



Berne, le 15 novembre 2022

Modification de la loi fédérale sur la politique régionale

Rapport sur les résultats de la consultation



1 Introduction

1.1 Contexte

Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de mener une procédure de consultation sur la modification de la loi fédérale sur la politique régionale. La procédure s'est ouverte le 22 juin 2022 et a pris fin le 14 octobre 2022. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations économiques et organisations qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que d'autres milieux intéressés ont été consultés.

1.2 Contenu du projet mis en consultation

L'objectif de la modification de la loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0) est de pouvoir également soutenir, de manière limitée, certains petits projets d'infrastructure par des contributions à fonds perdu dans tout le périmètre de la nouvelle politique régionale (NPR). Jusqu'ici, la Confédération pouvait uniquement octroyer des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts pour financer des projets d'infrastructure.

S'agissant de l'octroi de contributions à fonds perdu, la contribution de la Confédération sera plafonnée pour chaque projet (50 000 francs au maximum). Le plafonnement des moyens alloués à chaque projet garantit qu'il s'agira exclusivement de petits projets d'infrastructure. Le financement de plus grands projets d'infrastructure doit s'effectuer via d'autres canaux (économie privée notamment) et, le cas échéant, des prêts NPR. Les projets dits d'infrastructure de base sont par principe exclus d'un financement NPR. Ces investissements doivent être réalisés en premier lieu via les budgets cantonaux ou les fonds de la péréquation financière nationale (RPT).

Les projets sont sélectionnés selon des critères clairement définis, élaborés en collaboration avec les services cantonaux chargés de la NPR et inscrits par le Conseil fédéral dans une ordonnance afin de lever les réserves d'ordre politique.

1.3 Informations relatives à la procédure de consultation

51 prises de position ont été reçues dans le cadre de la consultation (cf. annexe) :

Les 26 cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP), la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA) et 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale. S'ajoutent les prises de position du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), de 5 associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national et de 13 organisations et associations actives principalement dans les domaines de l'économie, des transports et de l'environnement.

2 Synthèse des résultats

Il ressort de la consultation que les principes du projet sont très favorablement accueillis. 25 des 26 cantons, la CDEP et la CGCA, le SAB, 2 des 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui se sont exprimés ainsi que 16 des 19 associations faïtières et autres organisations qui se sont prononcées saluent la modification de loi prévue et approuvent les commentaires formulés dans le dossier de consultation.

Les avis défavorables émanent de l'UDC, du PLR, du canton de Zoug et d'économiesuisse, qui ne jugent pas nécessaire que la Confédération encourage de petites infrastructures par des contributions à fonds perdu. Pour economiesuisse, par exemple, il existe déjà suffisamment d'instruments de financement et de promotion, que ce soit au titre de la politique régionale ou hors de ce cadre, et il n'y a pas lieu d'étoffer la palette. Les aides financières destinées aux projets de développement régional ne relèvent en principe pas de la Confédération. Pour l'UDC, si une intervention de l'État est nécessaire dans ce domaine, elle doit passer par les cantons et les communes. Partant, le parti rejette non seulement la modification de loi, mais demande parallèlement que la Confédération abolisse le plus rapidement possible la NPR. La Société suisse des entrepreneurs et Infra Suisse rejettent le projet sous sa forme actuelle, appelant de leurs vœux des plafonds plus élevés (150 000 francs au lieu de 50 000 francs).

D'aucuns insistent sur la nécessité de disposer de critères d'attribution compréhensibles concernant le soutien de projets. Ces critères sont déjà en partie esquissés dans le message, mais seront encore développés par la Confédération de concert avec les services cantonaux chargés de la NPR dans la perspective de la prochaine adaptation de l'ordonnance sur la politique régionale. Le PS et certaines associations environnementales demandent par exemple que seuls les petits projets d'infrastructure sans effets néfastes sur le climat, l'environnement et la biodiversité soient financés.

Prise de position	Pour	Contre	Aucune prise de position
Cantons, CDEP, CGCA	25, CDEP, CGCA	ZG	
Partis politiques	Le Centre, PS	UDC, PLR	Les Verts, PVL, UDF, EAG, PEV, Lega, POP
Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne	SAB		Association des communes suisses, Union des villes suisses
Associations faïtières de l'économie	Union suisse des arts et métiers (USAM), Union syndicale suisse (USS), Union suisse des paysans (USP)	Economiesuisse, Société suisse des entrepreneurs	Association suisse des banquiers (ASB), Travail.Suisse, Société des employés de commerce, Union patronale suisse (UPS) renvoie à economiesuisse
Organisations et milieux intéressés	Fédération suisse du tourisme (FST), Remontées mécaniques suisses, Gastrosuisse, Groupe de travail pour les régions de montagne, BirdLife, Centre patronal, Greenpeace, Pro Natura, PUSCH, Association transports et environnement (ATE), Fédération suisse des Bourgeoisies et corporations, Standortförderung Züri Oberland	Infra Suisse	

3 Évaluation des prises de position

3.1 Approbation du projet

Tous les cantons sont favorables au projet, à l'exception de Zoug, qui se trouve en dehors du périmètre de la NPR. Le développement de la NPR proposé, qui se fonde sur une évaluation externe poussée et sur l'expérience pratique des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne est expressément salué. Les avis exprimés pointent le fait que les contributions à fonds perdu destinées à certaines infrastructures sont une nouvelle mesure importante pour le développement économique régional, notamment dans les régions périphériques. L'élaboration conjointe de critères de mise en œuvre concrets avec les services cantonaux chargés de la NPR est favorablement accueillie ; elle doit veiller à ce que l'orientation économique de la NPR conserve tout son poids.

Parmi les partis politiques, Le Centre et le PS ont approuvé le projet. Le Centre écrit être convaincu que cette modification de loi de nature ponctuelle permettra la réalisation supplémentaire de petits projets d'infrastructure, qui contribueront à leur tour au développement économique des zones rurales et des régions de montagne. Et d'ajouter que les contributions à fonds perdu destinées à des projets de petite envergure ont déjà été testées avec succès dans le cadre des mesures pilotes NPR et ont également fait leurs preuves dans d'autres politiques sectorielles (agriculture, sport, culture).

Les associations faïtières de l'économie sont majoritairement favorables au projet, notamment l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union syndicale suisse (USS), l'Union suisse des paysans (USP)

et la Fédération suisse du tourisme (FST). L'USAM indique par exemple qu'il est judicieux de promouvoir des projets d'infrastructure dans les régions de montagne et les zones frontalières. Elle estime que, grâce à cette approche, ces régions pourront également se développer sur le plan économique et rester compétitives. L'USP abonde dans le sens des cantons concernant les mesures pilotes NPR, soulignant que les contributions à fonds perdu pour de petits projets ont déjà été testées avec succès et ont montré des effets positifs dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne.

3.2 Critiques et demandes

La critique qui revient le plus souvent dans les prises de position concerne l'absence de critères d'attribution bien définis et compréhensibles pour la promotion de petits projets d'infrastructure (BL, SZ, ZH, USS, Société suisse des entrepreneurs, Infra Suisse). Le message esquisse déjà certains critères possibles : les petits projets d'infrastructure 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 outre, les projets doivent avoir un impact interentreprises. Les critères définitifs font encore l'objet d'un développement concerté entre la Confédération et les cantons dans la perspective de la prochaine modification de l'ordonnance sur la politique régionale, laquelle doit entrer en vigueur en même temps que la loi modifiée.

Le PS et plusieurs associations environnementales ont demandé que le financement soit limité à des projets qui n'ont aucun effet néfaste sur le climat, l'environnement et la biodiversité. Le Conseil fédéral est conscient que même les petits projets d'infrastructure peuvent avoir un impact sur le sol, le paysage et la biodiversité, d'où l'importance d'anticiper ces risques en les limitant autant que faire se peut. Pour ces projets, on recourt également aux instruments courants de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement (plans directeurs et plans d'affectation, procédures d'approbation des plans et de concessions, études d'impact sur l'environnement, permis de construire) qui assurent une pesée des intérêts associant les autorités impliquées. Le Conseil fédéral rappelle par ailleurs qu'à partir de 2024, les programmes de mise en œuvre de la nouvelle politique régionale intégreront un concept de durabilité qui obligera les cantons à promouvoir des projets allant dans le sens du développement durable.

Le canton de Saint-Gall, la Société suisse des entrepreneurs et Infra Suisse estiment que la notion de petite infrastructure devrait être définie plus clairement, et Economiesuisse y voit même un problème fondamental. Quelles infrastructures faut-il soutenir et qu'est-ce qui définit la taille d'une infrastructure ? Cet aspect sera également réglé dans l'ordonnance sur la politique régionale. Le message cite cependant déjà quelques exemples de mesures pilotes en faveur des régions de montagne, qui donnent un premier indice concernant les petits projets d'infrastructure qui pourraient prétendre à un soutien par des contributions à fonds perdu.

Un autre point qui revient à plusieurs reprises concerne le contrôle de la mesure après un certain temps (BL, BS, GL). Comme pour la NPR en général, la Confédération évaluera en continu l'efficacité de l'instrument de promotion des petits projets d'infrastructure. Soulignons également que la mesure proposée correspond à une recommandation de l'évaluation externe et indépendante du programme pluriannuel NPR en cours et qu'elle est testée avec succès depuis 2020 dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne.

Le canton de Zurich n'est pas favorable à l'adaptation proposée de l'art. 7, al. 3, de la loi, qui prévoit que le Conseil fédéral fixe les critères d'octroi et le montant maximal des contributions à fonds perdu en tenant compte du renchérissement. Le Conseil fédéral précise à cet égard qu'il ne s'agit que d'une éventuelle adaptation du plafond des contributions à fonds perdu de 50 000 francs et non d'une adaptation au renchérissement des prêts ou des contributions de la NPR en tant que telle.

3.3 Rejet du projet

Parmi les rares avis défavorables figurent ceux de l'UDC, du PLR, d'Economiesuisse et du canton de Zoug. Leurs prises de position ont ceci en commun qu'aucune ne voit la nécessité de promouvoir les petites infrastructures par des contributions fédérales à fonds perdu. Le PLR est d'avis que la NPR soutient déjà suffisamment le développement économique des régions de montagne, du milieu rural en général et des régions frontalières. Selon ce dernier, les aides financières destinées aux projets de développement régional ne relèvent pas des tâches de la Confédération. Pour l'UDC, si une intervention de l'État est nécessaire dans ce domaine, elle doit passer par les cantons et les communes. Partant, le parti rejette non seulement la modification de loi, mais demande parallèlement que la Confédération abolisse le plus rapidement possible la NPR.

Economiesuisse estime en outre qu'il existe déjà suffisamment d'instruments de financement et de promotion au titre de la politique régionale ou hors de ce cadre, qu'il n'y a pas lieu d'étoffer la palette et que la péréquation financière nationale (RPT) reste le meilleur outil à la disposition des cantons pour mener une politique de développement régional durable. Il existe, selon elle, de nombreux mécanismes de promotion du développement régional des infrastructures, tels que le programme en faveur du trafic d'agglomération, le transport régional de voyageurs (TRV) ou le service universel dans les domaines des télécommunications et de la poste. Et de citer également d'autres aides financières comme les fonds de loterie ou l'encouragement du tourisme. Le Conseil fédéral précise que le projet proposé n'implique pas la création d'un nouvel instrument de promotion. L'objectif est plutôt de donner aux acteurs des régions rurales et des régions de montagne, dans un cadre bien délimité, une plus grande marge de manœuvre pour leur permettre de mieux utiliser l'instrument éprouvé de la NPR pour répondre à leurs défis spécifiques.

Economiesuisse craint qu'il soit difficile de prouver l'absence d'effets d'aubaine lors du choix des projets et redoute qu'en recourant de manière intensive aux contributions à fonds perdu on crée un appel d'air au niveau de la politique régionale dans son ensemble débouchant sur un besoin accru en ressources. L'association faitière déplore en outre que la révision ne soit pas assortie de garde-fous clairs et que les conséquences possibles ne soient pas analysées de façon poussée. L'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne a montré que les critères de sélection et le cadre financier restreint de cette mesure permettent d'éviter autant que possible les effets d'aubaine. Ces critères seront encore affinés en étroite collaboration avec les services cantonaux chargés de la NPR.

Les prises de position défavorables de la Société suisse des entrepreneurs et d'Infra Suisse incriminent principalement la forme actuelle du projet et ne traduisent pas un rejet du financement des infrastructures en tant que tel. Les deux organisations demandent une augmentation du plafond des contributions allouées à la promotion de projets (150 000 francs au lieu de 50 000 francs). Or la possibilité d'octroyer des contributions à fonds perdu dans le cadre de NPR doit permettre de réaliser, dans un cadre bien délimité, certains projets d'infrastructure de petite dimension pour lesquels un prêt ne constitue pas le bon instrument de financement. S'agissant des projets de plus grande envergure, la NPR continue de mettre à disposition des prêts à des conditions préférentielles.

4 Annexe : Liste des prises de position reçues

1. Cantons, CDEP et CGCA (28)

- Argovie
- Appenzell Rhodes-Extérieures
- Appenzell Rhodes-Intérieures
- Bâle-Campagne
- Bâle-Ville
- Berne
- Fribourg
- Genève
- Glaris
- Grisons
- Jura
- Lucerne
- Neuchâtel
- Nidwald
- Obwald
- Schaffhouse
- Schwyz
- Soleure
- Saint-Gall
- Thurgovie
- Tessin
- Uri
- Vaud
- Valais
- Zoug
- Zurich
- Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)
- Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA)

2. Partis politiques (4)

- Le Centre (BE)
- Parti socialiste suisse PS (BE)
- Union démocratique du centre UDC (BE)
- PLR.Les Libéraux-Radicaux (BE)

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national (1)

- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national (5)

- Economiesuisse – fédération des entreprises suisses
- Union suisse des arts et métiers (USAM)
- Société suisse des entrepreneurs (SSE)
- Union syndicale suisse (USS)
- Union suisse des paysans (USP)

5. Autres organisations (13)

- Gastrosuisse
- Fédération suisse du tourisme (FST)
- Remontées mécaniques suisses
- Groupe de travail pour les régions de montagne)
- BirdLife
- Centre patronal

- Greenpeace
- Infra Suisse
- Pro Natura
- PUSCH
- Association transports et environnement (ATE)
- Fédération suisse des Bourgeoisies et corporations
- Standortförderung Züri Oberland