développement territorial, mais aussi à cause de la précarité des finances publiques. A part cela, la coopération internationale a une grande importance pour la NPR, car elle ouvre à la Confédération, aux cantons et aux régions la possibilité de partenariats internationaux. Jeter un regard par dessus les frontières est en outre une source bienvenue de savoir et d'expérience (pour répertorier les bonnes ou les mauvaises pratiques, p. ex.). Les grands pays voisins et les organisations internationales (UE, OCDE) disposent de moyens nettement plus importants pour accumuler du savoir-faire. La politique régionale a déjà retiré un immense bénéfice de ces coopérations.

E. 31

RS 709.17

251 1.5.4 Champ d'application à raison de la matière 1.5.4.1 Les trois volets de la NPR Le but de la NPR sera atteint moyennant trois volets stratégiques (cf. figure 3). Le volet 1 – le principal – comprend le soutien direct d'initiatives, projets et programmes visant à stimuler l'innovation, à générer de la valeur ajoutée et à améliorer la compétitivité dans les zones éligibles. Les acteurs principaux y sont les cantons et les régions. Esprit d'entreprise, esprit d'innovation et systèmes de valeur ajoutée sont les trois facteurs décisifs

pour accroître la compétitivité régionale et améliorer la capacité d'adaptation au changement. Au niveau des régions, il s'agit d'acquérir, par des mesures appropriées, la masse critique nécessaire – qui fait souvent défaut – pour maîtriser l'évolution structurelle. En promouvant de façon ciblée des projets régionaux avec des fonds fédéraux, la Confédération peut d'ailleurs aussi soutenir ses propres priorités économiques. Le deuxième volet sert à renforcer la coopération et l'exploitation des synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles de la Confédération qui ont un impact territorial. Seront exploitées les synergies avec les politiques de l'innovation, de la formation, de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme et des PME, ainsi que la promotion de la place économique suisse. Il est en outre prévu de mettre en place une harmonisation accrue avec les autres tâches fédérales touchant l'organisation du territoire.

Figure 3 Aperçu général de la nouvelle politique régionale

252 Le volet 3 englobe la mise sur pied et la gestion d'un système complet de connaissances en matière de développement régional, la formation et le perfectionnement systématique des agents responsables de la gestion régionale, enfin le controlling, le reporting, le monitoring et l'évaluation des volets 1 et 2. Ce troisième volet a donc un caractère d'appui. Il facilite la mise en œuvre des deux autres.

1.5.4.2 Volet 1: stimuler l'innovation, générer de la valeur ajoutée et améliorer la compétitivité dans les régions

Des structures économiques compétitives, dotées d'entrepreneurs inventifs, sont le moteur essentiel du développement régional. Et la prospérité des régions est une condition indispensable pour réaliser en toute autonomie des objectifs sociaux et écologiques. Pour accroître la compétitivité, la NPR choisit de renforcer l'esprit d'entreprise, l'esprit d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée dans les régions. Pris individuellement ou en chaîne, ces éléments contribueront à ce que les régions se défendent mieux face à la concurrence générale (cf. figure 4). Il s'agit ici d'offrir ici de bonnes conditions générales à l'économie régionale dans le domaine pré-concurrentiel.

Esprit d'entreprise

Les sources du développement d'une région sont l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale, ainsi que les investissements concomitants (en argent, temps, talent, etc.) dans des projets économiques, sociaux ou écologiques. L'aptitude évoluée est la faculté de lancer de nouvelles idées ou d'adopter celles d'autrui, et de les mettre en œuvre – notamment dans de nouveaux produits, services et processus –, mais aussi de perfectionner l'acquis. Sont donc recherchés des entrepreneurs au sens large, c'est-à-dire des personnes désireuses d'entreprendre et dotées des capacités nécessaires et du goût du risque. L'esprit d'entreprise n'est pas limité aux particuliers et aux entreprises privées; il concerne aussi les institutions publiques, comme l'administration ou d'autres secteurs des pouvoirs publics. Les régions de montagne, l'espace rural en général et les zones frontalières ont en commun un problème crucial: ils ne sont guère à même de voir dans l'évolution structurelle une chance et de l'exploiter pour créer de nouveaux emplois. Les causes en sont la faible densité de l'habitat (coût de l'étendue du territoire) et les frontières nationales qui coupent des régions fonctionnelles (coût de la non-intégration). C'est pourquoi les cantons et les régions doivent élaborer de leur propre chef des stratégies favorisant la chaîne d'effets décrite plus haut. Dans les zones rurales et les régions de montagne de Suisse, on trouve çà et là de petites et moyennes entreprises florissantes, qui n'appartiennent pas aux secteurs typiques, à faible valeur ajoutée, et qui ne fournissent pas non plus des biens ou services pour le seul marché régional. Ces PME prouvent que, même dans ces zones et dans un contexte de compétition internationale des places économiques, il existe des possibilités de développement. Un facteur presque plus important encore que la performance de telle ou telle entreprise est le

fait que ces sociétés novatrices engendrent une mentalité économique positive dans la région. Elles assument un rôle essentiel de modèle et font des ému-

253 les autour d'elles, ce qui favorise peu à peu la formation d'un climat entrepreneurial durable. Jusqu'ici, cependant, les exploitations et les entrepreneurs agissant dans cet esprit sont plutôt l'exception dans les régions structurellement faibles. La politique régionale doit donc contribuer à renforcer les initiatives entrepreneuriales en milieu rural. Figure 4 Interdépendance entre le but et les stratégies de la NPR, d'une part, et ses effets indirects, de l'autre

A cet effet, les mesures principales sont les suivantes: – améliorer les conditions faites aux initiatives entrepreneuriales dans les régions; – mettre sur pied des partenariats entre les centres et la périphérie; – promouvoir l'harmonisation verticale des mesures et faciliter l'accès aux mesures fédérales. Promouvoir l'esprit d'innovation en favorisant l'accès au savoir-faire La maîtrise des mutations économiques et la croissance dépendent fortement de la capacité d'une région à innover. Il faut donc chercher des moyens de renforcer la «capacité relationnelle» d'une région. On entend par là les potentiels, aptitudes, ressources humaines et réseaux qui déterminent le caractère, voire l'unicité d'une région³². Une importance particulière revient ici à l'élaboration, au transfert et à l'exploitation de nouveaux savoirs. Une autre prémisses de l'esprit d'innovation est l'existence d'un esprit d'entreprise. La capacité d'innover exige d'abord un savoir-faire susceptible d'être converti rapidement en applications, produits, services et

E. 32

IDT–HSG (2005), p. 13

254 processus commercialisables. Le passage de la société industrielle à la société du savoir nécessite de nouvelles qualifications et compétences. Quand on parle d'innovation, il ne faut cependant pas songer uniquement au développement et à la fabrication de produits ou de services commerciaux. Dans le domaine des services publics, les innovations peuvent être des contributions tout aussi importantes à l'amélioration de l'efficacité ou à l'adaptabilité des structures. La NPR ne peut ni ne doit créer de nouveaux savoirs, avec les institutions correspondantes; ce sont là des tâches dévolues à d'autres politiques. Elle peut toutefois faciliter l'accès au savoir-faire. Il faut exploiter davantage les infrastructures de recherche et de formation des régions, ainsi que le savoir disponible des particuliers et des institutions publiques. L'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles idées seront favorisées par des échanges accrus de savoir. On touche ici, dans un sens large, au domaine des infrastructures de recherche et de formation en Suisse. A part les hautes écoles spécialisées, les piliers essentiels des infrastructures (régionales) du savoir-faire sont les universités, les écoles polytechniques fédérales (EPF) et les établissements de formation professionnelle. La politique responsable de ces infrastructures est celle de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT). Pour stimuler l'innovation et générer de la valeur ajoutée dans le cadre de la NPR, la Confédération entend faciliter l'accès des régions au savoir-faire et les échanges de savoir. Ce sera le fait par exemple des mesures suivantes: – créer des guichets régionaux de la politique FRT de la Confédération; – promouvoir la circulation et des échanges de savoir entre l'Etat et les particuliers, ainsi qu'entre les particuliers; – fonder et développer des centres de technologie jouant le rôle d'«incubateurs», compte tenu des expériences passées; – améliorer la coordination des infrastructures régionales du savoir-faire avec les besoins de l'économie régionale; – intensifier les

échanges d'expériences entre responsables de la politique régionale, afin de professionnaliser la gestion du savoir au niveau cantonal et régional. Systèmes de valeur ajoutée Les prestations entrepreneuriales et les innovations commercialisables se développent le mieux dans un environnement qui présente la masse critique et offre une grande diversité de savoirs-faire, de services auxiliaires et d'infrastructures. Ces conditions sont avantageusement réunies par les «systèmes de valeur ajoutée», qui sont des réseaux (d'entreprises) régionaux ou suprarégionaux caractérisés par le fait que les acteurs sont reliés horizontalement et verticalement. Les entreprises s'éprouvent mutuellement, ce qui a un effet positif sur le dynamisme de l'innovation et sur la compétitivité. L'étendue géographique de ces systèmes peut varier fortement. Dans ce qu'il est convenu d'appeler clusters, c'est-à-dire des systèmes particulièrement mûrs (et donc plus rares) de valeur ajoutée, les entreprises et les institutions (de formation et de recherche) de lieux différents sont reliées entre elles par un réseau de relations et d'échanges très variés.

255 Les méthodes décrites ici ont aussi une pertinence pour la NPR et devront être mises en œuvre avec les cantons – encore que l'exiguïté de la Suisse y mette des limites³³. Comme mesures, on citera: – définir et mettre sur pied des systèmes régionaux de valeur ajoutée; – intégrer horizontalement et verticalement, ainsi que mettre en réseau des systèmes régionaux de valeur ajoutée souvent fragmentés; – examiner les possibilités de former des clusters et les mettre sur pied le cas échéant. En 2003, le seco a lancé auprès des cantons un concours de projets pilotes pour préparer le présent volet. Les projets sélectionnés seront soutenus pendant la phase pilote jusqu'en 2008 au plus, puis évalués. Ils comprennent: – trois programmes cantonaux (GL, GR, NE), consistant chacun en un faisceau de projets visant à renforcer l'esprit d'entreprise, l'esprit d'innovation et les systèmes régionaux de valeur ajoutée, – une vingtaine de projets novateurs de toutes les régions du pays, qui s'attaquent à des questions prioritaires de la NPR. Ils donnent par exemple des impulsions pour la création d'emplois à forte valeur ajoutée (c'est le cas des projets «Nano Cluster Bodensee», «International Packaging Institute», «Auto-ID» [traçabilité électronique des marchandises]) ou améliorent les conditions de coopération entre les centres et la périphérie (projet «Handschlag Stadt-Land»). Dans certaines régions, les allègements fiscaux peuvent renforcer l'attrait du site économique. Ils peuvent servir à attirer des entreprises industrielles ou des entreprises de services proches de la production qui travaillent dans des domaines technologiques poussés et à forte valeur ajoutée. Ces activités supplémentaires contribuent à élargir et renforcer le tissu économique régional. Dans les régions industrielles historiques, notamment, elles favorisent la diversification du marché de l'emploi. Les cantons bénéficiaires considèrent la possibilité d'offrir des allègements fiscaux comme un complément indispensable de leurs efforts de promotion économique, qui leur permet aussi de rester compétitifs par rapport aux grands centres.

1.5.4.3 Volet 2: coordination, coopération et synergies de la NPR avec les politiques sectorielles

Le volet 2 a pour objet de renforcer la coordination et la coopération, mais aussi d'exploiter les synergies entre la politique régionale et les autres politiques sectorielles ayant un impact territorial. Le but d'une bonne concertation entre les politiques fédérales concernées est de soutenir efficacement les efforts des cantons et des régions en accordant leurs violons. Des synergies pour promouvoir la croissance régionale sont concevables en particulier entre la politique régionale, d'une part, et, de l'autre, les politiques de la formation, de l'innovation, de l'agriculture (au chapitre concurrence), des forêts et de

Cf. Borner (2002)

256 l'environnement (idem), du tourisme, des transports, des PME et de la promotion de la place économique suisse. L'aménagement du territoire définit ici les conditions déterminantes pour la mise en œuvre de tels projets. Les conditions juridiques et organisationnelles de cette coopération au sein de l'administration fédérale existent: le Conseil fédéral en a jeté les bases avec l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire³⁴. La tâche de coordination générale est assumée par la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT). Deux comités spéciaux s'occupent aujourd'hui des questions du développement des agglomérations et de celui du milieu rural. Les longues années de collaboration systématique entre les services fédéraux responsables de l'organisation du territoire ont sensibilisé le personnel au fait que la Confédération doit être cohérente face à ses partenaires institutionnels et qu'une concertation accrue peut améliorer l'efficacité des moyens engagés. Une base légale ne suffit cependant pas. La coordination exigée ne peut être imposée et les synergies exploitées que si la politique régionale est aussi prête à investir ses propres ressources. C'est pourquoi une fraction limitée des ressources humaines et financières est réservée pour ce deuxième volet. Sont ainsi prévues les mesures suivantes: – poursuivre la collaboration interdépartementale dans le cadre de la NPR; – approfondir la collaboration entre les services du DFE qui s'occupent des tâches de politique économique et de politique régionale; – assurer la coordination avec les concepts transversaux (Grandes lignes de l'organisation du territoire, Stratégie 2002 pour le développement durable) et les politiques qui touchent l'organisation du territoire (RPT, desserte de base dans les infrastructures, politique des agglomérations). L'administration fédérale a aussi lancé des projets pilotes dans le cadre du deuxième volet de la NPR. – Jusqu'ici, la discussion sur la NPR a été fortement marquée par la notion d'espaces «à faible potentiel». Dans la procédure de consultation sur la NPR, la Confédération a proposé une manière d'attaquer le sujet. A fin 2004, le canton des Grisons a alors déclaré son intérêt pour la réalisation d'un projet pilote d'ici 2007. Celui-ci comprend la définition des espaces à faible potentiel sur le territoire cantonal et une stratégie suprasectorielle pour les futurs soutiens. Les cinq services fédéraux suivants y collaborent financièrement et avec des experts: seco, ODT, OFAG, OFEFP, OFEG (cf. ch. 1.8.6). – Au printemps 2005, l'Agence pour l'encouragement de l'innovation (CTI) a lancé un concours portant sur la formation de consortiums pour les transferts de savoir et de technologie (TST). Dans le cadre de cette initiative, la CTI et le seco ont conclu un premier partenariat de trois ans. Il s'agit de créer des incitations, notamment pour les PME régionales, qui les encouragent à mieux communiquer leurs besoins en savoir et en technologie vis-à-vis des hautes écoles, et de renforcer ainsi la collaboration de façon efficace et ciblée.

E. 34

RS 709.17

257 – A elle seule, la sélection de la vingtaine de projets pilotes NPR a resserré la coopération entre les offices. Au delà de la collaboration matérielle lors de l'évaluation et de l'accompagnement des projets, une coopération financière s'est instaurée (ARC, stratégies régionales d'innovation). 1.5.4.4 Volet 3: développement d'un système de connaissances sur le développement régional, qualification des gestionnaires régionaux, controlling/évaluation Mise sur pied d'un système de connaissances sur le développement régional Le savoir est tenu aujourd'hui pour l'une des conditions essentielles du succès dans

la compétition internationale. D'où cette question essentielle, à laquelle la NPR ne saurait se soustraire: que faire pour rendre les régions plus réceptives, plus créatives, plus novatrices et plus entreprenantes, afin qu'elles valorisent durablement et efficacement leur savoir? Les régions, sites économiques et entreprises sont mis au défi de concevoir une gestion permanente du savoir. Un système de connaissances sur le développement régional rassemble tous les acteurs qui exercent une influence sur le développement régional du fait de leur savoir et qui mettent à disposition leur savoir spécifique (explicite ou implicite), chacun selon sa fonction. Il est indispensable de gérer le savoir à l'échelle suisse. Le système de connaissances sur le développement régional existe déjà, encore que de façon informelle et fragmentaire (instruments de promotion de la LIM, de «Regio Plus», etc.). Dans le cadre du troisième volet de la NPR, il s'agit d'améliorer, de suivre et de gérer ce système d'une manière qui réponde à la fois aux buts et aux besoins. Pour les échanges de savoir, le contact personnel entre les acteurs est un facteur crucial, que les solutions techniques peuvent faciliter. Grâce aux objectifs ci-dessous, une gestion systématique du savoir suisse en matière de développement régional contribuera à réaliser les volets 1 et 2 de la NPR: – soutenir tous les services qui contribuent à renforcer l'adaptabilité et le goût de l'apprentissage, donc le sens du renouvellement et l'esprit d'innovation; – rendre les régions capables de valoriser efficacement et durablement leur savoir pour renforcer l'esprit d'entreprise et d'innovation, et en tirer une valeur ajoutée notable; – soutenir et encourager les régions et d'autres acteurs lors de la mise sur pied de leurs propres systèmes de gestion du savoir; – mettre sur pied une plate-forme nationale pour les différentes formes de savoir en matière de développement régional (connaissance des systèmes, des buts et des activités, savoir explicite et implicite).

258 La gestion du savoir suisse en matière de développement régional comprend le faisceau de mesures suivant³⁵: – gestion du réseau: installation d'un service fédéral du réseau; – cercles de praticiens (groupes de travail sur les thèmes stratégiques importants à long terme) et communautés d'intérêts (communautés ouvertes de savoir et d'intérêt en matière de développement régional); – réseau de recherche: réseau national de compétence en sciences régionales; – portail du savoir: mise sur pied d'un portail national de communication et du savoir; – qualification: formation continue en développement régional (voir plus bas); – incitations et controlling: sensibilisation, examen périodique des résultats. Qualification des gestionnaires régionaux Dans les régions de montagne, les responsables actuels de la collaboration intercommunale sont les secrétaires régionaux. La Conférence des secrétaires régionaux a mis sur pied des cours de formation et de perfectionnement à leur intention. La promotion de l'esprit d'entreprise, du sens de l'innovation et des systèmes de valeur ajoutée se présente différemment, tant sur le plan de la matière que du bassin géographique, que beaucoup d'autres tâches intercommunales traditionnelles. Voici les mesures envisagées: – préparer les acteurs régionaux aux nouveaux défis par des cours de perfectionnement pour assurer le bon fonctionnement des stratégies de la NPR dans les régions. On tiendra compte ici des expériences faites dans le cycle de séminaires sur le développement régional proposé par le seco; – mettre sur pied un réseau complémentaire des acteurs régionaux; – associer les cantons très étroitement à la mise sur pied de la gestion régionale de l'innovation pour mettre au point un système uniforme de qualification à l'échelle du pays. Controlling et évaluation A l'avenir, des mesures accrues de controlling, de monitoring et d'évaluation devront garantir que les moyens ont été engagés conformément au but et aux autres dispositions de la législation fédérale (droit de la concurrence, p. ex.).

E. 35

Cf. encore IDT-HSG (2005)

259 1.5.5 Champ d'application à raison du lieu et évaluation des moyens engagés 1.5.5.1 Soutien des régions de montagne, de l'espace rural en général et des régions frontalières La Constitution habilite la Confédération à soutenir, par sa politique structurelle, les régions qui ne peuvent pas assurer seules leur développement économique. En vertu de la pratique actuelle et des résultats de la procédure de consultation, des mesures particulières de politique régionale doivent être prévues pour les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières. Pour les plus grandes agglomérations du pays, il est admis que, outre le fait qu'elles ont des moyens plus importants qu'en milieu rural, les politiques sectorielles de la Confédération (soutien de projets de transports, p. ex.) constituent une aide suffisante pour maîtriser les tâches structurelles. L'ancrage dans la loi de la politique des agglomérations et du programme en faveur des agglomérations sera en revanche une partie importante de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire prévue dans le programme de législature 2003 à 2007.

1.5.5.2 Gestion des moyens engagés Approche fondée sur les effets des mesures Ces derniers temps, la gestion des fonds en fonction de critères territoriaux, sur la base d'une démarcation légale entre zones éligibles et zones non éligibles, a causé moult inconvénients à la politique régionale. En délimitant des périmètres exacts, commune par commune, on ne peut guère tenir compte des interdépendances fonctionnelles du terrain. Des territoires en difficulté se trouvent parfois coupés artificiellement en deux, ce qui complique ou interdit carrément des solutions judicieuses. Par ailleurs, le risque d'effets territoriaux indésirables est élevé, vu que soutenir un projet dans un périmètre donné ne garantit pas que les retombées bénéficient à la région en question. De nombreuses études scientifiques ont prouvé que l'incidence géographique des paiements et des effets diverge souvent considérablement. La NPR adopte une approche territoriale fondée sur les effets des mesures. Les responsables d'un projet doivent prouver que son effet se déploiera essentiellement dans les régions de montagne, le milieu rural en général ou les régions frontalières. Cela étant, des projets situés dans les très grandes agglomérations peuvent aussi entrer en ligne de compte pour un soutien, pour autant que les zones visées par la NPR bénéficient de leur effet. Comme exemple d'actualité, on citera le projet Réseau de compétences Hydrologie des régions de montagne lancé par sept cantons montagnards, avec pour partenaires actuels Swisselectric et Swisscom, dont les sièges principaux se trouvent dans l'agglomération bernoise. Les assureurs choses, dont les sièges se trouvent également dans les agglomérations, pourraient éventuellement s'intéresser eux aussi à un partenariat, car un des thèmes prioritaires de ce réseau est Hydrologie et dangers naturels. Au sein même des zones visées, l'effet des moyens engagés sera concentré en outre sur les espaces qui présentent le plus grand potentiel d'accroissement de la compétitivité régionale (concentration décentralisée). Il s'agira en général des centres ou

260 sous-centres régionaux, puisque c'est là que se trouve le plus souvent le potentiel requis de facteurs d'implantation concurrentiels. Espaces fonctionnels et souples dans l'application La NPR se fonde en outre sur une conception fonctionnelle de l'espace. De nos jours, le développement territorial ne s'arrête pratiquement plus aux frontières politiques. Il faut donc tenir compte de l'enchevêtrement géographique de la population et de l'économie. Lors de la définition des régions, on attachera plus d'importance aux liens géographiques, à la fonctionnalité économique et au but de la résolution commune des tâches qu'aux frontières politiques. Sont importantes pour la politique régionale les

interdépendances fonctionnelles suivantes: – entre centres régionaux et arrière-pays; – entre régions rurales; – entre zones rurales et agglomérations³⁶; – au sein du système urbain et de la hiérarchie des centres de Suisse; – entre les régions situées de part et d'autre de la frontière suisse. La politique régionale doit veiller à ce que ces liens géographiques soient pris en compte lorsqu'on ébauche des solutions. Comme les interdépendances fonctionnelles dépendent aussi fortement de la nature des projets, il faut en outre faire preuve de souplesse dans l'utilisation des instruments.

Types de régions Ces trente dernières années, 54 régions ont été créées et reconnues par la Confédération dans le cadre de l'exécution de la LIM, chacune étant dotée d'un organisme de développement et d'un secrétariat. Les points forts de cette structure opérationnelle seront repris intégralement dans la NPR. En revanche, les faiblesses qui sont apparues avec le temps doivent être corrigées. La Confédération ne définit plus les structures régionales, mais s'en remet au dialogue entre régions et cantons pour leur aménagement judicieux. Les entités régionales qui fournissent des prestations contribuant à réaliser les buts de la NPR seront cofinancées par la Confédération. Dans la NPR, le terme de région recouvre toutefois un autre type de coopération. Plusieurs problèmes de développement régional ignorent aujourd'hui les frontières cantonales. La NPR veut donc mettre aussi en place des incitations qui favorisent les solutions supracantonales. Enfin, les régions transfrontalières demeurent un type d'entités territoriales éligibles de la NPR au titre du programme INTERREG. Lors de la mise en œuvre de programmes ou de projets concrets, il faudra cependant veiller à ce qu'on applique en Suisse les mêmes critères géographiques d'engagement des fonds d'encouragement que chez nos voisins européens ou ailleurs dans l'UE. En d'autres termes, si les responsables suisses d'un projet ne peuvent bénéficier de fonds d'encouragement étrangers pour une mesure particulière produisant un effet transfrontalier, la réciproque devra s'appliquer à des projets étrangers ayant un impact en Suisse.

E. 36

Selon les critères statistiques, plus de la moitié des agglomérations se trouvent déjà en région de montagne ou en milieu rural.

261 1.5.6 Instruments de promotion 1.5.6.1 Octroi d'aides financières et de prêts Des contributions à fonds perdu sont allouées pour la préparation, l'exécution et l'évaluation d'initiatives, de programmes ou de projets. On améliore ainsi l'environnement ou les conditions préconcurrentielles pour l'économie régionale (facteurs d'implantation «mou»). Pour obtenir un soutien, les projets doivent remplir au moins l'une des conditions suivantes: – promouvoir l'esprit d'entreprise et l'activité entrepreneuriale dans la région; – renforcer la capacité d'innovation d'une région; – exploiter à fond les potentiels régionaux et mettre sur pied des systèmes de valeur ajoutée; – renforcer la collaboration entre institutions publiques et privées, entre régions ou avec les grandes agglomérations. Il est aussi possible d'allouer des contributions à fonds perdu à des organismes de développement régional et à des gestionnaires régionaux, qui jouent un rôle important en tant que centres de coordination régionaux. Pour obtenir de telles contributions, il faut que les structures régionales soient de conception moderne et que le professionnalisme soit garanti (recommandation tirée de l'évaluation LIM³⁷). L'évaluation des prestations s'effectue dans le cadre de celle des programmes et projets. La NPR prévoit des prêts pour les projets relevant de ce qu'on appelle les infrastructures de développement. Celles-ci doivent faire partie d'un système compétitif de valeur ajoutée. Le prêt est un instrument approprié pour soutenir les projets d'infrastructures, car le créancier dispose d'une plus grande latitude d'intervention tant

que les remboursements courent. Le financement de projets d'infrastructures de base, qui jouait jusqu'ici un rôle important dans la politique régionale, sera largement transféré aux cantons et aux communes. Quelques cantons ont lancé des projets pilotes qui, avant même la mise en œuvre de la NPR, fourniront des indications utiles sur les critères et conditions à observer sous l'angle matériel, procédural et financier. Un principe important de la NPR sera que les projets devront être accompagnés d'un plan d'affaires (business plan) et être viables à moyen terme sans l'aide fédérale.

1.5.6.2 Financement des activités des volets 2 et 3 Bien que l'impact des activités relevant des volets 2 (ch. 1.5.4.3) et 3 (ch. 1.5.4.4) soit censé se manifester principalement dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières, une partie du financement ne peut être assurée par des aides financières à des tiers. Le volet 2 recouvre des mesures lancées en commun par divers offices fédéraux et appliquées en partie sous l'égide de la Confédération. Le financement de la NPR doit donc comprendre un crédit pour le co-financement de ces mesures. Exemple: la NPR participe à la mise au concours de consortiums CTI TT pour les transferts de

E. 37

IDT-HSG / CEAT, 2004

262 savoir et de technologie et assure par son co-financement que les PME établies dans les régions de montagne et le milieu rural en général bénéficient aussi des services de ces consortiums. Pour les mesures prévues dans le volet 3 et destinées à accompagner les programmes et projets (indicateurs, professionnalisation des gestionnaires, évaluation, infrastructures informatiques), c'est à la Confédération de prendre l'initiative et d'avancer le financement nécessaire. Les coûts seront remboursés après coup par les bénéficiaires, tout au moins en partie.

1.5.6.3 Allégements fiscaux Les allégements fiscaux revêtent surtout de l'importance dans la compétition internationale entre les sites économiques³⁸. Les allégements fiscaux, limités dans le temps pour chaque projet (10 ans au plus, selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, LHID; RS 642.14), sont utilisés de façon ciblée pour renforcer les structures économiques régionales. A part le nombre d'emplois créés par un projet, le critère principal pour le calcul de l'allégement autorisé est la contribution du projet à la création de la valeur ajoutée et au développement technologique de la région. Cet instrument a comme avantage de n'offrir des incitations qu'aux activités entrepreneuriales rentables.

1.6 Adaptation des tâches et des finances

1.6.1 Mécanisme de financement

La Confédération a fait de bonnes expériences avec le Fonds d'aide aux investissements pour les régions de montagne. Dans le cadre de la révision de la LIM (1997), l'exécution de l'aide aux investissements a été transférée aux cantons, sans que le trafic des paiements – et donc le Fonds – ne soient décentralisés. D'autres tâches de pilotage et de surveillance sont aussi restées à la Confédération. Depuis 1997, le Fonds sert aussi à financer les aides financières à fonds perdu pour les programmes Regio Plus. Le Fonds est un engagement non productif d'intérêts de la Confédération vis-à-vis des instruments de la politique régionale. Les apports peuvent être décidés par le Conseil fédéral et le Parlement. Le Fonds veille à disposer toujours de liquidités suffisantes pour que les prêts d'aide aux investissements promis par les cantons (engagements nets) puissent être versés à temps. En juillet 2005, ces engagements nets s'élevaient à quelque 200 millions de francs. Lors de la préparation de la NPR, divers modèles de financement ont été évalués. Celui du fonds s'est avéré le plus avantageux comme mécanisme de financement de la NPR, car il répond à plusieurs exigences: 1° la transparence, à cause de son unicité comme source de financement de

tous les projets; 2° le pilotage de la fortune et des liquidités, assuré par le budget et le plan financier; 3° le contrôle et la surveil-

E. 38

Cf. les considérations au ch. 6.2.

263 lance, assurés par le Confédération et le Parlement; 4° enfin la souplesse, nécessaire du fait que l'exécution incombe aux cantons. Figure 5 Mécanisme de financement Fonds de développement régional Financement Prestations Remboursements et intérêts sur prêts Prêts remboursables aux infrastructures du développement Nouveaux versements de la Confédération sur la base du budget A fonds perdu = aides financières (volet 1) / financements (volet 2)

L'ancien Fonds d'aide aux investissements sera maintenu sous le nom de Fonds de développement régional, entité qui financera tous les prêts et aides financières à fonds perdu de la NPR. Les futurs plafonds de dépenses décidés par le Conseil fédéral et le Parlement seront donc utilisés uniquement pour des apports versés à ce fonds. 1.6.2 Prestations financières de la NPR Il s'agit ici des prestations fournies par le Fonds de développement régional en vertu du mécanisme de financement proposé. Dans la procédure de consultation (2004), les prestations admises étaient de l'ordre de 70 millions de francs par an, par projection de la moyenne des années 1997 à 2004. Ce montant représente la somme des paiements à fonds perdu imputés aux articles budgétaires concernant les instruments LIM, arrêté Bonny, INTERREG, et les prestations du Fonds d'aide aux investissements (prêts à taux réduit, contributions directes au service de l'intérêt, aides financières Regio Plus). Ce plafond de 70 millions de francs par an pour la NPR est maintenu; 40 millions de francs par an seront désormais consacrés aux aides financières à fonds perdu (volet 1) et au financement de projets de la Confédération (volets 2 et 3). Selon une estimation, la répartition des ressources entre les volets décrits plus haut sera de trois quarts pour les programmes et projets régionaux et d'un quart pour les initiatives de la Confédération et les mesures d'accompagnement. Les 30 millions restants correspondent à l'estimation des réductions moyennes d'intérêt accordées sur les prêts d'aide aux investissements dans les infrastructures régionales de développement. Il importe de souligner que les cantons sont tenus de fournir des prestations financières équivalentes pour tous les projets soutenus par la Confédération.

264 1.6.3 Coûts pour la Confédération Les moyens nécessaires pour préserver la liquidité du fonds seront assurés, d'une part, par les remboursements sur les prêts accordés et, de l'autre, par de nouveaux apports de la Confédération. La Confédération devra dégager de 30 millions de francs par an sur le budget pour les versements au Fonds de développement régional. Pour autant que la limitation des prestations soit observée (ch. 1.6.2), il sera ainsi possible de conserver la valeur du fonds à long terme. Il y a deux comparaisons possibles pour mettre en perspective le montant proposé de 30 millions de francs par an: Premièrement, les coûts effectifs de la Confédération pour 1997 à 2004 donnent un montant moyen de 70,3 millions de francs par an. Deuxièmement, la moyenne du budget et du plan financier 2005 à 2008 donne des coûts annuels de 20,8 millions de francs. La grande différence (50 millions de francs) par rapport à la moyenne des années précédentes vient de ce que la Confédération ne verse plus d'apports au Fonds d'aide aux investissements depuis 2005. En outre, les prestations à fonds perdu pour Regio Plus (en moyenne 9 millions de francs ces prochaines années) ne sont pas comprises dans le plan financier, vu

que ce programme est financé par le Fonds d'aide aux investissements. Cela étant, le montant de 30 millions de francs par an semble équilibré et convenable si l'on prend en considération tous les coûts et prestations.

1.7 Comparaison juridique et relation avec le droit européen

Tant sur le plan des buts que des critères d'engagement à raison de la matière et du lieu, la NPR est conforme à l'évolution dans les pays voisins et aux orientations de la politique de cohésion et de la politique structurelle de l'Union européenne. Le 6 juillet 2005, la Commission européenne a publié son projet d'orientations stratégiques communautaires 2007 à 2013, sous le titre «Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi». Elle y fixe trois priorités: – accroître l'attrait des Etats membres, de leurs régions et de leurs villes, en améliorant les liaisons, en garantissant la bonne qualité des prestations et un niveau de services convenable, ainsi qu'en préservant le potentiel de l'environnement; – promouvoir l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance de l'économie basée sur le savoir en développant la recherche et les capacités d'innover, y compris par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, et – créer davantage d'emplois et de meilleure qualité en incitant plus de personnes à conclure de rapports de travail ou à se lancer dans une activité entrepreneuriale, en améliorant l'adaptabilité de la main-d'œuvre et des entreprises, et en accroissant les investissements dans le capital humain.

265 Lors de sa prochaine législature, l'UE ne poursuivra pas uniquement des buts relevant de la politique de cohésion. Ses grands objectifs, de même que ses critères géographiques et matériels, indiquent qu'elle entend soutenir généralement la compétitivité et la croissance dans le cadre de sa politique structurelle.

1.8 Mise en œuvre

1.8.1 Base juridique unique

La NPR repose sur une base légale unique. Toutes les réglementations pertinentes sont intégrées dans une seule loi, au demeurant légère. Comme il s'agit d'une loi-cadre, elle est conçue de façon très générale et ouverte, pour permettre à la Confédération de s'adapter plus rapidement aux nouveaux défis.

1.8.2 Bonne gouvernance

La «bonne gouvernance» peut être définie comme l'accomplissement commun et circonspect des tâches de direction de l'Etat par les milieux du politique, de l'économie et de l'administration. Elle implique aussi l'efficacité: l'objectif est d'offrir les prestations optimales avec les ressources disponibles. Enfin le secteur privé et la société civile y seront impliqués en plus des pouvoirs publics. La NPR exerce une influence sur le contenu des activités de promotion et elle en pilote et vérifie l'exécution par des mesures de controlling, de monitoring et d'évaluation. En outre, pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre, la NPR s'inspire des principes suivants: – elle est une tâche commune, exécutée selon le principe de subsidiarité. Les régions, les cantons et la Confédération assument ensemble la responsabilité de définir les programmes et les règles du jeu de la mise en œuvre, ainsi que d'en assurer le financement; – la responsabilité opérationnelle est décentralisée. La mise en œuvre des programmes et projets incombe aux cantons et aux régions; – d'autres formes d'organisation peuvent être envisagées, comme les partenariats public-privé; – de nouveaux instruments de mise en œuvre seront utilisés, comme les conventions-programmes entre cantons et Confédération.

1.8.3 Etroite collaboration entre la Confédération et les cantons

Vu les perspectives des finances publiques, la Confédération et les cantons sont obligés de mieux harmoniser leurs activités dans le cadre de la NPR. Le principe vaut pour l'analyse des problèmes, l'élaboration des programmes, la répartition des tâches lors de la mise en œuvre, le controlling, le reporting, le monitoring et l'évaluation.

266 Dans le cadre de la NPR, le Conseil fédéral a annoncé que, d'entente avec les cantons et communes, il examinerait s'il convenait d'instaurer une Conférence tripartite sur le développement du milieu rural en général et des régions de montagne, sur le modèle de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Mais même si la collaboration entre les cantons et la Confédération doit absolument se resserrer pour que la NPR aboutisse, il n'est pas tenu pour judicieux, actuellement, de créer une nouvelle conférence politique tripartite. Les raisons qui justifient ce parti sont non seulement politiques, elles tiennent aussi compte des ressources disponibles et du critère d'efficacité. Il faudra attendre au moins la première évaluation de l'efficacité de la CTA avant d'instaurer une nouvelle conférence du même type. Les instances techniques (dans l'administration, les associations, les organisations de défense des intérêts, etc.) doivent cependant renforcer leur collaboration en suivant une ligne pragmatique, c'est-à-dire convoquer au besoin des conférences ad hoc impliquant des responsables politiques.

1.8.4 Programmes pluriannuels de la Confédération, programmes cantonaux de mise en œuvre

Programme pluriannuel et plafond de dépenses de la Confédération Le Conseil fédéral récapitulera périodiquement dans un programme pluriannuel les mesures matérielles et territoriales prioritaires et le présentera aux Chambres fédérales avec le plafond de dépenses demandé. Le Parlement obtient ainsi non seulement un droit de concertation financière pour les activités de la politique régionale, mais encore la possibilité de participer à la définition des thèmes prioritaires. Le programme pluriannuel est élaboré en collaboration étroite avec les cantons, puisqu'il est censé refléter leurs conceptions concernant l'accroissement de la compétitivité régionale. Le premier programme sera élaboré en 2006 pour la période 2008 à 2015, compte tenu des expériences recueillies à travers les projets pilotes de la NPR. La méthode de la NPR se fonde de plus en plus sur les incitations et un mouvement partant de la base (bottom-up), ce qui accroît dans une certaine mesure la probabilité des échecs. Aussi importe-t-il que la Confédération et les cantons prévoient des règles de procédure qui autorisent l'interruption d'une partie comme de l'ensemble d'un programme.

Programmes cantonaux de mise en œuvre

Pour concrétiser le programme pluriannuel de la Confédération, les cantons élaborent une stratégie d'innovation ou programme de mise en œuvre qui sert de base de négociation pour l'engagement des fonds d'encouragement fédéraux. Il peut s'agir par exemple d'un programme gouvernemental fixant des objectifs et des mesures visant à stimuler l'innovation, à générer de la valeur ajoutée et à améliorer la compétitivité. La proposition de projets concrets est aussi une partie importante de ces bases stratégiques. A part les aspects matériels, territoriaux et procéduraux, les programmes doivent comprendre des plans d'affaires (business plans) qui montrent comment les projets atteindront à moyen terme la rentabilité sans aide fédérale. Ce n'est que de cette manière que la participation de la Confédération justifiera son caractère de financement de départ.

267 Du côté de la Confédération, les services participant aux négociations sont ceux qui sont touchés par les stratégies d'innovation et qui recueillent les demandes de soutien. Au terme de ces négociations, la Confédération et le canton signent une convention-programme qui fixe l'objet du soutien, le volume global de l'aide financière accordée, le controlling, le reporting, le monitoring et l'évaluation, de même que d'autres règles de mise en œuvre, les critères d'abandon du programme, etc.³⁹ De nos jours, les frontières cantonales cèdent le pas à toutes sortes de relations fonctionnelles. Une des intentions fondamentales de la NPR est aussi que les cantons périphériques profitent davantage du dynamisme des centres ou qu'ils exploitent des synergies en coopérant plus étroitement entre eux. C'est pourquoi les stratégies supracantonales méritent un soutien particulier.

Interdépendance des programmes pluriannuels et des stratégies d'innovation La figure 6 illustre l'interdépendance des programmes pluriannuels de la Confédération et des stratégies d'innovation des cantons. Dans la phase initiale de conception, la Confédération élabore son programme pluriannuel avec le concours des cantons et envisage divers domaines de la promotion des sites comme candidats potentiels à des accords et des mesures de soutien au titre de la politique régionale. A la phase d'exécution, les acteurs principaux sont les cantons, avec leurs stratégies d'innovation; la Confédération peut exercer ici un rôle d'observateur, dans la mesure où les cantons lui rendent entre autres un rapport annuel sur la mise en œuvre de leur stratégie respective. On a ainsi affaire à un processus circulaire récurrent. Figure 6 Coopération Confédération-cantons dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes pluriannuels

Programme pluriannuel Confédération (avec les cantons) Programmes de mise en oeuvre cantons (monitoring: Confédération Evaluation Confédération + cantons Conventions-programmes Confédération avec les cantons

E. 39

Cf. en particulier les résultats des travaux modèles et pilotes concernant le subventionnement axé sur les effets et présentés par l'OFEFP (Direction des forêts) à l'occasion du projet «effor2».

268 Conventions de projet au niveau cantonal Par la suite, les cantons peuvent conclure des conventions de projet avec les responsables des divers projets. Cette étape se déroule sans le concours de la Confédération. Par rapport à la politique régionale actuelle, où la Confédération intervient à l'échelle locale et microrégionale en court-circuitant les cantons, la NPR se concentre exclusivement sur l'interface Confédération-cantons. A part cela, la Confédération peut aussi prendre elle-même l'initiative dans les domaines où une intervention s'impose et qui ne sont pas déjà couverts par les stratégies (supra)cantonales, ou ne le sont qu'insuffisamment. Par le passé, le Conseil fédéral a déjà pris une telle initiative (Regio Plus) concernant l'évolution structurelle du milieu rural. Un autre exemple est la participation à l'initiative INTERREG de l'UE.

1.8.5 Durabilité

L'accent principal de la NPR porte sur la dimension économique de la durabilité, mais celle-ci tient toutefois aussi compte des dimensions sociale et écologique. Au niveau de la mise en œuvre, cela donne ce qui suit: – La NPR doit montrer quelle contribution elle fournit au développement durable. Le développement territorial durable est ici un aspect important. Le cadre de référence est le Rapport sur le développement territorial et la révision prochaine des Grandes lignes de l'organisation du territoire (GLOT). Les programmes pluriannuels seront accordés avec les plans directeurs cantonaux et doivent être examinés sous l'angle de leur compatibilité avec les GLOT. – L'impact des programmes pluriannuels sur la société et l'environnement doit être analysé. Il faut en effet que les programmes de politique régionale soient conformes dans toute la mesure du possible aux critères du développement durable de l'environnement et de la société. Les mesures prises doivent répondre à des critères ou à des exigences de qualité prédéfinies en fonction du développement durable (ainsi que des GLOT). A cet effet, on élaborera une grille d'évaluation pour l'approbation des programmes de politique régionale et pour la réalisation d'évaluations de la durabilité au niveau des programmes, conformément à la mesure 22 de la Stratégie pour un développement durable. – La politique régionale actuelle a prouvé que, même dans le domaine écologique et social, il est possible de réaliser des projets conformes à l'économie de marché et créateurs d'emplois. Pour autant que des projets régionaux remplissent les

conditions propres à générer de la valeur ajoutée, à améliorer la compétitivité et à garantir l'autofinancement à moyen terme, la NPR recherchera activement des stratégies, mesures et partenaires qui se prêtent à l'évolution structurelle sur le plan social et écologique (soutien, p. ex., des énergies renouvelables en accord avec la politique de l'énergie et celle des forêts, promotion des technologies environnementales en accord avec la politique de l'environnement, etc.). Il s'agira de rechercher ici des coopérations stratégiques avec des partenaires particulièrement précieux sous l'angle de la durabilité.

269 1.8.6 Zones périphériques et d'accès difficile Dans le cadre de la discussion de la NPR, il a été fait allusion de divers côtés à la situation spéciale des vallées de montagne écartées, qui disposent sans doute d'un potentiel économique insuffisant pour bénéficier d'une stratégie d'innovation pure de la part de la Confédération. Ces zones doivent être prises en compte de façon particulière, sans compromettre pour autant la conception fondamentale de la NPR. Le Conseil fédéral est d'avis que le problème des vallées à faible potentiel doit être pris au sérieux, mais qu'il ne peut être résolu en premier lieu par la Confédération. La responsabilité première d'aménager et de développer ces régions incombe aux cantons. Dans l'esprit de la subsidiarité, le Conseil fédéral juge donc plus judicieux que ceux-ci commencent par analyser les potentiels des zones périphériques et qu'ils fixent eux-mêmes ensuite leurs objectifs et stratégies, vallée par vallée: quelles structures d'occupation et quelles structures économiques le canton considère-t-il comme souhaitables à long terme dans chaque région? Dans quelle mesure est-il prêt à engager pour cette tâche des fonds propres affectés à ses politiques sectorielles ou provenant de la péréquation financière intracantonale⁴⁰? Sur la base des objectifs et des stratégies des cantons, la Confédération et les cantons peuvent fixer les priorités correspondantes dans le cadre du programme pluriannuel.

1.9 Classement d'interventions parlementaires En 2000 et 2001, toute une série d'interventions parlementaires ont été déposées pour demander une nouvelle orientation de la politique régionale de la Confédération. Le Conseil fédéral a accepté en particulier des postulats des Commissions de l'économie et des redevances du CE et du CN⁴¹, qui constataient des déficits de la politique régionale sur le plan de la transparence et de l'efficacité. Les commissions proposaient au Conseil fédéral d'axer la politique régionale sur les défis actuels et futurs, de regrouper les instruments disponibles et d'étudier la possibilité de piloter les mesures à travers des programmes pluriannuels dotés d'un plafond de dépenses et de crédits d'engagements propres. Pour le reste, voir la récapitulation des interventions parlementaires à classer.

2 Commentaire article par article 2.1 Préambule La NPR se fonde sur l'art. 103 de la Constitution fédérale (Politique structurelle), qui habilite la Confédération «à soutenir les régions économiquement menacées et à promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur exis-

E. 40

Dans le cadre de la péréquation financière directe (compensation des ressources et des charges), les montants transférés au titre de la RPT sont toujours libres d'affectation; la Confédération ne peut donc prescrire aux cantons comment les utiliser.

E. 41

Cf. postulats CER-N 01.3003 et CER-E 01.3017

270 tence». Mais la politique régionale favorise aussi «la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays» (art. 2, al. 2, Cst.).

2.2 Section 1: Dispositions générales Art. 1 But Par rapport à la politique régionale actuelle de la Confédération, qui vise aussi des objectifs de redistribution, le nouveau projet de loi se concentre plus clairement sur la maîtrise des défis économiques présents et futurs auxquels seront exposées les régions. Il s'agit de les aider à réaliser les initiatives, les projets et les programmes domestiques et transfrontaliers ainsi que les projets d'infrastructure qui contribuent directement ou indirectement à améliorer leur compétitivité et à générer de la valeur ajoutée. Créer et sauvegarder des emplois dans chaque région, préserver l'occupation décentralisée du territoire et éliminer les inégalités régionales sont des objectifs faîtiers. La politique régionale n'est cependant pas en mesure de réaliser à elle seule ces buts, dont une partie relève aussi de la politique sociale. C'est pourquoi la disposition précise que les mesures de la politique régionale de la Confédération contribuent à leur réalisation. Art. 2 Principes L'idée qui sous-tend la let. a est que dans toutes les régions éligibles, il existe encore des potentiels qui peuvent être exploités, de manière indépendante ou en collaboration avec les zones voisines (qu'elles soient rurales ou urbaines). L'important est de concentrer le soutien sur les régions qui essaient de prendre elles-mêmes leur avenir en main. La notion de «région apprenante» peut être ici fondamentale. Les bénéficiaires passifs doivent se muer en acteurs qui pilotent eux-mêmes l'évolution structurelle de leur région grâce à l'élargissement de leur marge de manœuvre (acquisition de compétences personnelles, sociales, méthodologiques et professionnelles), en lançant et en réalisant des projets de leur cru. La let. b part du constat que les centres régionaux fonctionnels sont les véritables moteurs du développement territorial. C'est donc sur eux que la politique de la croissance doit concentrer ses efforts pour renforcer la compétitivité de la Suisse. La politique régionale a ici pour mission d'aider les régions à renforcer leurs centres. Le principe appliqué est celui de la «concentration décentralisée» des mesures. La let. c rappelle que la mise en œuvre de la NPR doit prendre en considération les interactions entre l'environnement, l'économie et la société. Bien que la NPR mette l'accent avant tout sur le domaine économique, elle doit éviter les conséquences fâcheuses pour l'environnement et la société, et rechercher si possible les synergies. Au niveau des projets, le développement doit être compatible avec la notion de durabilité écologique, sociale et économique. A part la nature et l'environnement, on entend surtout par là le contexte social de l'être humain. Le développement ne doit pas s'effectuer au détriment des générations futures. La mise en œuvre peut par exemple être soumise à l'évaluation de la durabilité.

271 La politique régionale de la Confédération privilégie la coopération étroite et le partenariat avec les cantons, qui sont ses interlocuteurs principaux. Quant à ceux-ci, ils doivent assurer la collaboration avec les régions (let. d). La politique régionale nécessite de réseaux étroits de relations, à la fois à l'horizontale et à la verticale. Il importe donc que, dans sa mise en œuvre, on recherche des coopérations et fixe des règles de collaboration avec d'autres services fédéraux et, au besoin, avec d'autres institutions et organisations nationales, cantonales ou régionales de Suisse. Les échanges internationaux d'expérience et d'information sont aussi une partie incontournable de la politique régionale de la Confédération, que ce soit avec les Etats limitrophes, l'UE ou les membres de l'OCDE (let. e). Art. 3 Régions Comme le montre l'évaluation de l'aide aux investissements dans les régions de montagne⁴², l'institution de régions en tant qu'organismes de développement et d'échelon opérationnel, à mi-chemin entre cantons et communes, a été un succès. Les régions continueront donc à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la NPR. Il est même prévu que les cantons puissent eux aussi se regrouper en unités plus grandes. Mais, contrairement aux dispositions de la LIM, le statut de région ne sera plus exigé pour

bénéficier de l'aide fédérale. La possibilité de former une région (al. 1) sera appliquée avec souplesse. Le principe de la «géométrie variable» doit permettre de former des unités territoriales variables en fonction des tâches qui attendent la région ou des projets, programmes et initiatives à réaliser. A cet effet, il doit aussi être possible de former de grandes régions composées de plusieurs cantons. L'admission de corporations et d'associations de droit privé ou public (organisations patronales, touristiques, industrielles, des transports, etc.) dans les organismes de développement régional a pour but d'améliorer la coordination et le dialogue entre les différents acteurs privés et publics d'une région. Pour améliorer la compétitivité et générer de la valeur ajoutée dans une région, les meilleures démarcations sont celles qui privilégient le rationalisme économique, la cohésion géographique et l'exécution commune d'une tâche. C'est pourquoi l'al. 2 accorde la primauté à ce principe, plutôt qu'aux frontières institutionnelles fondées sur des structures historiques. L'art. 3 se fonde sur l'idée qu'à l'avenir, la régionalisation ne se limitera plus aux régions de montagne et au milieu rural en général. Il doit être possible de constituer des régions qui dépassent ces zones. Cette ouverture a l'avantage que des zones voisines d'agglomérations ou de grands centres ont désormais la possibilité de former une région avec ceux-ci, ce qui permet d'améliorer la compréhension mutuelle des problèmes, la coopération et les échanges d'expériences. Cet élargissement de la définition des régions correspond aussi aux recommandations des évaluateurs de l'aide aux investissements, qui préconisent d'impliquer les centres comme Fribourg et Coire lors de la délimitation de nouvelles régions.

E. 42

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 100 ss

272 Sous le régime de la NPR, les structures régionales existantes ne seront conservées que si elles répondent toujours aux nouvelles exigences stratégiques, non seulement sur le plan organisationnel, mais aussi sur la base de leur activité passée et des qualifications professionnelles de leurs responsables (al. 3). Là où des adaptations sont nécessaires, les petites régions peuvent fusionner en unités géographiques plus grandes ou conclure des accords de coopération dans la perspective d'un éventuel regroupement futur. L'al. 4 laisse aux régions la liberté de créer l'unité organisationnelle de leur choix pour remplir leurs tâches. Selon le genre des tâches assumées ou des stratégies de promotion appliquées, une région peut créer son propre secrétariat, charger une agence privée de ses tâches ou nommer un gestionnaire régional.

2.3 Section 2: Mesures Art. 4 Encouragement d'initiatives, de programmes et de projets Penser et agir en entrepreneur, être capable d'innover, exploiter les potentiels régionaux, mettre sur pied et améliorer des systèmes de valeur ajoutée, tels sont les facteurs décisifs de la compétitivité d'une région et de sa croissance économique. Comme le montre l'évaluation de l'aide aux investissements⁴³, une politique de soutien axée uniquement sur les infrastructures (en particulier les infrastructures de base) ne suffit pas pour donner aux régions les impulsions nécessaires ou pour compenser l'effondrement des structures économiques des années 90. C'est pourquoi la NPR met l'accent sur l'encouragement d'initiatives, de programmes et de projets qui favorisent les critères de compétitivité cités plus haut (al. 1, let. a à c). Il s'agit de promouvoir les facteurs d'implantation «mous» comme les coopérations, la formation et le perfectionnement, ou les réseaux. Ce système permet de continuer à soutenir des projets novateurs suprasectoriels du type Regio Plus et comprend également les projets de collaboration interentreprises, soutenus jusqu'ici à travers l'arrêté Bonny. Dans le domaine économique, la collaboration

entre institutions publiques et privées prend toujours plus d'importance. C'est pourquoi les aides financières doivent avoir pour but d'améliorer la collaboration et les échanges d'informations et d'expériences entre les divers acteurs privés et publics (let. d). Les projets soutenus doivent avoir un caractère novateur pour la région (al. 2, let. a). Il faut entendre par là la réalisation d'idées nouvelles, prometteuses et créatrices de valeur ajoutée. Le caractère novateur d'un projet peut être assuré soit par le but visé, soit par la stratégie mise en œuvre. Au début, les projets novateurs manquent souvent de concret. Ils ne prennent une forme reconnaissable que dans le cadre de la réalisation du programme pluriannuel ou des programmes cantonaux de mise en œuvre (cf. art. 14 et 15). L'al. 2, let. b assure ainsi que seuls sont soutenus des projets dont les effets bénéficient en majeure partie à des régions qui présentent essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général. Grâce à cette nouvelle approche fondée sur les effets des

E. 43

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 83 ss

273 mesures, les initiatives, programmes et projets issus des régions de montagne ou du milieu rural en général ne sont pas les seuls à entrer en ligne de compte pour un soutien, mais aussi ceux qui sont réalisés en dehors de ces zones, pourvu qu'ils leur profitent en majeure partie. De nos jours, en effet, les projets en faveur des régions de montagne et des autres zones rurales sont de plus en plus assumés et réalisés par des acteurs issus des centres, qui les portent avec leurs partenaires des régions de montagne et du milieu rural en général. Art. 5 Encouragement des organismes de développement régional, des secrétariats régionaux et des autres acteurs régionaux Les organismes de développement régional, leurs secrétariats et éventuellement d'autres acteurs régionaux (gestionnaires régionaux, p. ex.) jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la NPR. Ils peuvent assumer la fonction de lien entre les cantons et la Confédération, mais aussi entre les cantons et les communes. Vu l'importance des organismes de développement régional, de leurs secrétariats ou des autres acteurs régionaux, il convient que la Confédération puisse participer financièrement à leurs charges et prestations. Seules les régions dotées d'organismes de développement régional, de secrétariats ou d'autres acteurs économiques entreprenants, compétents et novateurs peuvent bénéficier des mesures la présente loi. L'esprit d'initiative et l'investissement en propre sont des conditions importantes de la mise en œuvre de la NPR. Avec la NPR, les exigences imposées aux organismes de développement régional et aux secrétariats régionaux augmenteront fortement. Les tâches suivantes prendront pour eux une importance accrue: – élaborer et réaliser des stratégies de promotion pluriannuelles; – susciter, lancer, coordonner et accompagner des initiatives, programmes et projets régionaux et suprarégionaux; – reprendre des impulsions venues des centres et les mettre en œuvre au profit de leur région; – renforcer leur maillage avec d'autres régions, centres, voire agglomérations. Art. 6 Encouragement de la coopération transfrontalière La Suisse participe déjà depuis longtemps à divers programmes et projets européens dans le cadre d'INTERREG. Sous la NPR, cette participation se poursuivra. En intégrant dans la politique régionale l'encouragement de la participation suisse aux programmes, projets et actions novatrices de la coopération transfrontalière, on desserre quelque peu le lien avec la politique européenne de cohésion. On pourra en effet soutenir désormais la participation suisse à des projets élaborés entre voisins, sans faire partie d'un programme européen. Cet assouplissement permet aux zones ou régions frontalières de prendre elles-mêmes

l'initiative en matière de coopération transfrontalière, sans passer par les instruments européens, et d'exercer aussi des tâches de direction. Tout comme les projets purement nationaux, ceux de la coopération transfrontalière doivent répondre au but de la présente loi. Les seuls projets qui pourront bénéficier d'une aide financière sont donc ceux qui contribuent directement ou indirectement à

274 générer de la valeur ajoutée dans la région ou la zone frontalière visée (al. 1, let. a). Bien que la nouvelle politique régionale européenne se concentre moins sur la promotion de projets liés au développement de la compétitivité, il sera toujours possible de soutenir une grande partie de ces projets avec les moyens de la politique régionale de la Confédération, comme c'était le cas dans le cadre d'INTERREG III. La Confédération et les cantons doivent assurer ensemble la compatibilité de leur politique avec les instruments de la coopération transfrontalière. La coopération transnationale soutenue au titre de la politique de cohésion de l'UE concerne des projets qui abordent des questions primordiales du développement territorial. Participer à des projets de développement territorial dans les zones de programme qui incluent notre pays (p. ex. la zone Espace alpin) est d'une importance stratégique pour la Suisse. Expérience faite, ces projets abordent les questions du développement territorial à un niveau fondamental et contribuent souvent à faire avancer la politique générale de la Confédération. Mais les résultats concrets sont en général des préalables aux efforts des régions pour accroître leur compétitivité. C'est pour cette raison que les cantons participaient jusqu'ici financièrement et techniquement à ces projets, et c'est pour la même raison que les projets seront désormais coordonnés avec eux (al. 2). L'encouragement de projets d'infrastructure, donc de projets de construction, est réglée à l'art. 7. Pour éviter les problèmes de chevauchement, la participation à des projets de construction dans le cadre de la coopération transfrontalière est exclue (al. 3). Par ailleurs, il n'est pas admis d'accorder une aide financière à des projets que la Confédération soutient déjà d'une autre manière, afin d'éviter un cumul de subventions. Art. 7 Prêts destinés aux projets d'infrastructure D'après les conclusions de l'évaluation de l'aide aux investissements, il est judicieux, dans le cadre de la NPR de la Confédération, de promouvoir des projets d'infrastructure au moyen de prêts afin de favoriser la croissance⁴⁴. Par rapport à l'aide aux investissements actuelle, qui admet l'encouragement des infrastructures de base et des infrastructures de développement, la NPR entend limiter beaucoup plus strictement le champ d'application matériel. Le soutien aux projets d'infrastructure n'est plus possible qu'aux conditions définies à l'al. 1, let. a à c. Les nombreuses expériences recueillies à travers l'application de l'ancienne politique régionale montrent que, dans le cadre des initiatives, programmes et projets visés à l'art. 4, il peut se révéler nécessaire de réaliser des projets de construction d'infrastructures. Il est concevable, par exemple, qu'une zone industrielle ou artisanale régionale doive être viabilisée dans le cadre d'une initiative visant à exploiter les potentiels régionaux ou à mettre sur pied des systèmes de valeur ajoutée. Ce sont ces projets d'infrastructure qui sont visés par l'al. 1, let. a. De nombreux prestataires des régions de montagne ou du milieu rural en général font partie d'un système de valeur ajoutée ou d'une chaîne de création de valeur. Ils fabriquent ensemble un produit final commun. L'al. 1, let. b, concrétise une approche qui va au-delà des projets individuels et qui n'était que peu développée dans

E. 44

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 107

275 l'ancienne politique régionale. Il dispose que sont soutenus les projets d'infrastructure qui font partie d'un système de valeur ajoutée et qui contribuent à le renforcer. A titre d'exemple, on citera ici les projets d'infrastructures touristiques (système de valeur ajoutée touristique) et les infrastructures proches des entreprises (système de valeur ajoutée interentreprises). Comme exemple d'un tel encouragement, prenons les remontées mécaniques et les moyens de transport touristiques, qui sont des prestataires importants de services dans le système de valeur ajoutée d'une destination touristique. Comme le montre une étude de cas⁴⁵ réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'aide aux investissements, la réalisation de projets de transport à câbles grâce à une aide financière n'entraîne pas forcément une augmentation du chiffre d'affaires, mais empêche son recul du fait de la désaffectation des visiteurs au profit d'une autre région. Les évaluateurs écrivent encore: «Dans le domaine des remontées mécaniques et des moyens de transport touristiques, l'encouragement a été placé plutôt sous le signe du frein au déclin et du financement concomitant du retard à combler»⁴⁶. Sous la NPR, il faut donc fixer des exigences plus élevées pour l'encouragement de projets de remontées mécaniques que ce n'était le cas jusqu'ici pour l'aide aux investissements. Les mesures qui contribuent à préserver des structures désuètes et non rentables doivent être évitées. Il faut par exemple soutenir uniquement des projets qui entraînent directement une augmentation de la demande et donc l'amélioration durable de la rentabilité de l'entreprise elle-même, ou qui contribuent effectivement à améliorer durablement la compétitivité d'une destination en y générant de la valeur ajoutée. Pour cela, il faut fournir la preuve que le projet améliore la compétitivité et génère de la valeur ajoutée. Il importe aussi, au besoin, d'adapter les structures existantes et d'induire un développement durable à travers des mesures d'accompagnement (intégrations, coopérations, restructurations, marketing commun, etc.). La Confédération peut participer à leur financement, pour autant qu'il s'agisse de projets au sens de l'art. 4. L'al. 1, let. c, vise l'encouragement d'infrastructures qui induisent de fortes impulsions de développement dans la région. Un bon exemple en sont les bains thermaux et les établissements de wellness qui ont bénéficié d'une aide aux investissements. L'étude de cas montre que l'encouragement de ce type de projets a eu un impact très positif sur le développement économique de la région. Ils ont contribué à la forte croissance économique de leur région, en induisant non seulement l'augmentation du chiffre d'affaires et la création d'emplois dans les établissements concernés, mais encore de gros investissements complémentaires dans les infrastructures publiques (réseau routier, approvisionnement en eau, loisirs) et dans le secteur privé (hôtellerie, gastronomie, etc.). Comme l'art. 4, al. 2, let. b, l'al. 2, let. a, se fonde sur une approche territoriale fondée sur les effets des mesures (cf. commentaire de l'art. 4, al. 2, let. b). Les aides financières ne peuvent être octroyées qu'à des projets auxquels le canton apporte une contribution financière au moins équivalente (al. 2, let. b). Ce co-financement des cantons a fait ses preuves dans l'aide aux investissements dans les régions de montagne. L'aide cantonale peut être fournie sous différentes formes (prêts, contributions à fonds perdu ou contributions au service de l'intérêt). En

E. 45

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 89

E. 46

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 90

276 liaison avec la participation des cantons aux pertes (art. 8, al. 3), ce principe empêche les cantons de prendre des risques excessifs. L'aide aux investissements dans les régions de montagne a été conçue comme un instrument de financement complémentaire. Elle permet donc les doubles subventions. Selon l'évaluation de l'aide aux investissements, il en résulte un chevauchement de la promotion de l'aide aux investissements relevant de la politique régionale et des programmes de subventions directes relevant des politiques sectorielles de la Confédération et des cantons⁴⁷. Pour empêcher désormais ces cumuls au niveau fédéral, il n'y aura plus d'aides financières pour les projets d'infrastructure que la Confédération soutient déjà d'une autre manière, c'est-à-dire dans le cadre de programmes de subvention relevant d'une politique sectorielle (al. 2, let. c).

Art. 8 Intérêts, remboursement des prêts et pertes L'al. 1 a pour but que les prêts ne soient pas toujours accordés sans intérêt, comme c'était largement le cas dans l'aide aux investissements. Les bénéficiaires dont la situation financière le permet doivent pouvoir s'acquitter d'un intérêt modeste. Les recettes correspondantes doivent contribuer à un certain maintien de la valeur du Fonds de développement régional (cf. art. 21, al. 3) et à compenser – du moins partiellement – d'éventuelles pertes. Le délai maximal de 25 ans pour le remboursement des prêts octroyés (al. 2) se fonde sur les valeurs empiriques de l'aide aux investissements. La responsabilité des cantons d'assumer la moitié des pertes éventuelles sur les prêts (al. 3) a pour but de les inciter à prendre toutes les précautions nécessaires pour éviter les pertes et recouvrer les créances.

Art. 9 Conditions La part de fonds propres n'est pas fixée une fois de manière intangible, mais le sera dans chaque cas en fonction des possibilités financières des responsables d'un projet et des données spécifiques du programme ou du projet. L'autofinancement devrait en général atteindre au moins 20 % des coûts, par exemple. Les mesures (controlling, monitoring et évaluation) visées à l'al. 2 seront consignées dans le plan d'affaires (business plan) des projets éligibles pour en garantir la réalisation ciblée, dans les délais, et conformément au budget. Il faut aussi démontrer comment la poursuite des projets sera assurée financièrement après l'expiration des aides financières publiques. S'il s'avère en cours de réalisation que le projet n'atteindra pas ses buts ou ne sera pas viable financièrement à moyen ou long terme (absence de durabilité économique), il faudra avoir prévu une clause d'interruption précoce et l'arrêt de la participation financière des pouvoirs publics (scénario de rupture). Ces règles et d'autres devront figurer dans les conventions-programmes avec les cantons (cf. art. 16). L'al. 3 a pour but d'empêcher que ne soient soutenus des initiatives, programmes et projets ou des projets d'infrastructure qui contreviennent aux buts d'autres politiques sectorielles de la Confédération ou à l'aménagement du territoire.

E. 47

Cf. IDT-HSG / CEAT (2004), p. 55

277 En imposant des conditions et charges spéciales dans des cas particuliers, l'al. 4 permet de promouvoir un comportement garant de succès de la part des responsables d'un projet et d'empêcher les abus éventuels.

Art. 10 Régions de montagne et milieu rural en général Sur le plan territorial, la NPR suivra une approche orientée effets (cf. aussi commentaire ad art. 4, al. 3, let. b). Dans le cadre de l'ordonnance, le Conseil fédéral fixera avec les cantons le territoire qui présente essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général. La délimitation tiendra si possible compte des structures existantes. En vue d'assurer la souplesse de l'exécution (principe de la «géométrie variable»), l'ordonnance devrait déléguer au Secrétariat d'Etat à

l'économie, pour négocier et conclure des conventions-programmes avec les cantons, la compétence de procéder à certaines adaptations limitées dans le temps pour un projet donné. Art. 11 Versement des aides financières et des prêts Par forfaits, on entend les prêts et aides financières accordés sous forme de montants fixes. Ils seront versés en totalité même si un projet est réalisé à meilleur coût que prévu. Les économies réalisées profitent donc essentiellement aux responsables du projet, qui se voient ainsi incités à le réaliser le plus économiquement possible. Il faut empêcher par des mesures appropriées que les demandeurs gonflent les devis ou prennent d'autres dispositions pour bénéficier d'une aide supérieure. Les dispositions pénales et les sanctions de droit administratif de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁸ offrent une certaine protection contre ces abus. La loi ne prévoit pas de limite pour les aides financières et les prêts. Ce système est viable puisque la loi comprend des mécanismes de pilotage qui empêchent non seulement d'éventuels abus, mais assurent que le soutien fédéral ne dépassera pas

E. 50

RS 642.14 51 Cf. ch. 1.8.6

279 part de l'acquis et doit répondre aux exigences actuelles et futures. Le système de connaissances met l'accent sur les personnes en tant que détentrices du savoir ainsi que sur les processus d'apprentissage et de mise en œuvre. A tous les niveaux, il faut donner aux acteurs les moyens de valoriser durablement les potentiels de développement régional, dans un esprit entrepreneurial. Le train de mesures comprend divers éléments harmonisés⁵². Il crée des incitations et stimule la collaboration innovante entre leaders et personnes clés, de même qu'entre les réseaux de chercheurs et de praticiens. Des solutions techniques (portails du savoir) seront mises en place essentiellement à titre de soutien. La mise en place d'un système d'indicateurs assurera le monitoring du développement des régions. Elle sera coordonnée avec les activités et les projets de la statistique fédérale publique et les projets de monitoring existants ou prévus. Une autre mesure d'accompagnement (let. d) est la qualification des secrétaires ou gestionnaires régionaux ainsi que des personnes chargées de préparer et de réaliser des initiatives, programmes et projets. Le savoir acquis à travers le développement des compétences est censé déclencher des actions novatrices dans les régions. C'est pourquoi les activités de qualification actuelles (cycle de séminaires sur le développement régional) seront poursuivies et développées d'entente avec les communautés de savoir, pour déboucher éventuellement sur une offre durable. Les mesures d'accompagnement englobent aussi les dispositifs techniques nécessaires à la conduite des affaires. L'exécution de l'aide aux investissements, de Regio Plus et d'INTERREG III est soutenue actuellement par une application informatique efficace et originale, fondée sur une base ORACLE. Celle-ci pourrait être engagée pour exécuter la NPR, moyennant quelques modifications.

2.4 Section 3: Mise en œuvre Art. 14 Programme pluriannuel Les considérations exposées au ch. 1.8.4 doivent être complétées comme suit. La participation des cantons à l'élaboration du programme pluriannuel consiste avant tout à exposer leurs besoins et leurs réflexions stratégiques, ainsi que leurs programmes existants ou prévus d'innovation et leurs projets de réseaux destinés aux régions de montagne, au milieu rural en général et aux régions frontalières. Ils devront toutefois participer à la définition des priorités et des contenus du soutien. Comme l'expérience le montre, les régions ont aussi leurs propres stratégies de promotion et leurs conceptions du développement pour réaliser des projets. C'est pourquoi les cantons sont tenus de présenter des conceptions consolidées, qui tiennent compte des

besoins des régions (al. 3). Art. 15 Tâches des cantons Le ch. 1.8.4 décrit l'interdépendance du programme pluriannuel de la Confédération avec les programmes de mise en œuvre ou les stratégies d'innovation des cantons.

52 Cf. ch. 1.5.4.4

280 A part les buts stratégiques et les priorités de l'encouragement, les programmes de mise en œuvre que sont tenus d'élaborer les cantons doivent mentionner les initiatives, projets, programmes et projets d'infrastructure éligibles déjà connus au moment de l'élaboration, qu'ils soient régionaux, suprarégionaux, supracantonaux ou même transfrontaliers. Les programmes de mise en œuvre peuvent couvrir des périodes variables (4 à 8 ans). Pour favoriser la souplesse de la politique d'encouragement, il est en outre recommandé de les mettre périodiquement à jour, en y incluant notamment les nouveaux projets et en supprimant ceux qui ne sont pas destinés à être réalisés. Lors de la réalisation des programmes de mise en œuvre, il importe qu'il y ait une collaboration étroite avec les organismes de développement régional et leur secrétariat ou d'autres acteurs régionaux, surtout pour les projets suprarégionaux, supracantonaux ou transfrontaliers. Une réalisation coordonnée et donc efficace ne peut être assurée qu'en commun (al. 2). Les cantons décident (al. 3) à quelles initiatives, projets, programmes et projets d'infrastructure ils entendent accorder finalement des aides financières ou des prêts lors de la réalisation des programmes de mise en œuvre et compte tenu des fonds fédéraux disponibles (montant forfaitaire). C'est aussi à eux qu'il incombe, lors de la réalisation de leur programme de mise en œuvre, de conclure des conventions-programmes pluriannuelles avec les responsables de projets, les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs régionaux, et de leur allouer un montant forfaitaire. Art. 16 Conventions-programmes et participation financière des cantons Les programmes cantonaux de mise en œuvre servent de base de négociation pour la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. Ils servent aussi à fixer la contribution forfaitaire que la Confédération mettra à disposition du canton pour réaliser son programme de mise en œuvre. Dans le cadre de la politique régionale actuelle, les cantons participent de façon très diverse au financement des projets. Au titre de Regio Plus, la Confédération peut par exemple soutenir des projets de coopération intersectorielle même sans que le canton ne verse de contribution financière. Pour les secrétariats régionaux, le canton doit en revanche assumer au moins 25 % des coûts. Dans ce cas, la Confédération peut accorder des aides financières à concurrence de 50 % des coûts. En matière d'engagement financier des cantons, la NPR adopte en revanche une démarche axée sur les programmes plutôt que sur les projets⁵³. L'al. 2 exige seulement que les cantons apportent à la réalisation des programmes de mise en œuvre une contribution financière égale à celle de la Confédération. Ils sont en revanche libres de choisir les projets qu'ils veulent soutenir et le montant de leur soutien. Au terme du programme pluriannuel, l'engagement financier du canton doit simplement avoir été aussi élevé que les fonds fédéraux engagés pour la même période. Ce système permet aux cantons de pratiquer un soutien différencié selon l'importance économique des projets (cf. aussi le commentaire de l'art. 11, al. 2).

53 A l'exception des prêts accordés à des projets d'infrastructure, pour lesquels le canton doit fournir une prestation équivalente à l'aide fédérale.

281 Art. 17 Surveillance La mise en œuvre du programme pluriannuel et la réalisation des programmes cantonaux de mise en œuvre sont contrôlées par des mesures de coordination, de monitoring et de controlling. On s'assure ainsi que les fonds seront engagés de façon

ciblée et coordonnée, et que l'exécution des tâches sera conforme aux autres dispositions de la législation fédérale (droit de la concurrence, loi sur la protection de l'environnement, etc.).

Art. 18 Evaluation du programme pluriannuel Cet article astreint le Conseil fédéral à soumettre l'ensemble du programme pluriannuel à une évaluation scientifique et à informer l'Assemblée fédérale des résultats. Cette évaluation doit permettre d'établir dans quelle mesure les initiatives, projets, programmes et projets d'infrastructure soutenus, de même que les mesures d'accompagnement prévues, auront contribué à réaliser les priorités et les buts du programme pluriannuel. Le Conseil fédéral et les Chambres disposeront ainsi de bases pour décider s'il est judicieux de poursuivre la politique régionale (cf. art. 26, al. 3). La Confédération engage des experts indépendants pour faire cette évaluation.

Art. 19 Demandes d'allégements fiscaux et procédure Le canton compétent transmet la demande d'allégement fiscal au seco, avec sa décision et sa proposition. Sur proposition du seco, le Département fédéral de l'économie (DFE) statue sur l'octroi et l'ampleur de l'allégement fiscal. Pour assurer le projet, il peut assortir les allégements fiscaux de conditions et de charges, et exiger du canton compétent une évaluation intermédiaire du projet. La décision du DFE est transmise au demandeur sous forme de décision. Le DFE informe l'autorité fiscale du canton de l'allégement consenti.

Art. 20 Collaboration En vertu de l'art. 50 Cst. et des directives du Conseil fédéral du 16 octobre 2002 portant sur sa mise en œuvre, la Confédération est tenue de collaborer étroitement avec les cantons et les régions de montagne (cf. aussi ch. 1.8.3). Lors de l'exécution de la NPR, le Conseil fédéral devra décider sous quelle forme organisationnelle (conférence ad hoc, p. ex.) il entend assurer et renforcer cette collaboration. La coopération «horizontale» entre services fédéraux est régie par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵⁴. Il n'est donc pas nécessaire d'inclure de disposition spéciale dans la présente loi. Les premières étapes de cette collaboration horizontale ont déjà été mises en place: ce sont la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire, la plate-forme de coopération du DFE et le réseau «Espace rural».

54 RS 172.010

282 2.5 Section 4: Financement

Art. 21 Fonds de développement régional La présente disposition institue le Fonds de développement régional pour financer les mesures prévues par la loi (al. 1). A cet effet, les ressources du Fonds d'aide aux investissements seront transférées au nouveau Fonds de développement régional au jour d'entrée en vigueur de la présente loi (cf. art. 25, al. 1). Le fonds sera encore alimenté par les apports annuels de la Confédération (art. 22, al. 1). Il recueillera enfin les intérêts, remboursements et garanties liés aux prêts actuels de l'aide aux investissements et à ceux qui seront accordés au titre de l'art. 7 (al. 2). Les ressources ainsi imputées au fonds seront de l'ordre de 70 à 80 millions de francs les premières années, pour passer graduellement à 50 millions par an. Les dispositions de l'al. 3 visent à limiter autant que faire se peut la perte de substance du fonds. L'instance responsable doit donc s'attacher à maintenir cette substance dans la mesure des possibilités de pilotage dont elle dispose. A cause de facteurs non maîtrisables, il n'est pas possible de garantir le maintien total de la valeur réelle du fonds, quelle que soit la prudence de la planification et de l'exécution. Ces facteurs non maîtrisables sont en particulier les pertes sur les prêts d'aide aux investissements et sur les nouveaux prêts, pertes qui grèvent entièrement la substance du fonds. Au jour d'entrée en vigueur de la présente loi, 1 milliard de francs sera encore immobilisé dans plus de 4000 prêts d'aide aux

investissements. Compenser ces pertes par les intérêts encaissés ne suffit pas, vu que les prêts d'aide aux investissements en cours ont été accordés presque exclusivement sans intérêt et qu'ils ne rapportent donc que très peu d'intérêts. En 2004, le produit a légèrement dépassé 100 000 francs. Art. 22 Moyens financiers disponibles Sous le régime de la NPR, le Fonds de développement régional accordera non seulement des prêts, mais aussi des aides financières non remboursables – et ce dans une mesure beaucoup plus large que sous le régime de l'actuelle aide aux investissements. A cela s'ajoute le financement des mesures d'accompagnement. Or ces aides financières et les dépenses en faveur des mesures d'accompagnement sont entièrement à la charge du fonds. Pour éviter que le fonds ne s'épuise progressivement, il faudra l'alimenter par de nouveaux apports. Ce sera fait par le biais d'un plafond de dépenses limité à huit ans (al. 1). La nouvelle loi est un projet qui regroupe toutes les mesures de politique régionale dans un seul acte et qui les finance à travers le Fonds de développement régional, à l'exception des allègements fiscaux. A son entrée en vigueur, les mesures actuelles de politique régionale (Regio Plus, INTERREG III et arrêté Bonny) sont abrogées (cf. commentaire de l'art. 24 et de l'annexe). Les articles budgétaires correspondants disparaissent. Le paiement des engagements pris au titre de ces actes est assuré par le fonds de développement régional (cf. art. 25, al. 3). La Confédération veut alimenter le Fonds de développement régional par de nouveaux apports de 30 millions de francs par an, ce qui équivaut à un plafond de dépenses de 240 millions de francs pour huit ans. Ces nouveaux apports et les res-

283 sources de l'ancien Fonds d'aide aux investissements devraient suffire pour assurer le bon fonctionnement de la NPR, y compris du point de vue financier.

2.6 Section 5: Voies de droit Art. 23 Les décisions cantonales de dernière instance ne peuvent être faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif fédéral que si une loi fédérale le prévoit expressément (cf. art. 33, let. i, LTAF55). C'est pourquoi la présente loi prévoit les voies de droit correspondantes.

2.7 Section 6: Dispositions finales Art. 24 et annexe Abrogation et modification du droit en vigueur Pour assurer le passage sans rupture de la politique régionale actuelle à la NPR, les actes en vigueur concernant les trois mesures de politique régionale qui échoient en 2006 et 2007 sont prorogés jusqu'au 31 décembre 2008 (cf. ch. 3). A l'entrée en vigueur intégrale de la présente loi, la LIM devient également caduque. Tous ces actes doivent donc être abrogés à l'entrée en vigueur intégrale de la présente loi. La loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne doit aussi être modifiée. Son champ d'application à raison du lieu est en effet fondé sur le périmètre défini par la LIM, laquelle sera abrogée à l'entrée en vigueur de la présente loi. Les dispositions juridiques de la loi sur les cautionnements concernant le champ d'application à raison du lieu doivent donc être adaptées aux conditions instaurées par le nouveau projet de loi. Cette modification est nécessaire pour pouvoir continuer à travailler avec des cautionnements après l'entrée en vigueur de la présente loi et l'abrogation de la LIM. La décision politique de fond sur le maintien de cet instrument doit être prise dans le cadre de la révision du système du cautionnement des arts et métiers.

Art. 25 Dispositions transitoires L'actuel Fonds d'aide aux investissements dans les régions de montagne a été créé par la loi fédérale du 28 juin 1974 et la Confédération a versé 500 millions de francs pour le constituer. Jusqu'en 2004, près d'un milliard de francs de nouveaux apports de la Confédération y a été injecté en vertu de deux arrêtés fédéraux. En 2004, les apports totaux de la Confédération ont atteint 1,5 milliard de francs. Depuis 2004, la Confédération ne verse plus de nouveaux apports au Fonds d'aide aux investissements.

55 Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (loi sur le tribunal administratif, LTAF) FF 2005 3875 ss

284 A mi-2005, quelque 1010 millions de francs de ces ressources étaient immobilisés dans les prêts courants d'aide aux investissements; 192 millions avaient été dépensés pour des contributions au service de l'intérêt et 36 millions pour des aides financières et des mesures d'accompagnement au titre de Regio Plus; le solde du fonds s'élevait à 260 millions. A ces liquidités s'opposaient des engagements nets, c'est-à-dire des prêts d'aide aux investissements déjà octroyés, mais pas encore versés, de plus de 200 millions de francs, ainsi que des engagements nets de 39 millions de francs en faveur de Regio Plus. L'art. 21 prévoit de constituer un Fonds de développement régional pour financer les mesures de la présente loi. La constitution de ce nouveau fonds résultera du transfert des liquidités disponibles du Fonds d'aide aux investissements au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi (al. 1). Les prêts d'aide aux investissements ont été octroyés et versés conformément aux dispositions de la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne, modifiée le 21 mars 1997. A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale, la LIM sera abrogée (art. 24). A cette date, toute une série de prêts d'aide aux investissements n'auront pas encore été versés ou remboursés intégralement. L'al. 2 des dispositions transitoires a pour but d'assurer que les dispositions de la LIM restent valables pour les prêts courants et pour ceux qui ont été promis, et ce jusqu'à leur remboursement intégral. Les cantons devront ainsi continuer à assumer la moitié des pertes éventuelles sur les prêts courants, même après l'abrogation de la LIM. La disposition transitoire de l'al. 3 a pour but d'assurer que les engagements nets existant au jour d'entrée en vigueur intégrale de la présente loi pourront encore être honorés après l'abrogation des actes législatifs correspondants et la suppression des articles budgétaires respectifs. Il est prévu d'assurer ces versements par le Fonds de développement régional. Comme le montrent les calculs, les charges financières supplémentaires qui en résultent sont supportables. Art. 26 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité En tant que loi fédérale, le présent projet est sujet au référendum (art. 141, al. 1, Cst.). Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur (al. 2). Cette opération se fera en deux temps. 1° Pour que l'élaboration et la discussion du programme pluriannuel 2008 à 2015 puisse se fonder sur une base légale valide, il s'avère nécessaire de mettre d'abord en vigueur l'art. 14 après échéance du délai référendaire. 2° Pour que le passage à la NPR s'effectue sans rupture, les autres dispositions de la loi ne peuvent être mises en vigueur que lorsque le programme pluriannuel 2008 à 2015 aura été approuvé par l'Assemblée fédérale. Ce sera vraisemblablement le cas le 1er janvier 2008. La limitation de la durée de validité de la loi à huit ans (al. 3) se justifie compte tenu du fait qu'il faut vérifier périodiquement le bien-fondé d'une politique régionale autonome au niveau fédéral.

285 3 Prorogation de la législation actuelle jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi En 2006 et 2007, trois mesures de politique régionale arriveront à terme: 1° l'aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus), 2° le soutien de la participation suisse à l'initiative 2000 à 2006 de la Communauté européenne en faveur de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), et 3° l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny). L'interpellation Maissen du 16 décembre 2004 demande un passage sans rupture de la politique régionale actuelle à la NPR, exigence qui ne peut être satisfaite sans modification des actes législatifs pertinents. A titre de

solution transitoire, ces actes doivent être d'abord prorogés jusqu'à fin 2008. Simultanément, les arrêtés financiers seront, au besoin, augmentés et la forme des actes adaptée aux nouvelles dispositions de la Constitution fédérale. A l'entrée en vigueur intégrale de la loi fédérale sur la politique régionale, l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural, l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny) et la loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III) pour la période 2000 à 2006 seront abrogés (cf. commentaire de l'art. 24), vu que les mesures qu'ils contiennent sont couvertes par la nouvelle loi. Pour l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural, l'enveloppe budgétaire pour les aides financières aux projets de nature organisationnelle, conceptuelle et institutionnelle est relevé de 65 à 69 millions de francs. Jusqu'à l'entrée en vigueur intégrale de la présente loi, le financement des nouveaux engagements sera imputé au Fonds d'aide aux investissements, puis au Fonds de développement régional. La prorogation de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000 à 2006 est nécessaire parce que les nouveaux programmes de l'Union européenne débutent en 2007. Les entités suisses qui participent à la coopération transfrontalière devraient pouvoir défendre d'emblée leurs intérêts lors de l'élaboration des programmes pluriannuels. A ce stade, il ne s'agit donc pas encore concrètement de soutien à des projets, mais de co-financement de mesures d'accompagnement. Le présent message ne demande donc pas de relèvement de l'enveloppe budgétaire. S'il devait apparaître, ces deux prochaines années, que de nouveaux fonds sont nécessaires, le Conseil fédéral présentera un nouvel arrêté. Pour l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny), les seuls instruments prorogés sont l'octroi de cautionnements, les allègements fiscaux et la collaboration interentreprises. Le projet ne prévoit en revanche pas de proroger le versement de contributions au service de l'intérêt. Cet abandon est justifié du fait du faible effet de la mesure – avis partagé par le groupe de travail de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) qui s'est penché sur la nouvelle orientation de la

56 RS 616.93

286 politique régionale. Les projets pilotes de la NPR montrent que les projets de coopération interentreprises renforcent efficacement l'attrait des régions en tant que places économiques. Au début de la période de prorogation, le crédit additionnel demandé de 12 millions de francs permettra d'éliminer un trop-plein de demandes dû aux moyens limités disponibles pour leur traitement et de prendre de nouveaux engagements dans ce domaine important jusqu'à l'entrée en vigueur intégrale de la présente loi. Par la suite, les paiements découlant de ces engagements seront repris par le Fonds de développement régional. 4 Conséquences 4.1 Pour la Confédération Conséquences financières La présente loi prévoit de regrouper toutes les mesures de politique régionale en un seul acte et de les financer à travers le Fonds de développement régional (à l'exception des allègements fiscaux, cf. ch. 1.6.3). La demande de plafond de dépenses ne sera soumise qu'avec le premier programme pluriannuel, comme indiqué au ch. 1.8.4. Le Fonds de développement régional sera constitué par le transfert des ressources de l'actuel Fonds d'aides aux investissements. Selon une hypothèse de travail, il faudra des apports supplémentaires de la Confédération

de 30 millions de francs par an (soit 240 millions pour un programme pluriannuel de 8 ans) pour éviter l'érosion du nouveau fonds à moyen terme. Ces nouveaux apports passeront par les comptes de la Confédération. Avec l'entrée en vigueur de la loi, les articles budgétaires relatifs aux instruments actuels de la politique régionale (mesures de mise en œuvre LIM, Arrêté Bonny, Interreg) disparaissent, ce qui correspond à un montant total de 21,6 millions de francs (2008) et de 18,9 millions de francs (2009). Globalement, grâce aux apports annuels de 30 millions de francs nouvellement prévus, et en tenant compte de la disparition des articles budgétaires dans le compte financier de la Confédération, il en résulte des charges supplémentaires respectivement de 8,4 millions de francs en 2008 et de 11,2 millions de francs en 2009 par rapport au plan financier actuellement en vigueur. Les conséquences financières des allègements fiscaux ne peuvent être estimées qu'après coup, en fonction des conventions conclues. Une enquête auprès des cantons a indiqué 73,6 millions de francs pour 2002 et 102,9 millions pour 2003. Selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), les cantons versent 70 % de ces recettes à la Confédération. Les chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence lorsqu'on veut quantifier les recettes fiscales effectivement perdues. L'expérience montre que seul un petit nombre d'entreprises atteignent les gains déterminants pour l'imposition, qui plus est irrégulièrement. C'est aussi pour cette raison que cet instrument ne peut pas être piloté par le budget; l'évaluation et le suivi des projets doivent se baser plutôt sur des indicateurs tels que le nombre d'emplois créés ou le volume d'investissements généré.

287 Les conséquences financières supplémentaires du régime transitoire (ch. 2.7) s'élèvent à 16 millions de francs. 12 millions concernent la prorogation de l'arrêté fédéral en faveur des zones en redéploiement et 4 millions l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus). Selon l'arrêté en vigueur, ces 4 millions doivent être financés par le Fonds d'aide aux investissements. Compte tenu des prorogations demandées, les instruments actuels de la politique régionale resteront en vigueur jusqu'à fin 2008 au plus tard. D'ici l'entrée en vigueur du premier programme pluriannuel, il sera encore possible de prendre des engagements en vertu des bases légales actuelles, engagements qui devront être honorés au terme prévu au moment de leur octroi.

Conséquences sur l'état du personnel Une grande partie des tâches d'exécution liées aux instruments actuels sera remplacée par de nouvelles tâches d'élaboration, de suivi et d'évaluation des programmes. La gestion du Fonds de développement régional est une tâche fédérale qui a des incidences sur le personnel; la collaboration renforcée avec les cantons et entre les services fédéraux eux-mêmes est une priorité qui exige elle aussi du personnel. Dans l'administration fédérale, la mise en œuvre des mesures de politique régionale pourra cependant être maîtrisée avec le même effectif qu'aujourd'hui (fin 2005: 11 postes à plein temps).

4.2 Pour les cantons et communes Conséquences financières Selon les art. 4 à 6 du présent projet de loi (aides financières), la Confédération participe aux coûts imputables jusqu'à concurrence de 50 %. Pour l'encouragement de projets d'infrastructure (art. 7 du projet de loi), le canton doit participer au moins de manière équivalente, à l'image de la pratique actuelle. Les pertes éventuelles sur les prêts octroyés sont assumées pour moitié par le canton, comme jusqu'ici. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, la Confédération conclura avec les cantons des conventions-programmes pluriannuelles dans le cadre de la NPR et leur attribuera un montant forfaitaire. Par analogie avec les art. 4 à 6, les cantons sont tenus de participer financièrement à la réalisation de leurs programmes de mise en œuvre dans une proportion égale à la Confédération. Le principe de la participation

cantonale est aussi appliqué aux allégements fiscaux. Les cantons sont tenus d'apporter une contribution financière au moins équivalente à celle de la Confédération; vu les différences des taux d'imposition entre la Confédération et les cantons, cela revient, dans la pratique, à ce que les cantons renoncent à des recettes fiscales supérieures à celles de la Confédération. On relèvera que les cantons sont aussi chargés de percevoir l'impôt fédéral direct, si bien que les entreprises n'ont affaire qu'à une seule instance d'exécution. Conséquences sur l'état du personnel Les cantons mettent déjà du personnel à disposition pour l'exécution de la politique régionale. Tout en maintenant le principe, la NPR entend leur transférer de nouvelles responsabilités au titre de la RPT (cf. ch. 1.8), ce qui accroîtra sans doute les besoins

288 en personnel des autorités cantonales. D'un autre côté, il y a allègement, puisque les projets ne doivent plus être soumis à la Confédération et peuvent donc être examinés en une seule opération.

4.3 Conséquences économiques

L'action de l'Etat dans les régions de montagne, le milieu rural en général et les zones frontalières se fonde sur l'art. 103 Cst., qui habilite la Confédération à mener une politique structurelle régionale directe et à déroger au besoin au principe de la liberté économique pour soutenir les régions menacées économiquement et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide ne suffisent pas à assurer leur existence. Autrefois, la politique régionale suisse était axée essentiellement sur la péréquation. Il s'agissait avant tout d'éliminer les inégalités régionales. Depuis la seconde moitié des années 90, les indicateurs démographiques et ceux portant sur la capacité économique et la compétitivité des cantons se sont toutefois remis à diverger. La progression démographique et le relèvement du niveau de vie observés dans quelques régions rurales pendant les années 80 à cause de l'accroissement de la mobilité (travailleurs pendulaires) n'ont pas provoqué pour autant la croissance économique de ces régions. Rien n'indique que ces inégalités vont diminuer. C'est même le contraire qui est probable, vu que les branches à faible productivité du travail et les PME sont surreprésentées dans les régions de montagne et le milieu rural en général. Dans ces circonstances et compte tenu du fait que la RPT prend déjà en charge la péréquation interrégionale, la NPR s'attache essentiellement à améliorer la compétitivité des régions et à y générer de la valeur ajoutée. La NPR incite clairement les régions et leurs acteurs à s'organiser autour des centres régionaux et suprarégionaux pour profiter des impulsions de croissance qui en émanent. En promouvant l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée, la NPR incite en outre les régions à s'adapter à l'évolution structurelle permanente par des stratégies et mesures de développement claires. La NPR contribuera ainsi indirectement à sauvegarder et à créer des emplois dans les régions de montagne et le milieu rural en général, ainsi qu'à favoriser l'occupation décentralisée du territoire et à éliminer les inégalités. On attend des instruments de la NPR à la fois qu'ils améliorent la productivité des branches économiques implantées dans les zones visées et qu'ils favorisent l'évolution structurelle dans ce sens, en mettant l'accent sur les priorités que sont l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes de valeur ajoutée. Vue sous cet angle, la NPR peut être considérée comme une courroie de transmission de la politique de croissance de la Confédération. Car dans le cadre de la politique économique nationale, il incombe aussi à la Confédération de rendre les régions capables de surmonter leur handicap en tant que site d'implantation en les dotant des outils institutionnels nécessaires, et de remédier ainsi à leur faible potentiel de valeur ajoutée.

289 5 Programme de la législature Dans le programme de législature 2003 à 2007, le Conseil fédéral annonçait comme objets des Grandes lignes deux messages sur la NPR, l'un relatif à la création d'une nouvelle base légale de la politique régionale, l'autre concernant l'approbation d'un premier programme pluriannuel de mise en œuvre.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 103 de la Constitution, qui habilite la Confédération à prendre des mesures de politique structurelle en faveur des régions menacées économiquement.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'art. 23, al. 1, ch. iii, de l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la CEE⁵⁷ prévoit que toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord, dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse. Les autorités suisses sont responsables de la bonne application de cette clause. L'accord leur laisse une marge d'interprétation, car il ne contient à ce propos que la disposition générale mentionnée. La Suisse n'est pas soumise aux procédures de contrôle et d'autorisation de l'UE, mais elle poursuit une politique de rapprochement des pratiques, comme dans d'autres domaines de sa politique économique. Jusqu'ici, les aides accordées au titre de la politique régionale n'ont pas provoqué de litige entre les parties. Les autorités européennes pourraient cependant réagir si ces aides atteignaient un volume susceptible de fausser les relations commerciales. Si cela se produisait, la Communauté européenne pourrait exiger de la Suisse, en vertu de l'art. 27 de l'accord, qu'elle lui fournisse tous les éléments utiles pour permettre un examen approfondi de la situation. Si aucune entente n'était trouvée au sein du Comité mixte, la Communauté pourrait aussi prendre des mesures de protection. Au sein de l'UE, les aides étatiques contreviennent à la réglementation du marché intérieur. L'art. 87 du Traité de Rome prévoit quelques aides compatibles avec le marché commun. Les instruments de promotion de la politique régionale font partie de ces dérogations, mais ils sont soumis à des conditions sélectives. Ces dispositions, de même que celles concernant l'imposition directe des entreprises, sont actuellement en révision, avec pour but de diminuer le nombre des aides étatiques et de mieux les cibler. En Suisse, l'instrument le plus utilisé est l'allégement fiscal, les aides directes aux investissements étant moins courantes. Dans les Etats membres de l'UE, c'est l'inverse: les allégements fiscaux sont considérés comme des instruments opaques,

57 RS 0.632.401

290 tandis qu'on y fournit des aides directes souvent considérables aux investissements d'entreprises. La promotion économique outremer montre que la Suisse entre régulièrement en concurrence avec des places économiques de l'UE et que les pays européens soumettent des offres comparables, voire souvent supérieures à celles que peuvent faire les régions suisses avec les allégements fiscaux autorisés par les cantons et la Confédération⁵⁸. Les aides financières allouées aux projets du domaine préconcurrentiel et aux infrastructures demeurent dans le cadre habituel eu égard à leur orientation matérielle et leur volume. Leur conformité avec la législation européenne a déjà été exposée dans le message du 18 mai 1992 relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen⁵⁹ et a été confirmée par celui du 19 septembre 1994 relatif à l'approbation de l'Accord GATT/OMC⁶⁰ (cycle de l'Uruguay). Sur le plan du contenu, le rapprochement avec la pratique des autres pays européens se poursuit, comme on l'a vu au ch. 1.7. Par rapport à la pratique actuelle, la NPR abandonnera deux instruments de promotion des

entreprises: l'octroi de cautionnements et les contributions au service de l'intérêt découlant de l'arrêté Bonny. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) vise également à combattre les aides étatiques qui faussent la concurrence et la liberté de commerce. Parmi les dérogations à l'interdiction des aides, l'Accord sur les subventions de l'OMC élaboré lors du cycle de l'Uruguay prévoyait en particulier celles accordées aux régions défavorisées: dans les zones éligibles, le taux de chômage doit être supérieur d'au moins 10 % et le revenu par habitant inférieur d'au moins 15 % à la moyenne nationale, critères qui sont déjà appliqués aujourd'hui pour délimiter les zones économiques en redéploiement. Ce régime n'a plus été prorogé après cinq ans, faute d'accord entre les membres de l'OMC. La poursuite des allègements fiscaux au volume actuel au titre de la NPR ne devrait pas non plus soulever de problème au sein de l'OMC, vu qu'aucune condition concernant les activités d'exportation des entreprises n'est attachée à cet instrument. A propos des mesures fiscales, on mentionnera encore les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), laquelle se préoccupe depuis 1998 de lutter contre les pratiques fiscales dommageables. Les mesures de politique régionale destinées aux entreprises de production et de services ne sont pas au cœur du débat. Elles ne concernent donc pas les obligations suisses vis-à-vis de l'OCDE.

6.3 Forme de l'acte à adopter Le projet comporte des dispositions fondamentales concernant des tâches et prestations de la Confédération, ainsi que des obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral. En vertu de l'art. 164 Cst., il est donc édicté sous forme de loi fédérale limitée dans le temps.

58 Le dernier indicateur des aides étatiques, publié au printemps 2005 par la Commission européenne, révèle qu'en 2003 le volume total des aides accordées par les 15 Etats membres d'alors au secteur de la transformation et à celui des services a été de 32 milliards d'euros, soit 0,4 % du PIB. 59 FF 1992 IV 1 60 FF 1994 IV 995

291 6.4 Frein aux dépenses et conformité à la loi sur les subventions En vertu de l'art. 159, al. 3, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Or les instruments de promotion de la NPR sont des aides financières au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi sur les subventions⁶¹. La prorogation des instruments actuels entraîne des dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs pendant la période transitoire. La prorogation des arrêtés correspondants doit être assujettie au frein aux dépenses. Les art. 4 à 7 et 21 de la loi sur la politique régionale (financement général) et l'arrêté fédéral portant sur le plafond de dépenses de la politique régionale entraînent pour la Confédération des dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs par an. Ces articles et arrêtés sont donc assujettis au frein aux dépenses. Les autres dispositions de la loi sur les subventions sont prises en considération.

6.5 Délégation de compétences législatives Pour limiter la complexité de la loi et assurer une certaine souplesse vis-à-vis de nouveaux défis ou d'un changement des conditions régionales, le projet comprend les délégations de compétences législatives suivantes: Délégation au Conseil fédéral Art. 10 Régions de montagne et milieu rural en général Le Conseil fédéral définit avec les cantons le territoire qui présente essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général. Art. 12, al.3 Allègements fiscaux Le Conseil fédéral définit les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux. Art. 20

Collaboration Le Conseil fédéral détermine la forme organisationnelle permettant d'assurer la collaboration avec les cantons, les régions de montagne et le milieu rural en général.

61 RS 616.1

292 Délégations à l'Assemblée fédérale Art. 14 Programme pluriannuel L'Assemblée fédérale fixe dans un programme pluriannuel: a. les priorités et le contenu de la promotion au titre de la politique régionale; b. les priorités des mesures d'accompagnement au sens de l'art. 13. Art. 22 Moyens financiers disponibles Les Chambres fédérales approuvent par arrêté fédéral simple un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional. Délégation aux cantons Art. 15, al. 3 Tâches des cantons Les cantons décident pour quels projets les aides financières ou les prêts sont octroyés.

293 Glossaire Bottom-up ou top-down = Initiatives et projets lancés soit «de bas en haut» (par des particuliers, communes, régions) ou inversement «de haut en bas» (par la Confédération). Cluster = Présence géographique cumulée de fonctions spécifiques de haute valeur liées aux processus de décision des institutions et des entreprises. Compétitivité = Capacité de produire des biens et services compétitifs sur le marché international tout en atteignant un niveau de revenu élevé et durable. Les indicateurs pris en compte sont par exemple le niveau des infrastructures de base, la capacité d'innovation, le réservoir de main-d'œuvre qualifiée, la concentration sur tels secteurs de croissance ou telles branches économiques en déclin. Coopération territoriale européenne (CTE) = Notion générale désignant la coopération trans-frontalière dans la NPR. Elle recouvre la participation au futur 3e volet de la politique européenne de cohésion 2007 à 2013 (continuation d'INTERREG), la participation éventuelle à d'autres instruments européens (LEADER, p. ex.) et le soutien à des programmes et projets transfrontaliers en dehors des instruments européens. Gestion régionale = Pilotage collectif, orienté projet et action, des processus de développement régional. La gestion régionale comprend la responsabilité de la région, de la société, des projets et des processus. Gouvernance = Concerne le pilotage politique avec le concours des acteurs de la société civile. Dans le cas de la NPR: manière de la Confédération de traiter la subsidiarité ou le partenariat avec les cantons et les particuliers. La «bonne gouvernance» revient par exemple à ce que les régions et les cantons exploitent leur marge de manœuvre pour développer l'esprit d'entreprise et les innovations avec le soutien de la Confédération et qu'ils améliorent ainsi leur compétitivité, pendant que la Confédération atteindrait parallèlement son but, soit de voir les régions et cantons fournir par ces mesures une contribution importante au retour à la croissance.

294 INTERREG = Initiative de la Communauté européenne pour la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. LEADER = Initiative de la Communauté européenne pour soutenir les actions novatrices de développement rural dans les régions défavorisées de l'UE. LIM = Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne. Périmètre = Limites géographiques. Politique de l'organisation du territoire = Application délibérée, par l'Etat ou des institutions proches de l'Etat, d'instruments appropriés pour aménager, développer et exploiter des espaces ou régions de façon ciblée. Politique des agglomérations = Politique subsidiaire de la Confédération en faveur de tout l'espace urbain. Cette politique a pour but 1° de contribuer au développement durable de l'espace urbain de la Suisse, 2° d'en assurer l'attrait économique et de garantir une qualité de vie élevée aux habitants, 3° de sauvegarder le réseau polycentrique de petites, moyennes et grandes villes et agglomérations, et 4° de contribuer à limiter l'extension géographique des agglomérations, de promouvoir la densi-

fication de l'habitat à l'intérieur et de structurer les zones urbaines. Politique régionale = La politique régionale «directe» de la Confédération comprend l'ensemble des mesures étatiques destinée à promouvoir directement le développement régional. Son but est d'accroître la productivité et la compétitivité dans les zones éligibles en favorisant l'esprit d'entreprise, les innovations et les systèmes de valeur ajoutée, compte tenu de la dimension écologique et sociale de la durabilité. Par politique régionale «indirecte», on entend les effets indirects des différentes politiques sectorielles sur le développement régional. Politique régionale de la croissance = Pour améliorer la compétitivité de tout le territoire, la politique régionale doit aussi contribuer à promouvoir la croissance. Il faut rendre les régions capables d'exploiter leur potentiel endogène de développement ou les impulsions émanant des centres pour améliorer leur compétitivité et créer des emplois.

295 Regio Plus = Arrêté fédéral du 21 mars 1997 instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural. Service public = Fourniture d'infrastructures et de services de base définie par la politique. Système de valeur ajoutée = Système sociotechnique de production, distribution et marketing de produits et services (p. ex. réseau d'entreprises avec partage des tâches). Valeur ajoutée = Résultat net de l'activité de production, obtenu en retranchant de la valeur totale brute de la production les intrants d'étapes antérieures. La valeur ajoutée peut être calculée à l'échelle macroéconomique ou par secteur, branche économique, région ou entreprise.

296 Bibliographie Bachtler, J., Yuill, D. (2001) Policies and strategies for regional development: a shift of paradigm?, Regional and Industrial Policy Research Paper N° 46, Strathclyde Bieger, Th., Scherer, R. (éd.) (2003) Clustering – das Zauberwort der Wirtschaftsförderung, Berne Borner, S. (2002) Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik durch regionale Clusterbildung? – Document à l'intention de la Commission d'experts chargée du réexamen et de la nouvelle conception de la politique régionale, WWZ Uni Bâle Brugger & Partner (2002) Report zum Hearing vom 19. Februar 2002 – Document à l'intention de la Commission d'experts chargée du réexamen et de la nouvelle conception de la politique régionale, Zurich Chancellerie fédérale suisse (éd.) (2002) Défis 2003 à 2007. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale. Rapport de l'état major de prospective de l'administration fédérale, Berne Conférence des secrétaires des régions de montagne suisses (COSEREG) (2003) Die künftige Regionalpolitik in der Schweiz aus Sicht der Bergregionen, Olten Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) (2003) Positionspapier zur Regionalpolitik, Zizers Conseil fédéral suisse (1996) Rapport du 22 mai 1996 sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse Conseil fédéral suisse (1999) Rapport du 7 juin 1999 sur les centres urbains Conseil fédéral suisse (2001/1) Message du 14 novembre 2001 sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) Conseil fédéral suisse (2001/2) Politique des agglomérations de la Confédération. Rapport du 19 décembre 2001 Conseil fédéral suisse (2002/1) Stratégie 2002 pour le développement durable. Rapport du 27 mars 2002 Conseil fédéral suisse (2002/2) Message du 29 mai 2002 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2007)

297 Conseil fédéral suisse (2002/3) Message du 29 novembre 2002 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 (FRT) Conseil fédéral suisse (2005/1) Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) Constitution fédérale de la

Confédération suisse du 18 avril 1999

(RS 101) C.E.A.T. (2000) Evaluation des activités de la Conférence pour l'organisation du territoire, Lausanne Département fédéral de l'économie (DFE) (2002) Rapport sur la croissance Département fédéral de l'économie (DFE) (2003) InnoNation Suisse. Plan d'action pour la promotion de l'innovation et de l'entrepreneuriat Frey, R.L. (1985) Politique régionale: une évaluation, Volume 34, FNS/PNR 5 Frey, R.L. (2002) Auswirkungen des Neuen Finanzausgleichs auf die Neue Regionalpolitik – Document à l'intention de la Commission d'experts chargée du réexamen et de la nouvelle conception de la politique régionale, WWZ Uni Bâle Frey, R.L., Gmünder, M. (2003) Regionen und Städte im Wettbewerb, Unterlagen zur Lehrveranstaltung «Regional- und Stadtökonomie» in Verbindung mit dem Internet-Lehrgang AREA, WWZ Uni Bâle Hertig, H.R. (2002) «Learning Regions»: Umsetzungsstrategien für lernende Regionen mit Modellen aus der regionalpolitischen und betrieblichen Praxis – Document à l'intention de la Commission d'experts chargée du réexamen et de la nouvelle conception de la politique régionale IDT-HSG (2005) Wissensmanagement Regionalentwicklung Schweiz: Machbarkeitsstudie für eine Supportstrategie innerhalb der Neuen Regionalpolitik des Bundes, St-Gall IDT-HSG/CEAT (2004) Evaluation der Investitionshilfe für Berggebiete (IHG), St-Gall/Lausanne INFRAS (2004) Evaluation des Bundesbeschlusses zu Gunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Zurich

298 Kärcher-Vital, Th. (2002) Clusterorientierte Förderstrategien in der Regionalpolitik und -entwicklung – Document à l'intention de la Commission d'experts chargée du réexamen et de la nouvelle conception de la politique régionale, Winterthur OCDE (2001) Cities and Regions in the New Learning Economy, Paris OCDE (2002) Rapport sur l'examen territorial de la Suisse, Paris Office fédéral de la communication/INFRAS (2003) Communications à large bande dans les régions périphériques: analyse des obstacles rencontrés par les petites entreprises, Zurich Office fédéral du développement territorial (2005) Rapport sur le développement territorial, Berne Office fédéral de la statistique (OFS) (2002) La dynamique spatiale et structurelle de la population de la Suisse de 1990–2000, Neuchâtel Porter, M.E. (1999) Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren, aus Harvard Business Manager 3/1999 Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) (2001) Rapport sur la croissance Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) (2003) Réexamen et nouvelle conception de la politique régionale. Rapport final de la Commission d'experts Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) (2004) Protocole de la consultation du 18 décembre 2003 avec les représentants de la CdC, de la CDEP, de la CoSeReg et du SAB Straubhaar, Th. (2001) «Glokalisierung» – Zum Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Lokalisierung, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zurich Thierstein, A., Behrendt, H. (2001) Überprüfung der Zielerreichung der Schweizer Regionalpolitik (im Auftrag des seco), Zurich Wehrli, H.P., Heiniger Y. (2001) Standortwettbewerb heute – Zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Beiträge aus dem Forum für Raumordnung 1999/2001, Zurich

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la nouvelle politique régionale (NPR) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 01 Cahier Numero Geschäftsnummer 05.080 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 10.01.2006 Date Data Seite 223-298 Page Pagina Ref. No 10 139 196 Die elektronischen

Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.