



[Lieu], [date] ...

Modification de la loi fédérale sur la politique régionale

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Les infrastructures qui génèrent de la valeur ajoutée dans une région sont cruciales pour le développement économique des zones rurales et des régions de montagne. C'est pourquoi le financement de projets, notamment d'infrastructures touristiques, si importantes pour le développement régional (remontées mécaniques, p. ex.), constitue une composante essentielle de la nouvelle politique régionale (NPR), qui soutient le développement économique des zones rurales, des régions de montagne et des régions frontalières.

Une vaste étude en la matière a montré l'utilité des instruments de promotion des investissements¹. Il s'agit donc de continuer à soutenir la plupart des projets d'investissement au moyen de prêts. L'expérience révèle néanmoins que les prêts ne sont pas l'instrument adéquat pour soutenir les petites infrastructures qui ne génèrent pas ou peu de flux de trésorerie directs pour le porteur de projet qui investit lui-même. Or ces petites infrastructures sont importantes pour l'économie régionale lorsqu'elles peuvent être utilisées à des fins commerciales par d'autres acteurs économiques. Elles doivent donc aussi pouvoir être soutenues, de manière limitée, par des contributions à fonds perdu.

Cette approche est testée avec succès depuis 2020 au sein de 16 cantons NPR dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne². Grâce aux moyens alloués par la Confédération à la NPR, plafonnés à 50 000 francs par projet, et aux contributions cantonales supplémentaires, ces mesures pilotes stimulent de nouveaux acteurs qui, faute de financement de départ, ne pouvaient pas réaliser jusqu'ici des idées pourtant pertinentes sur le plan économique.

Citons à titre d'exemples l'aménagement d'un site d'escalade important pour le tourisme régional dans le canton d'Uri ainsi que la création et l'intégration d'un parcours VTT dans l'offre touristique régionale du canton de Neuchâtel. Ces deux projets sont réalisés par des associations sportives qui peuvent assurer l'exploitation et l'entretien en s'appuyant sur leurs propres ressources, mais qui ne disposent pas de fonds propres suffisants pour financer elles-mêmes l'investissement et ne peuvent pas bénéficier de prêts de la part des banques ou de la NPR. Grâce à eux, les acteurs économiques tels que les hôtels, les restaurants ou encore les magasins de sport peuvent tirer parti des infrastructures ainsi mises à disposition, renforcer leur attrait et, en fin de compte, augmenter leur valeur ajoutée. Publiée en février 2022, l'évaluation de la période pluriannuelle 2016-2023 de la NPR³ recommande de transférer la mesure pilote correspondante, déjà engagée, sur le prochain programme pluriannuel 2024-2031. À l'avenir, des projets similaires pourront donc être soutenus dans le cadre ordinaire de la NPR.

La sélection des projets est soumise à des critères visant à réserver le cofinancement uniquement à des projets ayant un impact sur l'économie régionale et à éviter autant que possible les effets d'aubaine. Ces critères sont élaborés en concertation avec les services cantonaux chargés de la mise en œuvre de la NPR. L'élargissement des possibilités d'encouragement répond à la demande de la grande majorité des services cantonaux de mise en œuvre.

1.2 Options étudiées et solution retenue

La Confédération et les cantons ont examiné plusieurs variantes sous l'angle technique et proposent à l'unanimité que l'on puisse octroyer à l'avenir, dans le cadre de la NPR, des contributions à fonds perdu aux petites infrastructures. Cela requiert une modification ponctuelle de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale⁴.

Compte tenu de l'expérience acquise au travers des mesures pilotes pour les régions de montagne, il doit devenir possible d'allouer à des projets d'infrastructure des contributions fédérales à fonds perdu (jusqu'à concurrence de 50 000 francs par projet) et des contributions cantonales équivalentes. Le plafonnement des moyens alloués à chaque projet garantit qu'il s'agira exclusivement de petits projets d'infrastructure. Le financement de plus gros projets d'infrastructure doit s'effectuer via d'autres canaux (économie privée notamment) et, le cas échéant, des prêts NPR. Sont également exclus les projets dits d'infrastructure de base, c'est-à-dire ceux qui servent uniquement à la population locale et qui n'ont pas d'effet sur l'économie régionale.

À l'instar des mesures pilotes, les contributions sont soumises à des critères clairement définis, qui permettent de lever les réserves d'ordre politique et qui sont appelés à être étoffés avec les cantons en s'appuyant sur l'expérience acquise. Ces critères sont fixés par le Conseil fédéral et matérialisés dans les dispositions d'exécution de la NPR. Ces projets doivent stimuler l'économie régionale, le porteur de projet doit être à même d'assurer l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure, et il s'agit d'éviter les effets d'aubaine autant que possible. En termes d'impact, les projets doivent présenter un caractère « interentreprises ».

Le développement de la NPR se poursuit conformément aux recommandations de l'évaluation et de l'étude approfondie sur la promotion des investissements. Il tient compte des enseignements tirés des mesures pilotes ainsi que de la demande

¹ Rütter soceco, EBP und Hochschule für Luzern (2021), Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+, sur mandat du SECO.

² <https://regiosuisse.ch/fr/mesures-pilotes-npr-regions-montagne>.

³ www.improve-nrp.ch/

⁴ RS 901.0

correspondante des services cantonaux et permet de mobiliser de nouveaux acteurs dans le cadre de la NPR. Ces projets supplémentaires sont autant d'impulsions précieuses apportées au développement économique des zones rurales et des régions de montagne. La NPR bénéficiera ainsi d'une possibilité d'encouragement supplémentaire, à l'instar d'autres politiques sectorielles et de leurs instruments (notamment l'agriculture, l'énergie, le sport et la culture), qui portent leurs fruits grâce à des contributions à fonds perdu allouées aux infrastructures.

Dans ce contexte, cette modification ponctuelle de la loi permettra d'exploiter tout le potentiel des régions, d'intégrer de nouveaux acteurs et de réaliser davantage de projets. Les nouvelles impulsions rendues ainsi possibles soutiendront les régions dans leur développement économique. La modification de loi proposée fournit les bases légales nécessaires.

1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est coordonné, par sa teneur et son calendrier, avec le programme pluriannuel 2024-2031 de la NPR, qui sera examiné par le Parlement en 2023.

Il n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶.

La présente modification légale est néanmoins pertinente dans l'optique d'une entrée en vigueur durant la première année du prochain programme pluriannuel 2024-2031 de la NPR.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En proposant des contributions à fonds perdu aux petites infrastructures, la NPR bénéficiera ainsi d'une possibilité d'encouragement supplémentaire, à l'instar d'autres politiques sectorielles et de leurs instruments (notamment l'agriculture, l'énergie, le sport et la culture), qui portent leurs fruits grâce à des contributions à fonds perdu allouées aux infrastructures.

Il est courant dans l'Union européenne (UE) de promouvoir les infrastructures par des contributions à fonds perdu, notamment dans le cadre de la politique de cohésion ou de la politique agricole commune (PAC). L'UE promeut notamment, dans le cadre de sa politique régionale (politique de cohésion), conformément au règlement (UE) 2021/1058 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, les investissements dans les infrastructures de transport (art. 2), les infrastructures sociales ou les infrastructures vertes (art. 3). Ce règlement dispose en outre : « Le FEDER devrait être en mesure de soutenir les investissements dans les infrastructures, notamment dans les infrastructures commerciales de recherche et d'innovation pour les PME, dans les logements pour les communautés marginalisées et les groupes défavorisés, les ménages à faible revenu et les migrants, la culture et le patrimoine, le tourisme durable et les services aux entreprises, les investissements liés à l'accès aux services, en accordant une attention particulière aux communautés défavorisées, marginalisées et isolées, les investissements productifs dans les PME, les équipements, logiciels et actifs incorporels, ainsi que des mesures en matière d'information, de communication, d'études, de travail en réseau, de coopération, d'échange d'expériences entre partenaires et d'activités impliquant des groupements d'entreprises. » Il faut également noter que, dans ce contexte, les États membres de l'UE doivent se conformer à la législation européenne sur les aides d'État.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

L'objectif est de soutenir certains projets de petites infrastructures par des contributions à fonds perdu dans tout le périmètre NPR. La contribution de la Confédération sera plafonnée pour chaque projet (50 000 francs au maximum). Dans le cadre de cette modification ponctuelle, le développement de la NPR restera conforme aux recommandations de l'étude et aux enseignements tirés des programmes pilotes NPR pour les régions de montagne. Ces projets supplémentaires fourniront de précieuses impulsions au développement économique des zones rurales et des régions de montagne.

3.2 Mise en œuvre

La possibilité d'octroyer des contributions à fonds perdu à des petites infrastructures n'a pas d'impact significatif sur les processus de mise en œuvre des programmes NPR cantonaux. Elle ne fait qu'élargir l'éventail de projets susceptibles d'être financés par les cantons. La sélection de ces projets répond à des critères précis. En effet, les projets doivent justifier d'un impact sur l'économie régionale, le porteur de projet doit garantir l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure, et les effets d'aubaine doivent être exclus autant que possible. Les projets doivent avoir un impact interentreprises.

Cette modification n'a aucune incidence sur le budget de la Confédération ni sur les propositions au Parlement relatives à l'alimentation du Fonds de développement régional pour la période pluriannuelle 2024-2031. Elle n'a en outre quasiment aucun impact sur le maintien de la valeur du fonds.

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 8087

4 Commentaire des dispositions

Art. 7 Prêts et contributions à fonds perdu destinés aux projets d'infrastructure

L'art. 7 dispose aujourd'hui que la Confédération peut octroyer des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts pour financer des projets d'infrastructure. Jusqu'à présent, il n'était pas possible d'accorder des contributions à fonds perdu.

L'article est modifié pour que, suite à l'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes pour les régions de montagne, il soit également possible d'accorder des contributions fédérales à fonds perdu plafonnées (50 000 francs au maximum par projet) et des contributions cantonales équivalentes. Ces projets doivent stimuler l'économie régionale, le porteur de projet doit être à même d'assurer l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure, et il s'agit d'éviter les effets d'aubaine autant que possible. En termes d'impact, les projets doivent présenter un caractère « interentreprises ».

Art. 9 Conditions

Une précision est apportée à l'art. 9, al. 1 : la référence à l'art. 7 ne concerne pas uniquement les prêts mais aussi les contributions à fonds perdu.

Art. 11 Versement des aides financières et des prêts

Une précision est apportée à l'art. 11, al. 1 : la référence à l'art. 7 ne concerne pas uniquement les prêts mais aussi les contributions à fonds perdu.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La présente modification de loi n'a aucune conséquence pour la Confédération, ni sur le plan financier ni en matière de personnel. Elle peut entraîner une légère détérioration de la substance du fonds. Il y a lieu de s'attendre, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes NPR pour les régions de montagne, à un volume annuel de l'ordre de 1 500 000 francs au maximum, de sorte que la présente modification de loi ne requiert aucune adaptation des apports annuels de la Confédération au fonds.

5.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les contributions à fonds perdu allouées aux petites infrastructures permettront de créer de précieuses impulsions en faveur du développement économique des zones rurales et des régions de montagne. La modification de loi contribue ainsi à ce que la NPR remplisse sa mission de base, à savoir soutenir le développement économique des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières, de manière encore plus ciblée.

5.3 Conséquences pour l'économie

La modification prévue fournit des impulsions économiques supplémentaires dans les régions périphériques principalement, génère de la valeur ajoutée et crée des emplois.

5.4 Conséquences pour la société

L'amélioration des perspectives économiques permet à ces régions de préserver ou d'accroître leur attrait. La modification de loi contribue ainsi, conformément à l'article énonçant son but, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des disparités régionales.

5.5 Conséquences pour l'environnement

Tous les projets NPR sont conformes aux lois, réglementations et obligations pertinentes. Ils sont soumis aux procédures d'autorisation habituelles et incluent les voies de recours correspondantes, en particulier dans les domaines de la politique environnementale et de l'organisation du territoire.

5.6 Autres conséquences

La modification de loi n'a aucune autre répercussion directe.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution (Cst.)⁷. La disposition prévoit que la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches

⁷ RS 101

économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Les mesures d'entraide en question ne sont pas toujours suffisantes dans les zones rurales et les régions de montagne.

Encourager les zones rurales et les régions de montagne est dans l'intérêt de l'économie tout entière. La compétitivité de la Suisse et la prospérité de ses entreprises et de ses citoyens dépendent aussi du développement des différentes régions. L'octroi d'aides financières n'est pas contraire au principe de la liberté économique.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le champ thématique du projet n'a pas d'incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le présent projet respecte cette règle.

6.4 Frein aux dépenses

Le présent projet ne prévoit pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil) ni de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses (liés à des dépenses supérieures à l'une des valeurs seuil). Par conséquent, le présent projet n'est pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) est respecté dans le cadre de la modification de loi proposée : la Confédération n'assume aucune nouvelle tâche qui était jusqu'ici dévolue aux cantons. La seule nouveauté est la possibilité donnée aux cantons de recevoir des contributions à fonds perdu de la Confédération pour les petites infrastructures. Les cantons sont libres d'y recourir ou non.

Le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2, Cst.) est également respecté : la Confédération participe au financement des projets cantonaux et détermine les conditions d'octroi du soutien financier. L'équivalence fiscale est donc respectée s'agissant de la cohérence entre les agents payeurs et les décideurs.

6.6 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

6.6.1 Contributions à fonds perdu pour les petites infrastructures

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁸, sont des aides financières les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables peuvent prendre notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu ; les contributions à fonds perdu destinées aux petites infrastructures entrent dans cette catégorie.

6.6.2 Importance pour la réalisation des objectifs visés par la Confédération

À travers la NPR, la Confédération et les cantons soutiennent le développement économique des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières. L'objectif est d'améliorer la compétitivité de certaines régions et à y générer de la valeur ajoutée, contribuant ainsi à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée du territoire et à l'élimination des inégalités régionales. Les infrastructures de développement qui génèrent de la valeur ajoutée dans une région sont ici cruciales. Les instruments de promotion des investissements déployés au titre de la NPR ont fait leurs preuves. Il s'agit donc de continuer à soutenir la plupart des projets d'investissement au moyen de prêts. Dans les régions périphériques, en particulier, les prêts ne sont toutefois pas toujours l'instrument adéquat pour financer les petites infrastructures. On pense ici aux projets qui ne génèrent pas ou peu de flux de trésorerie directs pour le porteur de projet qui investit lui-même (exemple d'un parcours VTT ne permettant pas d'exiger un billet d'entrée). Or ces petites infrastructures sont importantes pour l'économie régionale lorsqu'elles peuvent être utilisées à des fins commerciales par d'autres acteurs économiques. Elles doivent donc aussi pouvoir être soutenues, de manière limitée, par des contributions à fonds perdu.

6.6.3 Mesures d'entraide attendues que l'on peut raisonnablement exiger

La NPR apporte une contribution décisive au démarrage de projets qui n'auraient pas vu le jour faute de financement de départ. Les porteurs de projet assument ici pleinement leurs responsabilités. Ils participent au financement du projet en engageant les fonds propres adéquats et mobilisent également des fonds de tiers. En outre, ils jouent un rôle majeur dans la pérennisation des projets. Pour les petits projets d'infrastructure qui pourront désormais être financés par des contributions à fonds perdu, cela signifie que le porteur de projet devra prouver qu'il peut assurer l'exploitation et l'entretien en s'appuyant sur ses propres ressources.

⁸ RS 616.1

6.6.4 Procédure et gestion relatives à l'octroi des contributions

Il est de la responsabilité des services cantonaux chargés de la NPR d'identifier, d'évaluer et d'autoriser les projets. Ils connaissent le contexte, les porteurs de projets, l'environnement socio-économique local, disposent d'un excellent réseau dans les régions et s'appuient, pour leurs décisions d'octroi, sur leur programme de mise en œuvre de la NPR, qu'ils soumettent tous les quatre ans au SECO. Les cantons participent en outre au financement de la NPR en engageant des moyens au moins équivalents à ceux de la Confédération.

6.6.5 Limitation dans le temps et dégressivité

La NPR est un instrument de durée indéterminée, qui est néanmoins réexaminé et validé tous les quatre ans par le Parlement dans le cadre du message sur la promotion économique de la Confédération.

6.7 Délégation de compétences législatives

La modification de la loi prévoit de confier au Conseil fédéral la compétence de définir les critères d'octroi des contributions à fonds perdu. Il incombera en outre au Conseil fédéral de fixer le plafond de la contribution fédérale en tenant compte du renchérissement. Cette délégation de compétence est nécessaire, car elle concerne des réglementations dont le degré de concrétisation dépasserait le cadre de la loi. La délégation de compétence législative est suffisamment précisée dans le cadre des dispositions de la présente loi. Il sera ainsi possible de procéder à d'éventuelles adaptations par voie d'ordonnance.