



23.029

Message concernant la loi fédérale sur la politique régionale

du 22 février 2023

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur la politique régionale, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 février 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La Confédération ne pouvait jusqu'ici financer les projets d'infrastructure au titre de la nouvelle politique régionale (NPR) qu'en octroyant des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts. Dans le prochain programme pluriannuel de la NPR (2024–2031), il est prévu que les petits projets d'infrastructure puissent désormais être également soutenus, de manière limitée, par des contributions à fonds perdu.

Contexte

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, constitue une composante essentielle de la 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 investissements. 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.

Contenu du projet

L'objectif de la modification de la loi fédérale sur la politique régionale est de pouvoir également soutenir, de manière limitée, les petits projets d'infrastructure par des contributions à fonds perdu dans tout le périmètre de la 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. Sont également exclus les projets dits d'infrastructure de base.

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

Message

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 montre néanmoins que les prêts ne sont pas le bon instrument pour soutenir les petites infrastructures qui ne génèrent pas, ou de manière marginale, de flux de trésorerie directs pour un investisseur. Or ces petites infrastructures sont importantes pour l'économie régionale si 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 disposant d'un programme de mise en œuvre de la 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 au titre 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, qui renforcent leur attrait et, en fin de compte, augmentent leur valeur ajoutée.

Les évolutions à l'origine de la modification de loi proposée découlent notamment du postulat 15.3228 Brand «Rapport sur les perspectives de développement de l'Arc

¹ Rütter Soceco, EBP und Hochschule Luzern (2021), Weiterentwicklung der NRP-Investitionsförderung 2024+, sur mandat du SECO. Disponible sur www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Promotion économique > Études.

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

alpin face à une conjoncture défavorable». En approuvant le rapport du 13 novembre 2019 donnant suite au postulat, le Conseil fédéral a adopté des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne.

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 collaboration 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 Solutions étudiées et solution retenue

La Confédération et les cantons ont examiné plusieurs solutions 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 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale⁴.

1.2.1 Solutions étudiées

Outre la solution retenue, les trois options suivantes ont été examinées par la Confédération et les cantons sous l'angle technique:

- Ouvrir l'octroi de contributions à fonds perdu à tous les projets d'infrastructure. Cette solution a été rejetée, car elle n'est pas raisonnable sur le plan économique et qu'elle aurait impliqué un dépassement du budget disponible.
- Financer uniquement les petits projets d'infrastructure situés dans le périmètre restreint des régions de montagne. La solution n'a pas été retenue, car la définition d'un périmètre pertinent et valable à long terme applicable aux régions de montagnes relève d'une démarche extrêmement complexe, et ne permettrait pas de tenir compte des réalités des différentes régions. Les défis auxquels sont confrontées les zones rurales périphériques présentent bien souvent de grandes similitudes avec ceux des régions de montagne périphériques. De ce fait, les petits projets d'infrastructure offrent aussi des potentiels de développement aux périphéries rurales situées en dehors des régions de montagne.
- Ne pas octroyer de contributions à fonds perdu aux petits projets d'infrastructure. Cette option a été écartée à la lumière des résultats de l'évaluation du programme pluriannuel 2016–2023 de la NPR, des enseignements tirés des

³ <https://www.improve-nrp.ch/>

⁴ RS 901.0

mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne et des besoins des acteurs dans les régions concernées.

1.2.2 Solution retenue

Compte tenu de l'expérience acquise au travers des mesures pilotes en faveur des 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) sous réserve de 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. Les projets dits d'infrastructure de base sont exclus du financement de la NPR, les investissements de ce type devant être réalisés en premier lieu à partir des budgets cantonaux ou des moyens de la péréquation financière nationale.

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. Les 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. Les projets doivent avoir un impact 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 correspondante des services cantonaux et permet de mobiliser de nouveaux acteurs. 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 (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 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 de la NPR.

2 Procédure de consultation

Le 22 juin 2022, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche 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 faîtières des communes, des villes et des régions de montagne ainsi que d'autres milieux intéressés ont été consultés.

51 prises de position ont été reçues dans le cadre de la consultation. Le projet a emporté l'adhésion de la grande majorité des milieux consultés⁷.

Il ressort de la consultation que les principes du projet sont très favorablement accueillis. 25 des 26 cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, la Conférence gouvernementale des cantons alpins, le Groupement suisse pour les régions de montagne, 2 des 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale qui se sont exprimés ainsi que 16 des 19 associations faîtières 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. À son sens, 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).

⁵ FF 2020 1709

⁶ FF 2020 8087

⁷ Cf. rapport sur les résultats de la consultation. Disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2022 > DEFR.

D'aucuns insistent sur la nécessité de disposer de critères compréhensibles pour 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 mise en œuvre de la NPR dans la perspective de la prochaine adaptation de l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale⁸. 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.

Le Conseil fédéral n'entre pas en matière concernant la demande de porter le plafond des contributions fédérales de 50 000 francs à 150 000 francs. La possibilité d'octroyer des contributions à fonds perdu dans le cadre de la NPR doit permettre de réaliser, de manière limitée, 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, l'accès à des prêts à conditions préférentielles au titre de la NPR leur reste ouvert.

Le Conseil fédéral ne voit par ailleurs pas l'intérêt d'inscrire dans la loi une disposition astreignant les cantons à ne financer que les petits projets d'infrastructure qui ne nuisent pas au climat, à l'environnement et à la biodiversité. Il 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. Il convient de rappeler par ailleurs qu'à partir de 2024, les programmes de mise en œuvre de la NPR intégreront un concept de durabilité qui obligera les cantons à promouvoir des projets allant dans le sens du développement durable.

La critique selon laquelle il y aurait déjà suffisamment d'instruments de financement et de promotion, que ce soit au titre de la politique régionale ou en dehors de celle-ci, et aucun étoffement de palette ne serait nécessaire est rejetée par le Conseil fédéral, qui 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 zones 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.

Le Conseil fédéral ne partage pas la crainte selon laquelle il serait difficile de prouver l'absence d'effets d'aubaine lors du choix des projets. L'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne a montré que la fixation de critères de sélection permettait d'éviter autant que possible les effets d'aubaine.

Le Conseil fédéral n'entre pas en matière concernant les demandes isolées plaidant pour l'abandon du financement de petits projets d'infrastructure par des contributions

à fonds perdu de la Confédération, tout comme il ne juge pas judicieux que la Confédération se retire complètement de la NPR. L'évaluation de la période pluriannuelle 2016–2023 et les nombreux travaux préparatoires et consultations menés dans l'optique de la période de mise en œuvre 2024–2031 de la NPR montrent qu'il existe une lacune de financement en ce qui concerne les petits projets d'infrastructure, en particulier dans les régions périphériques. Les petits projets d'infrastructure qui ne génèrent pas, ou de manière marginale, de flux de trésorerie directs pour un investisseur sont importants pour l'économie régionale si elles peuvent être utilisées à des fins commerciales par d'autres acteurs économiques. Les contributions allouées à de tels projets d'infrastructure importants pour l'économie régionale sont liées à des critères clairement définis. Les projets doivent avoir un impact interentreprises et les effets d'aubaine doivent être empêchés.

Il ne suffit pas de s'en remettre, comme dans certains avis exprimés, à la péréquation financière nationale, étant donné que les moyens qu'elle rend disponibles ne sont pas liés et qu'ils ne sont pas obligatoirement réservés au développement économique des régions. Dans ce contexte, la NPR reste un instrument d'encouragement important pour le développement économique des zones rurales et des régions de montagne. La loi fédérale sur la politique régionale vise certes à améliorer la compétitivité des régions, à y générer de la valeur ajoutée et à y créer des emplois, mais aussi à éliminer les inégalités régionales et à garantir l'occupation décentralisée du territoire.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

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) 2021/1058⁹, les investissements dans les infrastructures de transport (art. 2), les infrastructures sociales ou les infrastructures vertes (art. 3). Ce règlement dispose en outre ce qui suit: «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 groupes 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.

⁹ 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, version du JO L 231 du 30.6.2021, p. 60.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

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

4.2 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.

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 Commentaire des dispositions

Art. 7

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 pour des projets d'infrastructure.

Art. 9

Une simplification est apportée à l'art. 9, al. 1 et 4: l'hyperonyme «aides financières» au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)¹⁰ est utilisé pour désigner les prêts et contributions à fonds perdu octroyés au titre de la NPR.

Art. 11

Une simplification est apportée au titre de l'article et aux al. 1 et 2: l'hyperonyme «aides financières» au sens de la LSu est utilisé pour désigner les prêts et contributions à fonds perdu octroyés au titre de la NPR.

¹⁰ RS 616.1

Art. 15

Une simplification est apportée à l'art. 15, al. 3: au lieu des termes «prêts» et «aides financières», seul l'hyperonyme «aides financières» au sens de la LSu est utilisé.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La modification de loi proposée n'a aucune conséquence pour la Confédération, ni sur le plan financier ni sur l'état du personnel. Elle n'entraîne pas d'augmentation des apports annuels de la Confédération au Fonds de développement régional et n'a donc pas d'incidence sur le budget. Les moyens alloués aux petits projets d'infrastructure qui pourront être financés à l'avenir dans le cadre de la NPR grâce à la modification de la loi sont pris en compte dans le cadre de l'allocation des ressources du Fonds de développement régional. De ce fait, la modification proposée est susceptible d'entraîner une légère détérioration de la substance du fonds si de nombreux projets de ce type sont financés et que les moyens à disposition des programmes NPR sont ainsi mieux épuisés. Il y a lieu de s'attendre, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne, à un volume annuel de l'ordre de 1 500 000 francs au maximum. Le fonds dispose actuellement de suffisamment de liquidités, de sorte qu'une diminution de substance modérée est acceptable.

6.2 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.

6.3 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.

6.4 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.

6.5 Conséquences pour l'environnement

Tous les projets soutenus au titre de la 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.

6.6 Autres conséquences

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

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La compétence d'action de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution (Cst.)¹¹. La disposition prévoit que la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches 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 souvent pas 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.

7.2 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.

7.3 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. La loi

¹¹ RS 101

fédérale sur la politique régionale exclut, sous sa forme actuelle, le soutien de projets d'infrastructure par le biais de contributions à fonds perdu. Une adaptation à l'échelon de l'ordonnance ou dans le cadre des documents de mise en œuvre de la NPR, dans lesquels la Confédération et les cantons règlent les modalités financières, ne suffit donc pas.

7.4 Frein aux dépenses

Il y a lieu de s'attendre, compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre des mesures pilotes NPR en faveur des régions de montagne, à un volume annuel de contributions à fonds perdu de l'ordre de 1 500 000 francs au maximum. Il n'est toutefois pas exclu que la modification de loi proposée débouche à l'avenir sur un montant total annuel de subventions plus élevé. La modification de la loi n'entraîne toutefois pas d'augmentation des apports annuels de la Confédération au Fonds de développement régional et n'a donc pas d'incidence sur le budget. Les moyens nécessaires sont pris en compte dans le cadre de l'allocation des ressources du fonds, qui dispose actuellement de suffisamment de liquidités, de sorte qu'une diminution de substance modérée est acceptable. Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil si elles entraînent de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Par conséquent, l'art. 7, al. 1, doit être soumis au frein aux dépenses.

7.5 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.

7.6 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

7.6.1 Contributions à fonds perdu pour les petites infrastructures

Aux termes de l'art. 3 L^{Su}, 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.

7.6.2 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 d'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.

7.6.3 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 (art. 6, let. d, LSu). 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 (art. 7, let. c et d, LSu). 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.

7.6.4 Procédure et gestion relatives à l'octroi des contributions

Il est de la responsabilité des services cantonaux d'identifier, d'évaluer et d'autoriser les projets dans le cadre de la NPR. Ils connaissent le contexte, les porteurs de projets et 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 Secrétariat d'État à l'économie, ainsi que sur la convention-programme entre le canton concerné et la Confédération. Les cantons participent en outre au financement de la NPR en engageant des moyens au moins équivalents à ceux de la Confédération.

7.6.5 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 l'Assemblée fédérale dans le cadre du message sur la promotion économique de la Confédération.

7.7 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 qu'il ne serait pas adéquat de concrétiser à l'échelon de la loi. La délégation de compétence législative est suffisamment précisée dans le cadre des dispositions de la présente loi.