

Commentaire du projet d'ordonnance sur la politique régionale

1. Contexte

Sur la base du message du Conseil fédéral du 16 novembre 2005¹ concernant la nouvelle politique régionale, les Chambres fédérales ont adopté, le 6 octobre 2006², la nouvelle loi sur la politique régionale (ci-après : loi).

Le Conseil fédéral a décidé de l'entrée en vigueur des art. 14 et 22 de la loi au ... 2007. Sur cette base, l'Assemblée fédérale fixera probablement durant la session d'automne 2007 les priorités et le contenu ainsi qu'un plafond de dépenses pour le premier programme pluriannuel 2008-2015.

La loi délègue dans une large mesure l'exécution de la politique régionale aux cantons. Ces derniers, en s'appuyant sur le programme pluriannuel de la Confédération et en collaboration avec leurs régions, doivent élaborer leurs propres programmes pluriannuels de mise en œuvre. Ceux-ci sont la base pour le calcul de la contribution forfaitaire de la Confédération (art. 16, al. 1, de la loi) et pour la conclusion d'une convention-programme pluriannuelle avec les cantons. Après quatre ans, une première évaluation intermédiaire est prévue.

Etant donné que les modalités et les exigences de mise en œuvre diffèrent entre les instruments de politique régionale définis dans les art. 4 à 7 et les allègements fiscaux prévus à l'art. 12 de la loi, l'exécution de ces deux domaines est réglée dans des ordonnances séparées. L'ordonnance sur la politique régionale dont il est question dans ce rapport (ci-après : ordonnance) n'a pour objet que l'exécution des instruments de politique régionale selon les art. 4 à 7.

Lors de l'élaboration de l'ordonnance, on a veillé à maintenir les points forts de la nouvelle politique régionale et la flexibilité de sa base légale dans les limites du régime de l'économie de marché. Les leçons ont été tirées des expériences faites avec les instruments actuels de politique régionale. Elles ont montré que, souvent, des solutions judicieuses pour une aide à l'évolution structurelle, tant au niveau territorial que matériel, ne peuvent pas être soutenues en raison de réglementations strictes et autosuffisantes et d'une politique fédérale homogène. Vu les différences de structures entre les cantons et le conflit entre, d'une part, une réglementation uniforme au niveau fédéral et, d'autre part, des stratégies particulières strictement définies sur les plans territorial et matériel, il n'était pas possible de confier au canton la responsabilité principale de la mise en œuvre de la politique régionale. Ceci étant, il faut que la Confédération leur laisse la latitude indispensable et mette à leur disposition les moyens nécessaires.

L'ordonnance ne doit pas remettre en cause cette flexibilité. Elle se borne par conséquent à réglementer les domaines pour lesquels la loi prévoit expressément une délégation à l'échelon de l'ordonnance (art. 10 et 20) et pour lesquels le Conseil fédéral veut confier des tâches et des responsabilités spécifiques aux cantons.

Les cantons doivent avoir une grande latitude pour régler les détails de l'exécution, dans les limites définies par la loi, le programme pluriannuel de la Confédération et leurs programmes

¹ FF 2006 223

² FF 2006 7983

de mise en œuvre. Ils doivent évidemment tenir compte des dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990³ sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu).

Outre les dispositions de l'ordonnance, d'autres règles seront convenues avec les cantons dans le cadre des conventions-programmes conclues avec la Confédération pour la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (p. ex. mesures de controlling, critères d'abandon du programme, versements partiels et finals, présentation de rapports intermédiaires, etc.)

2. Grandes lignes de l'ordonnance

Le projet d'ordonnance régleme les domaines suivants :

- 1) La définition du territoire qui présente essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général (territoire d'impact). Sur la base des expériences liées à la délimitation du champ d'application géographique de la loi sur l'aide en matière d'investissements, le territoire d'impact devrait être délimité en procédant par exclusion. Pour éviter des discriminations, des réglementations sont prévues pour des cas d'exception.
- 2) L'organisation de la collaboration entre la Confédération, les cantons, les régions de montagne ainsi que le milieu rural en général. Cette collaboration doit se faire en fonction des besoins et à moindres frais.
- 3) Les exigences liées aux décomptes avec les cantons et la surveillance financière. La réglementation de ces aspects est nécessaire du fait que la gestion administrative, juridique et comptable de certains dossiers (y compris ceux relatifs aux prêts) est confiée aux cantons.
- 4) Les dispositions finales fixent l'abrogation du droit en vigueur et l'entrée en vigueur.

3. Commentaire article par article

Art. 1 Territoire d'impact

Cet article régleme la délimitation du territoire qui présente essentiellement les problèmes et les possibilités de développement spécifiques aux régions de montagne et au milieu rural en général (territoire d'impact). En vertu de l'art. 10 de la loi, le Conseil fédéral définit ce territoire avec les cantons. Dans la mesure du possible, il tient compte des structures existantes.

Seuls les initiatives, les programmes et les projets (art. 4) peuvent bénéficier d'aides financières et les projets d'infrastructure (art. 7) de prêts, à condition qu'il puisse être prouvé que leur impact couvre en grande partie des régions qui présentent des problèmes et des possibilités de développement propres à des régions de montagne et au milieu rural en général.

Fondée sur une approche orientée résultats, la nouvelle politique régionale met en pratique une approche géographique flexible (principe de la « géométrie variable »). Celle-ci tient compte des résultats du débat politique en rapport avec le projet mis en consultation en 2004. En ce qui concerne les projets internes exclusivement, les grandes agglomérations ne doivent pas être subventionnées avec les moyens limités à disposition. Il est pourtant admis que l'interdépendance fonctionnelle des territoires concernés touche même les centres, raison pour laquelle le succès de la nouvelle politique régionale dépendra étroitement de la

³ RS 616.1

coopération. La définition du territoire d'impact se fait donc sur la base d'une procédure en deux étapes :

On exclut les territoires qui, de par leurs conditions économiques et leur organisation urbaine (masse critique), n'entrent pas en ligne de compte pour l'encouragement de projets à l'intérieur d'une agglomération (al. 1). En font partie les cinq agglomérations⁴ de plus de 250 000 habitants d'après le recensement de la population de 2000 (ci-après : grandes agglomérations) ainsi que les sept cantons⁵ définis comme urbains selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le rôle principal de la définition d'agglomération donnée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) est de clarifier l'analyse et l'interprétation de phénomènes sociétaux et économiques du point de vue territorial. C'est un outil facilement accessible pour l'analyse du territoire. D'autres critères peuvent entrer en ligne de compte pour l'exécution des tâches légales, comme la répartition des moyens financiers. La définition d'agglomération n'a pas été créée à cet effet.

Les données (p. ex. les données sur les pendulaires) utilisées jusqu'à présent pour la délimitation des agglomérations ne seront plus présentées de la même façon sur la base de la nouvelle conception du recensement de la population (dès 2010) prévue par le Conseil fédéral et soumise au Parlement. C'est pourquoi l'OFS a lancé un projet, en collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial, pour évaluer l'importance et la faisabilité d'une nouvelle définition des agglomérations.

Pour éviter les discriminations qui pourraient découler de la définition générale du territoire d'impact, les al. 2 et 3 prévoient deux clauses dérogatoires et la délégation de l'administration de la preuve aux cantons, qui doivent demander le soutien approprié :

- **Exception 1 (al. 2)**

En vertu de la let. a, le SECO peut, avec les cantons et dans le cadre des conventions-programmes, intégrer au territoire d'impact les zones des grandes agglomérations et des cantons urbains pour lesquelles ces derniers peuvent prouver qu'elles présentent essentiellement les mêmes problèmes et possibilités de développement que les régions et les territoires délimités à l'al. 1.

Les zones comprises dans les grandes agglomérations susceptibles d'être intégrées au territoire d'impact par ce mécanisme doivent respecter la condition suivante : leur centre fonctionnel ne doit pas se trouver dans la ville-centre de l'agglomération, mais dans un endroit qui peut encore être qualifié d'essentiellement rural. Ceci pour éviter que des zones qui sont exclusivement orientées vers une grande agglomération pour des raisons fonctionnelles ne soient intégrées au territoire d'impact⁶.

La let. b établit en outre que seules les zones qui comprennent plusieurs communes contiguës, et pas les communes isolées, peuvent être intégrées au territoire d'impact.

- **Exception 2 (al. 3)**

Au sens des commentaires livrés par le message sur la nouvelle politique régionale (NPR)⁷ du 16 novembre 2005 et dans la perspective d'une plus grande flexibilité dans l'exécution, une autre compétence est conférée au SECO. Celle-ci lui permet, dans le cadre d'un projet concret, et ce jusqu'à son achèvement – donc pour une durée limitée – d'intégrer des

⁴ Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich.

⁵ AG, BL, BS, GE, SO, ZG, ZH.

⁶ Exemples : Leimental BL (ville-centre Bâle) ou la région de Bösinggen/Flamatt (ville-centre Berne)

⁷ FF **2006 277**

communes isolées au territoire d'impact. De telles extensions du territoire d'impact doivent être définies dans la convention-programme.

Cette possibilité de modifier temporairement le territoire d'impact ne devrait être utilisée que lorsque c'est vraiment nécessaire, en raison du lancement ou de la réalisation d'un projet important du point de vue de la valeur ajoutée ou de la politique de développement.

Enfin, l'al. 4 établit que les propositions cantonales de modification du territoire d'impact doivent être remises au SECO avec le programme cantonal de mise en œuvre selon l'art. 15, al. 1, de la loi. Il paraît pertinent d'examiner la preuve exigée conformément aux critères que l'OCDE a définis dans le cadre de son programme en cours pour les régions rurales. Il faut en premier lieu tenir compte de la densité démographique (habitants au km²). Cependant, on peut également considérer d'autres indicateurs utiles pour la définition du milieu rural.

Sur la base des expériences faites jusqu'à maintenant, le territoire d'impact de la nouvelle politique régionale comprendra, en définitive, un territoire quasiment identique au périmètre actuel tel que défini par la loi fédérale instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus).

Les zones qui pourront bénéficier de clauses d'exception ne sont pas encore connues. La carte de la Suisse en annexe ne montre par conséquent que le territoire d'impact délimité selon l'al. 1.

Pour les projets qui concernent l'encouragement de la coopération transfrontalière selon l'art. 6 de la loi, la Suisse entière est considérée comme zone éligible. Dans ce cas, les moyens sont échelonnés de manière à favoriser la collaboration des cantons frontaliers avec des partenaires européens, aussi bien au niveau régional (actuellement INTERREG IIIA) qu'interrégional (actuellement INTERREG IIIC), tandis que les cantons restants se limitent à des projets interrégionaux. La loi n'exige par conséquent pas de disposition particulière dans l'ordonnance.

Pour la collaboration transnationale (actuellement INTERREG IIIB), la Suisse entière est considérée comme zone éligible. L'Office fédéral du développement territorial est responsable de la coordination. Les moyens de cofinancement sont assurés pour chaque projet spécifique.

Art. 2 Conférences ad hoc

Dans le cadre de la nouvelle politique régionale, il faut également définir la collaboration avec les cantons, les régions de montagne et le milieu rural en général. L'art. 20 de la loi confère au Conseil fédéral la compétence de déterminer la forme organisationnelle permettant d'assurer la collaboration avec les cantons, les régions de montagne et le milieu rural en général.

En s'appuyant sur le postulat Stadler « Organisation d'une conférence sur le développement de l'espace rural et des régions de montagne » (03.3136), plusieurs modèles de collaboration ont été évalués au cours de l'année 2003. Un groupe de travail, au sein duquel les cantons et les régions de montagne étaient représentés, a recommandé de limiter, à court et moyen terme, la collaboration avec les cantons, les communes, les régions de montagne et le milieu rural en général à des conférences ad hoc. Ce n'est qu'à long terme qu'une conférence unique pourra être envisagée pour traiter aussi bien les thèmes ruraux que les thèmes urbains.

La solution proposée dans l'article susmentionné est fondée sur un modèle à moyen terme. Celui-ci permet aux cantons et aux régions de demander de telles conférences ad hoc, qui seront alors convoquées par le SECO. La Confédération est prête à collaborer de manière pragmatique avec les cantons, les communes et les organisations qui représentent le milieu rural, les régions de montagne et les régions frontalières. On ne connaît pas encore le rapport coûts-bénéfices d'une conférence qui serait instituée sur le modèle de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Les résultats de l'évaluation de l'efficacité de la CTA permettront d'y voir plus clair.

Art. 3 Décompte

En se fondant sur le programme pluriannuel de la Confédération, les cantons doivent élaborer leur propre programme de mise en œuvre. Ils doivent y définir leurs priorités stratégiques, le contenu ainsi que les objectifs à atteindre, mais doivent également démontrer que le financement pourra être garanti. La Confédération conclut des conventions-programmes avec les cantons pour la réalisation de programmes de mise en œuvre et octroie une contribution forfaitaire. Les cantons sont tenus de participer à la réalisation de leurs programmes de mise en œuvre dans une proportion égale à celle de la Confédération.

De cette façon, les cantons appliquent la politique régionale en prenant non seulement la responsabilité de la conformité légale des initiatives, des programmes, des projets et des infrastructures, mais aussi celle de la réalisation des objectifs. Il est donc pertinent qu'ils assurent également la gestion administrative, juridique et comptable des dossiers des aides financières et des prêts.

Pour ce qui est du devoir de surveillance de la Confédération en vertu de l'art. 17, al. 2, de la loi, il suffit que les cantons remettent au SECO, pour le début de l'année civile, un décompte annuel et un aperçu de l'état des dossiers d'aide financière et de prêt qu'ils gèrent (al. 1).

Les remboursements annuels, le produit des intérêts, les garanties de tiers ainsi que les garanties dues par les cantons sur les prêts accordés en vertu de l'art. 7 de la loi sont portés au crédit du Fonds de développement régional (art. 21, al. 2, de la loi). Une fois par année, les cantons doivent donc verser, à ce fonds fédéral, par l'intermédiaire du SECO, les rentrées d'argent correspondantes sur la base de leur décompte annuel (al. 2).

Art. 4 Surveillance financière

Compte tenu des principes définis par le Contrôle fédéral des finances en ce qui concerne la mise en œuvre de l'art. 19a, al. 2, de la loi sur les subventions et des pourparlers préparatoires, la surveillance financière doit être assurée conjointement par le Contrôle fédéral des finances et les organes cantonaux de contrôle des finances (al. 1).

Il apparaît judicieux que les détails de la surveillance financière soient définis sur la base des modalités standards régissant la surveillance financière fixées par le Contrôle fédéral des finances dans les conventions-programmes entre le SECO et les cantons.

Art. 5 Abrogation du droit en vigueur

A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM) sera abrogée. Il est par conséquent important que l'ordonnance y relative, à savoir l'ordonnance du 26 novembre 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de

montagne,⁸ le soit également.

Art. 6 Entrée en vigueur

L'ordonnance doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, en même temps que la loi sur la politique régionale, afin que la nouvelle politique régionale puisse être appliquée à compter de cette date. La transition de l'ancienne à la nouvelle politique régionale sera ainsi assurée.

4. Affectation des bénéfiques et sûretés

L'exécution de l'aide aux investissements dans les régions de montagne a montré qu'il existe différents avis concernant l'assujettissement de l'octroi des prêts à l'interdiction de verser des bénéfiques. Si, pendant la durée d'un prêt, il est interdit à une entreprise de verser des bénéfiques, l'acquisition de capital propre peut être compromise, voire empêchée. Cela dit, il faut garder à l'esprit que l'affectation de bénéfiques diminue les fonds propres de l'entreprise. Une partie des cantons considèrent donc que le couplage de l'interdiction de verser des bénéfiques et de l'octroi d'un prêt devrait être assoupli sous certaines conditions. Ceci concerne en premier lieu les branches pour lesquelles l'acquisition de capital propre est particulièrement difficile (p. ex. la branche des remontées mécaniques). D'autres voient toutefois dans l'interdiction de verser des bénéfiques un critère de sélection bienvenu, qui empêche les entreprises à forte capacité financière d'obtenir une aide pour leurs projets.

L'exécution de l'aide aux investissements a également montré qu'il n'était pas possible ou nécessaire dans tous les cas de prévoir des sûretés pour les prêts octroyés. Les cantons ont cependant dû veiller à ce que tous les prêts soient couverts par des sûretés, comme l'exige la LIM (art. 12, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997⁹ sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne). Il a fallu organiser des hypothèques onéreuses, des cédulas hypothécaires ou des garanties bancaires, alors que cela n'aurait pas été nécessaire vu la situation financière du bénéficiaire du prêt. Dans le cas de certains bénéficiaires de prêts, la Confédération a dû se contenter, faute de mieux, de sûretés qui étaient à peine « rentables ». Les exigences en matière de sûretés posées par les cantons pour garantir les prêts d'aide aux investissements étaient très diverses, alors que la LIM exigeait des sûretés offrant une couverture suffisante. Certains cantons ont exigé des garanties communales, d'autres ont préféré mettre l'accent sur la garantie hypothécaire des prêts.

En vertu de l'art. 8, al. 3, de la loi, les pertes éventuelles sur les prêts de la Confédération sont supportées pour moitié par le canton qui les a alloués. Les cantons doivent en outre, conformément à l'art. 7, al. 2, let. b, de la loi, participer au financement de ces projets d'infrastructure au moins de manière équivalente. Les cantons assument par conséquent un plus grand risque de perte que la Confédération en encourageant de tels projets.

Ils déterminent également, sur la base des conventions-programmes pluriannuelles, les bénéficiaires et les conditions d'un prêt (art. 11 et art. 15, al. 3, de la loi).

Enfin, la loi ne contient pas de norme de délégation pour les questions de l'affectation des bénéfiques et de la garantie des prêts. On peut en conclure que le législateur ne veut pas édicter de dispositions dans ces domaines.

⁸ RS 901.11

⁹ RS 901.1

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil fédéral est d'avis que l'on peut renoncer à de telles dispositions dans l'ordonnance également. Il appartient aux cantons de régler ces questions, ce qui leur permet d'appliquer une pratique sur mesure, adaptée à leurs besoins spécifiques. Les éléments de contrôle contenus dans la loi (p. ex. participation financière égale du canton, responsabilité du canton quant aux prêts fédéraux) sont suffisants pour éviter que les cantons ne prennent des risques trop grands.

Berne, le 15 mars 2007