

Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale

du 28 février 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (révision totale de la loi en vigueur) et le projet d'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural en vous proposant de les approuver.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1986 P	86.345	Politique régionale. Réorientation (E 19. 6. 86, Gadiet)
1992 P	ad 92.010	Développement à long terme de la région de montagne (E 18. 3. 92, Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats)
1992 P	92.3410	Politique régionale. Programme d'action (N 16. 12. 92, Groupe démocrate-chrétien)
1993 M	92.3300	Politique régionale. Révision (E 10. 12. 92, Bloetzer; N 17. 6. 93)
1993 IP	ad 92.313	Politique d'aide aux régions financièrement faibles (N 17. 6. 93, Commissions de l'économie et des redevances du Conseil national et du Conseil des Etats; E 21. 9. 93)
1994 P	94.3018	Répartition équitable entre les régions (N 17. 6. 94, Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, 92.083)
1994 M	91.3398	Réexamen de la politique régionale. Révision de la LIM (N 1. 12. 93, Brügger Cyril; E 5. 10. 94)

#

1995 P 94.3159

Politique régionale. Vision globale
(N 17. 6. 94, Seiler Hanspeter; E 2. 2. 95)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
l'assurance de notre haute considération.

28 février 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Au cours des vingt dernières années, les instruments de politique régionale ont subi à plusieurs reprises des modifications ponctuelles. Tant l'évolution du système économique international que les innovations et réformes à l'intérieur de notre pays ont des incidences spatiales. On admet généralement que celles-ci défavorisent les régions économiquement plus faibles. Le Conseil fédéral a dès lors prévu, dans son rapport sur le programme de la législature 1991-1995, de repenser ses instruments de politique régionale.

En mai 1994, la commission de gestion du Conseil national a soumis au Conseil fédéral un rapport sur l'évaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux en lui recommandant de redéfinir sa politique régionale.

Le présent message sur la nouvelle orientation de la politique régionale présente et évalue la politique régionale menée jusqu'ici par la Confédération, émet des considérations sur la conception future de son aménagement et formule des propositions visant à améliorer la coordination en matière de politique d'organisation du territoire. Il contient en outre le projet de révision de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) ainsi que le projet d'un nouvel arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (REGIO PLUS).

L'arrêté fédéral relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions (INTERREG II) et l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement, qui ont été adoptés par les Chambres en 1995 déjà, s'inscrivent également dans la nouvelle conception de la politique régionale.

La future politique régionale entend promouvoir la compétitivité et le développement durable des régions de notre pays et contribuer à préserver la qualité des lieux de résidence décentralisés. La réalisation de ces objectifs exige une politique active et prévoyante qui soutienne les efforts économiques et le développement de l'infrastructure des régions. Elle nécessite aussi une réflexion globale qui tienne compte des interdépendances entre régions à forte densité démographique et régions marginales. La future politique régionale vise non seulement les régions qui constituent un espace opérationnel de petite dimension, mais également les grandes entités régionales. Ces unités constituent une base idéale pour la coordination en matière de politique d'organisation du territoire, pour la coopération transfrontalière et pour une décentralisation raisonnable des tâches fédérales.

En tenant compte de ces aspects, la coordination entre les différentes politiques de la Confédération occupera une place importante dans la future politique d'organisation du territoire. Avec une politique cohérente, la Confédération peut fournir à toutes les régions une contribution conséquente à la mise en place de conditions-cadre adéquates pour le développement. Les instruments directs de promotion complètent cette coordination par des tâches de politique régionale d'importance nationale, pour lesquelles l'impulsion supplémentaire et subsidiaire de la Confédération est jugée

comme indispensable: le développement des régions de montagne, l'accélération de l'évolution structurelle en milieu rural et la coopération interrégionale et trans-frontalière.

Les instruments directs de promotion seront donc orientés vers de nouveaux critères. Par rapport à la législation en vigueur, qui est axée sur de purs mécanismes de redistribution, on devra privilégier un système fondé sur des objectifs d'incitation et d'efficacité.

Les grandes lignes de la révision de la LIM peuvent être résumées de la manière suivante:

- Passer progressivement d'une politique centrée sur la redistribution à une politique axée sur la mise en valeur du potentiel de développement des régions.*
- Renforcer la fonction incitative de l'aide aux investissements en définissant des priorités matérielles et géographiques et en accordant des prêts forfaitaires.*
- Simplifier les tâches d'exécution et les confier plus largement aux cantons et aux régions.*
- Fixer le plafond des crédits pluriannuels des cantons.*
- Soutenir les projets et les programmes d'infrastructure.*
- Renforcer les régions et promouvoir la coopération interrégionale.*

Le projet d'arrêtè fédéral REGIO PLUS se fonde essentiellement sur les constatations suivantes: l'évolution structurelle en milieu rural va s'accroître à l'avenir; la Confédération se doit de soutenir cette évolution; enfin, les régions rurales sont dotées de potentiels qu'il s'agit d'exploiter. La Confédération entend promouvoir en milieu rural des initiatives de développement faisant appel à divers types de coopération: à l'intérieur des divers secteurs économiques et entre eux ou entre des particuliers et les pouvoirs publics. L'objectif de ces initiatives est de contribuer, par une aide initiale, à mieux utiliser les ressources disponibles dans le cadre de réseaux locaux, régionaux et interrégionaux. Un soutien pourra être accordé, par exemple, aux projets de collaboration dans le domaine du tourisme rural ainsi qu'aux initiatives impliquant la coopération entre l'industrie et l'artisanat.

L'intégration des projets locaux et régionaux dans un réseau national d'échange d'informations, de connaissances et d'expériences devant permettre des effets de synergie et d'entraînement constitue un élément important de ce programme limité à dix ans.

Le champ d'application géographique s'étend aux régions de montagne définies dans la LIM, complétées par d'autres régions rurales du Plateau. Seuls peuvent bénéficier d'une aide les projets novateurs se situant au niveau de l'organisation ou de la conception ou présentant un caractère institutionnel et qui contribuent notamment à créer ou assurer des emplois. Les mesures relatives à la construction et celles touchant une seule entreprise ne peuvent prétendre à un soutien financier.

Les aides financières de la Confédération, qui s'élèvent au maximum à 50 pour cent des coûts globaux d'un projet, ne doivent pas excéder 70 millions de francs au total.

Elles seront prélevées sur le fonds selon la législation fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

Les mesures proposées dans le présent message n'occasionnent aucune dépense supplémentaire à la Confédération. Il est ainsi tenu compte de la situation actuelle des finances fédérales.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

111 Historique de la politique régionale de la Confédération

111.1 Remarque préliminaire

Dans un pays fédéraliste et multiculturel, la politique régionale, comprise comme la prise en considération des conditions et des possibilités différentes dont disposent les régions pour développer leurs activités économiques et politiques, est une des tâches essentielles qui incombent à l'Etat.

En ce sens, cette politique a ses origines bien avant la fin des années 60, même si ce n'est que depuis cette époque que la politique régionale a pris place en tant que telle dans les activités de la Confédération et a fait l'objet de mesures spécifiques.

Le présent message, dans la rétrospective qu'il présente, traite uniquement de ces mesures de politique régionale instaurées et, par la suite, complétées sur la base de la «Conception globale du développement économique des régions de montagne»¹⁾.

111.2 Aperçu

Donnant suite aux motions Brosi et Danioth de 1966, le Conseil fédéral décidait, le 5 mai 1971, de mettre en œuvre une politique globale de développement économique des régions de montagne et donnait mandat d'élaborer les bases légales nécessaires.

C'est ainsi que fut mis sur pied l'actuel dispositif de la politique régionale, dont le pilier central est la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM). Cette loi visant au développement des infrastructures est étayée par deux autres lois dont le but est d'aider les entreprises de certains secteurs: la loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature et la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne.

Les régions de montagne auxquelles s'appliquent ces trois actes législatifs sont au nombre de 54, situées dans vingt cantons. Elles comptent au total un peu plus de 1200 communes et représentent environ deux tiers de la superficie du territoire national et à peine un quart de la population suisse.

En 1978, les mesures prises ont été complétées par l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. Environ 70 pour cent du territoire auquel s'applique cet arrêté sont compris dans le périmètre des régions de montagne.²⁾

1) Flückiger H., Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Berne 1970.

2) Cet arrêté fédéral a été prorogé de deux ans le 17 juin 1994. A cette occasion, son champ d'application territorial a été considérablement étendu.

Dans les chapitres qui suivent, chaque mesure (loi, arrêté, directive, etc.) est expliquée de manière succincte.

111.3 Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM, RS 901.1)

Comme la révision de la LIM est l'objet même du présent message (partie spéciale, ch. 21), les explications se limiteront ici aux grandes lignes de cette loi.

La LIM a pour but d'améliorer les conditions de vie dans les régions de montagne. A cet effet, la Confédération participe au financement résiduel de projets d'infrastructures en octroyant des prêts à taux d'intérêt favorable ou en versant des contributions au service de l'intérêt.

L'aide peut être allouée à condition qu'il existe un organisme de développement régional et un programme régional de développement.

Elle est octroyée à la demande des cantons, lesquels doivent participer au financement des projets en fournissant une prestation équivalente à celle de la Confédération. Quelque 5700 projets ont été cofinancés jusqu'à la fin de 1995. La somme des prêts consentis ou cofinancés par des contributions au service de l'intérêt s'élève à 2 milliards de francs environ et le coût total de ces projets, à plus de 13 milliards de francs.

C'est également grâce à la LIM qu'ont été créées les structures institutionnelles (régions, programmes régionaux de développement, secrétariats régionaux).

111.4 Loi fédérale du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne (RS 901.2)

Cette loi permet aux petites et moyennes entreprises, établies dans les régions de montagne et disposant de capacités de production et de développement, de se procurer du capital à moyen et long termes. La limite des cautionnements est fixée à 500 000 francs. L'exécution de la loi incombe à la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers en collaboration avec la Confédération, les prestations de celle-ci consistant à couvrir 90 pour cent des pertes sur cautionnement et à participer à la couverture des frais administratifs.

En outre, la Confédération peut, depuis 1985, assumer le service de l'intérêt relatif à des crédits d'un montant maximum de 500 000 francs en faveur de projets qui contribuent à renforcer la structure du marché du travail régional.

Jusqu'à la fin de 1995, quelque 900 cautionnements ont pu être accordés, représentant un montant total de 320 millions de francs. Environ 12 millions de francs ont en outre été octroyés à 425 projets au titre de contributions au service de l'intérêt.

111.5 Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (LCH, RS 935.12)

Cette loi, qui a été adaptée en 1976 à la politique régionale pour les régions de montagne, permet d'octroyer des aides financières à la modernisation et à la construction d'hôtels ainsi qu'aux établissements des stations de villégiature. Ces derniers peuvent aussi bénéficier d'une aide combinée LCH/LIM. Des cautionnements, des prêts et des contributions au service de l'intérêt peuvent être octroyés au titre de facilités de financement. Le champ d'application territorial de cette loi s'étend non seulement aux régions de montagne, mais également aux régions des lacs. L'exécution de la loi est assumée par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH), en collaboration avec la Confédération.

Un millier de projets ont été soutenus au titre de cette loi jusqu'à la fin de 1995. Le montant des prêts correspondants s'élève à 138 millions de francs, celui des engagements en matière de cautionnement, à 245 millions de francs et celui des contributions au service de l'intérêt, à 30 millions de francs. Le coût global de tous les projets est de l'ordre de 4 milliards de francs.

111.6 Arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93)

Cet arrêté a été conçu afin de remédier aux faiblesses structurelles régionales mises en évidence par la récession de 1975/76. Il a pour but de promouvoir les projets d'innovation et de diversification ainsi que l'établissement et la création de nouvelles entreprises. Les instruments de promotion dont on dispose sont les cautionnements, les contributions au service de l'intérêt et les allègements fiscaux. L'arrêté a été modifié en 1984 pour permettre une aide aux centres d'information sur les projets d'innovation.

Jusqu'à la fin de 1995, 571 projets ont pu bénéficier des aides financières prévues par cet arrêté. Ont été octroyés au total quelque 570 millions de francs de cautionnements et environ 35 millions de francs de contributions au service de l'intérêt.

L'arrêté, échu fin février 1994, a été prorogé pour deux ans en juin 1994. La réglementation en vigueur sera remplacée par l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement qui a été adopté en automne 1995 par le Parlement dans le cadre des «mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse» (cf. FF 1994 III 357).

111.7 Autres actes législatifs du Conseil fédéral

Emises par le Conseil fédéral le 25 février 1981, en exécution de la motion Hösli du 21 juin 1979 (Emplois de la Confédération dans les cantons), les instructions du 25 février 1981 concernant la prise en considération des cantons lors de la création ou du transfert de postes d'agents de la Confédération disposent que les établissements et entreprises de la Confédération, lorsqu'ils créent ou transfèrent

des services ou des branches de services en s'inspirant des principes de l'efficacité, de la rentabilité et de l'opportunité, donner la primeur aux régions reconnues par la Confédération comme méritant d'être développées économiquement et situées en plus dans des cantons où le nombre des agents de la Confédération est inférieur à la moyenne.

En vertu de ces mêmes instructions, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) établit périodiquement un état de la répartition, dans notre pays, des emplois de l'administration générale de la Confédération ainsi que des entreprises et établissements fédéraux.³⁾

Par ailleurs, la politique régionale touchant à plusieurs secteurs à la fois, la nécessité a toujours été reconnue, dans tous les débats ayant trait à cette politique, d'une prise en compte des répercussions régionales des diverses activités de la Confédération. La nécessité d'améliorer la coordination entre les objectifs de la politique sectorielle et ceux de la politique régionale n'a pas seulement été mise en évidence par le programme national de recherche «Problèmes régionaux en Suisse»⁴⁾, mais également par une série d'interventions parlementaires (Steinenger, Lauber, Gadiant, Columberg).

Considérant cette situation, le Conseil fédéral a émis, le 26 novembre 1986, les directives concernant la coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale, directives qui obligent l'administration générale ainsi que les établissements et entreprises de la Confédération à viser, tout en s'inspirant des principes de l'efficacité, de la rentabilité et de l'opportunité, la promotion et le renforcement des régions périphériques et économiquement défavorisées de notre pays.

Simultanément a été constituée une délégation du Conseil fédéral pour la politique régionale, dont font partie actuellement les chefs du Département fédéral de l'économie publique (DFEP, présidence), du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département militaire fédéral (DMF).

111.8 Mesures d'organisation

Par une décision du 10 juillet 1972, le Conseil fédéral constituait une Commission consultative pour le développement économique régional chargée de se prononcer sur les problèmes de fond de la politique régionale et d'examiner la mise en pratique des propositions des milieux scientifiques et de l'administration. Cette commission a tenu jusqu'ici 70 séances.

Se fondant sur l'article 29 de l'ordonnance sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.11), le Conseil fédéral a institué le 3 septembre 1975 une Commission interdépartementale de coordination chargée de coordonner l'aide en matière d'investissements et les autres mesures prises par la Confédération en faveur des régions de montagne. Ayant tenu quelque 60 séances, cette commission a essentiellement collaboré à l'examen des programmes de développement soumis par les régions à la Confédération.

³⁾ Cf. «La Vie économique», n° 1/95, p. 42 s.

⁴⁾ Voir chiffre 112.2 du présent message.

112 Evaluation de la politique régionale menée jusqu'ici

112.1 Remarque préliminaire

Au cours des vingt dernières années, la panoplie des instruments de la politique régionale a été modifiée à plusieurs reprises sur des points particuliers. Ces modifications, de manière implicite, ont toujours été liées à des évaluations plus politiques que scientifiques de la politique régionale. Les commissions de gestion du Parlement se sont également occupées maintes fois de problèmes relatifs à la politique régionale.

L'instrument le plus souvent remis en cause, en l'occurrence, était la LIM, tant en ce qui concerne le financement de l'aide que les aspects institutionnels.

Il n'a toutefois jamais été question d'un changement de fond, c'est-à-dire d'un abandon de la conception actuelle.

112.2 Le programme national de recherche «Problèmes régionaux en Suisse»

Dans le cadre de ce programme national de recherche (PNR 5), la politique régionale de la Confédération a fait l'objet d'une centaine d'études approfondies entre 1978 et 1984.⁵⁾

Il n'est pas possible d'exposer dans le présent message tous les résultats de ce programme de recherche. Nous nous bornerons ici à donner un résumé des appréciations que ces études portent sur la politique régionale menée jusqu'ici.⁶⁾

«La panoplie actuelle des instruments de la politique régionale équivaut à un mélange de plusieurs approches stratégiques différentes. La LIM relève d'une politique régionale axée sur l'attrait en matière d'implantation (amélioration de l'attrait de la région du point de vue de l'habitat et de l'implantation d'entreprises). Sa conception institutionnelle (régions, programmes régionaux de développement, secrétariats régionaux) va dans le sens d'un renforcement du fédéralisme.

La loi sur l'octroi de cautionnements et la loi sur le crédit à l'hôtellerie relèvent, elles, d'une politique régionale axée sur l'emploi. Quant à l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée, il comporte un élément supplémentaire, puisqu'il tend à promouvoir l'innovation.»

En ce qui concerne plus particulièrement l'appréciation de la LIM, nous renvoyons à la deuxième partie du présent message (ch. 213) qui contient une évaluation détaillée de l'aide aux investissements. Cette évaluation tient notam-

⁵⁾ Dans le cadre de ce programme national de recherche n° 5, une centaine de petits et moyens projets de recherche ont été réalisés de 1978 à 1984. En 1985 sont parus les sept ouvrages de synthèse, dont le dernier, intitulé «Politique régionale en Suisse, buts, problèmes, expériences, réformes», de Brugger Ernst A. et Frey René L., Berne, 1985, donne un résumé des principaux résultats de ce programme de recherche.

⁶⁾ Op. cit., p. 53 s.

ment compte des appréciations critiques portées sur l'aide aux investissements par le PNR 5. Nous nous bornerons à citer ici la conclusion à laquelle aboutit le PNR 5 au sujet de l'aide au développement de l'infrastructure:

«En résumé (...), le développement de l'infrastructure dans les régions de montagne reste une tâche à long terme incombant à la politique régionale explicite et il conviendrait de conserver la conception générale qui a prévalu jusqu'à présent. Toutefois, diverses adaptations aux circonstances et conditions nouvelles sont indispensables pour accroître l'efficacité de l'engagement des moyens.»⁷⁾

112.3 La politique régionale suisse évaluée par l'OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a publié un rapport sur la politique régionale en Suisse.⁸⁾ Ce rapport se fondait sur les conclusions livrées en 1989 par le groupe d'experts de l'OCDE en matière de politique régionale, au terme d'un voyage d'une semaine dans notre pays.

Le groupe d'experts a constaté que la politique régionale en Suisse est essentiellement axée sur la redistribution (correction des disparités) du fait des grandes différences régionales sur les plans économique et démographique. Les principales activités économiques, et par conséquent la population, sont concentrées sur moins d'un tiers du territoire suisse. En outre, sept cantons fournissent à eux seuls les deux tiers du produit national.

Du point de vue de l'OCDE, la politique régionale de la Confédération suisse se caractérise surtout par le fait qu'elle est une politique très décentralisée, dans laquelle la Confédération joue un rôle subsidiaire à celui des cantons.

En ce qui concerne l'application pratique des instruments d'aide, l'OCDE recommande une politique plus sélective selon la nature des projets (infrastructure de développement) et en fonction des besoins (c'est-à-dire de la capacité financière) des bénéficiaires.

Dans son appréciation générale, l'OCDE reconnaît à la politique régionale suisse une grande efficacité en dépit des moyens limités dont elle dispose en comparaison avec d'autres pays. «La Suisse apparaît comme le pays où l'Etat n'intervient pas sauf là où c'est nécessaire, qui contraste avec les pays où l'Etat intervient partout sauf là où c'est inutile.»⁹⁾ Au nombre des aspects positifs, le rapport de l'OCDE relève également les attributions des régions et leur autonomie. De l'avis des experts de l'OCDE, les solutions adoptées par la Suisse peuvent aussi être intéressantes pour d'autres Etats.

⁷⁾ Op. cit., p. 61.

⁸⁾ «Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse», OCDE, Paris, 1991, p. 103.

⁹⁾ Op. cit., p. 17.

113 Appréciation des diverses mesures de politique régionale

113.1 Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

La révision de cette loi fait partie intégrante du présent message. Au chiffre 213, nous présentons une évaluation détaillée de l'aide en matière d'investissements selon cette loi.

113.2 Loi fédérale sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne

A la fin de 1994, alors qu'il s'agissait d'augmenter le capital de la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers, cette coopérative a commandé, conjointement avec l'Union suisse des coopératives de cautionnement des arts et métiers (USCA), une analyse du système de cautionnement des arts et métiers. Cette analyse est en cours. Les résultats de cette étude pourraient conduire à une révision de la loi sur l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne.¹⁰⁾

113.3 Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Dans le cadre du programme national de recherche n° 27 «Les effets des mesures étatiques», une étude spéciale a été consacrée aux effets de l'aide de l'Etat à l'hôtellerie.¹¹⁾

Les principaux résultats de cette évaluation sont les suivants:

- Les possibilités d'aide qu'offre la SCH sont mises à profit de manière intensive.
- Les trois quarts des investissements ayant été subventionnés dans le milieu des années 80 n'auraient pas pu, sans l'aide de l'Etat, être réalisés dans la mesure prévue ou au moment prévu.
- L'instrument le plus efficace dont dispose la SCH est l'octroi de cautionnements fondé sur un examen détaillé du projet sous l'angle de l'économie d'entreprise.
- Etant donné que les contributions au service de l'intérêt qui peuvent être versées actuellement sont ordinairement limitées, leurs effets sur l'investissement sont minimes; toutefois, dans les premières années qui suivent l'investissement, cette aide aboutit à une amélioration du rendement.

¹⁰⁾ Voir également la motion 95.3614 M Bonny du 20 décembre 1995: Cautionnement des arts et métiers. Révision.

¹¹⁾ C. Hanser, J. Kuster, G. Cavelti: «Hotellerieförderung durch Bund und Kantone, Evaluation der Auswirkungen in der Hotellerie», Publications de l'OFIAMI, Contributions à la politique du tourisme n° 3, Berne, 1994.

113.4 Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

Au chiffre 123 (p. 9 à 14) du message du Conseil fédéral du 27 avril 1994 sur des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse, message dont nous avons déjà fait mention au chiffre 111.6, l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée a fait l'objet de l'évaluation suivante:

«La plupart des entreprises ont qualifié les aides financières d'importantes pour une réalisation de leur projet conforme aux plans et en temps opportun. Une bonne moitié d'entre elles considèrent de tels soutiens comme essentiels pour la réalisation de leur projet. A défaut d'aide, un autre tiers n'aurait réalisé leur projet que de manière réduite ou avec retard. Dans 40 pour cent des cas, les aides ont été déterminantes pour une localisation dans une région menacée. Il convient encore de relever les effets secondaires: la majorité des projets a déclenché directement ou indirectement la réalisation d'autres projets des entreprises.

Tant les entreprises que les banques intéressées se montrent favorables à la poursuite de l'arrêté fédéral. (...) Dans le but d'éviter de soutenir des entreprises qui n'en auraient pas besoin, il y aurait lieu de procéder à une application encore plus nuancée. C'est ainsi que les cautionnements devraient être principalement accordés aux nouvelles créations indigènes (jeunes entreprises) et aux entreprises existantes. En revanche, les allègements fiscaux devraient être avant tout réservés aux nouvelles implantations de provenance étrangère. Les contributions au service de l'intérêt doivent être accordées à toutes les catégories de projets, notamment aux nouvelles implantations étrangères et aux entreprises existantes.»

114 Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 27 mai 1994

Sous le titre «Evaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux», la Commission de gestion du Conseil national, se fondant sur une étude effectuée par l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration fédérale (OPCA), a rédigé un rapport à l'intention du Conseil fédéral.

Par une décision du 18 décembre 1995, le Conseil fédéral a adopté un avis à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national. Le chiffre 134 du présent message expose l'essentiel des considérations et des conclusions de cet avis.

12 Développements déterminants

121 Changements du cadre de la politique régionale

Du fait de son économie nationale ouverte et de petite dimension, la Suisse est étroitement dépendante des mutations structurelles de l'économie mondiale. Elle se trouve ainsi exposée à une concurrence internationale plus âpre, liée à un renforcement de la tendance à la concentration et à la division du travail à

✦ l'échelle internationale et interrégionale. A cette évolution viennent s'ajouter les effets engendrés par la mise en application des accords du GATT/OMC et de l'instauration du marché intérieur européen.

Ces changements progressifs de l'ordre économique mondial, souvent désignés par les termes «mondialisation», «globalisation» ou «internationalisation», ont des effets importants sur l'économie suisse, avec les répercussions très diverses auxquelles il faut s'attendre sur le plan régional. Ces effets se feront encore sentir dans notre pays, quelle que soit la voie empruntée par la Suisse pour s'intégrer à l'Europe.

La tendance à long terme qui fait que la part des personnes occupées à la production de biens immatériels et de services (informations, mouvements de capitaux) augmente de plus en plus au détriment de celle des personnes occupées à la production de biens matériels (agriculture, industrie, arts et métiers) va très probablement perdurer.

Etant donné que les entreprises du secteur des services commerciaux (conseil, informatique, banques, assurances etc.) préfèrent s'établir dans des centres urbains, les régions rurales ne pourront pas beaucoup bénéficier de la croissance de ce secteur dynamique. Au contraire, la dissolution de plusieurs cartels entraînera, dans les domaines des services financiers et des assurances, une plus grande prise de conscience des coûts, ce qui se traduira nécessairement par une concentration spatiale encore plus forte.

Dans le domaine industriel, les nouvelles technologies et méthodes de production, les produits nouveaux ainsi que les nouvelles stratégies de marketing engendreront de profondes transformations. Les centres de production suisses perdront de leur importance étant donné qu'il existe, pour diverses raisons, la possibilité de transférer à l'étranger la production de masse exigeant beaucoup de travail et peu de qualifications. L'instauration du marché intérieur européen accentuera encore ces processus. Dans notre pays, les régions à faible densité de population en seront davantage touchées que les grandes agglomérations qui font une plus large part aux branches innovatrices, très axées sur la technologie et produisant une forte valeur ajoutée.

A l'inverse de ce qui se passe pour l'industrie traditionnellement exportatrice et pour les sociétés de prestation de services opérant sur le plan international, la contrainte à s'adapter et à libéraliser engendrera surtout une concurrence accrue dans les branches axées sur le marché intérieur, c'est-à-dire l'agriculture, la construction et certaines formes de tourisme. Toutes ces branches sont assez fortement implantées dans les régions rurales; en bien des endroits, elles sont même les piliers de l'économie régionale. Si les mutations structurelles s'accroissent encore, les régions concernées seront menacées d'importantes pertes d'emplois et d'un exode de leur population. Là où les structures de production sont axées sur une seule branche (monostructure), les problèmes affectant ce secteur deviennent très vite des problèmes régionaux.

Parmi les activités menées depuis quelques années pour «assurer l'avenir de la place économique suisse», il se trouve aussi quelques domaines qui relèvent de l'administration générale et des entreprises de régie de la Confédération. Témoins: les projets de réforme des PTT et des CFF, les mesures de revitalisation de

l'économie de marché (loi sur les cartels, loi sur le marché intérieur, maturité professionnelle et hautes écoles spécialisées, politique en matière de technologie), la «politique agricole 2002» ainsi que la réforme de la péréquation financière.

Le point commun de ces innovations et de ces réformes est le fait qu'elles ont toutes des effets territoriaux, donc qu'elles modifient également le cadre de la politique régionale. S'il est possible, dans bien des cas, de montrer dans quelle direction vont ces changements, on ne peut guère prédire, en revanche, quelle sera l'ampleur de leur impact sur le territoire.¹²⁾

Ces bouleversements, avec leurs multiples dimensions, ont généralement des effets négatifs sur les régions économiquement faibles, et l'on en tire tout aussi généralement des arguments pour revendiquer une intensification des efforts de décentralisation de la politique régionale et de la politique d'organisation du territoire. Ces revendications vont de pair avec une grave détérioration des finances publiques à tous les niveaux et aboutissent à une double contrainte: d'une part, on attend de plus en plus de la politique régionale et, d'autre part, les maigres fonds disponibles restreignent les possibilités d'intervention de l'Etat.

122 Nouveau régime de péréquation financière

Un bilan de la péréquation financière de l'Administration fédérale des finances¹³⁾ et une expertise scientifique¹⁴⁾ ont démontré que les rapports financiers entre la Confédération et les cantons présentent de nombreuses et importantes lacunes et que le système suisse des transferts nécessite par conséquent une réforme. Les principaux défauts relevés sont le mélange des objectifs de l'efficacité et de la redistribution, un régime trop centraliste et la manière inefficace dont sont conçus et effectués les transferts.

Conscient de ces lacunes de la péréquation financière fédérale, le Conseil fédéral, en date du 22 juin 1994, a chargé le Département fédéral des finances de constituer, d'entente avec la Conférence des directeurs cantonaux des finances, un groupe de travail ayant pour tâche d'élaborer des propositions en vue d'un nouveau régime de péréquation financière. Dans son mandat, le Conseil fédéral définissait les deux axes principaux sur lesquels devra être articulé le nouveau régime:

¹²⁾ Dans le cas de l'EEE, une étude commandée et publiée par l'OFIAMT a mis en évidence ces effets: Brugger, Hanser et al.: «EG/CE 92» – Nouveaux défis pour la politique régionale?, Publications de l'OFIAMT, Contributions à la politique régionale, n° 2, Berne 1991.

Quant aux conséquences possibles du Cycle de l'Uruguay du GATT pour les régions, elles ont également fait l'objet d'une étude similaire de Graf H.G., Hauser H., Sütterlin R., Auswirkungen der Uruguay Runde auf die Regionen, Saint-Gall, 1994.

¹³⁾ Administration fédérale des finances, Bilan de la péréquation financière fédérale, Berne, mai 1991.

¹⁴⁾ R. Frey, A. Spielmann, B. Dafflon, C. Jeanrenaud, A. Meier, La péréquation financière entre la Confédération et les cantons, Expertise relative aux aides financières et indemnités de la Confédération en faveur des cantons, éd. Administration fédérale des finances et Conférence des directeurs cantonaux des finances, 31 mars 1994.

- Les rapports de politique financière entre la Confédération et les cantons doivent reposer sur le principe de la subsidiarité.
- Afin de renforcer la capacité d'autofinancement des cantons, la péréquation financière affectée à des objectifs précis doit être remplacée par des moyens mis à leur libre disposition et par l'instauration d'une péréquation financière intercantonale.

Le nouveau régime de péréquation financière vers lequel on tend est une condition importante de la réalisation de la nouvelle politique régionale. Si la politique régionale avait jusqu'ici pour principal objectif d'éliminer les disparités entre les diverses régions du territoire, l'amélioration de la péréquation financière lui permettra de se détourner progressivement des objectifs de redistribution pour s'orienter davantage vers la réalisation des objectifs d'allocation, autrement dit de se concentrer sur le renforcement de la compétitivité et sur l'exploitation des potentiels régionaux.

123 L'évolution de la politique régionale à l'étranger¹⁵⁾

Tous les pays membres de l'OCDE disposent d'instruments de politique régionale dont la conception varie selon le type d'Etat et les structures institutionnelles. Dans de nombreux pays, la politique régionale en tant que telle a une plus longue tradition qu'en Suisse. La panoplie des instruments de politique régionale y est plus vaste que chez nous; en outre, les moyens financiers sont en général de plus grande ampleur et l'interventionnisme de l'Etat plus marqué que dans notre pays. L'évolution de ces dix dernières années est caractérisée par les tendances suivantes:

- L'élargissement des objectifs de la politique régionale. Aux objectifs purement économiques viennent s'ajouter des objectifs non économiques, en particulier ceux de la protection de l'environnement. On attend de plus en plus de la politique régionale qu'elle trouve également des solutions à des problèmes conjoncturels à court terme.
- La modification de la panoplie des instruments. Les mécanismes de redistribution proprement dits (transferts), caractérisés par un fonctionnement quasi automatique, cèdent le pas à des mesures d'incitation ciblées tendant à développer les potentiels endogènes (compétitivité).
- La simplification des procédures. Au lieu de soutenir des projets cas par cas, on met en œuvre en règle générale des programmes de durée limitée, dans le sens d'une politique contractuelle.

¹⁵⁾ Les indications sommaires données dans ce chapitre s'appuient notamment sur les documents suivants:

- Bachtler John et Yuill Douglas: «European Trends in Regional Policy», University of Strathclyde, Glasgow, 1995.
- OCDE: «Rapport sur la 3^e réunion des ministres de l'OCDE chargés de la politique régionale», Paris 1994.
- OCDE: «Evolution récente des politiques régionales dans les pays de l'OCDE, Paris 1994.

- La décentralisation des compétences de décision tant du point de vue de la formulation des objectifs et de la politique que de celui de la mise en application des mesures.
- La recherche d'une meilleure coordination entre politiques sectorielles et politique régionale.
- Le développement de l'instrumentaire analytique et des bases statistiques permettant de faire un relevé et une observation permanente des développements et des problèmes régionaux ainsi que d'évaluer les mesures.

124 Les raisons d'agir sont les défis à venir

Le motif classique qui sert à légitimer la mise en œuvre des instruments de la politique régionale est l'existence de disparités entre les régions. La politique menée jusqu'ici s'appuyait sur de nettes différences de structures et de développement dont la plupart ont été décelées au niveau de grands ensembles régionaux dans le courant des années 60 et 70: retard en matière de revenu et recul démographique dans les régions de montagne, pertes d'emplois dans les régions monostructurées.

Au début des années 80, le programme national de recherche «Problèmes régionaux en Suisse» (PNR 5) relevait déjà qu'au niveau des disparités économiques et «par comparaison aux disparités de revenu, les autres disparités s'amenuisent quelque peu lorsqu'on prend en considération le coût de la vie, mais que le revenu reflète toutefois fort bien les différences dans l'approvisionnement en équipements collectifs et autres prestations publiques.»¹⁶⁾ Les études réalisées dans le cadre de ce programme de recherche attirent également l'attention sur le fait qu'on obtient un tableau opposé des disparités régionales si, au lieu de se baser sur les indicateurs économiques, on se fonde sur des critères subjectifs portant sur le paysage, l'image du lieu, la mentalité de la population locale, le rythme de vie, la tranquillité, etc. Ce sont vraisemblablement des critères subjectifs de cet ordre qui, ces quinze dernières années, ont largement déterminé les taux de croissance démographique des régions rurales à partir desquelles il est possible de faire la navette entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Les études actuelles effectuées sur la base de l'approche analytique des régions MS pour toute la Suisse et faisant appel à divers critères ayant trait au développement et aux structures démographiques et économiques révèlent une image régionale très hétérogène.

Pour mettre en évidence les disparités sur de grands espaces, on peut aussi utiliser les indicateurs en matière de revenu et de produit intérieur brut (afin de mesurer la capacité à créer de la valeur ajoutée) au niveau cantonal:

- Les disparités de revenu entre les cantons ont également augmenté durant la période de 1980 à 1993 (v. *graphique ci-après*). Si l'on prend le coefficient de variation¹⁷⁾ comme indicateur de la répartition des revenus cantonaux par

¹⁶⁾ Op. cit., p. 39.

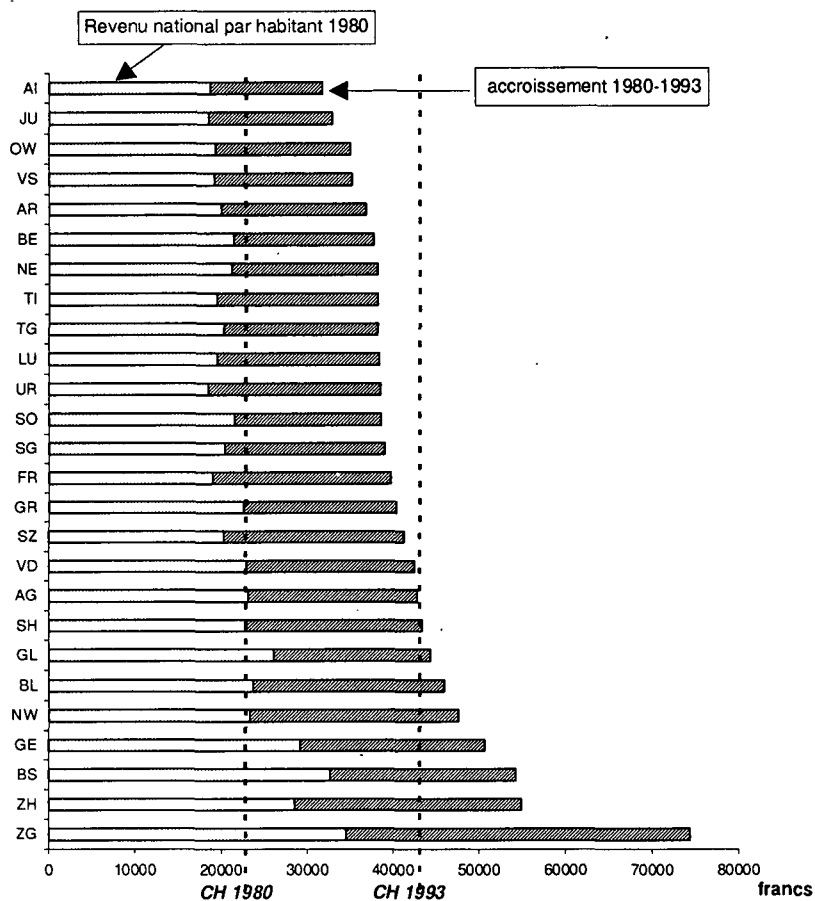
¹⁷⁾ Cet indicateur statistique mesure la dispersion d'une série numérique par rapport à la moyenne arithmétique.

habitant, on constate que la disparité a augmenté de 8 pour cent entre 1980 et 1993.

- Il existe une étroite corrélation entre la densité démographique et la capacité économique des cantons: ceux qui présentent la densité la plus forte (BS, GE, ZG et ZH) étant aussi ceux où la productivité brute par emploi dépasse largement la moyenne suisse.

Revenu national des cantons par habitant en 1980 et en 1993

Graphique 1



Les tendances du développement propre à chaque type de région qui se reflètent dans ces chiffres peuvent être résumées en ces termes: «L'avancée constante des constructions sur les campagnes ne doit pas occulter la forte tendance à la concentration des sièges de grandes entreprises et des emplois du tertiaire dans

quelques grandes agglomérations. La structure polycentrique de l'urbanisation qui s'est développée au cours de l'histoire et qui conserve toute sa valeur dans le contexte actuel est de ce fait mise en péril. (...) Les transformations structurelles auront en outre des effets variables selon les régions.»¹⁸⁾ Ce document explique à cet égard que les branches dont les perspectives de développement sont plutôt favorables et celles pour lesquelles les perspectives sont défavorables sont en effet inégalement réparties.

La future politique régionale, tout comme l'actuelle, devra affronter le problème des disparités du développement régional. Toutefois, la possibilité d'invoquer ces disparités pour en faire, comme par le passé, le justificatif absolu des instruments de la politique régionale sera à l'avenir limitée.

– Tout d'abord en raison des *nouveaux objectifs de la politique régionale*. Dans les chapitres traitant de la péréquation financière (ch. 122) et de l'évolution de la politique régionale à l'étranger (ch. 123), on a montré que la future politique régionale serait moins axée sur la péréquation que sur la compétitivité régionale. Elle ne tendra dès lors plus seulement à compenser les disparités en matière de développement, mais devra contribuer à renforcer et à exploiter les potentiels régionaux. Le «problème régional» est rendu plus complexe par l'interdépendance des différents aspects et par la superposition, dans l'espace, de diverses dimensions des régions.

Il conviendrait à l'avenir de quantifier et de présenter de manière comparative non seulement les effets du développement effectif (démographie, revenu, marché du travail, mutation structurelle), mais d'étendre l'analyse aux causes et aux conditions des potentiels régionaux (conditions générales de l'économie régionale, conditions d'implantation).

– Cette exigence reste toujours sans réponse du fait de l'*absence d'indicateurs fiables*. La situation en matière de statistique régionale ne s'est guère modifiée depuis le PNR 5 qui constatait ce qui suit:

«Les travaux effectués jusqu'à maintenant ont fait apparaître les lacunes existant dans le domaine de l'analyse des disparités:

- Premièrement, il n'a pas été possible jusqu'à maintenant de calculer le produit intérieur brut (PIB) au niveau cantonal, faute de statistiques de base. C'est une lacune particulièrement sensible. Dans le cadre de l'extension de la statistique régionale, ce problème devra être réglé de manière prioritaire.
- Deuxièmement, il n'a pas encore été possible de tenir compte des différences régionales du coût de la vie. Là encore, il faudrait tâcher de traiter les données de base nécessaires à ces calculs aussi rapidement que possible.

¹⁸⁾ Cf. DFJP/OFAT, Organisation du territoire en Suisse, Grandes lignes du développement souhaité, projet 1994, p. 19.

Les mêmes développements et tendances sont également attestés par:

– Brugger, Hanser et al., loc. cit.

– un sous-projet du PNR 25 «Ville et transport» intitulé «Kommerzielle Dienstleistungen – Ein Schlüsselement für die Entwicklung von Mittelstädten?».

– Troisièmement, des efforts supplémentaires doivent être entrepris afin d'améliorer les connaissances dans le domaine des indicateurs sociaux objectifs non économiques.»¹⁹⁾

– Ensuite en raison du *facteur temps*. Pour autant qu'il soit possible de régionaliser les indicateurs tirés des relevés statistiques, les travaux de mise en valeur ont toujours quelques années de retard. Avec une politique s'appuyant sur ces seules données, on court le risque, dans une époque de mutation rapide, d'investir des moyens au mauvais endroit et au mauvais moment.

Jusqu'ici, la définition des instruments de politique régionale et l'utilisation des moyens en fonction des problèmes à résoudre était avant tout axée sur l'analyse des disparités interrégionales. Le Conseil fédéral, ne serait-ce qu'en considération du rapport avantages-coût, est persuadé que le but poursuivi pourra à l'avenir être atteint de manière plus judicieuse et dans de meilleurs délais en recourant à d'autres moyens d'orientation et de contrôle. En substance, il s'agit de passer d'une politique réactive à une politique active et créative dans le cadre de laquelle les régions pourront relever les défis à venir. Dans d'autres domaines politiques, il existe des exemples d'action orientée vers l'avenir en fonction de grandes perspectives (politique des transports, politique de la formation, politique en matière de technologie). A l'étranger, de telles approches préventives sont également appliquées en politique régionale.

Si la politique régionale, à l'avenir, ne doit plus être mise en œuvre pour corriger a posteriori des effets spatiaux indésirables, mais pour prévenir certaines conséquences négatives de la mutation structurelle ou pour servir d'appoint à des réformes nécessaires induites par les politiques sectorielles, les instruments doivent s'appuyer sur une légitimation nouvelle. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte un certain nombre de réflexions.

– Comme jusqu'ici, tout problème régional ne pourra pas être déclaré de portée nationale. C'est pourquoi il est indiqué d'orienter la politique régionale de demain en fonction de *défis de caractère plus général*, c'est-à-dire qui concernent l'ensemble de notre pays:

– La profusion d'études prospectives sur l'organisation du territoire, au niveau national et européen, témoigne de la valeur exceptionnelle de l'Arc alpin, l'un des derniers espaces naturels en Europe. La Convention alpine résulte de la prise de conscience de cette valeur. La consultation effectuée en Suisse au sujet des protocoles a montré qu'exploitation et protection sont indissociables. Nous avons la chance insigne d'avoir, dans le cadre de la LIM, défini comme régions suisses ayant besoin d'aide un périmètre quasi identique. La politique régionale peut contribuer substantiellement à couvrir les besoins socio-économiques des populations de l'Arc alpin.

– L'avenir de l'espace rural à l'intérieur et à l'extérieur des régions de montagne est devenu un thème de la politique régionale, tant dans l'espace européen que dans la zone de l'OCDE. En Suisse également, on prévoit une mutation accélérée des structures. Témoin, la future politique agricole, qui se fonde sur ce scénario. Les effets spatiaux qui résultent de l'évolution

¹⁹⁾ Fischer Georges, Disparités régionales en Suisse, Berne, 1985, p. 61 (PNR 5, ouvrage de synthèse n° 3).

structurelle sont renforcés par les mesures de réforme mises en œuvre dans les domaines de la politique sectorielle ou dans les entreprises de régie. Lorsqu'il s'agit de corriger ces tendances, la politique régionale est un instrument complémentaire approprié.

- Dans les régions frontalières, il existe dans bien des cas un potentiel de développement à exploiter en collaboration avec les régions étrangères voisines. La Confédération se félicite de cette coopération dont les cantons assument l'essentiel de la charge. Une participation de la Confédération, par le biais des instruments de la politique régionale, est indiquée pour promouvoir activement ces développements dans l'intérêt de notre économie nationale, mais également pour apporter à cette coopération une cohésion politique.
- Les grandes villes suisses s'occupent actuellement du problème régional de la péréquation des bénéfiques et des charges avec leurs communes circonvoisines. Même si les instruments propres à résoudre ces problèmes n'ont pas encore été totalement exploités jusqu'ici au niveau régional et cantonal, la Confédération ne saurait se dérober à sa part de responsabilité dans ce domaine. Bien des interrelations au sein des agglomérations sont influencées par le réaménagement actuel des tâches, auquel la Confédération prend une part déterminante.
- Prendre acte du fait que la politique régionale de la Confédération ne saurait à l'avenir se cantonner dans l'encouragement de la collaboration entre des groupes de communes, mais qu'elle devra également ouvrir les régions aux dimensions internationales et européennes, c'est aborder l'un des principaux problèmes de la nouvelle orientation. Les espaces décrits précédemment s'étendent par définition à une grande partie du pays et se recoupent partiellement. Il est certes approprié qu'une politique régionale moderne considère l'ensemble du territoire auquel elle s'applique, mais cette conception n'en est pas moins en contradiction partielle avec le principe qui veut que l'Etat limite le plus possible ses interventions.
- Si une politique régionale doit être mise en œuvre dans le sens qui vient d'être évoqué, elle doit pouvoir fixer ses limites et déployer ses effets par d'autres moyens qu'en restreignant son application à des micro-régions. Les éléments importants à prendre en compte dans ce contexte:
 - *La limitation financière*: Comme l'expose le chiffre 31, consacré aux conséquences financières et aux effets sur l'état du personnel, ce projet n'entraînera pas de coûts supplémentaires qui dépasseraient les obligations légales actuelles dans le domaine de la politique régionale directe.
 - *L'application de critères permettant une concentration des moyens investis*: pour mettre en œuvre les instruments de l'aide, il convient de fixer des critères de sélection des projets, qui contribuent à un investissement concentré des moyens. Le champ d'application à raison du lieu devient ainsi un périmètre d'engagement potentiel, la Confédération ne soutenant finalement pas la totalité des projets.
 - *Le suivi par des experts externes et l'évaluation*: les projets concrets et les programmes correspondants doivent être soumis à une évaluation.

- *La durée limitée des programmes*: pour qu'une modification des perspectives de la politique régionale ou les résultats des évaluations permettent de tirer en temps utile des conclusions concernant les instruments, les nouveaux programmes de la politique régionale doivent être de durée limitée.

En résumé, les zones de notre territoire qui vont probablement affronter des défis de portée nationale représentent, par leur superficie ou par leur population, une grande partie de la Suisse. La politique régionale de l'avenir ne s'occupe plus en priorité d'opérer, en se fondant sur l'évolution passée, une nette distinction entre les régions ayant besoin d'aide et les autres, mais elle doit être axée sur les enjeux réels susceptibles d'entraîner des transformations indésirables de nos structures territoriales. L'arrière-plan géographique de chacun de ces enjeux est la région, qu'il s'agisse de l'Arc alpin, de la zone rurale, des régions frontières ou des villes et agglomérations. Les mesures d'aide directe doivent être limitées; il s'agit de les appliquer de manière sélective. Les contributions les plus importantes à cette politique régionale continueront d'être fournies par la coordination de la politique d'organisation du territoire et des politiques sectorielles. La nouvelle péréquation financière sera le principe de base de la répartition entre les régions et les cantons. Déjà, un grand nombre de mesures spécifiques favorisent le développement des régions de montagne, des zones rurales et des régions frontières, même si on ne peut ignorer que beaucoup d'entre elles sont remises en cause, du moins sous leur forme actuelle, par les projets de restrictions et de réformes. Citons quelques exemples:

- Les prestations des PTT et des CFF pour le désenclavement des régions les moins peuplées de notre pays.
- Les contributions fédérales en faveur des routes et des transports publics dans ces régions.
- L'armée qui s'oriente également vers une certaine décentralisation.
- La politique agricole dont les prestations profitent avant tout aux régions de montagne et aux autres territoires ruraux.
- Les contributions à l'amélioration des conditions de logement dans la région de montagne.

13 Conception de la future politique régionale de la Confédération

131 Buts de la nouvelle orientation et approches spatiales

131.1 Idée-force et objectifs

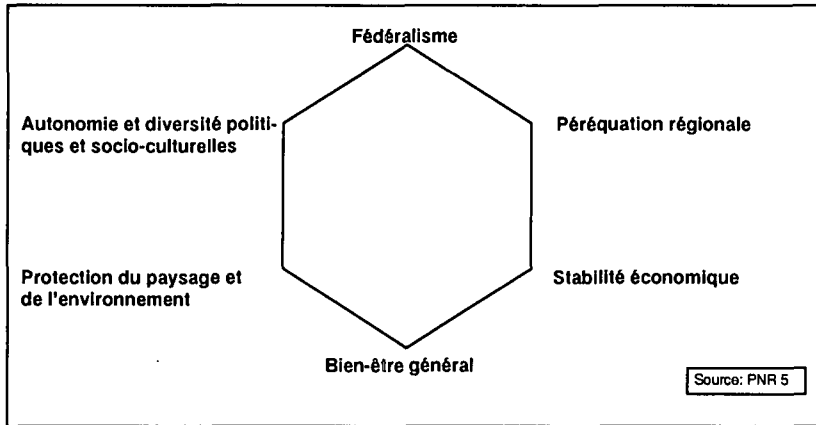
L'idée-force de la future politique régionale consiste à *promouvoir la capacité concurrentielle et le développement durable des régions et à maintenir la qualité de l'habitat décentralisé.*

Le peuplement décentralisé, l'encouragement de la compétitivité et le développement durable du pays exigent une politique dynamique qui tende à soutenir les efforts économiques (emplois) et l'équipement des régions en infrastructures. Ainsi, la politique régionale de la Confédération n'adopte pas une position consistant à déterminer d'emblée les régions aptes ou inaptes à se développer.

Elle vise plutôt, conformément à cette idée-force, à favoriser le développement des régions de manière adéquate, ce qui requiert une panoplie d'instruments adaptés à diverses circonstances. Il appartient aux régions elles-mêmes d'identifier leurs potentiels et de les valoriser.

L'idée-force étant un objectif supérieur, elle ne saurait déboucher directement sur une application. C'est pourquoi nous expliquerons ci-après les stratégies et les instruments de la politique régionale en nous référant au programme national de recherche «Problèmes régionaux» (PNR 5) qui a représenté ses objectifs par un hexagone.

Graphique 2



Même si les conditions économiques et politiques ont évolué depuis l'achèvement de ce programme de recherche et que la politique régionale doit plus que jamais être à la hauteur des défis à venir, cet hexagone offre encore un schéma valable pour définir les stratégies et les instruments à développer. Le fait que chaque objectif repose sur une base constitutionnelle ou légale explique la permanence de cette référence. Les objectifs sont donc interdépendants et aucun ne peut être totalement abandonné lorsqu'une modification des priorités s'impose. «Les déplacements dans la pondération des buts ont deux raisons: premièrement, à cause de modifications dans les conceptions et les desiderata de la population et, deuxièmement, à la suite de modifications dans les possibilités de réaliser ces conceptions et ces vœux. En ce qui concerne la seconde raison, il s'agit de relations entre objectifs, qui se modifient d'après les conditions générales»²⁰⁾. Des incompatibilités entre les objectifs ne sont pas exclues.

²⁰⁾ Op. cit., p. 57.

131.2 Deux découpages superposés

L'internationalisation et la spécialisation économique sur le plan international sont considérés par le PNR 5 comme étant les facteurs exogènes les plus importants pour la politique régionale. Malgré cela, ce programme s'occupe essentiellement de la politique des petits espaces territoriaux, à l'échelle des régions de mobilité spatiale (régions MS), unités analytiques couvrant l'ensemble du territoire, ou à l'échelle des régions LIM (unités politiques et fonctionnelles de la région de montagne).

La constitution du marché intérieur européen, la question de la voie helvétique vers l'intégration et de la compétitivité de notre économie sont les raisons pour lesquelles certaines propositions de politique régionale se font désormais à une autre échelle. Il apparaît clairement que la taille des régions à prendre en considération dans la perspective de la concurrence européenne se distingue de celle des entités territoriales concernées par les instruments actuels de la coopération intercommunale. Ceci a notamment été mis en évidence par les travaux de la Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale (OEPR)²¹⁾. Il en résulte que la nouvelle orientation de la politique régionale de la Confédération doit tenir compte de deux découpages qui se superposent.

En effet, alors que, dans le contexte helvétique, les analyses portant sur l'ensemble du territoire se basent sur 106 régions MS, il est question de cinq à neuf grandes régions suisses dans le contexte européen (NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, système de statistique régionale d'EUROSTAT)²²⁾.

Pour autant que la politique régionale demeure à l'avenir une tâche commune des régions, des cantons et de la Confédération, la question de l'abandon d'un découpage au profit d'un autre ne se pose pas. Il s'agit bien plus de pondérer différemment les objectifs selon la taille des ensembles considérés, de définir les stratégies adéquates à suivre ainsi que de décrire les instruments disponibles ou à créer.

131.3 Pondération des objectifs pour les petites unités territoriales et les grandes régions

La mise en valeur statistique de l'aide aux investissements dans les régions de montagne indique que ce sont les objectifs de péréquation qui ont prévalu dans le domaine de la promotion de l'infrastructure²³⁾. Cependant, différents aspects restent souvent masqués par cette appréciation globale.

²¹⁾ OEPR: A l'heure de l'Europe de 1993: propositions pour une approche stratégique de la politique régionale en Suisse. Berne, 1992.

OEPR: Déclaration pour une politique active de l'espace suisse, Berne, novembre 1995.

²²⁾ Cf. Office fédéral de la statistique: Les niveaux géographiques de la Suisse. Berne 1994.

²³⁾ L'évaluation de la loi sur le crédit à l'hôtellerie dans le cadre du PNR 27 aboutit à des conclusions identiques.

- La LIM poursuit des objectifs de rendement au niveau régional, conformément au message de 1973 qui postulait déjà explicitement les principes de la constitution de «centres de développement» et de la «concentration des moyens».
- La part importante des infrastructures subventionnées, notamment les infrastructures touristiques, a servi à améliorer la compétitivité des régions, et non pas à rattraper un retard.
- La régionalisation des zones de montagne et les programmes régionaux de développement n'ont pas exclusivement concerné l'infrastructure régionale.
- Les secrétariats régionaux, par leurs activités, contribuent de manière déterminante à l'amélioration des conditions générales de l'économie régionale.

Les tâches des régions dans les domaines de la formation, de la culture, du marché du travail englobent ainsi d'emblée des activités qui contribuent au développement durable et à l'amélioration de leur compétitivité.

Malgré cela, il apparaît opportun de modifier la pondération des objectifs à ce niveau de la politique régionale:

Les objectifs de rendement (représentés dans l'hexagone essentiellement par la «stabilité économique» et le «bien-être général») doivent être renforcés aux dépens des objectifs de péréquation face aux partenaires à tous les niveaux.

L'objectif du développement durable déjà intégré aux Directives pour le développement des régions de montagne (annexe «écologie») doit se concrétiser encore plus clairement dans les activités de promotion par le biais des programmes, en prenant en considération les législations relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de la nature et du paysage et à la protection de l'environnement.

Les régions LIM existantes ne répondent pas toutes au critère de l'unité fonctionnelle. A ce niveau aussi, des projets de coopération interrégionale peuvent aboutir à des résultats meilleurs.

Ce sont précisément les petites unités territoriales dans l'ensemble de l'espace rural, plus particulièrement les entreprises et les acteurs qui opèrent à cette échelle, qui seront confrontées aux modifications fondamentales des domaines politiques à références spatiales évoquées précédemment. Des mesures de politique régionale axées sur l'efficacité sont propres à permettre de relever de nouveaux défis à ce niveau.

Deux facteurs restrictifs doivent toutefois être pris en considération dans le déplacement de la pondération des objectifs de la péréquation vers l'efficacité:

- Les objectifs du fédéralisme et de l'identité politique et socio-culturelle postulent une décentralisation poussée des compétences en matière de politique régionale pour les petites unités territoriales. Il faudra en tenir compte lors de la révision ou de la mise en place d'instruments. L'expérience montre que plus les décisions politiques se prennent à proximité de la base, plus elles tendent à la péréquation, plutôt qu'à un engagement concentré des moyens visant des objectifs de rendement.

- Une politique régionale orientée vers l'efficacité des moyens investis présuppose par ailleurs un système de péréquation financière indépendant et capable d'assumer sa fonction. Or la réforme du système de péréquation financière est en cours. D'ici à ce qu'on parvienne à un consensus quant à la conception de ce système et que l'on dispose de la base légale de ce nouveau régime, la politique régionale ne saurait être complètement déliée de sa mission compensatrice.

Les cinq à neuf grandes régions constituent la base de référence de la politique régionale de la Confédération dans le contexte européen. Ces grandes régions sont conçues au sens de régions à géométrie variable. Il s'agit dans ce cas d'unités territoriales qui répondent à des problèmes spécifiques sur le plan intercantonal, voire interrégional.

Jusqu'ici, ces régions n'ont pas fait l'objet d'un mandat explicite de politique régionale de la part de la Confédération. Toutefois, la Confédération doit prendre de plus en plus de décisions qui sont implicitement conçues à cette échelle: par exemple la politique des transports, les arrondissements douaniers, les centres CIM, les régions technologiques, les hautes écoles spécialisées. En considérant ces différents domaines, on remarque qu'il n'existe pas vraiment de conception cohérente de l'organisation du territoire.

L'allocation efficace des ressources est un objectif clairement prioritaire dans ce cas. Il s'agit de maintenir et de créer des conditions propres à renforcer la compétitivité de l'économie suisse sur les marchés internationaux (aspect économique) et de préparer la participation des régions suisses à l'Europe (aspect politique).

Il est tout à fait imaginable de concevoir à l'avenir une politique régionale basée sur le principe de la compétition interrégionale pour ces entités territoriales. Mais il faut tout de suite préciser que cette stratégie ne fonctionne de façon satisfaisante qu'à condition que les coûts externes soient simultanément internalisés.

L'aspect global de la politique poursuivie, dans le sens d'un développement durable, est dans ce cas aussi de grande importance. Au moment de concevoir de nouvelles entités territoriales et de définir de nouveaux instruments de la politique régionale, il faut garder à l'esprit les enseignements du PNR 5: le développement régional est simultanément nourri par les éléments socio-économiques, socio-culturels et écologiques.

L'objectif de l'autonomie et de la diversité politique et socio-culturelle doit être pondéré par deux éléments. D'une part, la politique de la Confédération ne doit pas viser à l'institutionnalisation de régions, l'opportunité se présentant en l'occurrence de concrétiser l'idée de géométrie variable. D'autre part, des grandes régions devraient être mieux à même que les petites régions de défendre efficacement les intérêts des minorités linguistiques ou autres et des diverses régions du pays au niveau fédéral (et plus tard, éventuellement, au niveau européen).

132 Stratégies de mise en œuvre

Il convient de compléter le double découpage des régions par au moins deux facteurs déterminants: les partenaires et le facteur temporel. L'instauration de

nouveautés fondamentales requiert du temps, d'autant plus lorsqu'elles sont liées à d'autres modifications (péréquation financière, internalisation des coûts) et que les responsables ont à composer avec le maintien de certains acquis. Il faut simultanément prendre des options à court et à moyen terme et opérer des choix stratégiques pour le plus long terme. Dans de telles circonstances, une procédure par étapes est la meilleure stratégie. La nouvelle orientation de la politique régionale dont on dresse ici les plans disperserait complètement ses forces si la modification de la fonction de la politique régionale esquissée devait être réalisée d'une manière par trop radicale.

A l'avenir, la Suisse poursuivra une politique régionale à deux échelles. A moyen terme, la Confédération se retirera des tâches d'exécution dans le domaine des petites unités territoriales, sans toutefois abandonner sa coresponsabilité en matière financière. Simultanément, ses tâches vont aller croissant dans le domaine de la coopération au niveau d'unités plus grandes. Ces grandes régions sont un exemple pertinent de décentralisation concourant à la promotion de la compétitivité de la Suisse et à l'intégration.

Cette considération ne présume en rien de l'importance de la politique de l'ensemble des niveaux institutionnels et des partenaires face aux petites unités territoriales. L'Union européenne, elle aussi, poursuit simultanément des objectifs à petite et grande dimensions spatiales dans le cadre de sa politique structurelle. Les Initiatives Communautaires poursuivent une logique de soutien à des entités de taille relativement modeste. La dimension européenne de ces actions est donnée par leur «mise en réseaux».

Pour la Confédération, la modification de ses priorités postule que, vu ses ressources humaines et financières limitées, elle se concentre davantage à l'avenir sur la promotion de la compétitivité et de l'intégration plutôt que sur la coopération intercommunale. La compétitivité de l'économie suisse exige de très bonnes conditions d'implantation. Des études récentes indiquent que ce sont avant tout les agglomérations qui peuvent offrir ces avantages. Par conséquent, la politique fédérale doit aussi prendre en considération les préoccupations des villes. Dans ce cas, les bonnes conditions générales (notamment les mécanismes de compensation/internalisation des services centraux) prévalent sur les moyens financiers requis. Cette action est aussi dans l'intérêt des régions rurales, périphériques et de montagne. A cette condition seulement, les moyens nécessaires à la péréquation interrégionale pourront être disponibles par l'intermédiaire de la péréquation financière révisée, laquelle devrait relayer les instruments spécifiques de la politique régionale.

Les partenaires de la Confédération dans les cantons et les régions devraient s'accorder sur le fait qu'en vertu d'une observation accrue des objectifs de l'efficacité et de la durabilité, la Confédération réduira ses tâches d'exécution dans le domaine de la politique régionale relative aux unités de petite taille, sans toutefois se dégager de sa responsabilité en matière financière.

Les grandes régions naissent essentiellement du besoin que les cantons éprouvent de coopérer en vue de conserver leur compétitivité à l'avenir (cf. «Espace économique du Plateau central»). D'autre part, la Confédération doit aussi devenir un partenaire à ce niveau. Plus on demande aux entreprises et régies

féderales d'être performantes, plus elles concentrent leurs infrastructures et leurs services. Du point de vue de la politique d'organisation du territoire, les grandes régions constituent les entités qui, même sous l'angle de l'efficacité économique, se prêtent le mieux à une décentralisation des activités de la Confédération. C'est à ce niveau que devrait intervenir le mandat de la coordination, en coopération étroite avec l'aménagement du territoire. Les partenaires à associer à cette tâche sont avant tout les offices fédéraux et les cantons ou groupes de cantons.

On constate, du point de vue du fédéralisme que la coopération transfrontalière accrue, au niveau de groupes de cantons, engendre des forces centrifuges. La Confédération peut prendre des mesures de politique régionale en vue de promouvoir ces activités importantes pour la politique d'intégration. Simultanément, elle peut s'engager dans cette voie afin de légitimer ses interventions et son activité de coordination par l'intérêt général des cantons.

133 Conclusions concernant les instruments d'aide directe

133.1 Généralités

Du point de vue de la Confédération, les objectifs et les stratégies tendent vers une simplification et une séparation des compétences. La mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière permettra de supprimer une partie des instruments de la fonction distributive et de concentrer ceux qui demeureront sur les objectifs de l'efficacité des moyens investis.

La voie est aussi tracée pour une politique régionale prenant en considération l'ensemble du territoire. Dans le domaine de la politique régionale, aucune nécessité financière ne s'impose à la Confédération même si celle-ci reconnaît les problèmes des agglomérations. Les politiques sectorielles rempliront cette tâche.

En accord avec sa nouvelle image, qui n'est plus celle d'une politique de compensation, la politique régionale doit s'appliquer, face aux défis à venir, à agir au lieu de réagir. Cela signifie que la politique ne va pas s'appuyer en priorité sur des indicateurs essentiellement basés sur des données du passé. Une analyse approximative de ce développement et de la situation actuelle sera certes toujours nécessaire, mais l'observation des tendances économiques et politiques ainsi que des structures territoriales qui se dessinent en Suisse et à l'étranger prendra de l'importance pour la mise en œuvre des instruments. Pour la concrétisation des mesures de politique régionale, la comparaison entre ces développements prioritaires et les forces et faiblesses régionales jouera à l'avenir un rôle important.

Il en résulte, pour la nouvelle orientation de la politique régionale de la Confédération, les constats suivants.

133.2 Au niveau des petites unités territoriales

a. La région de montagne, entité économique et cadre de vie

Bien que, depuis vingt ans, la LIM ait contribué à une amélioration substantielle de l'infrastructure dans les régions de montagne, de nombreuses régions sont encore en retard en matière d'équipements de base. Aux besoins non encore

satisfaits viendra progressivement s'ajouter un besoin de substitution. Malgré ce fait, la promotion de l'infrastructure doit devenir plus sélective à l'avenir. L'aide aux investissements doit se concentrer sur les projets qui améliorent l'attrait économique et la qualité résidentielle de la région et qui favorisent l'exploitation des potentiels existants. Une décentralisation aussi poussée que possible de la mise en œuvre doit être prévue. A moyen terme, la promotion régionale des petites unités doit devenir l'affaire des cantons, ce qui exige toutefois une amélioration sensible de la péréquation financière en vigueur aujourd'hui. Les politiques sectorielles de la Confédération, en particulier la politique nationale en matière d'infrastructure, doivent également veiller à ce qu'il règne les mêmes conditions de concurrence pour toutes les régions.

b. Zones rurales en évolution structurelle

Que ce soit au sein des régions LIM actuelles ou à l'extérieur de ce cadre géographique, les zones rurales seront confrontées, au cours des années à venir, à une évolution structurelle qui, à certaines conditions, pourra être également saisie comme une opportunité de développement pour les territoires concernés. Cette évolution sera caractérisée par la réduction prévisible des emplois du secteur primaire engendrée par les réformes de la politique agricole. On ne pourra répondre à ce défi en s'appuyant essentiellement sur des mesures de développement des infrastructures. Il s'agira au contraire de soutenir les initiatives locales et régionales par le biais de programmes d'impulsions intersectoriels et de durée limitée. Les programmes peuvent s'inspirer avec profit de l'Initiative Communautaire LEADER²⁴⁾ et du Programme d'action de l'OCDE pour l'espace rural. Au contraire de ce que prévoit la LIM, il n'est pas nécessaire en l'occurrence de prévoir des unités territoriales définitives et institutionnalisées. Les maîtres d'œuvre de telles initiatives peuvent être des promoteurs privés ou publics.

c. Zones économiques en redéploiement

La mise en œuvre des mesures de revitalisation de l'économie de marché doit conférer une nouvelle dynamique à la concurrence dans notre pays. Toutefois, il ne sera pas également facile pour tous de saisir les nouvelles chances offertes par l'abolition des obstacles aux échanges et des frontières et de tenir le coup face à une concurrence plus rude qu'auparavant. Cette évolution placera devant des défis importants les régions à l'économie moins robuste ainsi que les petites et moyennes entreprises qui, jusqu'ici, opéraient principalement sur des marchés régionaux.

Dans le cadre des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse, les Chambres fédérales ont décidé en 1995 de contribuer, par une aide aux entreprises, à améliorer les structures économiques dans les régions particulièrement menacées, notamment celles où le chômage est très prononcé. Il s'agit aussi bien d'encourager les projets novateurs mis sur pied par des entreprises déjà établies dans la région que de favoriser l'implantation d'entreprises étrangères ou la création de nouvelles entreprises par des indigènes. L'aide prévue peut prendre la forme de cautionnements, de

²⁴⁾ LEADER = «Liaisons Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale».

⇒ contributions au service de l'intérêt ou d'allègements fiscaux, comme c'était déjà le cas aux termes de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (cf. ch. 111.6).

133.3 Au niveau des grandes régions

d. Régions transfrontalières, intégration régionale

La Suisse s'intègre de fait dans l'Europe, même si ce n'est pas encore le cas sur le plan institutionnel. Cette évolution commande de jeter un regard par-dessus les frontières nationales. Avec les zones étrangères voisines, les régions frontalières constituent des unités fonctionnelles qui dépassent la taille de certains cantons. Les effets de synergie et les potentialités que recèle la coopération transfrontalière doivent être exploitées tant du point de vue de la politique régionale que de celui de la politique d'intégration. Le «processus d'intégration régionale» s'étend géographiquement et la coopération internationale s'ouvre aussi aux cantons intérieurs.

L'Initiative communautaire INTERREG II encourage la coopération transfrontalière. Elle offre une possibilité bienvenue pour concrétiser sur le terrain les formes d'une politique régionale commune à la Confédération et aux cantons.

Comme la participation des partenaires suisses dépend du respect du calendrier imposé par l'UE, l'arrêté fédéral sur l'encouragement des activités des cantons et des régions dans le cadre du programme INTERREG II (1994-1999) a déjà été adopté par les Chambres au cours du premier trimestre de 1995.

e. Régions intercantionales, territoires prioritaires compétitifs

A terme, la Confédération doit promouvoir une politique régionale qui s'inscrive dans le contexte européen. Cette politique renforcera avant tout la compétitivité du pays ainsi que sa participation à l'Europe des régions. A cette échelle, les exigences de la coordination des tâches sectorielles de la Confédération et de la décentralisation de ses activités peuvent être réalisées dans le cadre des objectifs de la politique régionale. Celle-ci peut s'inspirer des conceptions développées dans le contexte européen. Les cantons fournissent déjà des exemples qui vont dans cette direction: Nord-Ouest de la Suisse, Espace économique du Plateau central. Le chiffre 134 aborde plus en détail les questions de coordination dans ce domaine.

133.4 Tâches d'accompagnement et d'évaluation

Tout en prenant en considération sa fonction de politique institutionnelle, il faut intégrer dans la politique économique les aspects matériels, temporels et spatiaux de la nouvelle politique régionale. En tant que tâche commune, les mesures de la Confédération ont un caractère subsidiaire et doivent donc être soumises à des révisions et des corrections en raison des modifications des conditions générales. Il appartient à la Confédération d'évaluer et de contrôler la politique régionale, en collaboration avec les autres acteurs, afin de la rendre plus efficace.

L'actuelle politique régionale a fait l'objet de nombreuses évaluations (PNR 5; OCDE) qui n'ont toutefois pas débouché sur un processus de suivi systématique. Avec la nouvelle orientation, les travaux d'évaluation de la politique régionale deviennent une tâche permanente qui sera accomplie avec méthode et selon un ordre de priorité établi. Deux objectifs essentiels seront poursuivis:

- un objectif lié à la politique d'organisation du territoire (cf. ch. 134). Par une observation permanente du territoire, il sera possible de détecter rapidement toute nouvelle évolution des conditions qui pourrait agir sur l'organisation spatiale du pays. Ainsi la Confédération pourra déterminer à temps si l'action requise doit porter sur des enjeux de coordination avec les politiques sectorielles ou sur la mise en place de nouvelles mesures directes de politique régionale.
- un objectif opérationnel lié à la mise en œuvre des mesures de politique régionale. Tout l'instrumentaire direct de politique régionale (INTERREG II en 1995, les projets proposés dans ce message) est soumis à des mécanismes permanents d'évaluation et de contrôle. Ils doivent permettre d'aménager les mesures afin de tenir compte de la modification des besoins, de l'émergence de nouvelles tendances ou de l'apparition d'entraves en matière d'exécution.

134 Coopération et coordination, parties intégrantes de la future politique régionale de la Confédération

134.1 Evaluation par la Commission de gestion du Conseil national (CdG CN)

La Commission de gestion du Conseil national (CdG CN) a présenté en mai 1994 au Conseil fédéral un «rapport sur l'évaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux»; elle y constate que cette coordination fait défaut dans bien des domaines et que, dans d'autres, elle s'avère très limitée et peu efficace. Elle conclut en recommandant au Conseil fédéral de redéfinir la politique régionale et de retenir à cet effet un modèle parmi cinq proposés.²⁵⁾

En décembre 1995, le Conseil fédéral a remis à la CdG CN un avis sur ce rapport.²⁶⁾ Les considérations ci-dessous procèdent des principales remarques qui y sont contenues et présentent les conclusions à en tirer pour la future coordination. De ce fait, elles traitent de plus près – comme on l'avait d'ailleurs annoncé dans le rapport de consultation sur ce texte – les mesures envisagées et, pour certaines, déjà engagées par le Conseil fédéral dans le but de rendre plus cohérente la politique d'organisation du territoire.

²⁵⁾ «Evaluation de la coordination des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux» – Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 5 mai 1994 sur son appréciation de la coordination actuelle des politiques de la Confédération ayant des effets régionaux, sur la base d'une étude de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (FF 1994 V 758).

²⁶⁾ «Coopération et coordination comme partie intégrante de la future politique régionale de la Confédération», avis du Conseil fédéral du 18 décembre 1995 sur le rapport de la CdG CN.

134.2 Problèmes et mécanismes de coordination

Les problèmes de coordination entre politique régionale et politiques sectorielles découlent du fait que les objectifs de ces deux types de politiques, partant, l'essentiel des tâches à coordonner, divergent et que, avec les exigences croissantes d'efficacité auxquelles sont confrontées les politiques sectorielles, celles-ci sont de moins en moins enclines à faire des concessions en faveur d'objectifs relevant de la politique régionale. Ainsi, entre les instruments de promotion directe et les tâches sectorielles à coordonner, le fossé se creuse; ni l'une partie, ni l'autre, ne peut plus assumer de responsabilité en matière de politique régionale.

Cependant, ces objectifs divergents ne peuvent expliquer, à eux seuls, le mauvais fonctionnement de la coordination. Les analyses d'incidence réalisées dans le cadre du PNR 5 ont fourni des enseignements sur l'effet territorial implicite des activités fédérales. Ces analyses ont montré que «certains conflits entre la politique régionale et la politique sectorielle sont insolubles parce que la recherche de solutions entraînerait des pertes d'efficacité et de bien-être qui seraient disproportionnées. Il y a en revanche d'autres cas dans lesquels les relations entre politique régionale et politique sectorielle sont harmonieuses ou, à tout le moins, neutres; cela ne tient pas à une influence sensible de la politique régionale, mais, au contraire, cela dépend d'une structure de décision de type fédéraliste inhérente aux politiques sectorielles en question. . . . Enfin, il y a des politiques sectorielles qui pourraient être plus fortement axées sur des objectifs de politique régionale, sans que cela n'entraîne une perte du bien-être, car certaines possibilités ont été négligées jusqu'à présent.»²⁷⁾

Ces enseignements ouvrent des perspectives pour l'amélioration de la coordination des politiques régionales, en même temps qu'ils posent un problème. Des perspectives d'abord, dans la mesure où elles ouvrent la voie vers une procédure sélective – on n'entreprendrait des efforts de coordination que dans les domaines où les fonds engagés seront utilisés au mieux. Un problème ensuite, parce que cette sélection présuppose une connaissance approfondie de potentiels de coordination jusqu'ici «négligés», connaissance qui appelle à son tour des analyses d'incidence plus poussées. Or, après la conclusion du PNR 5, ce travail d'analyse n'a plus été poursuivi de manière systématique.

La voie de la «coordination positive», qui consiste à rechercher le plus haut degré de concertation possible, est nettement plus exigeante que celle qui consiste à laisser agir entre elles, au hasard, des forces éparées. Cette forme de coordination ne saurait toutefois être une règle générale. Il convient de déterminer dans chaque cas la forme de coordination la mieux appropriée, en se fondant sur des comparaisons coûts-bénéfices dont l'appréciation dépend en dernier ressort de considérations politiques. Le Conseil fédéral est d'accord avec la CdG pour dire que, dans ces conditions, il faut concentrer les laborieux processus de la coordination positive sur des projets dont l'importance politique ou stratégique justifie un tel effort.

Au cours des vingt dernières années, divers mécanismes de coopération et de coordination entre les politiques sectorielles et régionales ont été mis en œuvre,

²⁷⁾ Op. cit., p. 73.

d'une manière formelle ou informelle. Citons, entre autres, les procédures ordinaires de coordination au sein de la Confédération (groupes de travail, consultation des offices, procédure de co-rapport), l'institution d'une commission de coordination de l'administration en matière d'aide à l'investissement, et les directives du Conseil fédéral en matière de coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale (éditées en 1986). La Commission consultative du Conseil fédéral pour le développement économique régional s'est également occupée de plus en plus, ces dernières années, de faire progresser la coopération entre politique sectorielle et politique régionale.

Le Conseil fédéral a évalué les forces et les faiblesses de ces mécanismes dans l'optique des tâches à résoudre et en a tiré les conclusions suivantes.

Procédures usuelles de concertation entre départements

La consultation des offices et la procédure de co-rapport ont lieu dans les semaines précédant la décision du Conseil fédéral. Elles ne peuvent donc servir à une coordination précoce. Les groupes de travail entre départements ou entre offices continueront d'être un dispositif de coordination utile, pour autant que des tâches ou des projets concrets permettent dès le début une confrontation des intérêts en présence.

Directives du 26 novembre 1986 en matière de coordination des activités de la Confédération dans le domaine de la politique régionale

Les objectifs visés par cet instrument n'ont pu être atteints jusqu'ici. Vu que, dans d'autres domaines politiques, il n'y a pas de meilleur exemple de directives qui permettraient d'atteindre les objectifs visés, on peut conclure que les directives susmentionnées doivent être remplacées par une autre forme de réglementation.

Commission de coordination de l'administration fédérale pour l'aide aux investissements

Le Conseil fédéral continue d'estimer qu'un organe de coordination multilatéral permanent est utile. Cependant, la politique régionale devra désormais assumer ses tâches en collaboration avec l'aménagement du territoire.

Commission consultative pour le développement économique régional

Le Conseil fédéral estime que le recours à des personnalités externes et à des experts en politique régionale est en principe utile. Mais cette consultation devrait se concentrer sur des questions ayant trait à la conception de la politique d'organisation du territoire. Il faut revoir la composition de la commission dans ce sens.

Délégation du Conseil fédéral pour la politique régionale

A l'avenir, figureront à l'ordre du jour de cet organe, à côté des objets de politique régionale, des objets ayant trait à l'organisation du territoire, qui peuvent concerner jusqu'à six départements. Avec la nouvelle réglementation de la coordination, on peut se demander si cette délégation a encore lieu d'être, ou si on pourrait, le cas échéant, l'intégrer dans la délégation pour l'organisation du territoire.

134.3 Conception d'une politique d'organisation du territoire plus cohérente

134.31 Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et la nouvelle politique régionale: une plate-forme de concertation

Les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse ont été élaborées pour servir de base à la coordination en matière de politique régionale des projets de la Confédération et des cantons, ainsi que pour promouvoir la discussion sur l'avenir de notre pays en tant qu'espace de vie. La consultation sur le projet de rapport de 1995 a eu, dans l'ensemble, un écho positif, alors que des aspects spécifiques – comme par exemple le rôle futur des régions rurales – ont suscité de véhémentes critiques. La version retravaillée du rapport sera soumise aux Chambres fédérales dans le courant de l'été 1996.

Avec les Grandes lignes, le Conseil fédéral articule la coordination de la politique d'organisation du territoire de la Confédération autour de quatre grands axes:

- l'organisation des espaces urbains;
- le renforcement des régions rurales;
- la préservation, mais aussi l'aménagement de la nature et des paysages;
- l'intégration dans le cadre géographique de l'Europe.

On attend de ces Grandes lignes, outre une politique plus cohérente au niveau de la Confédération, des effets positifs sur la coopération entre Confédération et cantons. Avec la future politique régionale expliquée dans le présent rapport, elles forment une plate-forme de concertation en matière de politique d'organisation du territoire.

134.32 Autres conditions préalables et intentions

La politique d'organisation du territoire de la Confédération doit s'inspirer des principes de l'efficacité de la mise en œuvre des facteurs de production et de l'exécution des tâches.

La dimension déterminante est ici l'efficacité à long terme (effets durables), par opposition à une optimisation à court et moyen termes du rapport coûts/utilité.

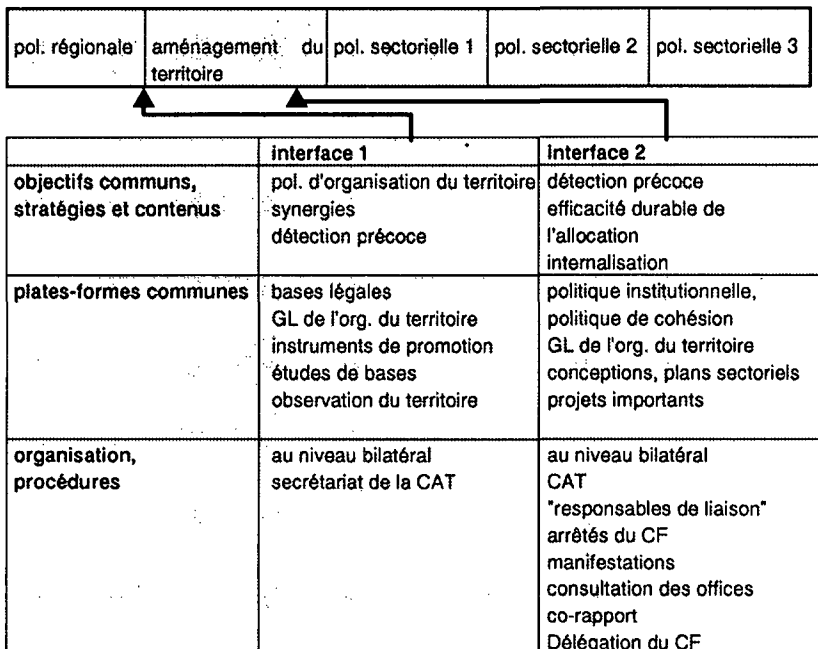
Pour que ladite politique d'organisation du territoire puisse utilement déployer ses effets, il faut que ses intérêts soient pris en compte suffisamment tôt dans l'organisation des affaires relevant des politiques sectorielles.

Les bases de la future coopération/coordination de la politique régionale au niveau national doivent être posées à deux interfaces: d'une part, entre politique régionale et aménagement du territoire, dans le but d'améliorer la politique d'organisation du territoire au sens strict, d'autre part, entre politique d'organisation du territoire au sens strict et politiques sectorielles, afin d'améliorer la politique d'organisation du territoire au sens large. Le *graphique 3* donne une vue d'ensemble et montre dans quelles conditions complexes et diverses il s'agira de réaliser la coordination.

Explication des termes

Pol. d'organisation du territoire au sens strict: pol. régionale + aménagement du territoire

Pol. d'organisation du territoire au sens large: pol. sectorielles + pol. régionale + aménagement du territoire

Coopération et coordination en matière de politique d'organisation du territoire*Graphique 3***134.33 Politique régionale au sens strict**

Axés sur le développement durable de notre pays, l'aménagement du territoire et la politique régionale visent des objectifs économiques, environnementaux et institutionnels communs. Dans le cadre de la coordination future en matière de politique régionale, il s'agira principalement de savoir quelles tâches de l'Etat pourront être utilement décentralisées vers les grandes régions de Suisse, et comment elles seront harmonisées entre elles et avec la politique régionale. Ici la politique régionale rejoint les idées directrices des Grandes lignes de l'organisation du territoire qui procèdent des mêmes considérations spatiales et considèrent comme une compétence essentielle de la Confédération d'instaurer plus de cohérence dans sa politique pour ce qui est des incidences sur le territoire.

Aménagement du territoire et politique régionale de la Confédération doivent contribuer ensemble à une définition cohérente de la notion de territoire, alors

que la réalisation des objectifs correspondants incombera principalement aux politiques sectorielles. On le voit, l'un n'est pas opérationnel sans la participation de l'autre. Coordination et coopération sont donc indispensables. La conjugaison de la politique régionale et de l'aménagement du territoire est la condition préalable pour remédier à une déficience inhérente à la coordination telle qu'elle était jusqu'ici pratiquée, à savoir le manque de «masse critique» côté politique d'organisation du territoire au sens strict.

Pour améliorer la coordination et intensifier la coopération, on prévoit de mettre en œuvre les mesures suivantes:

- La possibilité pour le DFEP et le Département fédéral de justice et police (DFJP) de faire cause commune (propositions, décisions) pour les affaires importantes.
- L'harmonisation des tâches communes et des responsabilités correspondantes des directeurs de l'OFAT et de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT).
- La coopération entre la division aménagement du territoire de l'OFAT et la division politique régionale de l'OFIAMT.
- La conduite conjointe de la nouvelle Conférence pour l'organisation du territoire (COT).
- La réalisation de projets communs.

A l'agenda de la politique d'organisation du territoire figurent différents projets devant être abordés sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la politique régionale conjointement. De telles entreprises communes renforcent la collaboration entre les deux services fédéraux et peuvent en outre améliorer la coordination avec les politiques sectorielles. Exemples:

- mise en place d'un système d'observation du territoire et développement des données statistiques correspondantes;
- intégration accrue de la problématique villes-agglomérations dans la politique d'organisation du territoire;
- prise en compte des intérêts de la politique d'organisation du territoire lors de l'introduction de la transparence des coûts dans le domaine des transports;
- formulation de besoins et d'exigences en matière de politique d'organisation du territoire pour le contrat d'entreprise entre CFF et Confédération.

134.34 Politique d'organisation du territoire au sens large

Côté Confédération, la coordination de la politique d'organisation du territoire est opportune et fructueuse plutôt dans une approche à large échelle. Les efforts de coordination à plus petite échelle, en revanche, sont utiles tout particulièrement au niveau des cantons et des régions.

Si l'on part de l'idée que les efforts de coordination doivent être entrepris de façon sélective – p. ex. en fonction de l'impact d'un projet sur les structures spatiales – il importe d'établir les paramètres de cette sélection. A ce propos et sur la base des expériences faites jusqu'ici, on retiendra les critères suivants:

- la phase de consultation (possibilité de détection précoce),

- l'effet spatial de la tâche/du projet,
- la marge de manœuvre pour les décisions du Conseil fédéral.

Sélection faite des domaines, la coordination peut partir de trois prémisses.

- *Tâches sectorielles qui, dans l'optique du long terme et de la durabilité, ne peuvent être remplies efficacement que dans un ordre spatial décentralisé*

La tâche primordiale est ici sans doute la révision du système de péréquation financière, qui distinguera à l'avenir strictement entre fonctions de promotion et fonctions de redistribution. La péréquation sera donc découplée des mesures de promotion et réalisée par le biais d'un nouveau régime de compensation qui engage exclusivement des ressources non affectées, afin de renforcer l'autonomie financière des cantons.

Mentionnons également les efforts récents consentis dans le domaine de la politique technologique et avec le projet des hautes écoles spécialisées; vu que les objectifs sectoriels sont liés au développement de réseaux régionaux, on a décentralisé les «points de cristallisation».

L'internalisation des coûts externes dans le domaine des transports («transparence des coûts») appartient également à cette catégorie.

De telles mesures sont généralement censées optimiser le rapport coûts/utilité à court, voire à moyen terme, et tendent donc à une concentration spatiale de leurs prestations.

Avec ses efforts de coordination, la politique d'organisation du territoire au sens strict peut aider à prouver ex ante l'action durable d'une solution décentralisée: par l'élaboration de bases ou par un travail d'information.

- *Tâches sectorielles pouvant apporter une contribution à la politique d'organisation du territoire, mais entraînant des coûts supplémentaires.*

Alp Transit est un des exemples où la prise en compte d'intérêts régionaux a débouché sur deux projets de tunnel avec des coûts supplémentaires correspondants.

Citons les PTT et les CFF. Les entreprises PTT ne pourront plus guère, à partir de 1998 – soit au moment de la libéralisation à large échelle des Postes et Télécommunications – fournir des contributions «gratuites» à la politique d'organisation du territoire. C'est le cas notamment pour Télécom, dont les marchés seront entièrement ouverts à la concurrence, mais aussi pour la Poste qui n'aura plus, après la réforme, que de rares monopoles résiduels. Certes on pourra, par le biais des lois sur la poste, les télécommunications et les chemins de fers, continuer de défendre des intérêts régionaux, en particulier pour ce qui est des services de base sur l'ensemble du territoire et des autres domaines de prestations économiques d'intérêt général. Cependant, selon le degré d'ouverture du marché et l'intensité de la concurrence, il faudra mettre sur pied des directives, des mandats et des compensations, n'ayant pas d'effets de concurrence.

L'armée entre également dans cette catégorie. Le DMF a proposé récemment de renoncer pour l'instant à réduire des emplois dans les régions périphériques,

ce qui aura pour effet un «manque à économiser» annuel de 70 millions de francs.

Le rôle de la politique d'organisation du territoire au sens strict est à voir ici dans le soutien aux politiques sectorielles pour ce qui est de la transparence des coûts et dans la prise en compte des dispositions légales relatives aux marchés publics. Dans l'un ou l'autre cas de cette catégorie, il se pourrait qu'on en vienne à conclure que le bénéfice à long terme d'une démarche sciemment axée sur des intérêts régionaux prime sur les coûts à court et à moyen termes.

- *Tâches sectorielles ne pouvant pas (plus), ou en partie seulement, assumer leur responsabilité en matière de politique régionale, et où l'engagement d'instruments à effets régionaux directs s'impose.*

Il faut ici, en cas de besoin, élaborer des mesures de promotion directes et appropriées entre les organes impliqués. Mentionnons à titre d'exemple le projet REGIO PLUS qui, en tant que mesure d'appoint à la nouvelle politique agricole, est censé soutenir l'ajustement structurel en milieu rural. Ce projet a été élaboré par des unités administratives fortement intéressées au développement de l'espace rural (OFA, OFAT, OFEFP, OFIAMT/divisions Tourisme et Politique régionale).

Les participants doivent définir au préalable dans quelle catégorie ranger la mesure à coordonner et comment, par la suite, répartir les tâches et les responsabilités entre politique d'organisation du territoire et politiques sectorielles.

La coopération/coordination entre tâches d'organisation du territoire devrait, à l'avenir également, pouvoir s'appuyer sur une commission multilatérale. A cet effet, la commission de coordination LIM, instituée le 3 septembre 1975, et la Conférence pour l'aménagement du territoire de la Confédération (CAT) ont été regroupées au sein de la COT en vertu de l'ACF du 18 décembre 1995.

Avec cette fusion, la condition est remplie pour comprendre la tâche d'information et de coordination dans le sens d'une politique d'organisation du territoire au sens large. On en attend des effets de synergie aussi bien pour la politique régionale que pour l'aménagement du territoire: la «masse critique» est plus grande, la politique régionale peut profiter de la position jusqu'ici plus forte de l'aménagement du territoire, et l'aménagement du territoire lui-même, de l'approche plus économique de la politique régionale.

Le but premier est une politique d'organisation du territoire plus cohérente. La COT devrait aider les différentes politiques sectorielles et les offices responsables de l'aménagement du territoire et de la politique régionale (OFAT et OFIAMT) à remplir leurs fonctions. On peut d'ores et déjà dégager les thèmes principaux et les tâches qui y sont liées.

- *Questions de fond de la politique d'organisation du territoire*

La COT mène un débat de fond sur les objectifs d'organisation du territoire, débat qui intègre les politiques sectorielles concernées (p. ex. politiques des transports, de l'environnement, politiques économique et agricole, défense nationale). Elle développe des visions communes sur l'organisation du territoire et élabore ou révisé les bases correspondantes (p. ex. Grandes lignes de

l'organisation du territoire). La procédure de révision de tels rapports au sein de la COT doit encore être définie.

Ce débat politique pourrait porter sur les thèmes suivants: le retrait de la Confédération de l'espace rural et ses effets; la refonte du système de péréquation financière, les répercussions du rapport sur la mobilité de 1994, la régionalisation des données statistiques, etc. Il s'agira aussi de s'occuper davantage de régions où les lacunes sont manifestes, comme p. ex. les agglomérations et les régions frontalières, sans oublier les régions LIM.

– *Coordination et planification internes*

La COT est la plate-forme d'information interne des instances fédérales chargées des tâches et activités à incidences spatiales. Elle est l'organe de planification, d'harmonisation et de coordination au niveau de la Confédération. Son attention devra porter non seulement sur les instruments (plans sectoriels, conceptions et permis de construire), mais aussi sur le contenu de cette harmonisation. Elle anime le débat sur la politique d'organisation du territoire en intégrant les idées et les projets des départements, les résultats des discussions et études de l'état-major de prospective, ainsi que le contenu de rapports et d'objets importants traités par le Conseil fédéral.

– *Coordination Confédération/cantons*

Si l'on considère la politique d'organisation du territoire de la Confédération comme faisant partie intégrante d'une politique de cohésion, se posent les questions de la coopération et de la coordination non seulement horizontale – entre politique sectorielle et politique régionale au niveau fédéral –, mais également verticale – prise en charge commune de tâches entre cantons et Confédération. Plus récemment, cette nouvelle dimension a été soulignée à diverses reprises; ainsi, quelques cantons (TI, LU) ou groupes de cantons (Espace économique du Plateau central) ont approché le Conseil fédéral en vue de résoudre ensemble des problèmes régionaux spécifiques. S'agissant d'intérêts régionaux qui touchent aux compétences de la Confédération, le Conseil fédéral est disposé, à l'avenir également, à faire preuve d'ouverture et de flexibilité. Avec l'organisation de la future coordination, les conditions sont réunies pour une telle coopération. Dans ce contexte, la COT peut assumer des tâches de préparation et d'exécution.

Intensifier la coordination en matière de politique d'organisation du territoire permettra également de créer entre départements, voire entre offices concernés, un «réseau d'information et de communication en matière de politique d'organisation du territoire». On nommerait, dans les unités administratives impliquées, des «agents de liaison» chargés principalement de tâches ayant trait à la politique d'organisation du territoire en tant qu'aspect partiel de la politique de l'unité en question. Ces responsables auraient encore comme mandat de faire circuler l'information et de promouvoir la communication dans leur domaine. Ce dispositif permettrait de remédier dans une très large mesure au manque de coordination actuel. Cette idée peut être approfondie au sein de la COT.

La collaboration approfondie entre DFJP et DFEP en matière d'organisation du territoire entraîne une redéfinition de la composition des délégations fédérales

pour l'organisation du territoire (DFJP, Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie DFTCE, DFI) et pour la politique régionale et le tourisme (DFEP, DFAE, DMF). La solution la plus évidente serait d'engager, au lieu des deux délégations existantes, une seule délégation comprenant les chefs du DFJP, du DFEP et du DFTCE. Vu son mandat infrastructurel, ce dernier département a le plus grand potentiel de coordination au plan spatial.

Pour mener plus avant la politique d'organisation du territoire et sa coordination, il importe de créer une commission de représentants externes qui conseillent sur ces questions les offices fédéraux compétents et, le cas échéant, le Conseil fédéral. Début 1997, le Conseil fédéral décidera de l'engagement d'un Conseil de l'organisation du territoire et définira ses tâches, ses attributions et les moyens dont il pourra disposer. Si cette date a été choisie, c'est parce que la période électorale de quatre ans de la Commission consultative pour le développement de l'économie régionale arrivera à terme fin 1996, et que cette commission n'existera plus en tant que telle.

134.35 Synthèse des principales mesures et de leur base légale

Le bilan des directives de 1986 sur la coordination en matière de politique régionale de l'activité de la Confédération confirme l'efficacité limitée d'un tel instrument comme seule mesure pour la coopération et la coordination horizontales. Des règlements ne remplissent leur but que si les personnes et les organes concernés ont la possibilité de participer ou de rectifier le tir pendant la concrétisation, voire même la mise en application des projets à coordonner. Il faut, qu'ils en aient non seulement la volonté, mais aussi les capacités en matière de personnel et de finances. Sans compter la faisabilité des projets envisagés.

La coordination des tâches et des projets continuera d'être un élément central de la nouvelle politique. Mais souvent, les divergences d'opinion sont marquées alors que la compréhension des objets à l'étude et de ce qui les a motivés fait défaut. D'où l'utilité de pouvoir engager des mesures indirectes de coopération/coordination inter-départements et inter-offices, mesures qui soient à même d'aplanir le terrain des négociations. On pense ici, par exemple, à la COT pour les questions générales relevant de la politique d'organisation du territoire.

De façon générale, s'agissant de mettre en œuvre les objectifs de coordination visés, on privilégiera dorénavant une politique contractuelle dans laquelle on accompagnera et améliorera les processus en commun plutôt qu'une structure institutionnelle sans flexibilité. Pour satisfaire à l'exigence de la détection précoce, on pourra se référer utilement aux éléments suivants:

- Le programme de la législature. L'inventaire, établi dès le début de la période législative, des objets importants de la législature 1995-1999 a posé des jalons déterminants en ce qu'il a permis de retenir le critère des «effets sur l'équilibre territorial de notre pays» pour l'appréciation politique des projets prévus. Le Conseil fédéral a fait de l'équilibre entre les diverses régions du pays l'un des trois objectifs essentiels de la législature 1995-1999. De telles bases fournissent des indications importantes pour la sélection de projets pour lesquels la coordination est nécessaire. La Chancellerie fédérale est responsable de

l'élaboration de cette planification. D'où l'importance pour les offices concernés par l'organisation du territoire d'être informés sur les projets proposés par les services fédéraux.

- Le plan financier et les perspectives en la matière. Programme de la législature et plan financier sont étroitement liés. De par son actualisation annuelle, la planification financière a l'avantage de livrer pendant la législature des données prévisionnelles sur les projets. Elle est donc la base inconditionnelle d'une coordination efficace de la politique d'organisation du territoire. L'instance responsable est l'Administration fédérale des finances qui fournit à «l'organisation du territoire» les données utiles.
- La vue d'ensemble sur les projets ayant des effets sur le territoire, régulièrement complétée par l'OFAT.
- Et à plus long terme par la nomination d'«agents de liaison» dans les unités administratives correspondantes.

En vertu de la législation fédérale sur l'organisation de l'administration, la coordination de l'organisation du territoire dans l'administration fédérale et la coopération avec les experts seront désormais réglées par voie d'ordonnance. Le contenu de cette ordonnance est décrit pour l'essentiel dans le présent rapport:

- objectifs et stratégies territoriaux selon les Grandes lignes de l'organisation du territoire et la nouvelle orientation de la politique régionale;
- définition des règles de la coopération et de la coordination;
- définition des compétences organisationnelles;
- création de capacités.

La nouvelle réglementation de la coordination à l'échelon fédéral est en étroite liaison avec les futurs instruments directs de la politique régionale et les Grandes lignes de l'organisation du territoire. Le Conseil fédéral attend donc, avant de rendre une décision formelle, d'avoir en mains la version finale de ces Grandes lignes ainsi que les résultats des débats parlementaires sur la politique régionale.

Renforcer la cohérence en matière de politique d'organisation du territoire est un moyen essentiel pour mettre en œuvre les trois idées générales du programme de la législature 1995-1999: «Renforcement de la cohésion nationale – renforcement de la capacité d'action de l'Etat – renforcement du bien-être général». La reconnaissance unanime de l'importance de cette politique est la condition primordiale pour renouveler efficacement la coordination en matière de politique d'organisation du territoire. Cela ne veut pas dire pour autant que cette politique devienne prioritaire par rapport aux autres politiques fédérales. Toute importante qu'elle soit, elle ne peut prétendre primer d'autres tâches essentielles au niveau fédéral tels que l'assainissement des finances, la régénération de l'économie, les projets de réformes du DMF, des PTT et des CFF, le nouveau régime de péréquation financière, etc.

Plates-formes de coopération et de coordination entre aménagement du territoire et politique régionale

Tableau 1

Contenu	Compétences	Périodicité
Objets importants relevant de l'organisation du territoire	chefs du DFJP et du DFEP	selon les besoins
Harmonisation/répartition des tâches et compétences	directeurs de l'OFAT et de l'OFIAMT	chaque année
Mise en oeuvre pratique de la collaboration	divisions Aménagement du territoire et Politique régionale	en permanence

La future coordination entre politique d'organisation du territoire et politique sectorielle doit s'appuyer sur les mesures suivantes:

Tableau 2

Mesure	Remarques
Fusion de la Commission d'aide aux investissements et de la CAT en une "Conférence pour l'organisation du territoire" (COT)	Réalisée dans les faits et sanctionnée par le CF le 18 décembre 1995. Les offices sont chargés de présenter une base juridique formelle d'ici fin 1996.
Abrogation des directives de coordination et réglementation de la coordination de la politique d'organisation du territoire par voie d'ordonnance. En parallèle, remplacement des délégations "Aménagement du territoire" et "Politique régionale" par une délégation de "Politique d'organisation du territoire"	Décision à prendre par le CF après présentation de la version définitive des Grandes lignes de l'organisation du territoire et des décisions parlementaires sur la nouvelle orientation de la politique régionale. Délai prévu: fin 1996.
Fusion de la commission consultative pour le développement économique régional et de l'Etat-major de recherche AT en un Conseil de l'organisation du territoire	A décider par le CF sur proposition de l'OFAT et de l'OFIAMT. Délai: 1 ^{er} janvier 1997.
Renforcement du réseau de coopération/coordination entre départements et offices (modèle des agents de liaison)	A mettre en place dès 1997

135 Résultats de la consultation

135.1 Généralités

Quelque 90 avis ont été émis. Il s'agissait de prises de position des cantons (à l'exception de Schaffhouse), de l'Espace économique du Plateau central, de tous les partis gouvernementaux, du PLS ainsi que de 28 organisations et associations intéressées. En outre, les 54 régions LIM ont émis un avis commun, de même les régions de l'Arc jurassien et du canton de Vaud.

En ce qui concerne la politique régionale pratiquée jusqu'ici, il ressort de façon générale de la consultation que les instruments directs ont, au cours des vingt dernières années, grandement contribué à la poursuite du but principal assigné à la politique régionale, à savoir la réduction des disparités entre les régions. Dans tous les milieux, on s'accorde à penser avec le Conseil fédéral qu'il est aujourd'hui nécessaire de réorienter cette politique.

Les considérations ayant trait aux faits déterminants qui plaident en faveur de la nouvelle orientation sont approuvées pour l'essentiel par les milieux consultés. Toutefois, plusieurs prises de position mettent en question la volonté de fonder la nouvelle orientation de la politique régionale également sur les «Grandes lignes du développement de l'organisation du territoire suisse», ceci parce que ces Grandes lignes ont fait l'objet de critiques parfois sévères lors de la procédure de consultation au début de l'année 1995.

Certains milieux proposent que le Conseil fédéral, plutôt que d'orienter sa future politique régionale sur les disparités locales, axe davantage ses efforts sur des «macro-régions» à l'échelle de la Suisse: l'Arc alpin, les régions rurales, les régions frontières, les agglomérations.

Les grands axes de la future politique régionale proposés par le Conseil fédéral (promotion de la capacité concurrentielle et du développement durable des régions, maintien de la qualité de l'habitat décentralisé) sont bien accueillis dans tous les avis, ou presque, qui contiennent des éléments explicites sur ce point. Dans le même sens, la nouvelle orientation de la politique marquée par le passage d'un système axé sur la redistribution à un autre axé sur l'allocation est considéré comme appropriée. Cependant, beaucoup de prises de position soulignent que cette transition doit se faire par étapes et en harmonie avec la péréquation financière. Selon bon nombre d'avis, l'abandon de tout but de redistribution pour les instruments directs n'est pas souhaitable; cette attitude se fonde sur la crainte de voir la Confédération se décharger progressivement de ses responsabilités en matière de politique régionale.

L'USP estime en particulier que les objectifs présentés sous forme d'hexagone dans le PNR 5 sont non seulement dépassés, mais également non opérationnels, et qu'il convient de créer un système d'objectifs cohérent.

L'Institut ORL est d'avis qu'il n'existe pas de contradiction de principe entre la péréquation et la compétitivité, mais que leurs objectifs sont compatibles dans la mesure où la politique régionale, plutôt que de se vouer à des tâches de redistribution, s'attache à exploiter le potentiel économique jusque dans les régions les plus reculées.

Dans les documents adressés aux milieux consultés, le Conseil fédéral a précisé que la coopération et la coordination de la politique régionale avec les politiques sectorielles, autrement dit l'interaction des diverses mesures de la Confédération sur le plan de la politique d'organisation du territoire, constitueront un élément capital de sa politique à l'avenir. L'orientation générale a été donnée dans les grandes lignes, alors que les réflexions plus approfondies ont été laissées à une phase ultérieure, celle de l'élaboration du message, ce qui a suscité de nombreuses critiques. Certains avis ont également observé que le rapport de consultation ne

traitait pas suffisamment des propositions de la Commission de gestion du Conseil national. Le présent message vient combler cette lacune (ch. 134).

La majorité des organes consultés considèrent comme positive la proposition inspirée du principe des systèmes à géométrie variable consistant à distinguer deux niveaux pour la politique régionale, à savoir celui des petites régions (ou micro-régions), pour la coopération supracommunale, et celui des grandes régions (ou macro-régions).

135.2 Réponses aux quatre questions de principe

Les participants à la consultation ont eu à répondre à quatre questions explicites:

Question 1: *Etes-vous d'avis que la Confédération doit conserver les instruments directs de la politique régionale? Pour quelles raisons?*

La grande majorité des avis préconisent de conserver des instruments directs de politique régionale adaptés à notre temps; certains vont même jusqu'à exiger que la Confédération agisse dans ce sens. Cette vue des choses se fonde sur des arguments allant du mandat constitutionnel à des considérations d'opportunité politique, à savoir que la Confédération, en une période d'intensification des relations extérieures, porte une part de responsabilité dans le développement des régions et peut contribuer à l'orienter (politique de cohésion).

L'USCI et l'USAM approuvent le projet à condition que la péréquation financière de la Confédération compte au nombre de ces instruments directs. L'USAM voit dans la LIM le deuxième pilier de la politique régionale. L'USCI approuve aussi dans une certaine mesure l'aide au développement de l'infrastructure dans les régions de montagne.

L'ASB considère la péréquation financière comme le seul instrument de politique régionale et s'élève contre toutes les autres mesures.

Pour ce qui est des cantons, Argovie critique ou rejette les propositions de réorientation de la politique régionale au niveau fédéral, mais se prononce en faveur des mesures déjà arrêtées dans le cadre d'INTERREG II.

Question 2: *Si vous pensez qu'il devrait en être autrement, voyez-vous d'autres solutions qu'une politique régionale directe de la Confédération?*

Les deux organisations patronales précitées (USCI et USAM) ainsi que l'ASB se prononcent contre les mesures directes et voient dans le futur régime de péréquation financière une solution de substitution aux instruments directs de politique régionale de la Confédération.

Quelques autres prises de position font également allusion au nouveau régime de péréquation financière, le considérant comme un précieux soutien de la politique de redistribution interrégionale en Suisse à l'avenir. Toutefois, ces avis rappellent sans cesse que la péréquation financière ne remplace pas les instruments directs, mais que ceux-ci doivent venir la compléter judicieusement. De plus, un grand nombre de réponses soulignent que ce projet de réforme n'en est qu'à ses premiers pas et que, par conséquent, ni sa mise en œuvre ni ses retombées effectives ne peuvent être considérées comme assurées.

Question 3: *Fonds d'aide aux investissements: deux modèles sont proposés dans les commentaires de l'article 23 du projet de révision de la LIM. La gestion du fonds continue de relever de la compétence de la Confédération dans le modèle de base, alors qu'elle est assumée en commun par les «cantons LIM» dans l'autre modèle. Quelle variante préférez-vous et pourquoi?*

Pour des raisons d'efficacité et des considérations politiques, la majorité des consultés est favorable à ce que la gestion du fonds d'aide aux investissements continue d'être assumée par la Confédération comme le prévoit le modèle de base.

Les cantons de Zurich, de Vaud et du Tessin, l'USCI, la FSE et l'ORL plaident pour l'autre modèle, qui prévoit de confier la gestion du fonds aux cantons.

Question 4: *Durée limitée de la LIM: dans les commentaires de l'article 30 du projet de révision de la LIM, une alternative présentant un arrêté fédéral de durée limitée vous est soumis. Quelle variante préférez-vous et pourquoi?*

Les cantons de Zurich, Schwyz, Nidwald, Zoug, Bâle-Ville, Saint-Gall, Argovie et Thurgovie, le PRD, le PSS, le PLS, l'USCI, l'USAM, la VSIG, l'USS, l'UFP, la FSE, l'ORL, l'OEPR, l'ASF et la Commission consultative pour le tourisme se prononcent pour une réglementation de l'aide aux investissements dans le cadre d'un arrêté fédéral de durée limitée.

Tous les autres cantons, les régions LIM, le PDC, l'UDC, l'USP, la CSC, l'ASAN, le SAB, la CEAT, l'Association des communes suisses, la Fédération suisse du tourisme et l'Association suisse «Economie forestière» plaident contre un arrêté de durée limitée et, de ce fait, pour une loi fédérale. Ces collectivités, partis, associations et organisations considèrent que la politique régionale est et reste une tâche de longue haleine qui ne peut être achevée dans un proche avenir.

135.3 Avis concernant le projet de loi et le projet d'arrêté

135.31 Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne

Les grands axes de la révision sont largement approuvés.

Presque tous les consultés saluent la nouvelle formulation de l'article définissant le but de la loi, tout en soulignant que les objectifs fixés ne peuvent être atteints uniquement par le biais de l'aide aux investissements.

Le fait que l'octroi de l'aide aux investissements soit dorénavant axé sur l'efficacité de l'allocation plutôt que sur des objectifs de péréquation et de redistribution recueille des avis positifs.

Le transfert de la compétence exécutive aux cantons est préconisé comme un élément essentiel de la révision, au même titre que l'idée de limiter l'aide aux investissements à la forme de prêts dont les montants sont déterminés de manière forfaitaire.

Les milieux consultés ne contestent pas que les programmes régionaux de développement doivent continuer de servir d'instruments de planification et de coordination et doivent rester la condition fondamentale de l'obtention de l'aide aux investissements. Ils sont également favorables à la revalorisation des secrétariats régionaux.

Tout en signifiant leur accord de principe quant à une aide accrue aux infrastructures de développement, ils demandent qu'il n'y ait pas de désengagement en ce qui concerne les infrastructures de base avant que le nouveau régime de péréquation financière ne soit fonctionnel et ils souhaitent une délimitation souple entre les deux catégories.

En grande majorité, les consultés n'approuvent pas que les prêts soient consentis en règle générale à des taux favorables et seulement exceptionnellement sans intérêt. Ils proposent au contraire que les prêts avec intérêt soient l'exception.

La réduction à 50 pour cent du taux des subventions allouées aux régions suscite des critiques de nombreux cantons et de la plupart des régions LIM. En outre, on préconise que la prestation des cantons ne soit pas équivalente, mais seulement «équitable», car les régions devraient également fournir leur propre prestation.

Bien que la répartition sur plusieurs années des limites cantonales d'octroi, liée à la décentralisation de la compétence exécutive, soit en principe approuvée, la plupart des milieux consultés estiment que déterminer ces limites exclusivement en fonction du principe de concurrence, c'est aller trop loin. Afin de ne pas favoriser les cantons et les régions dont la capacité financière est plus forte, on demande qu'une part substantielle des moyens disponibles soit déterminée selon des critères mesurables et objectifs.

135.32 Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (REGIO PLUS)

Sur les 50 avis émis au sujet de REGIO PLUS, 43 étaient favorables à la proposition du Conseil fédéral. Ils insistent sur le fait que REGIO PLUS, compte tenu de la rapidité de l'évolution structurelle en milieu rural, constitue un complément utile et nécessaire aux instruments actuels de la politique régionale.

Sept réponses sont défavorables au nouvel arrêté fédéral. Les milieux opposés au nouvel arrêté fédéral font essentiellement valoir des considérations de politique institutionnelle et de politique de concurrence. Ils craignent des distorsions de concurrence et s'interrogent quant à l'efficacité des moyens engagés, qu'ils jugent extrêmement modestes.

Le projet a notamment recueilli l'approbation de 20 cantons et des 54 régions LIM de Suisse. De même, trois des partis politiques gouvernementaux (PSS, PDC, UDC) approuvent l'arrêté fédéral quant au fond.

Se prononcent également de manière favorable quatre organisations de travailleurs (USS, CSC, FSE et UFP) et quinze autres organisations, dont l'USP, l'Association suisse «Economie forestière», la FST, l'Association des communes suisses, ainsi que des organismes voués à la protection de la nature.

Trois cantons (Schwyz, Argovie et Thurgovie) expriment une attitude fondamentale de rejet, de même que le PRD et trois organisations patronales (USCI, USAM et ASB).

Quelques avis demandent que soit précisé le rapport entre REGIO PLUS et la politique agricole. On se demande par ailleurs si les cantons ne seraient pas mieux à même de choisir les mesures d'aide adéquates que la Confédération, dont le rôle se bornerait à un pur soutien financier.

Dans l'optique de rationaliser la panoplie des instruments de la Confédération en matière de politique régionale, le canton de Nidwald demande d'intégrer REGIO PLUS à la nouvelle loi sur l'aide aux investissements.

En ce qui concerne le champ d'application territorial, certains milieux consultés craignent de voir s'installer une tendance vers une politique régionale couvrant l'ensemble du territoire et préconisent par conséquent une limitation au périmètre des régions LIM. Quelques consultés souhaitent une extension du champ d'application territorial.

Il en est de même pour le champ d'application à raison de la matière, dont la définition est trop restrictive pour certains, trop large pour d'autres.

Dans près de la moitié des avis positifs, les 70 millions de francs prévus pour le financement sont jugés insuffisants pour atteindre les objectifs souhaités. Quatre cantons (Grisons, Vaud, Valais et Neuchâtel) ainsi que l'OEPR sont expressément opposés à une ponction de 70 millions de francs sur le fonds d'aide aux investissements et demandent que cette mesure soit financée par d'autres sources, par exemple par le budget de l'agriculture. Plusieurs milieux consultés préconisent un doublement de l'enveloppe financière et voudraient qu'en plus des 70 millions de francs provenant du fonds d'aide aux investissements, 70 autres millions soient prélevés dans d'autres secteurs politiques.

135.4 Autres propositions et suggestions

L'Espace économique du Plateau central, qui regroupe cinq cantons (Berne, Soleure, Fribourg, Neuchâtel et Jura), suggère de créer une base légale qui permette à la Confédération d'accorder un soutien financier approprié à des projets concrets de coopération intercantonale ayant un caractère novateur.

2 Partie spéciale

21 Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)

211 Caractères principaux de la loi actuelle

L'actuelle loi sur l'aide en matière d'investissements vise, par une meilleure dotation en infrastructure des régions économiquement faibles, à favoriser l'implantation d'entreprises industrielles et artisanales et à améliorer les conditions d'habitation pour les particuliers, ce qui permet aux régions de montagne de participer davantage à la croissance de l'économie dans son ensemble.

L'octroi d'aides financières tend à encourager dans cette zone la réalisation des infrastructures nécessaires pour éviter que les entreprises existantes ne transfèrent leurs activités dans des régions économiquement plus fortes, attirer de nouvelles entreprises, favoriser le bien-être de la population résidante et prévenir le dépeuplement. De nombreux maîtres d'œuvre de projets d'infrastructure ne sont pas en mesure de financer eux-mêmes les coûts résiduels après déduction du financement de base (subventions fédérales et cantonales et contributions de tiers), sans que cela représente une charge excessivement lourde. Les prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt favorable (jusqu'à concurrence d'un quart du coût global) et, s'il le faut, la prise en charge des intérêts doivent leur faciliter le financement complémentaire. L'aide aux investissements en tant que tâche commune est accordée par la Confédération sur proposition des cantons. Ceux-ci doivent fournir une prestation équivalente à celle de la Confédération. Simultanément, ils répondent à raison de 50 pour cent des pertes résultant des engagements pris envers la Confédération par des bénéficiaires de prêts domiciliés sur leur territoire.

Un fonds a été constitué pour financer l'aide aux investissements. Il est alimenté par des versements annuels de la Confédération (1,6 mia. de fr. jusque en 2003) ainsi que par les remboursements de prêts et les intérêts encaissés sur les prêts alloués.

L'aide aux investissements n'est pas accordée sans condition. Pour bénéficier de cette aide, des communes étroitement liées du point de vue géographique et économique doivent se grouper en région dotée d'une personnalité juridique propre et élaborer un programme de développement qui définit leurs objectifs communs et les mesures nécessaires à leur réalisation.

Les 54 régions de montagne au sens de la LIM reconnues par la Confédération couvrent environ les deux tiers du territoire suisse et comptent 1228 communes, qui regroupent près d'un quart de notre population. La régionalisation est achevée depuis la reconnaissance en 1983 de la dernière région en développement (Val-de-Ruz).

Aujourd'hui, toutes les régions entretiennent un secrétariat auquel la Confédération et le canton apportent leur soutien financier. Ces secrétariats sont responsables de la réalisation des programmes de développement. Ils assument également des tâches importantes de coordination, harmonisent les initiatives conjointes de la Confédération, des cantons, des communes et des particuliers, conseillent la population et les entreprises régionales dans divers domaines (environnement, aménagement du territoire, promotion économique) et représentent la région à l'extérieur.

A la fin des années 80, bon nombre de régions travaillaient déjà en se fondant sur des programmes de développement dépassés. C'est pourquoi le DFEP a édicté en 1989 de nouvelles directives destinées à la révision de ces planifications. Premier programme de développement de la deuxième génération, celui de la région de Thal fut approuvé le 18 mai 1990. Depuis lors, 18 autres programmes remaniés ont été approuvés, tandis que 26 de ces programmes font actuellement l'objet d'une révision.

212 L'évolution de l'aide aux investissements depuis 1975

En décembre 1975, le DFEP a accordé les cinq premiers prêts d'aide aux investissements pour un montant total de 1,6 million de francs. Depuis lors, 5717 projets ont été encouragés et l'aide consentie a dépassé 2 milliards de francs. Les avantages en matière d'intérêts dont les régions ont ainsi pu bénéficier représentent une somme supérieure à 1,3 milliard de francs. Le tableau 3 ci-après donne un aperçu détaillé de l'évolution de l'aide aux investissements depuis 1975.

Evolution de l'aide aux investissements depuis 1975 (état à la mi-décembre 1995)

Tableau 3

Année	Nombre de projets	Coût total	Prêts LIM	Contributions serv. intérêt	Total de l'aide aux investissements
		Fr.	Fr.		Fr.
1975	7	8.264.471	1.934.390	0	1.934.390
1976	29	48.711.571	7.196.585	0	7.196.585
1977	89	129.592.075	16.104.950	0	16.104.950
1978	143	332.294.014	46.516.268	131.000	46.647.268
1979	153	317.755.189	47.786.256	0	47.786.256
1980	180	285.659.676	45.127.979	0	45.127.979
1981	232	378.826.755	60.145.832	0	60.145.832
1982	321	592.941.910	90.580.560	0	90.580.560
1983	333	544.273.416	87.732.370	0	87.732.370
1984	340	639.929.470	88.635.900	0	88.635.900
1985	335	651.711.582	99.333.150	0	99.333.150
1986	367	659.781.499	92.820.450	0	92.820.450
1987	330	635.753.584	95.133.000	0	95.133.000
1988	283	615.965.861	103.056.800	0	103.056.800
1989	326	796.704.793	123.040.300	0	123.040.300
1990	244	538.326.041	85.626.700	280.000	85.906.700
1991	203	604.186.402	81.046.500	0	81.046.500
1992	677	2.455.189.597	40.688.500	345.187.000	385.875.500
1993	342	961.709.329	32.805.000	109.324.000	142.129.000
1994	446	1.213.044.110	868.000	189.947.000	190.815.000
1995	337	857.461.719	41.323.000	92.600.000	133.923.000
Total	5.717	13.268.083.064	1.287.502.490	737.469.000	2.024.971.490

*) Prêts bancaires ou prêts de tiers cofinancés par des contributions au service de l'intérêt.

Le volume de construction cofinancé dans les régions de montagne approche un montant de 13,3 milliards de francs. La réalisation de ces projets encouragés au titre de l'aide aux investissements a en outre entraîné dans les régions de montagne des transferts financiers sous la forme de subventions fédérales et cantonales représentant un montant de plus de 4 milliards de francs. A cela s'ajoute un montant de quelque 530 millions de francs alloué par les cantons au titre de l'aide aux investissements. Cette somme a été nécessaire pour assurer la

prestation équivalente exigée par la loi dans les cas où le financement de base en vertu des législations cantonales spéciales n'était pas suffisant.

Jusque en 1980 environ, le nombre annuel des nouvelles demandes d'aide aux investissements a concordé dans une large mesure, quant aux montants sollicités, avec les prêts consentis par le DFEP. Par la suite, le nombre des demandes a toutefois été en constante augmentation, si bien qu'il n'a plus été possible de les satisfaire durant l'année en cours, faute de moyens suffisants. Bien que cette tendance ait connu une brève accalmie en 1985 et 1986 suite à la décision des Chambres fédérales d'augmenter une première fois le fonds d'aide aux investissements de 500 à 800 millions de francs, plus de 550 demandes représentant un montant de quelque 325 millions de francs étaient pendantes à la fin de 1991. La deuxième augmentation du fonds de 800 millions à 1,6 milliard de francs en 1991 et la décision d'allouer des contributions au service de l'intérêt en lieu et place de prêts ont permis en 1992 de réduire le nombre des cas en suspens et de remettre sur la bonne voie l'application de l'aide aux investissements en dépit de la réduction des montants versés au fonds consécutive aux mesures d'économie de la Confédération. Suite aux nouvelles difficultés financières du fonds d'aide aux investissements et afin d'assurer la continuité de l'application de l'aide malgré la mauvaise situation économique et conjoncturelle, la décision fut prise à fin 1992 d'octroyer de nouveau en 1993 et 1994 l'aide aux investissements sous la forme de contributions au service de l'intérêt²⁸⁾. Grâce à la diminution du nombre des demandes pendantes et à cette deuxième initiative, des prêts bancaires d'un montant de quelque 740 millions de francs ont pu bénéficier de contributions au service de l'intérêt²⁹⁾. Sans cette modification, les prêts d'aide aux investissements alloués durant cette période auraient atteint tout au plus un montant de 200 millions de francs. Dès 1995, l'aide aux investissements sera de nouveau octroyée sous forme de prêts, ce qui permettra d'éviter de mettre par trop à contribution le fonds d'aide aux investissements.

²⁸⁾ Par rapport aux prêts, les contributions au service de l'intérêt présentent l'avantage suivant: le capital ne doit pas être libéré, mais seul doit l'être le montant annuel nécessaire au financement des charges d'intérêt. Ce faisant, il est possible d'encourager un plus grand volume d'investissements avec les mêmes moyens financiers. Il en découle toutefois un désavantage bien plus important: les contributions au service de l'intérêt étant accordées à fonds perdu, elles ne sont donc pas remboursables et épuisent progressivement le fonds d'aide aux investissements. C'est pourquoi l'octroi de contributions au service de l'intérêt en lieu et place de prêts a dû être limité dans le temps et quant aux montants.

²⁹⁾ Par ces initiatives, un montant de 300 à 400 millions de francs – selon l'évolution du taux d'intérêt – sera prélevé du fonds d'aide aux investissements au cours des années à venir.

Répartition de l'aide aux investissements par domaine d'infrastructure
(état à la mi-décembre 1995)

Tableau 4

No	Domaine d'infrastructure	Nbre	Coût total		Aide aux investissements *)		Aide par projet Fr.
			Fr.	en %	Fr.	en %	
1	Projets plurisectoriels	549	1.567.163.037	11,8	268.011.380	13,2	488.181
2	Culture	227	495.320.011	3,7	63.972.600	3,2	281.818
3	Éducation et formation	592	1.880.291.400	14,2	310.157.051	15,3	523.914
4	Santé publique	257	2.506.147.104	18,9	329.099.290	16,3	1.280.542
5	Salubrité publique	1.601	2.765.770.031	20,8	443.959.861	21,9	277.302
6	Sports et loisirs	809	1.877.974.526	14,2	291.960.781	14,4	360.891
7	Administration publique	568	962.286.753	7,3	141.475.527	7,0	249.077
8	Transports	852	849.116.139	6,4	131.252.553	6,5	154.052
9	Approvisionnement en biens de consommation	50	35.250.213	0,3	5.253.020	0,3	105.060
10	Protection contre les forces de la nature	212	328.763.850	2,5	39.829.447	2,0	187.875
Total		5.717	13.268.083.064	100,0	2.024.971.490	100,0	354.202

*) Prêts d'aide aux investissements ainsi que prêts bancaires ou prêts de tiers cofinancés par des contributions au service de l'intérêt.

La répartition de l'aide aux investissements par domaine d'infrastructure (tableau 4) montre que les projets cofinancés qui ont le plus bénéficié de l'aide sont ceux ayant trait à la salubrité publique (444 mio. de fr.), à la santé publique et à la prévoyance-vieillesse (329,1 mio. de fr.) ainsi qu'à la formation (310,2 mio. de fr.). En revanche, les domaines à avoir le moins profité de l'aide sont la culture (64 mio. de fr.), la protection contre les forces de la nature (39,8 mio. de fr.) et l'approvisionnement en biens de consommation d'usage courant (5,3 mio. de fr.). Le montant alloué par projet varie considérablement d'un domaine à l'autre. A cet égard, l'aide la plus importante a été octroyée aux demandes concernant le domaine de la santé publique et de la prévoyance-vieillesse (1,28 mio de fr.) par projet en moyenne, suivi de celui de la culture (524 000 fr.) et de celui des projets plurisectoriels (488 000 fr.)³⁰⁾.

Si l'on subdivise les domaines d'infrastructure, la liste de ceux qui ont jusqu'ici le plus bénéficié de l'aide commence par les écoles primaires publiques (487 projets, 255 mio. de fr.), les canalisations et les stations d'épuration (824 projets, 250 mio. de fr.), les homes pour personnes âgées et les établissements médicalisés (164 projets, 202 mio. de fr.), l'approvisionnement en eau (584 projets, 124 mio. de fr.) et les immeubles publics polyvalents (154 projets, 122 mio. de fr.).

³⁰⁾ En font partie tous les projets d'infrastructure qui ne peuvent être classés dans un domaine clairement délimité tels que les immeubles polyvalents publics et privés servant à des fins culturelles, sportives et éducatives ou la viabilisation de zones industrielles et de terrains à bâtir (approvisionnement en eau et en énergie, épuration et infrastructures pour les transports et communications).

Répartition de l'aide aux investissements par canton (état à la mi-décembre 1995)

Tableau 5

Canton	Nombre de projets		Coût total		Total de l'aide		Popula- tion en 1990	Aide par hab. Fr.
	abs.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%		
ZH	78	1,4	199.952	1,5	25.571	1,3	33.337	767
BE	1.028	18,0	2.329.207	17,6	330.735	16,3	385.787	857
LU	237	4,1	745.506	5,6	127.599	6,3	66.337	1.923
UR	86	1,5	267.393	2,0	45.635	2,3	34.208	1.334
SZ	116	2,0	419.380	3,2	56.257	2,8	65.650	857
OW	89	1,6	243.778	1,8	34.284	1,7	29.025	1.181
NW	45	0,8	193.437	1,5	25.030	1,2	33.044	757
GL	124	2,2	187.974	1,4	29.638	1,5	12.392	2.392
FR	615	10,8	954.413	7,2	177.488	8,8	99.058	1.792
SO	53	0,9	112.667	0,8	21.392	1,1	13.587	1.574
AR	53	0,9	189.145	1,4	34.812	1,7	52.229	667
AI	36	0,6	112.697	0,8	17.850	0,9	13.870	1.287
SG	216	3,8	662.635	5,0	101.347	5,0	74.974	1.352
GR	625	10,9	1.360.219	10,3	217.447	10,7	83.477	2.605
TG	8	0,1	21.034	0,2	3.257	0,2	4.464	730
TI	531	9,3	875.156	6,6	135.191	6,7	117.294	1.153
VD	224	3,9	561.421	4,2	96.023	4,7	96.447	996
VS	955	16,7	2.431.904	18,3	319.779	15,8	249.817	1.280
NE	219	3,8	763.888	5,8	120.457	5,9	80.133	1.503
JU	379	6,6	636.476	4,8	105.179	5,2	66.033	1.593
Total	5.717	100,0	13.268.082	100,0	2.024.971	100,0	1.611.163	1.257

*) Prêts d'aide aux investissements ainsi que prêts bancaires ou prêts de tiers cofinancés par des contributions au service de l'intérêt.

Le tableau 5 donne un aperçu de la répartition de l'aide aux investissements par canton. En termes absolus, les cantons qui ont le plus profité de l'aide sont ceux de Berne (331 mio. de fr.), du Valais (320 mio. de fr.), des Grisons (217 mio. de fr.), de Fribourg (177 mio. de fr.), du Tessin (135 mio. de fr.) et de Lucerne (128 mio. de fr.). En queue de ce classement se trouvent les cantons de Soleure (21 mio. de fr.), d'Appenzell Rhodes-Intérieures (18 mio. de fr.) et de Thurgovie (3 mio. de fr.)³¹⁾. Rapportée à la population résidant dans les régions en développement, l'aide obtenue permet toutefois d'établir un classement quelque peu différent. Arrivent en tête les cantons des Grisons (2605 fr. par habitant), de Glaris (2392 fr.), de Lucerne (1923 fr.) et de Fribourg (1792 fr.); en fin de liste figurent les cantons de Zurich (767 fr.), de Nidwald (757 fr.), de Thurgovie (730 fr.) et d'Appenzell Rhodes-Extérieures (667 fr.).

En ce qui concerne la répartition de l'aide aux investissements par région (tableau 6), la région de Goms a déjà obtenu plus de 4000 francs d'aide aux investissements par habitant, suivie des régions d'Unterengadin-Münstertal et de Heinzenberg-Domleschg-Hinterrhein pour lesquelles l'aide a dépassé 3000 francs par habitant. Douze régions ont obtenu un soutien allant de 2000 à 3000 francs et 29 régions une aide entre 1000 et 2000 francs. Enfin, dix régions ont bénéficié jusqu'ici d'une aide encore inférieure à 1000 francs par habitant. Ce groupe comprend notamment des régions ayant un centre à forte densité démographique et à forte capacité financière (par ex. Jura-Bienne, Thun-Innertport, Innerschwyz, Locarnese e Vallemaggia, Sierre, Sion).

³¹⁾ Seules les communes de Bichelsee-Balterswil et Fischingen de ce canton sont situées dans une région en développement, ce qui explique la faible part d'aide aux investissements.

Répartition de l'aide aux investissements par région
(état à la mi-décembre 1995)

Tableau 6

Région	Nombre de projets	Coût total en fr.	Total de l'aide *) en fr.	Population en 1990	Aide par hab. en fr.
Zürcher Berggebiet	99	244.871.632	32.058.450	40.206	797
Oberes Emmental	119	175.728.652	28.000.659	24.958	1.122
Jura-Bienne	97	199.927.310	33.296.050	90.653	367
Oberland-Ost	202	463.971.684	69.591.003	44.786	1.554
Kandertal	51	170.619.467	19.222.730	14.777	1.301
Thun-Innertport	169	368.703.050	48.166.941	108.540	444
Obersimmental-Saenenland	49	138.710.044	17.717.800	15.689	1.129
Kiesental	74	195.798.858	23.421.708	23.346	1.003
Schwarzwasser	85	158.621.343	24.677.339	16.631	1.484
Trachselwald	121	296.931.442	45.025.730	31.679	1.421
RegioHER	223	664.722.978	116.712.587	61.772	1.889
Uri	86	267.392.576	45.634.540	34.208	1.334
Einsiedeln	64	176.383.403	31.331.767	16.408	1.910
Innerschwyz	66	323.779.797	35.811.305	53.807	666
Sarnenatal	85	214.917.024	31.798.410	26.067	1.220
Nidwalden	49	222.298.638	27.516.500	36.002	764
Glarner Hinterland/Sernftal	97	144.070.077	24.537.330	11.058	2.219
Sense	173	272.415.826	46.919.420	33.805	1.388
Gruyère	180	370.573.550	72.411.722	33.080	2.189
Glâne-Veveyse	202	225.863.561	45.241.400	23.919	1.891
Haute Sarine	60	85.560.146	12.915.800	8.254	1.565
Thal	53	112.667.068	21.392.476	13.587	1.574
Appenzell A.Rh.	61	219.198.429	39.019.400	55.981	697
Appenzell I.Rh.	32	95.133.141	15.269.550	12.088	1.263
Toggenburg	124	338.359.262	52.263.080	35.440	1.475
Sarganserland-Walensee	102	331.804.358	49.326.700	36.493	1.352
Surselva	119	346.618.784	53.466.342	23.652	2.261
Moesano	65	107.316.145	19.152.300	6.849	2.796
Heinzenb.-Domleschg/Hinterrh.	116	243.583.575	39.119.270	11.460	3.414
Prättigau	83	196.252.023	34.917.095	13.403	2.605
Schanfigg	29	34.661.646	6.708.300	4.125	1.626
Mittelbünden	93	167.975.039	24.576.020	9.762	2.518
Bergell	16	21.068.029	3.184.700	1.434	2.207
Puschlav	17	38.803.930	5.803.700	4.398	1.320
Unterenquadin/Münstertal	87	203.940.102	30.539.660	8.394	3.638
Locarnese e Vallemaggia	229	250.197.380	42.139.240	56.877	741
Tre Valli	177	346.805.853	54.993.227	26.276	2.093
Malcantone	71	135.097.117	17.608.310	16.810	1.047
Valli di Lugano	54	143.055.524	20.450.100	17.331	1.180
Pays d'Enhaut	34	64.652.855	10.960.550	4.416	2.482
Nord Vaudois	97	236.199.915	36.672.600	57.386	639
Vallée de Joux	37	73.378.417	14.828.700	6.155	2.409
Goms	92	137.530.783	21.303.633	4.995	4.265
Briq/Oestl. Raron	97	199.939.275	31.212.305	23.318	1.339
Visp/westl. Raron	151	483.442.863	60.126.370	30.926	1.944
Leuk	70	185.731.025	27.229.874	11.094	2.454
Sierre	109	329.737.191	33.533.657	35.900	934
Sion	159	407.503.762	59.851.350	62.759	954
Martigny	197	449.209.038	51.109.850	44.883	1.139
Chablais	136	426.000.005	68.973.040	64.432	1.070
Centre Jura	146	650.962.822	91.016.500	67.940	1.340
Vai-de-Travers	92	134.288.301	26.138.400	12.088	2.162
Vai-de-Ruz	42	138.632.061	24.917.000	14.833	1.680
Jura	379	636.476.288	105.179.000	66.033	1.593
Total	5.717	13.268.083.064	2.024.971.490	1.611.163	1.257

*) Prêts d'aide aux investissements ainsi que prêts bancaires ou prêts de tiers cofinancés par des contributions au service de l'intérêt.

Comme le montre le tableau 7, l'aide aux investissements accordée aux diverses régions linguistiques est à peu près proportionnelle aux parts de leur population, ce qui explique les écarts minimes entre les valeurs par habitant.

Répartition de l'aide aux investissements par région linguistique (état à la mi-décembre 1995)

Tableau 7

Région ling.	Nombre de projets		Coût total		Total de l'aide *)		Population		Aide par hab. Fr.
	abs.	%	1000 fr.	%	1000 fr.	%	abs.	%	
D	3.121	55	7.796.774	59	1.174.614	58	888.457	55	1.322
F	1.967	34	4.428.965	33	687.046	34	592.731	37	1.159
I	629	11	1.042.344	8	163.312	8	129.975	8	1.256
Total	5.717	100	13.268.083	100	2.024.972	100	1.611.163	100	1.257

*) Prêts d'aide aux investissements ainsi que prêts bancaires ou prêts de tiers cofinancés par des contributions au service de l'intérêt.

Les maîtres d'œuvre publics (communes, bourgesses, paroisses, écoles, associations de communes, etc.) ont surtout utilisé l'aide aux investissements pour financer des projets plurisectoriels et des projets des domaines de la formation, de la salubrité publique et de l'épuration. Ces trois domaines d'infrastructure représentent ensemble 60 pour cent de l'aide octroyée pour des projets réalisés par les pouvoirs publics. En revanche, les maîtres d'œuvre privés ont investi les moyens alloués au titre de l'aide principalement dans la réalisation d'infrastructures de la santé publique, des sports et des loisirs, ce qui équivalait à 70 pour cent de l'aide qui leur a été allouée jusqu'ici.

213 Appréciation critique de l'aide aux investissements

Une analyse de l'application de la LIM a montré que cet instrument a exercé des effets positifs qui ont contribué au développement économique et démographique ainsi qu'au renforcement de l'identité socio-culturelle et de l'autonomie politique des régions de montagne. Elle a en outre fait apparaître que les objectifs n'ont pas été atteints dans tous les domaines. Cette analyse ne tendait pas à montrer des résultats quantifiables de succès ou d'échec de l'aide aux investissements, mais elle visait en premier lieu à révéler les principaux points forts et faiblesses dans l'optique de la révision de la loi:

- Il est incontestable que l'aide aux investissements a contribué grandement à doter les régions de montagne d'un équipement comparable à celui du Plateau, notamment en matière d'infrastructures publiques de base³²⁾. Les possibilités financières accordées au titre de l'aide ont permis à de nombreux maîtres d'œuvre de réaliser des projets d'infrastructure indispensables planifiés depuis longtemps, d'accélérer le rythme de leur réalisation et de mener à bien certains projets nécessaires au développement. Il s'ensuit que les conditions d'habitation

³²⁾ Par infrastructures de base, on entend l'infrastructure qui comprend les installations et les équipements qui assurent à la population une offre minimale de services publics ou de modestes conditions d'habitation (écoles primaires, salubrité publique, homes pour personnes âgées et établissements médicalisés, établissements hospitaliers).

et en partie aussi l'implantation d'entreprises ont été améliorées dans les régions de montagne, qui bénéficient aujourd'hui de conditions plus favorables pour réaliser des infrastructures de développement susceptibles de donner des impulsions à l'économie et de stimuler la croissance. Dans cette optique, la loi sur l'aide en matière d'investissements a enregistré de bons résultats. Il convient en particulier de relever que l'exode a pu être enrayer dans de larges parties des régions de montagne. De 1980 à 1990, on a observé une croissance démographique globale de 8,5 pour cent dans les 54 régions LIM (Suisse: 8 %). Ces résultats ne doivent toutefois pas faire perdre de vue qu'il subsiste dans de nombreuses communes un besoin important d'infrastructure à combler et que le dépeuplement menace encore certaines régions.

- La formation de régions et l'élaboration de vastes programmes de développement ont contribué non seulement à accroître la coopération supracommunale dans les régions de montagne, mais encore à conforter un mode de pensée et d'agir taillé à la mesure de la région. C'est ainsi que les régions en développement ont pris davantage confiance en leurs possibilités et en l'avenir. Elles forment aujourd'hui de petites entités opérationnelles aptes à assurer au mieux une collaboration supracommunale, régionale et interrégionale. Dans de nombreux cantons, elles sont devenues des partenaires importants dans le processus qui mène à la volonté et à la décision politique et ne peuvent dès lors plus être tenues à l'écart de la scène politique.
- Toutes ces régions disposent aujourd'hui de leur propre secrétariat dont le champ d'activité est étendu et varié. Les secrétariats régionaux avaient initialement pour tâche principale de collaborer à l'application de la LIM. A la longue, ils ont assumé de plus en plus des fonctions de consultation, d'animation et de promotion et participent ainsi au développement économique régional.
- La coopération interrégionale s'est améliorée au cours de ces dernières années. Diverses régions se sont mises récemment à encourager la collaboration au niveau cantonal voire intercantonal et, pour répondre à leurs besoins, à créer des réseaux de coopération interrégionale en vue de résoudre en commun des problèmes régionaux et de réaliser conjointement des projets d'utilité interrégionale³³). De plus, les régions ont institué des échanges d'idées et d'expériences dans le cadre de rencontres périodiques.
- L'obligation faite aux régions d'élaborer un programme de développement a contribué grandement à la participation accrue de la population aux objectifs communs et aux mesures nécessaires à leur réalisation. Les niveaux communaux, régionaux et privés ne se sont toutefois pas encore intégrés partout comme l'avait envisagé et l'aurait souhaité la LIM. L'harmonisation des mesures communales, régionales et privées avec les objectifs et les priorités des programmes de développement n'a pas été entièrement satisfaisante.

³³) A cet égard, il convient de mentionner par exemple le réseau de coopération «Rail Romandie Suisse centrale» qui s'occupe de la question de l'importance d'un réseau ferroviaire à voie étroite reliant le lac Léman au lac des Quatre-Cantons. Pas moins de 11 régions en développement au sens de la LIM participent à ce projet de réseau ferroviaire.

Il s'est avéré en outre que les régions n'ont pas toutes su de la même manière comment tirer pleinement parti des possibilités qu'offraient les programmes de développement de la première génération. En raison des conditions sévères fixées par la Confédération, les programmes étaient trop uniformes et ne répondaient souvent pas aux besoins spécifiques des régions. Ils étaient trop fortement axés sur le développement de l'infrastructure régionale. On a accordé une trop grande importance aux investissements dans le secteur de la construction par rapport aux mesures organisationnelles qui ne peuvent bénéficier de l'aide aux investissements. Enfin, les programmes de la première génération sont basés sur une approche unilatérale faisant prévaloir les aspects d'ordre économique. On a tenu compte trop peu des interdépendances des facteurs économiques, sociaux, culturels et écologiques.

Ces points faibles ont disparu dans une large mesure des programmes de la deuxième génération élaborés depuis la fin des années 80. Les nouvelles directives concernant le développement des régions de montagne édictées en 1989 par le DFEP confèrent aux régions une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre d'élaborer des programmes adaptés à leurs propres besoins et prennent en considération les différents facteurs économiques, sociaux, culturels et écologiques. Ainsi, les programmes de développement de la deuxième génération répondent beaucoup mieux aux exigences d'une vraie base de planification, de coordination, d'exécution et de décision pour la région et les instances supérieures³⁴).

- Les résultats sont moins positifs en ce qui concerne l'évolution de l'emploi et du bien-être ainsi que les effets sur les revenus. De nombreuses régions en développement n'ont pu combler leur retard dans ces domaines par rapport aux régions économiquement fortes.

Cette observation doit toutefois être relativisée à deux égards:

- L'aide aux investissements a permis aux sites touristiques d'étendre leur offre, d'en accroître la qualité et par là même d'améliorer leur capacité concurrentielle au niveau national et international.
- L'aide aux investissements a contribué directement ou indirectement à maintenir ou à créer des emplois. Le volume de construction de 13,3 milliards de francs induit par le cofinancement de l'aide aux investissements a permis par exemple d'occuper durant vingt ans quelque 3300 travailleurs dans le secteur de la construction³⁵). A cela s'ajoutent les emplois nécessaires à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures réalisées notamment dans les domaines de la formation, de la santé publique, des sports, des loisirs et de la culture.
- Les équipements et infrastructures ne contribuent pas tous dans la même mesure, à accroître, du point de vue de l'implantation ou de l'habitat, le pouvoir

³⁴ Cf. les Directives concernant le développement des régions de montagne (éditeur: DFEP, Berne 1989, p. 1/6).

³⁵ On admet qu'un volume de construction de quelque 200 000 francs par année est nécessaire pour occuper un travailleur dans le secteur de la construction. Un volume de construction annuel moyen de l'ordre de 665 millions de francs induit par l'aide aux investissements permet la création de quelque 3300 emplois.

d'attraction d'une région au point d'induire un développement économique et démographique. Grosso modo, on distingue deux catégories d'infrastructures. La première sert essentiellement à assurer, dans une région donnée, une infrastructure répondant à des besoins vitaux (infrastructure de base). Le but de la seconde est soit de stimuler directement la croissance et d'exploiter les potentiels régionaux en améliorant les conditions qui déterminent le développement économique, soit d'améliorer la qualité de vie et les conditions d'habitation dans la région en développant l'offre d'infrastructures (infrastructure de développement). Si l'on classe dans l'un ou l'autre de ces deux groupes les projets qui ont jusqu'ici bénéficié de l'aide, on constate que 70 pour cent de l'aide a été destinée au financement de projets concernant l'infrastructure de base³⁶). Ce résultat montre que la LIM a surtout assumé jusqu'ici des fonctions de redistribution (péréquation de la capacité financière) et n'a encouragé que dans une faible mesure des fonctions d'allocation et d'incitation. Il y a de nombreuses raisons à cela; il convient d'en citer en particulier trois:

- Les coûts de construction et d'exploitation des infrastructures dans les zones faiblement peuplées sont nettement plus élevés (coût des distances). Par exemple, les communes de moins de 200 habitants ont ainsi déboursé en moyenne plus de 6000 francs par habitant pour la réalisation d'un projet, tandis que les communes de plus de 5000 habitants n'ont dépensé qu'à peine plus de 400 francs.
 - Des efforts ont été déployés en vue d'établir une nouvelle réglementation de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La décision de supprimer les subventions fédérales allouées aux homes pour personnes âgées et aux établissements médicalisés a eu des conséquences très importantes.
 - La péréquation financière régionale est presque inexistante et peu efficiente au niveau cantonal et fédéral.
- Une étude de la répartition de l'aide aux investissements selon divers types de commune montre que 23,9 pour cent de l'aide a été allouée directement à des centres régionaux, 14,5 pour cent à des communes suburbaines et 1,4 pour cent à des communes situées pour la plupart à proximité d'agglomérations. Les moyens financiers restants ont été attribués pour 10,7 pour cent aux communes touristiques et pour 49,5 pour cent aux autres communes des régions de montagne d'autre part. Si l'on établit un rapport avec le nombre de communes de chaque type, on observe une certaine concentration des moyens en faveur des communes urbaines et suburbaines.
- A cet égard, le résultat est moins positif si l'on voit à quelles fins ont été utilisés les moyens financiers de l'aide aux investissements (graphique 4). On peut aisément comprendre que les petites communes périphériques à vocation agricole, démographiquement et financièrement faibles, ont investi plus de 80 pour cent de l'aide obtenue pour améliorer leur infrastructure de base. Compte tenu de leur faible capacité financière, elles n'ont qu'une petite marge de manœuvre pour choisir les projets à réaliser. Il n'est toutefois pas non plus

³⁶) Par exemple l'approvisionnement en eau, les canalisations, les établissements hospitaliers, les homes pour personnes âgées, les routes, les écoles primaires, etc.

heureux que les autres communes, dont certaines sont démographiquement et financièrement fortes, aient utilisé l'aide principalement pour réaliser des projets de même nature au lieu de l'affecter à des équipements infrastructuraux propres à donner des impulsions à la croissance et au développement (infrastructure de développement).

- La Confédération, les cantons et les communes participent à l'application de l'aide aux investissements. Les demandes d'aide passent donc par toutes ces instances. Cette réglementation a donné entière satisfaction dans la phase initiale de l'application de la LIM lorsqu'il s'est agi d'élaborer une pratique commune. Toutes les instances concernées ayant acquis désormais une expérience suffisante et la pratique ayant été consolidée, la procédure d'application est de plus en plus considérée comme étant trop onéreuse, laborieuse et peu adaptée aux besoins. La plupart des instances concernées demandent une décentralisation et une simplification de l'application, sans que la Confédération renonce pour autant à ses engagements financiers.
- Le large éventail des tâches et des activités assumées par les organes chargés du développement régional est un élément positif. Alors qu'au cours des premières années, les régions avaient surtout axé l'aide sur des infrastructures du secteur de la construction, deux faits survenus durant la seconde moitié des années 80 ont entraîné un changement de cap. A cet égard, il faut tout d'abord mentionner les résultats du PNR 5 qui soulignent l'importance des aspects écologiques et socio-culturels pour le développement régional. Il convient ensuite de citer les directives du DFEP concernant la deuxième génération des programmes régionaux de développement. Ces nouveaux programmes montrent qu'il y a aujourd'hui sans exception une prise de conscience importante du développement autonome et de l'intégration de l'environnement dans la politique régionale.

214 Motifs spécifiques de la révision de la loi

Outre les nouvelles conditions économiques de la politique régionale, diverses réglementations légales en vigueur parlent en faveur d'une révision de la LIM. Les principales dispositions sont commentées ci-après de façon plus détaillée:

- La LIM a été conçue à une époque de forte croissance économique. Une cause essentielle de l'exode rural fut l'écart important de prospérité qui s'accroissait progressivement en dépit de la forte croissance de notre économie nationale. Non seulement l'importance du gâteau à partager, mais encore une répartition équilibrée entre les régions furent considérées comme des facteurs déterminants de la prospérité générale³⁷⁾. C'est pourquoi la LIM en vigueur met l'accent sur des objectifs de répartition plutôt que sur des fonctions d'allocation, qui tendent à améliorer la compétitivité régionale ou la prospérité économique générale. Cela ressort également du champ d'application matériel qui est par trop axé sur l'infrastructure traditionnelle. Les nouveaux besoins découlant des

³⁷⁾ Cf. message du 16 mai 1973 concernant l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (FF 1973 I 1534).

mutations technologiques et des conditions fluctuantes de l'économie ne sont pas pris suffisamment en considération.

- Dans la LIM actuelle, les aspects financiers (situation financière du maître d'œuvre, épuisement des autres moyens de financement) revêtent une grande importance pour le choix et l'appréciation des projets à encourager³⁸). L'importance des projets d'infrastructure pour l'économie et la politique de développement, l'état de la péréquation des charges et des profits ainsi que l'accomplissement efficace des tâches sont pris en compte dans le processus de décision uniquement pour fixer les conditions³⁹). Cette conception de la LIM fondée sur des considérations d'ordre financier, du fait de ses objectifs de répartition, empêche de concentrer l'aide sur des projets particulièrement importants pour la politique de développement. Si un requérant peut apporter la preuve d'une insuffisance financière, la réglementation actuelle ne permet pas de refuser sa demande pour le motif que son projet n'est pas important pour la politique de développement. Une telle manière de procéder n'obéit pas non plus à l'esprit de la loi en vigueur.
- L'aide aux investissements est allouée à des projets individuels. C'est pourquoi les maîtres d'œuvre de projets d'infrastructure sont peu enclins à profiter des effets de synergie résultant de la réalisation commune de projets. Les moyens d'encouragement ont en général été engagés, du point de vue spatial et matériel, de façon plutôt ponctuelle et très dispersée. La coordination de divers projets en vue de mettre mieux à profit leurs interdépendances est difficile.
- Ces effets sont encore amplifiés, la plupart des régions ne disposant pas d'une péréquation régionale des charges et des profits qui fonctionne bien. Nombre de cantons et de régions doivent dès lors veiller à ce que toutes les communes, si possible, puissent bénéficier de l'aide aux investissements. Il s'ensuit une importante dispersion des demandes dans les régions de montagne en dépit d'une certaine concentration des moyens alloués en faveur des centres. Plus de 75 pour cent de tous les projets encouragés au titre de l'aide sont des installations purement communales. Seuls 25 pour cent des ouvrages concernent des projets intercommunaux, partiellement régionaux voire régionaux. Cette situation est aussi due au fait que la LIM ne prévoit pas d'encourager en priorité des projets intercommunaux.
- Bien que les programmes régionaux de développement indiquent des priorités et des objectifs concrets, on en tient peu compte lors de l'élaboration des programmes d'investissement. Malgré les efforts des secrétariats régionaux pour les contrôler et les pondérer en fonction des objectifs des projets de développement, les programmes d'investissement reflètent en général les besoins et les désirs formulés au moment de leur élaboration par les maîtres d'œuvre de projets publics. De ce fait, les programmes d'investissement

³⁸) Le chapitre troisième (art. 15 s.) de la LIM actuelle règle l'application de l'aide aux investissements. Selon l'article 15, la Confédération peut se charger du financement complémentaire de projets d'infrastructure à condition que leur réalisation (financement) ne puisse être assurée autrement. L'article 18 requiert en outre que celui qui sollicite une aide aux investissements doit apporter la preuve que les autres moyens de financement sont épuisés.

³⁹) Cf. article 21 LIM et article 26 OLIM.

constituent, dans la plupart des cas, une vue d'ensemble des infrastructures souhaitées par les communes et les autres promoteurs de projets (listes de desiderata) plutôt que des instruments d'exécution axés sur les objectifs.

- Les objectifs et les priorités des programmes de développement ne sont souvent pas pris suffisamment en considération lors des décisions concernant la réalisation. Ces décisions sont surtout prises sur la base de considérations politiques et financières et de contraintes matérielles ou de besoins. En ce qui concerne la décision de réalisation, on accorde généralement trop d'importance à des aspects tels que l'unanimité politique ou les possibilités de financement par le truchement des prestations fédérales et cantonales. L'effet d'entraînement ne doit donc pas être sous-estimé pour ce qui est de la LIM⁴⁰). Les programmes de développement n'ayant pas un caractère obligatoire du point de vue juridique et leur importance politique étant plutôt minime, les régions ne peuvent guère infléchir, dans le sens des objectifs les programmes d'investissement et les décisions des maîtres d'œuvre concernant la réalisation des projets.
- En dépit des améliorations apportées au cours de ces dernières années, l'application de l'aide incombant à la Confédération, aux cantons et aux régions demeure trop complexe, lente et laborieuse, notamment parce que les dispositions d'exécution de la Confédération et des cantons sont détaillées et restrictives. Les cantons et les régions pourraient mieux adapter l'application de l'aide aux besoins et aux désirs de leur population s'ils disposaient d'une plus grande latitude à cet effet.
- A l'instar de la plupart des subventions, l'aide aux investissements est accordée en pourcentage des coûts à prendre en compte. Cette façon de faire n'incite guère les maîtres d'œuvre à limiter le coût des projets, car les économies réalisées entraînent directement une réduction des subventions et de l'aide aux investissements.
- La loi actuelle ne prévoit une analyse périodique de l'efficacité pas plus au niveau fédéral que cantonal ou régional. Les directives concernant le développement des régions de montagne ne requiert qu'un modeste «contrôle de l'efficacité» sous la forme d'un simple bilan des réalisations⁴¹) à établir lors du remaniement des programmes d'investissement et des programmes de développement.
- La LIM ne contient aucune disposition clairement définie susceptible de promouvoir et de subventionner directement les secrétariats régionaux et leurs activités. De telles prestations sont fournies au titre de «l'élaboration de

⁴⁰) Il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure le dégrèvement financier par l'octroi de prêts d'aide aux investissements a permis aux communes d'intensifier leurs efforts de développement dans d'autres domaines ne figurant pas dans le champ d'application à raison de la matière. A maintes reprises, des arguments de cette nature ont été avancés pour justifier la nécessité de l'octroi d'un prêt d'aide aux investissements pour réaliser un projet d'infrastructure de base.

⁴¹) Les programmes d'investissement sont examinés uniquement pour déterminer quels projets ont été réalisés durant la période considérée, quels sont ceux qui ne l'ont pas été et pour quelles raisons.

programmes régionaux de développement et de la préparation de leur réalisation». De même, il n'est pas non plus prévu d'accorder une aide pour encourager la coopération interrégionale.

215 Grandes lignes de la nouvelle loi sur l'aide aux investissements

Les résultats de l'appréciation critique ont permis de définir les orientations fondamentales d'une révision de la loi sur l'aide en matière d'investissements.

1. La LIM, essentiellement axée jusqu'ici sur des objectifs de répartition, doit progressivement être orientée vers des objectifs d'efficacité et d'allocation. L'accent ne doit plus être mis sur la péréquation, mais sur des buts qui tendent à améliorer les conditions régionales de développement et par là même contribuent à ce que les régions puissent mieux s'affirmer face à la concurrence accrue au niveau national et international. C'est là le moyen de mener une politique de développement active et prévoyante.

L'objectif de redistribution doit être réalisé par le biais de la péréquation financière fédérale et cantonale ainsi que par une péréquation régionale des charges et des profits apte à fonctionner. Cette exigence se recoupe aussi avec les résultats de l'expertise concernant les aides financières et les indemnités allouées par la Confédération aux cantons, qui a été réalisée sur mandat de l'Administration fédérale des finances et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Dans cette expertise, on considère que l'imbrication des objectifs d'efficacité et de redistribution est l'une des principales lacunes du système actuel de transfert et, de ce fait, on demande de séparer les aides financières et les indemnités de l'indice de la capacité financière et d'augmenter les parts cantonales dépendant de la capacité financière aux recettes de la Confédération. Les aides financières et les indemnités, dont font partie les prestations prévues dans la LIM, doivent servir avant tout de mesures d'orientation. La péréquation de la capacité financière devrait en outre être assurée par le renforcement de la péréquation financière qui n'est pas destinée à des fins déterminées⁴².

2. Les mécanismes d'encouragement de la LIM doivent être renforcés et aménagés de manière à inciter les régions à réaliser en premier lieu les infrastructures nécessaires en vue d'améliorer leur compétitivité et d'exploiter pleinement leurs potentiels. Les moyens limités de l'aide aux investissements doivent être engagés efficacement, en les concentrant du point de vue géographique et matériel, dans le sens des objectifs et des priorités du programme de développement. Outre les projets isolés, les programmes d'infrastructures doivent bénéficier d'une aide accrue. Les aides ne sont pas prévues pour faciliter «après coup» le financement de projets qui se trouvent déjà dans la phase de réalisation, elles doivent contribuer à planifier et à réaliser de nouvelles infrastructures de développement.

3. Les tâches d'exécution doivent être confiées aux cantons et aux régions, sans que la Confédération renonce pour autant à ses engagements financiers. Dans le

⁴²) Op. cit., p. 3.

même temps, il y a lieu de simplifier et de rationaliser l'exécution ainsi que de renforcer l'autocontrôle (contrôle de l'efficacité) au niveau cantonal et régional.

4. Les régions et leurs organismes, petites entités opérationnelles et partenaires importants de la politique régionale pour la Confédération et les cantons, doivent bénéficier d'une couverture juridique et financière. Il convient en même temps de donner davantage d'importance aux programmes de développement dans la politique d'aide aux régions et de renforcer leur rôle d'instrument d'exécution et de coordination et de base de décision pour l'appréciation des demandes d'aide aux investissements.

5. La coopération interrégionale doit continuer d'être encouragée.

216 Nécessité d'une révision totale

Les modifications matérielles et formelles nécessaires à la mise en application des points essentiels de la révision de la loi actuelle sont d'une telle ampleur et d'une telle importance fondamentale qu'elles ne peuvent être apportées tout simplement en adaptant ou en complétant les dispositions. C'est pourquoi il est indiqué de remanier entièrement la loi quant à la forme et au fond.

217 Commentaires article par article

217.1 Dispositions générales

Article premier But

Le but de la loi actuelle sur l'aide en matière d'investissements, qui est défini d'une manière très générale, consiste à «améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne par l'octroi d'une aide aux investissements dans des projets d'équipement».

Le nouveau projet de loi définit ce but de manière plus concrète.

Du point de vue économique, la nouvelle LIM est axée davantage sur la gestion des impératifs à venir et sur l'amélioration de l'efficacité de l'allocation de l'aide. L'aide aux investissements doit aider les régions à réaliser les projets d'infrastructures qui contribuent directement ou indirectement à améliorer les conditions déterminant leur compétitivité (let. a)⁴³⁾ et à mieux exploiter leurs potentiels spécifiques, tels que l'eau, le bois, le climat et le paysage (let. b). Il s'agit donc d'améliorer les atouts économiques des régions pour leur permettre de mieux s'affirmer dans une concurrence toujours plus vive au niveau national et international et d'avoir ainsi leur part à la croissance économique.

⁴³⁾ Au nombre de ces conditions, citons par exemple:

- l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée;
- une offre suffisante de terrain viabilisé et avantageux pour l'industrie, l'artisanat et la construction;
- l'ampleur et la qualité de l'offre de services publics dans les domaines des télécommunications, des transports et de la formation;
- l'attrait résidentiel et la qualité de la vie (activités culturelles et sportives, possibilités de loisirs).

Du point de vue politique, la finalité de la loi est de maintenir un peuplement décentralisé et de sauvegarder l'identité et la diversité socioculturelles des régions de montagne (let. c).

Tout en poursuivant les buts de développement économique et démographique, il convient de veiller à ce que le processus aille dans le sens d'un «développement durable»⁴⁴⁾, c'est-à-dire en accord avec les impératifs écologiques, sociaux et économiques, qui ne se limitent pas à la nature et à l'environnement, mais englobent l'être humain et le contexte social dans lequel il s'inscrit (let. d).

Vu les exigences croissantes posées aux équipements d'infrastructure et aux communes, il devient toujours plus difficile pour ces dernières et pour les régions de proposer à leur population une offre complète et qualifiée de prestations publiques sans appui extérieur. Aussi les solutions supracommunales, infrarégionales, voire interrégionales, couplées avec une péréquation équitable des charges et des avantages, joueront-elles à l'avenir un rôle qui ira grandissant. Il faut donc que la nouvelle LIM encourage aussi ce type d'efforts visant à resserrer la coopération entre communes, sous-régions et régions (let. e).

Toutes les mesures que prévoit la nouvelle LIM doivent certes être ordonnées à cette finalité, mais cela ne suffit pas pour réaliser les objectifs ambitieux que la loi assigne à la politique régionale. D'autres conditions sont nécessaires pour y parvenir, comme des mesures d'appoint⁴⁵⁾ ainsi que la volonté, à tous les niveaux politiques, de travailler ensemble à la réalisation de buts communs.

Art. 2 Champ d'application territorial

Selon l'article 2 de la loi actuelle, les régions de montagne comprennent les régions dont la majeure partie est située dans le territoire circonscrit par le cadastre de la production animale. Une région satisfait à cette condition lorsque plus de 50 pour cent de sa surface et au moins 20 pour cent de sa population se trouvent dans ce territoire. La Confédération reconnaît aujourd'hui 54 régions en développement (voir carte).

On peut admettre que la formation des régions au sens de la loi sur l'aide aux investissements est aujourd'hui arrivée à son terme. Bien que toutes les régions ne répondent pas de façon optimale au sévère critère de l'unité fonctionnelle, la délimitation en vigueur a fait ses preuves pour une politique d'aide s'appliquant à des zones de dimension restreinte. Cela tient en grande partie au fait qu'il ne s'agit pas de zones délimitées de manière abstraite, mais de régions institutionnalisées, qui ont leur vie propre. En élaborant leur programme de développement et leur programme d'investissement, en créant leur secrétariat régional et en donnant

⁴⁴⁾ Cf. OFEFP, Comité interdépartemental de Rio (CIRio), Eléments pour un concept de développement durable, Base de discussion pour la mise en œuvre, avril 1995.

⁴⁵⁾ Citons ici à titre d'exemple:

- la LF encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne (RS 901.2);
- la LF sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12);
- l'AF du 8 mars 1995 concernant l'encouragement des activités de coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II pour la période de 1995 à 1999.

corps à toute une série d'autres mesures, celles-ci ont déjà fourni des prestations notables sur le plan régional.

Les 54 régions en développement qui constituent les régions de montagne actuelles ont de plus en plus évolué, ces dernières années, dans le sens d'une «communauté suprarégionale». Elles ont pris toute une série de mesures organisationnelles et institutionnelles tendant à faire progresser cette «intégration». On mentionnera dans ce contexte:

- l'institution de rencontres périodiques de tous les secrétariats régionaux pour des échanges de vues et d'expérience;
- la représentation des intérêts des régions de montagne à l'égard de l'extérieur, qui a de plus en plus un caractère de représentation commune;
- le traitement en commun de problèmes et de questions de portée nationale;
- la mise en place de réseaux de coopération en vue de dégager des solutions communes à certains problèmes suprarégionaux.

Ces développements positifs doivent être pris en considération pour déterminer le champ d'application territorial. La capacité de fonctionnement des régions, leur identification croissante à l'entité territoriale «régions de montagne», leur disposition à coopérer entre elles, constituent des avantages dont il faut continuer de tirer profit. Il s'agit d'avantages importants non seulement pour assurer la continuité de l'aide aux régions de montagne et renforcer encore les «régions de montagne» en tant qu'entité, mais également sous l'angle de la délégation, aux cantons et aux régions, de l'exécution de la politique d'aide aux petites entités régionales. Il importe aussi, dans ce contexte, que la LIM ne soutienne pas seulement des projets d'infrastructures. Par-delà les aides financières accordées aux organismes de développement régional et l'élaboration des programmes de développement, il s'agit en effet de promouvoir l'identité politique de ces régions et d'analyser les éléments qui font leurs forces et leurs faiblesses. Ces aspects ont été jugés particulièrement importants lors de l'analyse des problèmes régionaux effectuée dans le cadre du programme national de recherche «Problèmes régionaux en Suisse» (PNR 5)⁴⁶.

Comme le montrent les études les plus récentes, on peut en outre partir de l'idée qu'il n'est plus possible, à quelques exceptions près, d'observer des exemples de disparité clairement définis, même à l'intérieur des régions de montagne, ce qui devrait rendre nettement plus difficile la détermination d'un nouveau champ d'application territorial. Dans les conditions telles qu'elles se présentent, une telle redéfinition aboutirait tout au plus à un nouveau fractionnement de la communauté suprarégionale que forment de plus en plus les régions de montagne.

Pour les motifs qui viennent d'être exposés, il se révèle judicieux, du point de vue de la politique régionale, que les 54 régions en développement reconnues à ce jour par la Confédération soient intégrées dans la loi (la liste des régions et communes se trouve en annexe). Aux termes du 1^{er}alinéa de l'article 2, le territoire couvert par ces régions doit être reconnu comme le périmètre des «régions de montagne» et constituer de ce fait le champ d'application territorial de la nouvelle LIM. Précisons toutefois que les régions de montagne ainsi définies dans la loi doivent

⁴⁶ Op. cit., p. 61.

être comprises comme une «zone de développement potentiel». Ce qui signifie que des projets pourraient être soutenus en principe dans n'importe laquelle des régions, mais que cette possibilité ne saurait simplement découler de l'appartenance aux régions de montagne et qu'il n'existera pas le moindre automatisme dans l'allocation des contributions. Les moyens libérés ne doivent pas, comme ce fut le cas jusqu'ici, être engagés en fonction de l'étendue du territoire (superficie de la région), du nombre d'habitants et du besoin d'aide de la région, mais plutôt en fonction des exigences de la politique de développement, selon des critères objectifs et des critères d'efficacité, sur la base des projets de développement et des programmes d'action pluriannuels (cf. art. 17 et 18). Par ailleurs, le maintien de la délimitation des régions de montagne se justifie bien que l'on abandonne progressivement l'objectif de répartition au profit des objectifs d'efficacité et d'allocation. Ce qui fait passer la dimension spatiale au second plan par rapport aux exigences de fait et de contenu.

Bien que la régionalisation soit en principe terminée, il n'est pas complètement exclu que des modifications soient apportées au périmètre des régions de montagne. C'est pourquoi il faut trouver une réglementation qui permette de procéder rapidement à de petites modifications territoriales, sans entraîner de complications bureaucratiques ni nécessiter une révision de la loi.

C'est le but du 2^e alinéa, qui donne au Conseil fédéral la compétence d'autoriser des modifications mineures à la demande d'un canton. Au 3^e alinéa, la lettre a spécifie que ces adaptations peuvent prendre la forme d'une fusion de communes situées dans le périmètre des régions de montagne avec d'autres qui n'en font pas partie; la lettre b prévoit la possibilité d'intégrer ultérieurement des communes à une région mentionnée dans l'annexe de la loi. Ces modifications doivent par ailleurs satisfaire aux restrictions énoncées au 1^{er} alinéa de l'article 3. Selon cette disposition, ces adaptations ne sont possibles que s'il existe entre une région et les communes désirant en faire partie des liens géographiques et économiques étroits et la volonté, de part et d'autre, d'assumer conjointement une part des tâches qui leur incombent.

Lorsque des communes quittent une région, la réduction du périmètre couvert par la loi ne pose pas de problème. Ces communes perdent simplement leur statut de membre de l'organisme de développement régional (art. 16) et ne se proposent plus de résoudre leurs tâches en collaboration avec les autres communes de la région (art. 3, 1^{er} al., let. b). Il va sans dire que cette décision les exclut des régions de montagne au sens de la loi.

Art. 3 Régions

La constitution de la région en tant que support de développement et niveau opérationnel intermédiaire entre le canton et la commune s'est révélée être un succès dans la politique mise en œuvre jusqu'ici en faveur des régions de montagne. Il convient donc de s'en tenir à l'avenir à cette approche qui a fait ses preuves.

Le 1^{er} alinéa de cet article énonce les conditions auxquelles doit satisfaire une région (ou un groupe de communes) pour pouvoir être reconnue comme une région au sens de la loi, c'est-à-dire comme une entité territoriale à l'intérieur de

Carte

Les régions de montagne Suisse selon la loi sur l'aide aux investissements (LIM)
Champ d'application territorial selon art. 2 LIM



Source: OFIANT, Division de la politique régionale

laquelle l'économie doit être promue de manière globale. Ces critères sont le groupement de communes, les liens géographiques et économiques étroits qui les unissent (let. a) et leur volonté de réaliser ensemble une partie des tâches qui leur incombent (let. b). Ce dernier critère montre bien qu'une région ne saurait être un support de développement que si son existence répond à une volonté politique de toute sa population et qu'il existe une volonté d'assumer les tâches de développement par-delà les limites des communes.

Le 2^e alinéa dispose que les cantons et les communes peuvent en principe déterminer la composition des régions et modifier leur délimitation à l'intérieur du périmètre des régions de montagne. Cette réglementation s'appliquera notamment lors de la fusion de communes de montagne et du regroupement de régions existantes en unités plus importantes. La perte démographique qu'ont subie, dans le passé, nombre de communes de montagne incite de plus en plus à douter de leur fonctionnalité. C'est pourquoi plusieurs cantons se sont déjà efforcés, en encourageant de manière judicieuse les fusions de communes, de recréer des unités rassemblant une population suffisante et disposant des moyens financiers nécessaires pour retrouver leur autonomie dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent. Vu l'évolution des conditions générales et les tendances économiques actuelles, il faut s'attendre en outre à voir les régions de montagne affrontées à de nouveaux défis et, peut-être, amenées tôt ou tard à devoir modifier leur composition territoriale. C'est une éventualité qu'il convient de prendre en compte si l'on considère notamment la mobilité de la situation actuelle, le développement rapide du marché intérieur européen et les incertitudes liées aux répercussions des projets nationaux sur les régions.

217.2 Aide aux investissements

Art. 4 Principe

Selon la législation en vigueur, l'aide aux investissements consiste à accorder, à procurer ou à cautionner des prêts à des conditions plus favorables que celles qui sont usuelles sur le marché et, s'il le faut, à assumer la charge de l'intérêt (art. 16, 1^{er} al.).

L'octroi d'aides aux investissements sous la forme de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel a jusqu'ici donné entière satisfaction. A l'actif de cette aide, il convient en particulier de relever qu'elle implique une certaine obligation de prestation de la part du bénéficiaire. Le preneur de prêt est responsable du remboursement du capital qui a été mis à sa disposition. De plus, le prêt est la formule qui correspond le mieux à la solution choisie pour le financement de l'aide, à savoir celle du fonds d'aide aux investissements. D'après l'expérience des cantons et des régions, les prêts octroyés à des conditions préférentielles ou sans intérêt sont en dernière analyse les incitations les plus efficaces.

Ces mêmes milieux voient par contre dans les contributions au service de l'intérêt un mécanisme moins profitable, du fait que le capital n'est dans ce cas de figure plus avancé par la Confédération, mais par des banques auprès desquelles le bénéficiaire doit entreprendre des démarches par lui-même. De plus, les contributions à la charge de l'intérêt sont octroyées «à fonds perdu»; autrement dit, elles

ne doivent pas être remboursées et constituent autant de ponctions cumulées sur le fonds d'aide aux investissements.

Le cautionnement s'est pour sa part révélé être un instrument sans attrait et inadapté au développement des infrastructures. C'est particulièrement vrai lorsque des communes ou d'autres collectivités de droit public sont les promoteurs des projets d'infrastructure. Mais on ne relève pas non plus un grand besoin de cautionnement chez les promoteurs privés soutenant des infrastructures publiques. Cette situation tient au fait que le secteur privé réalise ou exploite des installations ou équipements d'intérêt public, ce qui fait qu'ils sont cofinancés par les pouvoirs publics. Cette aide prend le plus souvent la forme d'une couverture de déficit partielle ou totale, d'une participation au capital ou du versement de subventions annuelles permettant d'assurer le financement auprès des banques sans recourir au cautionnement. Il n'est dès lors pas étonnant que cette forme d'aide ait été octroyée une seule fois durant les vingt années d'application de la LIM.

Vu ces expériences, l'aide aux investissements ne sera à l'avenir octroyée que sous la forme de prêts. Cette restriction est également nécessaire dans l'optique de la garantie et de la pérennité du fonds d'aide aux investissements.

A l'instar de la législation en vigueur, la nouvelle loi ne prévoit aucun droit de principe à l'obtention de l'aide aux investissements.

Comme jusqu'ici, toutes les formes de collectivités de droit public et de corporations de droit privé ainsi que les sociétés et organisations privées et les particuliers peuvent bénéficier de l'aide aux investissements pour autant que leur activité aille dans le sens de la loi. L'organisme de développement régional peut bénéficier de l'aide lorsqu'il se fait lui-même promoteur d'un équipement d'infrastructure pour mettre en place une solution qui profite à l'ensemble de la région. Les régions de Thal et de Surselva constituent un bon exemple de cette pratique: elles sont responsables respectivement de l'approvisionnement en gaz naturel et de l'élimination des déchets à l'échelle de la région. Les cantons sont en revanche exclus du cercle des bénéficiaires. Ils ne sauraient être à la fois les autorités qui décident de l'octroi de l'aide et les bénéficiaires de cette aide même lorsque, du fait de l'exiguïté de leur territoire, ils se confondent en tout ou en partie avec la région et assument de ce fait des tâches régionales.

L'aide aux investissements sera octroyée sous la forme d'un montant forfaitaire, à savoir d'un montant fixe qui sera versé même si le projet est réalisé à un moindre coût que prévu à l'origine. Le bénéfice des économies effectuées dans le cadre de la réalisation d'un projet va au promoteur du projet. Cette pratique est destinée à inciter le promoteur à réaliser le projet au meilleur coût possible. Cette option peut permettre de réaliser des gains de rentabilité par rapport au système actuel qui se fonde sur les coûts. Mais il faut aussi, par des mesures appropriées, éviter que les promoteurs ne cherchent à bénéficier d'une aide plus importante en gonflant les devis ou par d'autres moyens. Les mesures en question pourraient entre autres consister à exiger une participation minimale du promoteur pour tout projet ou à fixer le montant du prêt d'aide aux investissements en fonction de valeurs standard ou de l'expérience acquise dans les projets analogues. En outre, les dispositions pénales et les sanctions administratives prévues par la loi fédérale

du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu, RS 616.1) offrent aussi une certaine protection contre ce genre d'abus.

A l'occasion de la révision, il convient en outre d'abandonner également la limitation de l'aide à 25 pour cent du coût total prévue par la loi en vigueur pour donner une assise plus solide aux mécanismes incitatifs de la LIM. L'abrogation du plafonnement est une condition importante de la politique d'encouragement active et prévoyante à laquelle vise la nouvelle orientation. Car ce n'est qu'ainsi que les cantons auront la possibilité de prévoir, dans les cas concrets, l'aide nécessaire pour permettre à un projet ou un programme d'infrastructure de voir le jour. L'expérience nous montre à ce propos que, dans certaines circonstances, l'aide nécessaire dépasse le cadre des possibilités offertes par le droit en vigueur.

Une telle latitude se défend sans réserve étant donné que la loi comporte des éléments de contrôle permettant de prévenir d'éventuels abus. Parmi ces éléments, mentionnons

- la prise en compte de prestations financières découlant d'autres actes législatifs dans la détermination du montant forfaitaire (art. 8, 1^{er} al.);
- le plafonnement des limites cantonales d'octroi de l'aide (art. 8, 2^e al.);
- l'obligation faite aux cantons de verser une prestation financière équivalente à celle de la Confédération (art. 9);
- l'obligation qu'ont les cantons, à des fins de contrôle de l'exécution, de présenter tous les quatre ans un rapport à la Confédération (art. 23, 2^e al.).

Art. 5 Conditions

L'aide aux investissements est une aide financière qui doit permettre aux régions d'atteindre les buts fixés par le programme de développement conformément aux priorités à raison du lieu et de la matière indiquées dans le programme d'action pluriannuel. L'existence de ces instruments de planification et de coordination est la condition première de l'octroi de l'aide aux investissements. Pour toutes les parties prenantes, ils constituent le cœur des bases décisionnelles et représentent un outil de planification et de coordination efficace à l'usage de l'organisme de développement régional.

Le nouveau texte n'apporte aucune modification à la réglementation en vigueur pour ce qui est de l'adéquation des projets ou programmes d'infrastructures aux buts du programme de développement. Seuls les projets conformes au programme de développement peuvent bénéficier de l'aide aux investissements.

Art. 6 Projets et programmes donnant lieu à une aide

A l'instar de la LIM en vigueur, la nouvelle loi a pour vocation de faciliter le financement de projets d'infrastructure dans les régions de montagne. Comme auparavant, la notion d'infrastructure est ici prise dans une acception élargie⁴⁷⁾. Elle ne se borne pas aux installations destinées à doter une région d'équipements et de services publics, mais comprend aussi certains équipements favorables au développement du tourisme.

⁴⁷⁾ Cf. message du 16 mai 1973 concernant la loi sur l'aide en matière d'investissements (FF 1973 I 1552).

Afin d'améliorer la rentabilité des moyens mobilisés et de découpler les objectifs de redistribution et d'incitation, la nouvelle loi fait néanmoins intervenir, par rapport à la loi en vigueur, certaines modifications et déplacements du centre de gravité dans le champ d'application matériel.

1. L'aide aux investissements sera peu à peu réservée aux projets touchant le domaine des infrastructures porteuses de développement compte tenu des progrès du nouveau régime de péréquation financière de la Confédération. On entend ici les projets qui font progresser l'attrait de la région pour les implantations ou y améliorent la compétitivité des exploitations des secteurs de l'industrie, des arts et métiers, des services et du tourisme, les projets qui revalorisent les conditions de vie et la qualité de l'habitat dans la région et contribuent à préserver ou à soutenir son identité et sa diversité socio-culturelles et politiques.

2. Il convient d'autre part de renoncer progressivement au soutien des projets d'infrastructures de base. Toutefois, le retard de certaines communes et sous-régions en matière d'équipement de base demeurant considérable dans de nombreuses régions de montagne, cette restriction, surtout pour des entités financièrement faibles, ne doit se faire que dans la mesure où le financement de ces projets est assuré par une péréquation financière remodelée. Le programme d'action pluriannuel (art. 18) doit indiquer les communes et sous-régions qui dépendent encore d'une aide aux investissements pour l'entretien, la modernisation ou le développement de leurs infrastructures de base.

L'expérience a montré qu'il est extrêmement difficile de tracer une ligne de partage claire entre les projets concernant les infrastructures de base et les autres. On peut ranger divers équipements d'infrastructure dans l'une ou l'autre des catégories selon le but qui leur est assigné. Ainsi, les installations de salubrité publique font généralement partie du domaine des infrastructures de base. Mais lorsqu'elles sont construites en rapport avec l'équipement d'un terrain destiné à la construction, à l'industrie ou à l'artisanat, elles sont considérées comme des infrastructures de développement. On retrouve dans d'autres domaines des problèmes analogues concernant l'attribution des projets à une catégorie déterminée, notamment ceux de la formation et de la santé. Alors qu'une école élémentaire et un hôpital général servent à couvrir les besoins de base en matière d'infrastructures, un internat ou une clinique spécialisée (sanatorium) exploitent à fond les potentiels régionaux et impriment des impulsions agissant directement sur la croissance.

Vu les difficultés inhérentes à la définition de limites, l'application pratique appelle une solution souple à dégager de pair avec les cantons et les régions.

3. A côté des projets, les programmes d'infrastructure doivent aussi pouvoir bénéficier de l'aide aux investissements. Le but de cette nouvelle approche est de concentrer, des points de vues matériel et territorial, les moyens disponibles pour l'aide aux investissements et de mieux exploiter les effets de synergie entre les différents projets d'infrastructure.

4. Du fait de leur topographie, leur paysage et leur climat, les régions de montagne jouissent par rapport aux régions de plaine de nombreux avantages pour l'implantation d'infrastructures suprarégionales. C'est pourquoi l'aide aux investissements doit s'ouvrir aux infrastructures suprarégionales. Elle doit aussi

profiter à des projets qui ne servent pas seulement à la population locale, mais également à celle d'autres régions.

5. Le concept de «projet» ne doit pas rester limité aux projets de construction, mais comprendre aussi les mutations de propriété, pour autant qu'elles soient associées à un changement de fonction allant dans le sens des buts fixés par la loi. De même, l'achat de terrain en vue d'une activité industrielle ou artisanale ne devrait pas être exclu de l'aide lorsqu'il est opéré par des collectivités publiques et que le terrain est rapidement équipé et dévolu à l'usage qui lui est destiné.

Art. 7 Conditions et charges particulières

Les conditions et charges particulières ont pour but de favoriser un comportement particulier, de sanctionner certains privilèges ou d'empêcher d'éventuels abus. Citons quelques exemples pour illustrer le propos:

- Lorsque le maître d'œuvre d'un projet d'infrastructures est une coopérative ou une société privée, il devrait être exclu que les gains soient répartis et que les apports de fonds soient remboursés, cela aussi longtemps que l'exploitation bénéficie d'un prêt de la Confédération sans intérêt ou à un taux d'intérêt favorable.
- Pour les infrastructures mises en place dans des localités qui sont des centres régionaux, les communes voisines qui bénéficient également des infrastructures en question sont appelées à participer au financement dans les limites de leurs possibilités. En contrepartie, il conviendrait toutefois de leur octroyer le droit d'être entendues lors de l'établissement du règlement d'exploitation et d'utilisation.
- En ce qui concerne les équipements de gymnastique et de sport, il est recommandé de faire dépendre l'aide aux investissements d'une condition, à savoir que les cours de «Jeunesse et Sport» pourront bénéficier de ces installations soit gratuitement, soit à des conditions préférentielles.
- Lorsque des programmes d'infrastructures entiers sont financés au moyen de l'aide aux investissements, il pourrait se révéler judicieux d'exiger des mesures de coordination pour la réalisation des différents volets du projet.

Art. 8 Détermination et allocation du prêt d'aide aux investissements

Selon la loi en vigueur, les cantons doivent collaborer à l'exécution alors qu'ils n'ont pas de véritable pouvoir de décision. Aux termes de l'article 24, lettre c, ils doivent examiner les demandes d'aide aux investissements et éventuellement présenter une proposition à la Confédération, laquelle décide de la suite à donner aux demandes que les cantons lui ont transmises. Au début des années 90, certaines compétences en matière de décision ont été transférées aux cantons afin de simplifier l'exécution.

La nouvelle loi sur l'aide aux investissements confère aux cantons l'entière compétence de déterminer et d'octroyer les prêts d'aide aux investissements (1^{er} al.).

L'aide aux investissements est une aide financière qui tombe sous le coup de la loi sur les subventions. Aussi l'autorité cantonale compétente pour l'exécution de l'aide aux investissements doit-elle observer les principes et dispositions qui y sont

énoncés dans tous les cas où la loi et l'ordonnance sur l'aide en matière d'investissements ne prévoient pas expressément de réglementation différente.

Aux termes de la nouvelle loi, il faut, pour déterminer le montant d'un prêt d'aide aux investissements, tenir compte de l'ensemble des prestations dont bénéficie un projet ou un programme d'infrastructures sur la base d'autres actes législatifs⁴⁸⁾. Cette disposition a pour but d'éviter les cas de surfinancement.

Pour juger des demandes d'aide aux investissements, les cantons ont la liberté d'appliquer des critères répondant à leurs besoins propres et aux options qu'ils ont retenues en matière d'aide. Ces critères vont notamment de l'importance du projet ou du programme d'infrastructures pour le développement de la région à son adéquation aux priorités matérielles et territoriales de l'aide, en passant par la situation financière du promoteur du projet et le régime de répartition des charges à l'échelle régionale.

Le 2^e alinéa donne au DFEP, sous la forme d'une délégation de compétences, le droit d'imposer aux cantons, tous les quatre ans, un plafond d'octroi de l'aide aux investissements dans les régions LIM situées sur leur territoire. Il est prévu de fixer le plafond en question par voie d'ordonnance du département. En revanche, la procédure et les critères déterminant le plafond cantonal d'octroi de l'aide seront arrêtés dans une ordonnance du Conseil fédéral (3^e al.).

Selon la pratique en vigueur, les cantons se voient déjà imposer de telles limites d'octroi de l'aide. Ces quotas sont calculés sur la base de la superficie et de la population des régions et en fonction de l'évolution de l'emploi et de la capacité financière des cantons. L'expérience montre que des quotas cantonaux déterminés sur la base des critères ainsi prédéfinis garantit aux cantons un certain maintien du statu quo et fait obstacle à une répartition des moyens plus efficace et mieux adaptée aux besoins. Dès lors, des considérations d'efficacité militeraient en faveur d'une attribution des fonds de l'aide aux investissements dans des conditions de concurrence, autrement dit en tenant compte des besoins effectifs des régions et de l'importance des projets. Ce type de procédure désavantagerait toutefois les régions faibles et de petite taille. En effet, ce sont essentiellement les grandes régions disposant d'une grande capacité financière qui sont les mieux armées pour réaliser des projets favorisant le développement régional.

Face à cette situation, la solution consiste à trouver un compromis pour fixer les limites cantonales d'octroi de l'aide, compromis qui prévoit de garantir pour chaque canton une certaine continuité en lui allouant un montant de base incompressible défini selon des critères objectifs (surface, population, rapport emplois/actifs occupés etc.). Les fonds restants seront ensuite «mis au concours» dans une procédure comparable à un appel d'offres et répartis entre les cantons en conditions de concurrence. La procédure et les critères doivent être réexaminés périodiquement et adaptés aux nouvelles conditions (par ex. au nouveau régime de péréquation financière), raison pour laquelle on a renoncé à les inscrire dans la loi.

⁴⁸⁾ Par ex. LF du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI) (RS 914.1).

Art. 9 Participation financière des cantons

Cet article régit la participation financière des cantons au financement des projets d'infrastructures que la Confédération soutient au titre de la présente loi. Il prévoit qu'un prêt d'aide aux investissements ne peut être octroyé par la Confédération que si le canton apporte une contribution équivalente au projet. Par «contribution équivalente», il faut entendre ici que le canton accorde un prêt égal à celui consenti par la Confédération, qu'il verse des contributions au service de l'intérêt qui soient de même ampleur que l'avantage découlant du taux d'intérêt préférentiel du prêt fédéral, ou qu'il verse une subvention correspondant à la valeur actuelle de cet avantage. D'éventuelles prestations versées par un canton à un autre titre peuvent être prises en compte. Cette réglementation est conforme à la pratique actuelle.

Art. 10 Taux d'intérêt

Les prêts d'aide aux investissements peuvent être consentis à un taux d'intérêt avantageux ou sans intérêt. Entre ces deux possibilités, la loi renonce expressément à établir une priorité en coupant court à toute possibilité de définir juridiquement l'une ou l'autre comme étant la règle. Les cantons doivent disposer d'une grande latitude quant à la solution qu'ils entendent retenir dans la pratique. En jouant sur les paramètres que sont le montant de l'aide, le taux d'intérêt et le délai de remboursement, ils doivent déterminer eux-mêmes dans chaque cas la formule la plus judicieuse pour assurer la réalisation d'un projet ou d'un programme d'infrastructures. Dans ce contexte, la situation financière du requérant, l'importance du projet ou du programme d'infrastructures du point de vue du développement et, au besoin, d'autres caractéristiques relatives au projet ou au promoteur seront considérées comme les critères déterminants.

Art. 11 Amortissement

La durée maximale des prêts d'aide aux investissements est de trente ans, le début de l'amortissement pouvant être repoussé de cinq ans au plus (1^{er} al.). La prolongation du délai d'attente ne devrait en principe être accordée que pour les équipements d'infrastructure dont la réalisation ou l'exploitation est assurée par un organisme privé. En règle générale, les collectivités publiques n'ont pas besoin de ce genre d'allègement supplémentaire.

Le 2^e alinéa prévoit que la durée de l'amortissement doit être fixée en fonction de la longévité de l'ouvrage. Cette disposition tend à éviter le risque financier lié à une accumulation de dettes, ce qui peut se produire lorsque les investissements nécessaires à la modernisation ou au remplacement de l'ouvrage sont financés par de nouveaux crédits avant que l'ancienne dette ne soit remboursée. Dans des cas exceptionnels dûment justifiés, on peut passer outre à cette condition.

Les collectivités publiques doivent en règle générale tenir compte des conditions d'amortissement prévues par le modèle comptable de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.

Art. 12 Rapport avec d'autres lois

L'aide aux investissements a pour but d'améliorer les conditions d'infrastructure dans l'optique du développement économique des régions de montagne. Mais la

réalisation de projets d'infrastructures peut aussi concerner d'autres lois fédérales, par exemple dans des domaines tels que la protection de l'environnement, du paysage, de la nature et du patrimoine national ainsi que l'aménagement du territoire. Lorsqu'on traite une demande d'aide aux investissements, il s'agit dans ces cas de s'assurer que le projet est conciliable avec les buts de ces législations spéciales. Il convient notamment de se garder de soutenir encore par l'octroi d'une aide aux investissements, c'est-à-dire par des fonds de la Confédération, des projets ou programmes d'infrastructures qui enfreignent déjà de telles dispositions.

L'aide aux investissements est une aide financière subsidiaire. Elle ne vise donc pas à se substituer aux sources de financement traditionnelles ou à les concurrencer, mais tend uniquement à les compléter lorsque le financement de base n'est pas suffisant ou que le financement ordinaire par le système bancaire serait trop lourd à supporter pour le promoteur. Tel est le but de la disposition du 2^e alinéa de cet article.

Art. 13 Garanties et responsabilité des cantons

Les compétences en matière d'exécution et de décision étant transmises aux cantons, ceux-ci ont la responsabilité de veiller non seulement à une utilisation rationnelle des fonds d'aide aux investissements, mais également à ce que le capital prêté soit remboursé. Dans le cas où le risque de perte semblerait trop important, le 1^{er} alinéa oblige les cantons à prendre des mesures pour que le prêt soit couvert par des garanties suffisantes. Cette précaution est notamment nécessaire lorsque des coopératives, des sociétés privées, des associations (sociétés, clubs) ou des particuliers bénéficient de l'aide aux investissements en leur qualité de promoteurs de projets d'infrastructures. La loi ne prévoit aucune prescription particulière concernant la forme de ces garanties (garantie de la commune, hypothèque, caution, garantie d'amortissement, etc.). Il incombe donc aux cantons de déterminer dans chaque cas de figure la garantie appropriée.

Le 2^e alinéa prévoit que les pertes sur prêt au titre de l'aide aux investissements seront supportées pour moitié par la Confédération et pour moitié par le canton qui a consenti le prêt. Par rapport à la pratique actuelle qui définit comme canton responsable celui du domicile du preneur de prêt, cette réglementation présente l'avantage d'éviter tout problème ou un surcroît de travail administratif en cas de changement de canton de la part d'un preneur de prêt.

Etant donné que, en sus de ces garanties légales, le canton doit souvent supporter les pertes découlant des prêts qu'il a lui-même consentis, le risque financier qu'il doit endosser est suffisant à l'inciter à prendre toutes les dispositions utiles pour éviter des pertes ou pour recouvrer le montant de la créance.

Il n'est pas exclu que surviennent des cas de rigueur extraordinaires, à savoir par exemple qu'un canton ne soit plus en mesure de faire face aux obligations découlant d'une perte. Le 3^e alinéa prévoit en l'occurrence une atténuation en ce sens que le Conseil fédéral peut réduire la responsabilité du canton ou renoncer à l'invoquer. La transmission du pouvoir de décision au Conseil fédéral et la formule «dans des cas de rigueur» expriment le caractère exceptionnel que doit revêtir une renonciation de la Confédération aux droits qui sont les siens.

Art. 14 Modalités de paiement

Cet article prévoit que le DFEP édicte des directives réglementant l'organisation et le bon déroulement du trafic des paiements. Il s'agit surtout de questions d'ordre technique et organisationnel concernant le versement et le remboursement des prêts. Etant donné que l'OFIAMT dispose déjà d'une application informatique très développée, la solution envisagée devrait permettre de mettre en place un réseau entre la Confédération et les cantons.

Art. 15 Fonds d'aide aux investissements

Le 1^{er} alinéa constitue la base juridique formelle de la dotation d'un fonds destiné à financer l'aide aux investissements, lequel a été institué en 1974 et doté d'un capital initial de 500 millions de francs. L'arrêté fédéral du 26 septembre 1984 concernant d'autres versements au fonds d'aide aux investissements s'inscrivant dans le cadre des mesures visant à renforcer la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long termes⁴⁹⁾ a donné lieu à une première augmentation de 300 millions de francs de la dotation du fonds, qui est passée alors à 800 millions de francs. Une deuxième augmentation, de 800 millions de francs cette fois-ci, a fait passer la dotation du fonds à 1,6 milliard de francs jusqu'à l'an 2000; elle a été adoptée par arrêté fédéral le 3 octobre 1991. Enfin, le délai d'approvisionnement du fonds a été repoussé de trois ans à 2003 par l'arrêté fédéral du 3 mars 1994 faisant suite au train de mesures d'assainissement de 1993. Le 21 février 1996, le Conseil fédéral a décidé de proposer aux Chambres fédérales de prolonger la durée d'approvisionnement jusqu'en l'an 2005. Dans les dix ans à venir, 70 millions de francs seront pris sur les apports de la Confédération restant dans le fonds pour financer les aides prévues par l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (cf. ch. 222).

Le remboursement des prêts, les intérêts perçus et les éventuelles prestations de garantie des cantons et de tiers (communes, particuliers etc.), qui représentent actuellement un montant total d'environ 50 à 60 millions de francs par année, sont réinjectés dans le fonds.

Avec les apports de la Confédération, les moyens qui sont ainsi versés annuellement au fonds suffiront à assurer la continuité à moyen terme de l'aide aux investissements. L'exécution de l'aide aux investissements ne devrait pas entraîner dans les années à venir de charge financière supplémentaire pour la Confédération. Après échéance de l'arrêté fédéral du 3 octobre 1991, la possibilité demeure, en cas de nécessité, d'alimenter le fonds par la voie du budget ordinaire.

217.3 Organisation et activités de la région, financement

Art. 16 Organisme de développement régional

La réalisation des projets de développement incombe à un organisme chargé du développement de toute la région et doté des organes et attributions néces-

⁴⁹⁾ Message du 6 juillet 1983 relatif à des mesures visant au renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long termes (FF 1983 III 497).

saies⁵⁰). L'expérience nous enseigne d'ores et déjà que les prestations que doit fournir l'organisme de développement régional en vertu de la loi actuelle ainsi que les tâches liées à la gestion d'une région (élaboration et réalisation des programmes de développement, examen des demandes d'aide aux investissements, tâches de coordination, activités de relations publiques etc.) sont multiples et exigeantes. C'est la raison pour laquelle, vers la fin des années 70, les régions ont commencé à créer leurs secrétariats régionaux avec le soutien de la Confédération et des cantons.

La conception de l'aide et la répartition du travail selon la nouvelle loi rendra les activités de l'organisme régional encore plus exigeantes (élaboration du programme d'action pluriannuel, instauration de mesures de surveillance de la réalisation du programme de développement, contrôle des résultats). Les compétences de cet organisme seront élargies du fait de la décentralisation de l'exécution. Pour garantir une exécution optimale, il paraît donc utile que la nouvelle loi prévoie l'institution des organismes de développement régional (secrétariats régionaux).

Art. 17 Programme de développement

Le programme régional de développement est un instrument adéquat pour donner corps à une politique de développement élaborée en commun. Il formule les objectifs de développement, sonde les potentiels de développement à exploiter et indique les mesures d'organisation et les activités de construction qui sont nécessaires pour que ces objectifs puissent être atteints. De pair avec le programme d'action pluriannuel, il sert de base d'une part à la promotion et à la coordination des différentes activités intrarégionales menées par des collectivités publiques, des organisations privées ou des particuliers et, d'autre part, à l'appréciation des demandes d'aide à l'investissement.

Compte tenu des bonnes expériences qui ont été faites jusqu'ici avec les programmes de développement, la nouvelle LIM doit maintenir l'obligation d'élaborer de tels programmes. L'organisme de développement régional est par ailleurs tenu d'en surveiller la réalisation par des mesures appropriées.

Les exigences auxquelles doit satisfaire l'élaboration des programmes régionaux de développement sont énoncées dans les directives émises par le DFEP en 1989.

L'aménagement du territoire est l'instrument au moyen duquel sont harmonisées les activités touchant au territoire. Ses réglementations ont, dans les plans directeurs des cantons, un caractère obligatoire pour les autorités et, dans les plans d'affectation des communes, un caractère obligatoire pour les propriétaires fonciers. Les instruments de l'aménagement du territoire se prêtent ainsi très bien à la réalisation des idées et des projets de la politique de développement, à condition toutefois que le programme régional de développement et le plan directeur cantonal et régional (pour autant que ce dernier existe) soient harmonisés dès le début. Les effets régionaux de ces instruments accroissent les chances de réalisation des programmes de développement, d'autant plus que les conditions générales des plans d'affectation déterminent largement la réalisation des activi-

⁵⁰ Cf. Message du 16 mai 1973 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (FF 1973 I 1562).

tés de développement. C'est dans cette optique qu'il faut considérer l'harmonisation avec les plans directeurs exigée au 3^e alinéa de cet article. En contrepartie, la loi sur l'aménagement du territoire exige que ces plans directeurs tiennent compte à leur tour des programmes régionaux de développement. Etant donné la diversité des situations et des règlements administratifs cantonaux, il paraît judicieux que les cantons déterminent eux-mêmes la façon dont cette harmonisation doit se faire. Il leur appartient en outre d'exiger que le programme régional de développement soit compatible avec d'autres instruments de planification, tels que, par exemple, les programmes ou les chartes de développement des cantons.

Vu la décentralisation des compétences exécutives, les régions endossent, à côté des cantons, une responsabilité accrue en ce qui concerne la conformité du programme réalisé aux objectifs fixés et l'utilisation efficace des moyens mis en œuvre. C'est la raison pour laquelle elles devraient disposer de mesures efficaces⁵¹⁾ qui les aident à

- opérer un choix ciblé des mesures et des projets à réaliser et à soutenir;
- analyser l'efficacité des mesures et le degré de conformité aux objectifs dans l'optique d'une base de réflexion stratégique;
- évaluer de manière systématique les résultats obtenus et les expériences faites.

Les résultats obtenus et les expériences réalisées au moyen de telles mesures de gestion et de contrôle permettent à la fois aux régions de diriger le développement régional dans le sens voulu et d'attribuer les moyens disponibles en visant l'efficacité. De plus, ils leur rendent également plus faciles la révision des programmes de développement, l'élaboration des plans d'action, des programmes d'investissement et des programmes d'action pluriannuels. Ils peuvent aussi servir de base à l'introduction d'une péréquation fonctionnelle des charges et des avantages au niveau régional.

Art. 18 Programme d'action pluriannuel

La révision de la LIM donne une importance accrue aux programmes de développement. Ils doivent être intégrés davantage qu'auparavant aux procédures de décision (répartition des fonds d'aide aux investissements, choix des projets à soutenir) et constituer l'une des bases de l'action régionale. A cette fin, les régions sont tenues d'établir un programme d'action pluriannuel en se fondant sur le programme de développement, les fiches et plans d'action ainsi que les programmes d'investissement (1^{er} al.). Ce programme d'action pluriannuel doit faire l'objet d'une mise à jour annuelle et comporter les éléments suivants:

1. Une vue d'ensemble des domaines et des sous-régions qui doivent bénéficier d'une aide en priorité. Ces priorités pourraient être les suivantes:

- améliorer l'offre d'infrastructures pour le tourisme estival dans les sous-régions qui dépendent exclusivement du tourisme hivernal;

⁵¹⁾ A l'initiative du Département fédéral des finances, une étude a été effectuée par l'institut BWI de l'EPF de Zurich en collaboration avec l'OFIAMT, pour déterminer la faisabilité d'un système de gestion et de contrôle dans le domaine de l'aide aux investissements. Les résultats de cette étude ont démontré qu'un contrôle est possible et utile.

Une documentation sera établie qui servira d'introduction au système de contrôle et sera mise à la disposition des régions.

- ✚
- améliorer l'attrait du centre de la région et des centres secondaires pour les entreprises industrielles et artisanales.
 - 2. Une liste des activités que la région elle-même ou son secrétariat veut réaliser en priorité. Cette liste doit se fonder sur les plans et fiches d'action intégrés au programme de développement.
 - 3. Une vue d'ensemble des communes et des sous-régions qui continuent de dépendre de l'aide aux investissements pour entretenir, moderniser et développer leurs infrastructures de base, étant entendu que la nécessité de ces aides doit être dûment justifiée à la fois selon des critères financiers et fiscaux (recettes fiscales, charge fiscale, degré d'endettement, etc.) et en tenant compte de la péréquation financière. Que ce soit directement ou indirectement, l'aide aux investissements ne doit pas conduire à une situation qui dispenserait les cantons des prestations qu'ils sont tenus de fournir au titre de la péréquation financière.

Art. 19 Aides financières

Les régions en développement disposent de moyens financiers modestes. Les coûts d'exploitation de leur secrétariat sont couverts par des contributions des communes, des cantons et de la Confédération.

Cet article définit les prestations des régions qui donnent droit à des contributions de la Confédération. Il s'agit au premier chef de l'élaboration et de la mise à jour des projets de développement régional (y compris les programmes d'investissement, les programmes d'action pluriannuels et les éventuels mandats d'experts visant à approfondir certains domaines prioritaires) ainsi que des travaux en rapport avec leur mise en œuvre (let. a à c).

Ces tâches essentielles requièrent, de la part du personnel des secrétariats régionaux, des qualifications toujours plus élevées. C'est pourquoi la Confédération attache une importance particulière à la promotion des programmes annuels de formation et de perfectionnement destinés aux responsables de l'exécution ainsi qu'à d'autres personnes concernées par la politique régionale et tient, par conséquent, à contribuer à leur financement (let. d).

Pour continuer de renforcer le caractère d'unité fonctionnelle des régions de montagne, il importe également de contribuer financièrement à l'échange d'informations et d'expériences au niveau interrégional, à la mise sur pied de réseaux de coopération interrégionaux visant à dégager des solutions communes aux problèmes suprarégionaux et à d'autres formes de coopération interrégionale (let. e).

La Confédération ne peut contribuer au financement des prestations prévues aux lettres a à e que jusqu'à concurrence de 50 pour cent de leur coût. On ne peut toutefois pas faire valoir un droit à cette aide financière.

Les contributions que la Confédération doit allouer seront accordées sous la forme de montants forfaitaires. Elles ne dépendront plus seulement des frais découlant de l'exécution d'une tâche déterminée, mais tiendront compte des prestations fournies et des activités menées par les organismes de développement régional et leur secrétariat ou par des experts et des organisations.

Art. 20 Fixation et versement des aides financières

Le 1^{er} alinéa prévoit que les contributions consenties sur la base de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres a à c, peuvent être fixées et versées par les cantons eux-mêmes. Les régions qui, en plus des prestations minimales que la loi prescrit (élaboration des programmes de développement et d'action, examen des demandes d'aide aux investissements), proposent un large éventail de prestations toucheront des subventions en rapport avec leur offre.

Les contributions allouées au titre de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres d et e, sont soit une aide destinée aux prestations fournies par des tiers pour l'ensemble des régions et pour d'autres milieux impliqués dans la politique régionale (formation et perfectionnement), soit une participation au financement de groupements interrégionaux qui peuvent englober plusieurs régions de montagne, raison pour laquelle il convient que les tâches d'exécution concernant ces contributions soient du ressort de la Confédération.

Art. 21 Participation des cantons

Comme la politique régionale est une tâche que les cantons et la Confédération doivent assumer en commun, le financement de cette politique doit lui aussi se partager entre ces institutions. Cet article tient compte de ce fait en prévoyant que le canton doit s'engager à financer, à raison de 25 pour cent au moins, les tâches prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa. Toutes les prestations que le canton fournit à l'organisme de développement régional et à son secrétariat à ce titre ou à un autre peuvent être prises en compte dans ce calcul. Honorer cette participation financière selon les lettres a à c ne posera pas de problème pour la majorité des cantons puisqu'ils versent aujourd'hui déjà des contributions analogues à leurs régions ou secrétariats régionaux. L'obligation faite aux cantons de participer au financement des mesures en matière de formation et de perfectionnement ou à d'autres prestations de tiers en faveur des régions est toutefois nouvelle.

Art. 22 Financement

Les fonds nécessaires pour financer les contributions prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa, seront libérés par la voie du budget ordinaire, comme c'est déjà le cas actuellement (1^{er} al.).

Sur la base des crédits annuels inscrits au budget, l'OFIAMT fixera le plafond jusqu'à concurrence duquel le canton peut octroyer et verser les contributions prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres a à c. La procédure et les critères applicables pour fixer les limites de crédit seront réglés par voie d'ordonnance. Ce montant maximum devrait en principe comporter les éléments suivants:

- Une contribution de base, tranche destinée à financer les prestations de base des régions (réalisation du programme de développement, élaboration et mise à jour des programmes d'action pluriannuels, examen préalable des demandes d'aide aux investissements). Cette tranche est calculée sur la base de la taille de la région (nombre d'habitants et de communes).
- Une tranche permettant de couvrir les tâches et les activités spéciales qu'une région exécute en sus des prestations de base.
- Une tranche destinée à financer la révision des programmes de développement.



De manière à pouvoir modifier rapidement la procédure et les critères selon les circonstances, on a renoncé à fixer ce plafond dans la loi. Dans le cadre des limites de crédit fixées, des avances seront versées chaque année aux cantons. Pendant trois ans, les fonds qui n'ont pas été mis à contribution jusqu'à la fin de l'année peuvent être reportés sur l'année suivante. Tous les quatre ans, les cantons devront rendre un compte détaillé de l'utilisation des fonds qui leur ont été versés à titre d'avances. Cette réglementation vise à limiter les dépenses administratives à la charge de la Confédération et des cantons et à permettre une certaine souplesse dans l'exécution.

217.4 Exécution

Art. 23 Cantons

Pour éviter que le travail administratif ne soit fait deux fois, l'exécution de la loi est déléguée aux cantons dans la mesure où elle n'est pas expressément réservée à la Confédération (art. 19, 1^{er} al., let. d et e).

Côté organisation, les cantons ont toute latitude pour exécuter les tâches qui leur sont imparties. Le 2^e alinéa prévoit qu'ils sont tenus de présenter tous les quatre ans à la Confédération un rapport sur l'exécution de leurs tâches dans le cadre d'une procédure de contrôle de l'efficacité. Le rapport doit contenir une évaluation globale du développement durant la période passée en revue; il indique les projets et les programmes qui ont été réalisés et les objectifs qui ont pu être atteints en matière de développement.

Art. 24 Confédération

La Confédération surveille l'exécution. Elle arrête les dispositions nécessaires pour remplir cette mission et coordonner les activités cantonales et assiste les cantons de ses conseils. Elle veille à une mise en valeur systématique des connaissances acquises. Elle peut s'adjoindre les services d'experts externes.

217.5 Voies de droit (art. 25)

Les décisions de l'OFIAMT et les décisions cantonales prises en dernière instance peuvent être attaquées par-devant la commission de recours du DFEP. Étant donné que l'article 99, lettre h, de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ, RS 173.110) prévoit l'irrecevabilité du recours de droit administratif, la commission statue de façon définitive. Pour les décisions arrêtées par les cantons et l'OFIAMT, il s'agit en fait de l'octroi ou du refus de prêts ou de subventions qui ne sont pas accordées d'office.

217.6 Dispositions finales

Art. 26 Abrogation du droit en vigueur

Cet article abroge l'actuelle loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, qui est remplacée par la présente loi.

En tant que loi fédérale, le projet est sujet au référendum facultatif en vertu de l'article 89, 2^e alinéa, cst. Le 2^e alinéa habilite le Conseil fédéral à fixer la date d'entrée en vigueur de la loi.

22 Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (REGIO PLUS)

221 Généralités

221.1 La délimitation du milieu rural

Sont réputées zones rurales au sens de ce programme les régions auxquelles s'applique la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (régions LIM) ainsi que les régions rurales ne faisant pas partie des régions de montagne. La liste des régions LIM est donnée en annexe au projet de révision de la LIM; celle des régions et communes rurales n'appartenant pas à des régions de montagne se trouve dans l'annexe au projet d'arrêté fédéral.

La délimitation du milieu rural répond aux critères qui ont été définis par l'OCDE dans le cadre de son programme en cours sur le développement rural. L'OCDE distingue trois catégories, à savoir les régions qui ont une structure essentiellement rurale, celles qui ont une structure relativement rurale et, enfin, celles dont la structure est essentiellement urbaine. Ci-après, et notamment dans la partie traitant des bases analytiques (annexe au message), nous parlerons de régions rurales, semi-rurales et urbaines ou bien nous fondrons les deux premières catégories sous l'appellation de «rurales».

221.2 Résumé de l'analyse des problèmes et de leurs conséquences pour la politique régionale⁵²⁾

Les caractéristiques structurelles concernant la population, le marché de l'emploi et le bien-être sont des paramètres déterminants pour l'analyse de l'économie régionale. Les analyses quantitatives sur l'évolution démographique de 1980 à 1990 et sur l'évolution des postes de travail de 1985 à 1991 n'indiquent, pour ce laps de temps, aucun inconvénient grave au détriment de l'ensemble des régions rurales de Suisse par rapport aux régions urbaines. Cette appréciation est à interpréter dans le contexte de l'augmentation de la mobilité des navetteurs, donc de l'évolution démographique positive des régions rurales quant à l'accessibilité des centres où les emplois sont nombreux.

L'analyse qualitative de la population donne un image un peu différente. En règle générale, ce sont les régions rurales qui présentent des parts supérieures à la moyenne pour ce qu'on appelle la «population dépendante» (jeunes et personnes âgées). La structure de formation de la population de plus de 15 ans tend dans les

⁵²⁾ L'annexe à ce message présente en détail les caractéristiques structurelles des régions rurales, semi-rurales et urbaines de Suisse.

4 régions rurales à une formation de base et à une formation professionnelle plutôt qu'à des diplômes scolaires ou universitaires supérieurs. C'est là qu'il faut voir et interpréter une image des différences de structures régionales de l'emploi: les places de travail où la valeur ajoutée est relativement forte se trouvent surtout dans les régions à forte densité de population, tandis que les régions rurales sont caractérisées par une plus grande part de branches d'activité à faible valeur ajoutée.

Enfin, ces déficits structurels des régions rurales s'expriment dans les disparités croissantes du revenu national par habitant. L'évolution inégale de ce revenu dans les groupes de cantons «urbains», «semi-ruraux» et «ruraux» durant la phase de croissance des années 80 est figurée dans le graphique 4.

L'écart en chiffres absolus entre les groupes s'est creusé pendant cette période, passant de 6727 à 12 452 francs entre les cantons urbains et semi-ruraux et de 7216 à 14 591 francs entre les cantons urbains et ruraux.

Une interprétation de ce graphique est possible de différentes façons. Ou bien on part de l'idée que le revenu national par habitant du groupe des cantons ruraux a, en moyenne, également augmenté de 4,7 pour cent par année durant le laps de temps considéré et, par conséquent, on ne voit pas de nécessité particulière d'agir sur le plan de la politique régionale.⁵³⁾ Ou bien on oriente plutôt son regard sur la croissance continue des disparités absolues et on en tire des conclusions contraires.

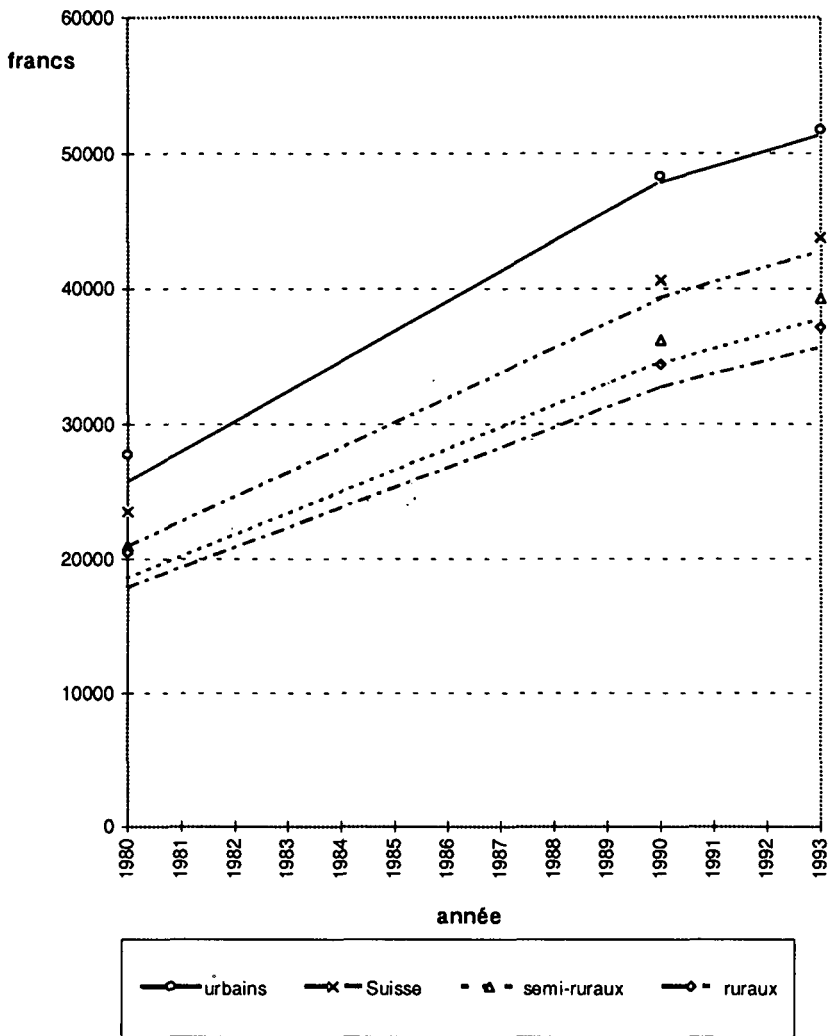
Le milieu rural dans les régions des Alpes, du Plateau et du Jura comprend 40 pour cent de la population sur 80 pour cent de la superficie du pays. L'évolution positive des chiffres de la population de certaines régions rurales au cours des dernières années n'a pas été due à un renforcement correspondant de la capacité économique régionale, mais les conséquences sont plutôt apparues sous forme de distances de plus en plus grandes entre le domicile et le lieu de travail et, partant, dans la perspective d'une augmentation de la mobilité. Les données économiques dans les régions rurales vont, en revanche, dans le sens de pertes d'emplois et d'une baisse du niveau de vie.

Dans les conditions actuelles où, à la faveur des réformes entreprises au niveau de la politique fédérale, une nouvelle mutation structurelle est en train de se produire dans les régions rurales, il importe de veiller à l'évolution de ce nouveau fossé des différences économiques et de prospérité entre ville et campagne. La promotion active de la mobilité, qui a certes contribué indirectement à accroître le revenu dans les régions rurales, ne saurait être l'objet d'un programme durable d'organisation du territoire. En effet, les tâches présentes qui sont issues, dans notre pays, de l'évolution de l'habitat et de la mobilité et qui touchent tous les plans sont déjà trop lourdes à l'heure actuelle. Des tâches supplémentaires risqueraient à la longue de remettre en question notre Etat fédéraliste.

⁵³⁾ L'étude des professeurs saint-gallois Hauser et Graf sur les répercussions régionales du GATT a démontré que toutes les régions enregistreraient un gain de croissance consécutif à ce traité. Cet aspect pourrait malgré tout accroître les disparités d'une région à l'autre, mais on en a insuffisamment tenu compte.

Revenu national par habitant en 1980, 1990 et 1993
Evolution selon les groupes de cantons

Graphique 4



Source: OFS

Le Conseil fédéral est également conscient du fait qu'en Suisse environ 60 pour cent de la population réside sur 20 pour cent de la superficie du pays, la concentration concernant surtout les régions du Plateau. Les politiques sectorielles ayant des effets sur l'organisation du territoire sont de plus en plus

affrontées à la nécessité d'intervenir dans ces régions de notre pays où la densité de la population est élevée. Le coût élevé de la desserte interne et externe des centres, les relations difficiles entre ville et campagne environnante (par exemple dans les domaines de la péréquation des charges et des profits, de la politique de la formation et de la politique culturelle, des problèmes d'environnement ainsi que des marchés immobiliers et du logement, entravés par des prix très élevés), ainsi que l'évolution sociale dans les villes et la segmentation de la société consécutive à tous ces facteurs sont autant de faits reconnus aujourd'hui comme des défis que le pays se doit de relever.

L'Etat fédéral assume une part de responsabilité dans la recherche de solutions et dans l'accomplissement de ces tâches, car seul un système urbain fonctionnel sera, à long terme, garant de la position de la Suisse dans la concurrence internationale. Cette coresponsabilité doit s'exercer surtout dans l'accomplissement des tâches de politique sectorielle.

Tout en soulignant l'importance d'un système urbain performant pour le développement des régions rurales, le Conseil fédéral reconnaît également que les régions rurales elles-mêmes sont appelées à fournir des contributions essentielles à la compétitivité de notre économie nationale. Ces prestations sont fournies par l'agriculture, par le tourisme, par les petites et moyennes entreprises exportatrices, directement sur le marché ou, indirectement, par le fait que les régions rurales exercent des fonctions de sous-traitantes de l'économie des centres et servent de milieu culturel, de compensation et de détente à la population urbaine. Le projet d'un programme d'action interdisciplinaire, qui tend à accompagner la mutation structurelle en milieu rural, est issu de ces réflexions. Il ne se fonde pas sur une idée d'antagonisme entre ville et campagne.

221.3 Possibilités futures de développement en milieu rural

Le point de départ le plus important pour le développement ou le renforcement des régions est toujours et partout l'existence de ressources et de conditions favorables ainsi que leur enracinement dans des structures sociales et économiques.

Compte tenu de la diversité des situations, on ne peut pas dire de manière générale comment les conditions préalables au développement se présentent en milieu rural. Néanmoins, pour concevoir un programme d'encouragement, on peut partir de l'idée que, dans ces régions, les ressources humaines et autres existent et qu'à l'heure actuelle elles ne sont pas utilisées ou mal exploitées.

En milieu rural, la principale ressource naturelle est, depuis toujours, l'existence de paysages relativement intacts et attrayants qui se prêtent à diverses fonctions: fourniture d'eau, zone de production pour l'agriculture, la sylviculture et l'industrie du bois, milieu de détente et de délassement.

Dans l'agriculture, secteur aujourd'hui particulièrement exposé aux mutations structurelles, il importera d'exploiter les potentiels et d'axer la production sur la demande tout en respectant l'environnement. La marge de manœuvre appartenant aux agriculteurs réside surtout dans l'utilisation optimale des facteurs de production et dans la réduction des coûts (utilisation commune de machines par

plusieurs exploitations, communauté d'exploitation, division du travail et spécialisation etc.).

Si la transformation de produits et la commercialisation directe ne constituent pas une panacée pour l'agriculture, cela signifie néanmoins, pour un grand nombre de paysans, une chance de maintenir à terme leur exploitation.

Malgré toutes les difficultés (prix du bois à la baisse en raison d'importations à bon marché, détérioration de l'état de santé de la forêt etc.), il existe encore, dans la sylviculture et l'industrie du bois, des potentiels inexploités. Il est par exemple possible de travailler le bois et d'utiliser son grand potentiel énergétique (copeaux) dans la région elle-même.

Le tourisme rural est aussi prometteur dans le sens d'un développement durable. En effet, la tendance actuelle à voyager plus souvent mais moins longtemps, la force d'attraction de lieux intacts aux yeux des citadins, l'aspiration à une vie saine sont, parmi d'autres, des facteurs qui favorisent une extension de cette forme de tourisme (par exemple les vacances à la ferme) en dehors des régions alpines. De même que dans l'ensemble de l'économie, il importe, là aussi, de proposer à une clientèle toujours plus exigeante des produits nouveaux par le biais d'une promotion et d'une publicité habiles (offres inhabituelles et combinées).

Le tourisme rural peut offrir une authentique diversification à l'agriculture, qui y trouve des marchés d'écoulement pour les produits locaux et régionaux. Il lui est possible, avec de modestes investissements directs et un effet multiplicateur élevé, de créer de nouvelles sources de revenus et de nouveaux emplois pour la population locale, ce qui permet en particulier d'amortir la mutation structurelle de l'agriculture.

En ce qui concerne les régions de montagne proprement dites, où le potentiel de croissance quantitative du tourisme est très limité, ce sont surtout des améliorations qualitatives axées sur le tourisme qui ouvrent de bonnes perspectives de développement. En raison de certaines surexploitations d'ordre touristique et des dommages qui en résultent pour l'environnement, il est toutefois indispensable de fixer une nouvelle orientation, laquelle est déjà en train de s'imposer. Un tourisme fort crée également des emplois dans d'autres branches (secteur de la construction, commerce de détail etc.) et surtout de multiples possibilités d'activités accessoires pour l'agriculture. Il conviendrait de tirer pleinement parti de toutes ces possibilités.

Dans les régions rurales, il existe un plus grand nombre de petites et moyennes entreprises qu'en moyenne suisse. En période de mutation technologique et économique, cette catégorie d'entreprises de dimensions réduites représente précisément une nouvelle chance pour les régions rurales. Compte tenu de leurs structures claires, de la rapidité avec laquelle elles peuvent gérer l'information et prendre leurs décisions, de leur grande flexibilité, de leur capacité d'offrir des solutions sur mesure, en lieu et place de produits de masse, et de leur aptitude à opérer sur des créneaux de marché, les PME sont les mieux placées pour réagir à de tels changements. Pour que ces chances subsistent à l'avenir, il sera nécessaire non seulement de procéder à des restructurations, mais également de mettre en place de nouvelles formes de coopération intensive entre les entreprises et, si possible, de collaboration intersectorielle.

Pour que ces potentiels puissent se réaliser, il faut les ressources humaines nécessaires. Là également, les régions rurales disposent d'une série d'avantages propres à stimuler la dynamique locale. Ces atouts sont en particulier le sens de la collectivité et de la communauté, le souci de la qualité, une main-d'œuvre rurale qui se caractérise par son éthique du travail ainsi qu'un personnel motivé, ayant l'esprit d'initiative, voire l'esprit d'entreprise.

221.4 Le programme REGIO PLUS

221.41 L'approche

Le Conseil fédéral a été amené à présenter le programme REGIO PLUS pour les raisons suivantes: la mutation structurelle en milieu rural s'accroîtra à l'avenir; la Confédération assume effectivement une coresponsabilité à cet égard; elle est convaincue qu'il existe au sein des régions des potentiels en rapport avec les divers facteurs de production, potentiels dont il importe de favoriser l'exploitation par des mesures d'impulsion.

Le programme obéit à diverses stratégies qui sont le fruit d'études scientifiques réalisées ces dernières années dans le domaine de la politique régionale et qui correspondent à une tendance politique s'affirmant essentiellement dans les pays de l'Europe du Nord et de l'Europe centrale.

Vu l'évolution des finances publiques et les limites auxquelles se heurtent les instruments classiques de la politique régionale, celle-ci se doit de chercher des solutions nouvelles. Une solution prometteuse se dessine en ce sens que les autorités, à tous les niveaux, cherchent à développer les mécanismes, les structures et les systèmes plutôt qu'à opérer d'importants transferts de fonds liés. Témoin, par exemple, les structures visant à encourager la coopération et l'échange d'expériences entre les acteurs régionaux ou encore l'accès à des bourses d'information suprarégionales sur des thèmes tels que les «joint ventures», les possibilités de financement ou la coopération interrégionale.

L'élément fondamental est ici l'existence de réseaux locaux et régionaux basés sur une collaboration fermement établie entre des entreprises et des institutions qui ont pour but d'améliorer la compétitivité de la région. Ces réseaux découlent du principe du développement endogène. Recenser les atouts de la région devient une tâche permanente et, si l'on analyse les déficits, ce n'est plus pour démontrer que la région a besoin d'aide, mais pour trouver de nouveaux moyens de développer les points forts qui existent déjà.

Ce genre de réseaux n'est pas une invention de notre époque, même dans l'espace rural. Il s'en est constitué au siècle passé déjà, sous la forme, par exemple, des coopératives agricoles ou des banques Raiffeisen, qui répondaient à des besoins similaires. Ce qui toutefois décidera de l'avenir de ces réseaux, anciens ou nouveaux, ce sera leur capacité – même s'ils ne sont axés que sur le marché régional – à se positionner face à la concurrence non seulement régionale, mais également nationale et internationale. Par ailleurs, les réseaux qui ont existé jusqu'à maintenant étaient très sectoriels; à l'avenir, un processus intersectoriel intégré et faisant appel au plus large partenariat possible sera seul garant d'un développement positif.

Si l'existence de réseaux régionaux de ce genre est une condition nécessaire, elle n'est pas une condition suffisante pour réussir. Il faut aussi que les informations et les expériences puissent être échangées dans un cadre géographique plus vaste. L'Union européenne encourage depuis quelques années des initiatives dans le domaine du développement rural en réalisant son programme LEADER, qui fait une large place à l'échange d'informations et d'expériences dans l'ensemble de l'Europe et auquel participent plus de 200 régions. Le réseau, qui fonctionnait initialement au moyen de documents écrits et de séminaires, a maintenant été complété par une structure Internet dénommée LEADERNET.

Subsidiarité implique sélectivité. Bien que l'on puisse objectivement constater que la mutation structurelle dans l'agriculture a été l'élément à l'origine de la conception de REGIO PLUS, le programme ne tend pas à se substituer aux mesures d'appoint mises en œuvre jusqu'à maintenant dans ce secteur et n'est pas destiné à remplacer les paiements directs aux entreprises. Dans sa politique agricole, la Confédération a pris les précautions nécessaires à cet égard. Certains cantons également ont déjà adopté des mesures en vue de maîtriser cette mutation structurelle. Toutefois, ces futurs instruments relèveront pour la plupart de la politique agricole, et non de la politique régionale; autrement dit, leur action s'exercera au niveau des entreprises, voire sur un secteur, mais non pas de manière intersectorielle.

Le programme REGIO PLUS a été limité à 70 millions de francs pour des raisons de conformité au principe de subsidiarité. La procédure de consultation a montré que ce programme avait d'ores et déjà suscité des espoirs excessifs dans les régions rurales. En ce qui concerne l'encouragement de projets, cet instrument ne vise qu'à donner des impulsions. C'est la raison pour laquelle il importe de sélectionner des projets ayant valeur de modèles; c'est aussi ce qui explique que ces mêmes projets ne bénéficieront d'un soutien que pendant la phase délicate de leur lancement. Des expériences faites à l'étranger montrent que, pour ces réseaux de coopération, l'étape cruciale se situe au moment du passage de l'idée à l'action, c'est-à-dire dans la phase de conception, où il s'agit de prestations préliminaires qui ne sont pas exploitables d'un point de vue commercial.

Un élément essentiel du programme consistera en outre dans l'intégration de ces projets régionaux à un réseau national d'échange d'informations et d'expériences, éventuellement dans leur raccordement au réseau LEADERNET. C'est en effet le seul moyen de faire connaître les exemples méritant d'être imités, de mettre à profit les expériences positives faites ailleurs et de ne pas répéter les erreurs déjà commises. Une des tâches importantes de la Confédération dans le cadre de ce programme sera d'encourager la mise en place et le fonctionnement d'un tel réseau.

221.42 Evaluation de l'avant-projet de programme par l'OCDE

Depuis 1991, un groupe de travail a été mandaté par le Conseil de l'OCDE pour s'occuper du milieu rural, la maîtrise de la mutation structurelle à venir dans ces régions ayant été discernée par l'OCDE comme une tâche lui incombant. Pour que la Suisse, qui assume elle-même une participation active à ce programme de

✚ L'OCDE, puisse prendre appui sur des expériences faites à l'échelle internationale, l'avant-projet de REGIO PLUS a été soumis en 1994 à une évaluation «ex ante» par les soins de l'OCDE, à la demande du Conseil fédéral. Un groupe d'experts de l'OCDE a évalué une documentation détaillée et a en outre séjourné une semaine durant, en été 1994, dans diverses régions rurales du Jura, du Plateau et des Alpes. Des entretiens avec des responsables régionaux lui ont permis de se faire une idée des tâches à venir.

Les résultats de cette évaluation ont été publiés dans un rapport paru en avril 1995.⁵⁴⁾

L'appréciation portée par l'OCDE sur le projet de programme est la suivante (extrait du résumé du rapport):

«En regard de l'ajustement structurel à venir dans le secteur agricole et de la tendance à la concentration spatiale des secteurs de l'industrie et des services, le développement des zones rurales suisses nécessite, comme dans les autres pays de l'OCDE, la mise en place de mesures structurelles appropriées. Les problèmes et les défis du développement rural ne se présentent toutefois plus de façon simple et uniforme, mais avec une multitude de facettes. Ils doivent certes être abordés localement en raison de leur spécificité, mais en les replaçant dans leur contexte régional respectif et en tenant compte de l'intégration croissante des zones rurales dans l'économie tant nationale qu'internationale.

Une politique de développement rural moderne doit donc être conçue sous tous ses aspects – sectoriel et territorial – dans une perspective dépassant les frontières. Les initiatives de développement doivent venir «d'en bas» et résulter de la coopération d'intervenants privés et publics. Ils ont cependant besoin d'un cadre ordonné de façon cohérente pour pouvoir aussi répondre à des objectifs économiques d'ensemble. C'est par la mise en réseau des initiatives locales et régionales que l'on pourra améliorer leurs chances de succès et favoriser leur synergie.

Compte tenu de la situation actuelle et de la tendance à la globalisation du développement qui se dessine, la Confédération se doit de contribuer à la mise en place d'un tel cadre général pour le développement des régions rurales en Suisse. Par ailleurs, dans la mesure où un certain nombre de politiques sectorielles menées par la Confédération (agriculture, transport, etc.) ont un impact sur les zones rurales, celle-ci porte une part de responsabilité afin de collaborer activement à la solution des problèmes ruraux.

La politique à l'égard des régions rurales doit être élaborée en se plaçant du point de vue de l'économie de marché et dans des perspectives économiques et sociales globales. Elle ne doit pas servir uniquement une stratégie de redistribution, mais doit désormais viser plus nettement à améliorer l'efficacité allocative par une meilleure utilisation des potentiels de développement spécifiques aux différentes régions.

Si l'on veut parvenir à un développement durable, il convient de prendre aussi en compte la protection de la nature et de l'environnement, ainsi que la préservation

⁵⁴⁾ OCDE Groupe du Conseil sur le développement rural. Examen de la politique rurale suisse par l'OCDE, Paris 1995.

de l'héritage culturel. La grande diversité des paysages culturels suisses constitue un capital important du point de vue non seulement écologique, mais aussi économique, capital qu'il convient de protéger, d'utiliser avec précaution et de mettre en valeur de telle manière que les populations rurales puissent continuer de vivre et travailler dans leurs zones.

Le Programme REGIO PLUS est conçu comme un programme multidisciplinaire d'impulsion, axé sur le marché. Il tente de donner à la politique rurale une dimension correspondant à l'évolution des conditions nationales et internationales. Il vient s'inscrire dans toute une série d'initiatives analogues dans les autres pays membres de l'OCDE et revêt donc aussi un grand intérêt du point de vue international. Ce programme doit cependant être compris comme un élément complémentaire de l'arsenal actuel de la politique régionale de la Suisse. On court, sinon, le risque de susciter trop d'attentes et de les décevoir.

REGIO PLUS repose sur une évaluation de la situation et des perspectives de développement territorial qui se recoupe quant au fond avec les résultats du travail du Programme de Développement Rural de l'OCDE. Il souligne la complexité et la superposition des multiples problèmes des zones rurales, tout en misant sur la diversité de leurs potentiels. Il reconnaît la nécessité d'une démarche territoriale dépassant les secteurs, qui, outre les aspects économiques et sociaux (croissance et emploi), intègre aussi la dimension écologique et culturelle (préservation et mise en valeur du patrimoine naturel et culturel). Il partage la conviction que la réussite d'une politique de développement rural passe par la définition d'un cadre national et la mise en réseau des initiatives locales et régionales venues «d'en bas», afin de leur donner la dynamique et l'efficacité nécessaires.

Même si l'aspect financier ne prime pas dans l'esprit du programme, celui-ci ne pourra pas être mis en œuvre sans un minimum de moyens. REGIO PLUS constitue, en effet, non pas un moyen de redistribution de fonds à des entreprises privées, mais bien une tentative prometteuse d'assurer aux régions rurales des perspectives d'avenir positives par la stimulation des esprits et des idées, par le développement de concepts régionaux spécifiques et par la promotion d'une coopération concrète sur le terrain. (...)

Les potentiels des zones rurales suisses, qui se caractérisent par la beauté de leur paysage culturel, par leur environnement intact, par l'attrait de leurs localités et l'efficacité de leurs infrastructures, et par le haut niveau de qualification des habitants profondément enracinés dans leur terroir, représentent des atouts comparatifs uniques de l'économie suisse qu'il s'agit de mieux exploiter pour le bien de tout le pays en amorçant un renouveau guidé par les principes de l'économie de marché. Dans ce contexte, le programme REGIO PLUS constitue un tremplin prometteur. La volonté affirmée par toutes les parties de contribuer au succès de REGIO PLUS et de la politique de développement rural de la Suisse est un signe encourageant pour l'avenir.»

Hormis cette appréciation générale, le rapport comporte une série de recommandations quant à des compléments et corrections à apporter. Dans la version remaniée de REGIO PLUS, on a tenu compte de ces recommandations dans la mesure où les changements proposés étaient déterminants pour le programme lui-même, et non pas pour sa mise en œuvre ultérieure. Notons toutefois que,

même en ce qui concerne cette phase ultérieure, l'évaluation de l'OCDE a d'ores et déjà fourni de précieuses informations.

221.5 Contenu et forme de l'arrêté fédéral

Une base légale est indispensable pour que la Confédération puisse allouer les subventions prévues. Les mesures étant limitées dans le temps, il convient, conformément à l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), de choisir la forme de l'arrêté fédéral de portée générale.

222 Commentaire article par article

Article premier But

En milieu rural, la Confédération entend soutenir les ajustements structurels, lesquels résultent notamment du recul probable du secteur primaire, lui-même induit par les réformes de la politique agricole. A côté de la politique agricole, d'autres tâches relevant de la Confédération (transports publics, postes et télécommunications, armée) et se trouvant actuellement dans une phase de changement profond, ont considérablement marqué de leur empreinte les structures des régions rurales. La Confédération porte donc une part de responsabilité dans le soutien à apporter à ces régions pour leur permettre de s'adapter aux nouveaux impératifs de l'économie de marché.

Le programme REGIO PLUS n'a pas pour but d'arrêter la mutation structurelle. La Confédération est convaincue que, dans les régions rurales, il existe des particularités et des potentiels de développement spécifiques qui ne sont pas encore ou pas suffisamment exploités. A titre d'exemples, citons le tourisme rural, certaines formes de coopération entre les branches de l'industrie et des arts et métiers ou encore la transformation et la commercialisation des produits locaux et régionaux. Dans des espaces encore intacts, de tels potentiels constituent de réels avantages dont peut bénéficier l'économie suisse et qu'il s'agit maintenant d'utiliser au mieux et au profit du pays tout entier, dans le sens de la régénération de l'économie de marché.

Pour pouvoir tirer le meilleur parti de ces potentiels, il est nécessaire de disposer des connaissances et des capitaux indispensables, mais aussi d'instaurer de nouvelles formes de collaboration entre les secteurs public et privé et au sein de chacun de ces secteurs, c'est-à-dire des réseaux locaux, régionaux et inter-régionaux de coopération. A l'heure actuelle, les coopérations interbranches sont en effet peu répandues en milieu rural. Le programme REGIO PLUS vise à les encourager par des mesures d'incitation, sous la forme d'une aide initiale, et mobiliser ainsi les capacités et les potentiels sous-jacents. Ce programme comporte un autre élément indispensable qui doit favoriser les effets de synergie et de diffusion: le raccordement de ces projets à un réseau national, éventuellement international, destiné à l'échange d'informations et de connaissances. Le programme d'action REGIO PLUS est limité à dix ans et sera soumis à une évaluation.

Art. 2 Champ d'application territorial

1^{er} alinéa: Dans l'espace rural, l'arrêté fédéral doit être mis en œuvre, de manière souple et dynamique, partout où des défis et des problèmes régionaux seront identifiés. Le champ d'application territorial ne se limite donc pas uniquement aux régions de montagne définies en relation avec la LIM, comme ce fut le cas jusqu'à présent, mais ce champ sera complété par d'autres régions rurales (voir annexe au présent arrêté fédéral). En comparaison avec le territoire englobant les régions qui bénéficient de l'aide selon la LIM, cela représentera une extension d'environ 14 pour cent. Toutes les régions urbaines et la plupart des agglomérations de taille moyenne sont exclues du champ d'application territorial.

Pour le programme REGIO PLUS, on utilise la notion de «zone de développement potentiel» expliquée au chiffre 124. En l'occurrence, les principes de subsidiarité et de sélectivité dans l'utilisation de l'instrument ne sont pas appliqués sous la forme d'une limitation à un espace restreint, mais en fonction d'autres critères. Le critère général est l'enveloppe de dépense limitée qui est proposée. Les critères de sélection des projets sont expliqués dans le commentaire de l'article 3.

La zone rurale est définie sur la base d'indicateurs que l'OCDE applique à ses Etats membres. Cette organisation distingue, comme cela a été précisé au chiffre 221.1, trois catégories de zones ou milieux, à savoir les régions dont la structure est essentiellement rurale, celles dont la structure est relativement rurale et celles qui sont essentiellement urbaines. Dans le présent message, nous parlons de régions «rurales», «semi-rurales» et «urbaines»; nous regroupons les deux premières catégories sous le vocable de «zones rurales», tandis que nous utilisons pour désigner la troisième catégorie le terme de «zones (ou régions) urbaines».

La distinction selon ces trois catégories de régions est fondée sur la densité de l'habitat, exprimée en habitants par kilomètre carré. L'attribution des régions à l'une des trois catégories est basée sur le pourcentage des habitants qui vivent dans des communes comprenant plus de 150 habitants par km²:

- Régions rurales: moins de 50 pour cent des habitants vivent dans des communes de plus de 150 habitants par km².
- Régions semi-rurales: entre 50 et 85 pour cent des habitants vivent dans des communes ayant plus de 150 habitants par km².
- Régions urbaines: plus de 85 pour cent des habitants vivent dans des communes de plus de 150 habitants par km².

Au niveau régional, la délimitation a pour base les régions MS, qui, dans le cadre du programme national de recherche «Problèmes régionaux en Suisse» (PNR 5), ont été composées à partir des régions dites d'aménagement et des régions de montagne. MS signifie «mobilité spatiale», étant donné que cette régionalisation est apparue concrètement pour la première fois dans un projet de recherche portant sur la mobilité spatiale et qu'elle a été admise au milieu des années 80 dans la liste de subdivision du territoire, établie par l'Office fédéral de la statistique. Aujourd'hui, ces régions peuvent être considérées comme les entités analytiques les plus importantes de Suisse sur le plan de la micro-région. Cette subdivision de la Suisse comprend 106 unités qui diffèrent relativement peu par

leur étendue et le nombre de leurs habitants et qui correspondent en règle générale au «bassin d'alimentation» d'une petite localité centrale, compte tenu également des frontières culturelles et institutionnelles.

Les régions définies par la LIM sont intégrées dans le champ d'application des nouvelles mesures d'encouragement. Elles répondent à tous les critères de la ruralité qui ont été établis par l'OCDE.

2^e alinéa: Si des modifications sont apportées au périmètre délimité par la législation fédérale relative à l'aide aux investissements dans les régions de montagne, ces changements ne seront pas sans effet sur la délimitation de l'espace rural au sens de l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural dont l'article 2, 1^{er} alinéa, notamment, fait référence aux régions LIM. Pour éviter, par exemple, qu'une commune qui se retire d'une région LIM (cf. ch. 217.1, commentaire relatif à l'art. 2) tombe également hors du champ d'application de l'arrêté fédéral, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de modifier en conséquence la liste annexée.

Art. 3 Projets subventionnables

Seuls peuvent bénéficier d'aides financières les projets de nature organisationnelle, conceptionnelle ou institutionnelle. Ces projets doivent par ailleurs répondre à une série de conditions strictes et présenter certaines caractéristiques fondamentales: ils doivent être de type coopératif, se caractériser par leur esprit novateur, leur exemplarité et leur capacité de stimulation, créer et assurer des emplois, concorder avec les études de planification cantonales et régionales et être conformes aux objectifs de la législation sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire (let. a, b, c, e, f). Ils doivent également contribuer à une meilleure exploitation des potentiels locaux et régionaux (let. d). A cet égard sont indiqués ci-après quelques exemples de domaines qui entrent en ligne de compte pour bénéficier d'un soutien financier.

Compte tenu de la diversité des problèmes et des potentiels inhérents aux régions rurales, on a renoncé à énumérer de manière exhaustive les projets pouvant bénéficier d'aides financières. C'est ainsi la seule façon de réaliser une approche «bottom-up», une politique régionale qui monte depuis la «base», qui avantage les projets porteurs d'innovations et reste ouverte à l'accueil de projets nouveaux, inconnus, parce qu'elle conserve la souplesse nécessaire.

Lettre a: Seuls seront soutenus les projets réalisés sous une forme coopérative. Cette coopération peut prendre des formes très variées; elle peut s'établir entre diverses branches du secteur privé (par ex. l'agriculture et le tourisme), à l'intérieur du secteur public ou encore entre des promoteurs de projets du secteur public et du secteur privé. En outre, ces projets de coopération peuvent être de portée locale, régionale ou interrégionale. Les bénéficiaires de l'aide fédérale peuvent être aussi bien des personnes physiques que des personnes morales, qu'elles soient de droit privé ou de droit public.

Outre que les ressources financières de la Confédération sont très limitées, cette restriction à des projets fondés sur le partenariat se justifie également par le fait que de tels projets contribuent grandement au but visé par la politique régionale et favorisent l'exploitation des synergies. Les projets de coopération de ce genre

sont précisément ceux qui, dans leur phase initiale, manquent fréquemment des moyens financiers nécessaires à leur réalisation. Le programme d'encouragement de la Confédération doit combler cette lacune et donner les impulsions nécessaires.

On a renoncé à une aide aux entreprises, ce domaine étant partiellement couvert, dans certaines régions, par l'arrêté fédéral relatif aux zones économiques en redéploiement, qui fait partie des mesures adoptées en 1995 (cf. ch. 111.6).

Lettre b: Par «valeur de modèle», il faut entendre que les projets, pour bénéficier de contributions au titre du présent arrêté, doivent présenter certains traits fondamentaux: caractère novateur dans le cadre régional, exemplarité, effet de stimulation.

- Innovation: on entend par là la réalisation de projets nouveaux offrant des perspectives d'avenir. Le caractère novateur d'un projet peut être assuré dans une région donnée aussi bien par le résultat visé que par la manière de procéder (innovation dans l'organisation et la motivation d'initiatives de développement rural). Le critère «innovation» doit être adapté aux diverses situations telles qu'elles se présentent dans les régions rurales de Suisse.
- Exemplarité: les projets doivent inciter des tiers à entreprendre des activités analogues. L'expérience acquise grâce à de tels projets doivent aussi être rendues accessibles à d'autres intéressés sur le territoire suisse. A cette fin, les travaux qui sont financés dans le cadre du programme d'encouragement en milieu rural seront rendus publics par des canaux appropriés et les personnes qui les auront exécutés s'engagent à transmettre leur savoir-faire.
- Effet de stimulation: les projets doivent se traduire par un développement durable et dynamique. Les stimulations émanant des projets doivent permettre une poursuite des mesures au-delà de l'échéance de validité de l'arrêté fédéral.

Même si la chose n'est pas précisée de façon explicite, il sera par ailleurs impératif que les responsables du projet disposent des connaissances spécialisées nécessaires pour organiser et concrétiser le projet. Celui-ci doit répondre à un besoin réel et il convient de s'attacher à obtenir une efficacité maximale.

Lettre c: Une des conditions les plus importantes auxquelles les projets doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'aide financière au titre de REGIO PLUS est de créer de nouveaux emplois ou, à tout le moins, de sauvegarder ceux qui existent déjà.

Lettre d: Pour déterminer les domaines qui doivent bénéficier d'une aide, il faut tenir compte des potentiels de développement qui, dans les zones rurales, ne sont pas exploités ou le sont de manière insuffisante (cf. ch. 221.3).

En outre, l'aide prévue par le présent arrêté se limite aux projets de coopération qui n'ont pas pu jusqu'ici bénéficier de mesures d'encouragement et qui, dans un proche avenir, ne pourront pas solliciter d'aide financière de la Confédération (par ex. en vertu de la législation sur l'agriculture ou par le biais d'instruments de promotion du tourisme; cf. art. 4, 3^e al.). Il n'est par conséquent pas recevable de prendre en considération, comme certains milieux l'ont souhaité en procédure de consultation, des projets ayant trait à la protection de l'environnement et à

l'approvisionnement en énergie puisqu'il existe déjà dans ces domaines divers instruments d'aide au niveau fédéral.

Il convient également d'observer que le choix des domaines susceptibles de bénéficier de l'aide, et qui sont indiqués ci-après à titre d'exemples, est basé sur des analyses des potentiels et des besoins figurant dans divers programmes de développement de régions rurales ainsi que sur l'expérience acquise par plusieurs cantons et offices fédéraux et, au niveau international, par l'OCDE et l'Union européenne.

Une formule prometteuse dans le sens d'un développement durable est le tourisme rural. Pour bénéficier de l'encouragement octroyé par la Confédération, les activités qui entrent en considération sont par exemple les suivantes: organisation de la communication et de l'information touristique (définition de stratégies de marketing, création de centres d'information, rédaction de brochures), organisation d'offres touristiques à l'échelon local ou régional (standardisation des offres, développement de chartes de qualité, ensembles touristiques comprenant sites historiques, lieux culturels et paysages exceptionnels, programmes de «vacances à la ferme» avec offres complémentaires interexploitations, forfaits pour randonnées à vélo, randonnées thématiques) etc.

Une autre activité qu'il importe de promouvoir est la mise en valeur et la commercialisation de produits et services locaux et régionaux. Ce domaine offre un très grand potentiel de coopération interbranches, notamment entre les exploitations agricoles, les industries de transformation du secteur agro-alimentaire, l'hôtellerie et la restauration, potentiel qui est inexploité ou insuffisamment exploité en maints endroits. Les activités susceptibles d'être encouragées dans ce domaine sont notamment les suivantes: développement de stratégies de qualité (charte de qualité), constitution de sociétés d'affinage et de commercialisation, surtout pour des produits spéciaux (par exemple produits biologiques, spécialités régionales avec label de qualité), organismes de coordination et de gestion pour entretenir des contacts entre agriculteurs, hôtels, restaurants, sociétés de l'agro-alimentaire etc.

Dans le secteur industriel également, il est concevable que certains projets puissent bénéficier de l'aide de REGIO PLUS. Un exemple à cet égard est présenté dans l'annexe au présent message, qui traite de l'exploitation des eaux sur le plan industriel. Le projet en question consiste à diversifier, au niveau local, l'industrie et les services dans le domaine des eaux en apportant un soutien aux projets novateurs sous la forme de contributions, de conseils et de transmission de savoir-faire. Dans l'annexe mentionnée, on trouvera encore d'autres exemples de projets de coopération au sens de REGIO PLUS.

Lettre e: Etant donné que les programmes régionaux de développement représentent, en particulier dans les régions LIM, des instruments de planification, de gestion et de coordination, et qu'ils concernent le secteur public et le secteur privé, il est indispensable de faire en sorte que les projets à encourager concordent avec ces bases de planification. On a, de la sorte, l'assurance qu'un projet sera considéré dans un cadre global et, partant, qu'il sera tenu compte des influences provenant des facteurs économiques, socio-culturels et écologiques. Les projets de développement doivent par ailleurs être coordonnés avec d'autres travaux de planification (plans directeurs, programmes de développement économique, etc.).

Lettre f: Bien que les législations concernant la protection du paysage, des biens culturels et de l'environnement ainsi que l'aménagement du territoire doivent être observées sans qu'il soit nécessaire de les mentionner expressément dans le présent arrêté, cette disposition tend à souligner leur importance et l'attention qu'il faut leur accorder lors du lancement d'initiatives de développement en milieu rural. Il s'agit donc de s'assurer le plus tôt possible que, dans le respect des impératifs découlant de l'aménagement du territoire, l'aide se concentrera sur des projets écologiquement corrects qui ménagent l'environnement et la nature. La grande diversité des paysages culturels suisses constitue en effet un capital important du point de vue non seulement économique, mais aussi écologique.

2^e alinéa: L'aide telle qu'elle est conçue dans le programme REGIO PLUS doit être entendue comme une aide initiale, donc de durée limitée, et non comme une aide permanente. Il s'agit, par un soutien financier, de donner à un projet les stimulations nécessaires dans sa phase souvent difficile de planification et de lancement. Comme peuvent le confirmer plusieurs milieux impliqués dans le développement des régions de montagne, bien des projets qui allaient dans le sens du programme REGIO PLUS n'ont jusqu'ici pas pu voir le jour faute d'incitations financières de ce genre.

3^e alinéa: Les constructions ne peuvent être subventionnées. Cette restriction s'impose, d'une part, en raison des moyens financiers limités dont dispose la Confédération. D'autre part, les mesures de construction, qui touchent généralement la planification, la réalisation et la durée de vie d'un ouvrage, supposent une perspective à long terme qui n'est compatible ni avec l'orientation à moyen terme du programme d'encouragement du milieu rural ni avec sa fonction d'incitation et de stimulation. Enfin, dans une grande partie des régions rurales, la LIM permet d'ores et déjà de soutenir divers projets d'infrastructure (achat de terrains et équipement de zones industrielles et artisanales, infrastructure de transport, de santé etc.).

Si un projet novateur donnant droit à une aide selon l'arrêté fédéral implique la construction d'une infrastructure entrant dans le champ d'application matériel de la LIM (p. ex. infrastructure de transport), ladite infrastructure ne peut être cofinancée qu'au titre de la LIM.

Conformément au caractère de stimulation du présent programme d'action, n'entreront en ligne de compte pour un soutien financier que des travaux préparatoires d'ordre conceptionnel, axés sur le court et le moyen terme et liés à des projets concrets à caractère novateur. Il ne s'agit donc pas de promouvoir des programmes régionaux de développement complets et de longue durée comme ceux qui ont été élaborés au sens des directives concernant le développement des régions de montagne émises en 1989. De même, la création d'institutions de développement ne pourra être encouragée qu'en rapport avec l'activation d'un potentiel de développement tout à fait spécifique dans une région déterminée.

C'est ainsi que REGIO PLUS et LIM se complètent. Vient s'y ajouter l'arrêté fédéral relatif à la promotion de la coopération transfrontalière des cantons et des régions dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG II pour la période de 1995 à 1999. Seuls peuvent bénéficier d'une aide selon INTERREG les projets conçus et réalisés dans le cadre d'une coopération transfrontalière.

Art. 4 Montant de l'aide financière

Selon le 2^e alinéa, une mesure d'encouragement prise par la Confédération ne saurait restreindre, ni supprimer, les possibilités de financement existant au niveau cantonal.

En principe, seuls seront subventionnés des projets pour lesquels on ne dispose d'aucune source de financement de la Confédération en vertu d'autres actes législatifs (agriculture et sylviculture, protection de l'environnement, aménagement du territoire, etc.). On évitera ainsi de subventionner deux fois le même projet et de mettre en concurrence diverses tâches incombant à la Confédération, voire de contourner certaines dispositions (3^e al.).

Art. 5 Procédure

En ce qui concerne l'évaluation des projets et la procédure de décision, il importe de confier un rôle important aux associations régionales de développement et aux cantons. Les régions et les cantons jugent si un projet peut être soutenu au titre de REGIO PLUS et quelle doit être l'ampleur de l'aide. Leurs services traitent les demandes de manière que la procédure de décision et d'approbation au niveau fédéral soit simplifiée et que la proposition du canton puisse être en principe adoptée telle quelle.

Cette manière de procéder consistant à déléguer dans une large mesure les compétences exécutives de la Confédération aux niveaux inférieurs se justifie par le fait que les régions et les cantons connaissent mieux que la Confédération les conditions régionales et les possibilités de développement. Les régions LIM notamment sont, compte tenu de leurs programmes de développement, très bien informées au sujet des initiatives de développement envisagées au sens de REGIO PLUS et assument souvent d'importantes fonctions d'animation et de coordination dans la réalisation de ces projets. En outre, cette manière de procéder permet de disposer de structures éprouvées dans l'application d'instruments de politique régionale et par là même de tirer parti de longues années d'expérience. Un renforcement de l'appareil administratif est inutile et les charges administratives nécessaires au traitement des demandes sont peu importantes. Les moyens limités et les critères de sélection des projets ont pour effet de réduire le nombre des requêtes par canton et par région.

Les requêtes sont traitées de la manière suivante: les auteurs d'une initiative déposeront leur requête, pour examen préliminaire, auprès des organismes de développement régional ou de planification régionale. En dehors du périmètre LIM, la fonction de coordination peut être assumée par exemple par des groupes de planification régionale ou des chambres régionales de l'industrie et du commerce. Les requêtes assorties du préavis de la région seront ensuite transmises au canton qui aura notamment pour tâche de les harmoniser avec les plans sectoriels cantonaux et, si nécessaire, fixera des points prioritaires sur le plan géographique. Il lui incombera également d'examiner si tous les moyens financiers dont il dispose en vue de la réalisation du projet sont épuisés. Le canton transmettra ensuite le dossier de requête, accompagné de sa proposition, à l'office fédéral compétent qui décidera des contributions de la Confédération.

Cet office fédéral aura également pour tâche, compte tenu de la nature intersectorielle du programme de développement, d'assurer, au niveau fédéral, la coordination interne entre la politique régionale et les politiques sectorielles directement touchées par cet arrêté fédéral (notamment la politique agricole, le tourisme, la politique de l'environnement, l'aménagement du territoire) et de s'assurer que les projets présentés ne sont pas l'objet de demandes de contributions allouées au titre d'autres actes législatifs (cf. art. 4, 3^e al.). A cela s'ajoutent les tâches d'information et d'évaluation qui ne peuvent être réalisées qu'à l'échelle nationale.

Art. 6 Information, échange de connaissances et évaluation

Lors de la planification et de la réalisation des projets bénéficiant d'un soutien au titre de REGIO PLUS, il est possible d'acquérir une précieuse expérience. Afin de permettre un transfert quasi permanent de savoir-faire et d'expérience entre les responsables de ces activités, il convient de mettre sur pied un réseau qui, dans la mesure du possible, devrait être également ouvert à des contacts internationaux dans le cadre de l'OCDE et de l'UE (projets LEADER). C'est à ce prix seulement qu'on obtiendra des effets de synergie et de diffusion, sans lesquels le programme ne pourra pas remplir sa fonction d'incitation. Grâce à ces réseaux, les responsables de l'élaboration de projets pourront comparer leurs opinions, collaborer et s'apporter un soutien mutuel par des visites sur les lieux, par des séminaires axés sur des préoccupations communes et par l'échange régulier d'opinions. Afin de favoriser la rationalisation et les effets de synergie, on peut également compléter cet échange d'expériences par l'élaboration commune de projets spécifiques.

La Confédération est seule responsable de ces activités. Elle fait toutefois appel si nécessaire à des tiers disposant des connaissances nécessaires. En font bien entendu partie des promoteurs de projets susceptibles de donner des impulsions.

La Confédération prévoit une évaluation des mesures qu'elle soutient et du programme dans son ensemble. Il est possible de procéder à cette évaluation de façon sélective. Elle doit contribuer à ce que les acteurs s'efforcent d'atteindre la plus grande efficacité possible pour leurs projets. Le contrôle suivi et l'appréciation des résultats atteints doivent également fournir les indications utiles aux responsables du programme de développement de l'espace rural pour leur décision.

Il convient d'établir d'emblée des relevés de données périodiques concernant les projets individuels. La Confédération prend à sa charge la part des coûts des travaux d'évaluation qui, pour des raisons d'efficacité, ne sont pas exécutés par les maîtres d'œuvre des projets eux-mêmes, mais accomplis par des instances externes et «neutres».

Une part d'environ 15 pour cent des moyens sollicités est prévue pour l'évaluation et l'ensemble des échanges d'informations, de connaissances et d'expériences dans le cadre d'un réseau national et, le cas échéant, international, qui sont considérés comme des éléments essentiels de REGIO PLUS.

Art. 8 Financement

Le nouvel instrument REGIO PLUS ne devant pas entraîner de frais supplémentaires, il sera financé avec les moyens prévus pour la politique régionale

directe. Selon l'arrêté fédéral concernant le renforcement du fonds d'aide aux investissements, qui expirera en 2003, 70 millions de francs au plus sur les 800 millions supplémentaires versés au fonds serviront à financer Regio Plus. De ce montant, 60 millions seront affectés aux projets bénéficiaires de contributions selon l'article 3 et 10 millions au plus seront destinés aux mesures prévues à l'article 6 (information et évaluation) pour une période de dix ans (art. 8, 2^e et 3^e al.).

La répartition des cotisations par année ne doit pas être linéaire car il n'est pas possible de déterminer d'emblée l'ampleur des mesures de développement mises en œuvre chaque année. Le fait de fixer un crédit d'ensemble et par là même de renoncer à déterminer des tranches annuelles assure un échelonnement judicieux des contributions fédérales en fonction des dépenses pouvant être prises en compte pour les contributions.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Sur le plan de la Confédération

311.1 Conséquences financières

Le projet n'a pas d'incidences financières. L'arrêté du 3 octobre 1991 concernant d'autres versements au fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne assure l'alimentation de celui-ci. L'arrêté fédéral concernant REGIO PLUS doit être financé avec les moyens déjà prévus pour la politique régionale directe des années à venir et prélevés sur le fonds. Les explications à ce sujet figurent dans le commentaire de l'article 8 de l'arrêté fédéral concernant REGIO PLUS.

Dans le cas d'une révision totale des lois fédérales, toute détermination relative à des subventions doit être assujettie au frein aux dépenses prévu à l'article 88, 2^e alinéa, cst.

Nous soulignons toutefois qu'il s'agit pour les articles 15 et 19 de la nouvelle LIM des mêmes conditions de subventionnement que celles prévues dans la loi actuelle (art. 14 et 29).

Les articles 4 et 8 de l'arrêté fédéral sont par contre assujettis au frein aux dépenses.

311.2 Effets sur l'état du personnel

La révision proposée de la LIM prévoit une décentralisation conséquente des responsabilités et des compétences en matière d'exécution. Il sera ainsi possible de libérer au niveau fédéral les capacités nécessaires en personnel pour assumer et exécuter les tâches ayant trait aux nouvelles mesures de politique régionale (INTERREG et REGIO PLUS).

La coordination de la politique d'organisation du territoire au sens des considérations exposées au chiffre 134 ne pourra pas être réalisée sans ressources humaines

et financières supplémentaires. Le Conseil fédéral fera toutefois appel aux ressources existantes.

312 Sur le plan des cantons et des régions

Les cantons disposent déjà des capacités en personnel nécessaires à l'application de la LIM. Les tâches supplémentaires en matière d'exécution seront compensées par une simplification générale de celle-ci.

Pour les cantons et les régions, la révision de la LIM n'implique pas de dépenses supplémentaires par rapport à leur participation actuelle au développement de l'infrastructure et aux financements des associations régionales.

En ce qui concerne le projet REGIO PLUS, on propose que les services cantonaux compétents en matière de politique régionale assument une coresponsabilité dans l'application. Ceci est conforme à la procédure traditionnelle de la politique régionale suisse. Il peut y avoir une participation financière dans la mesure où les cantons doivent avoir épuisé les possibilités de financement dont ils disposent.

32 Effets d'ordre économique

Les instruments de politique régionale sont considérés comme des aides publiques dans la mesure où ils concernent des transferts financiers de la Confédération à d'autres collectivités des entreprises ou des particuliers. On peut se demander d'une part dans quelle mesure la politique régionale de demain est compatible avec les efforts déployés en vue de revitaliser l'économie de marché et, d'autre part, si elle ne compromet pas les engagements internationaux actuels et futurs.

La nouvelle conception de la politique régionale est axée sur les critères de la régénération de l'économie de marché. C'est pourquoi la priorité est donnée à l'efficacité de l'allocation qui a pour but de maintenir et de créer des conditions générales adéquates visant à favoriser la compétitivité de notre économie sur les marchés. Dans le cadre de ses efforts de revitalisation de l'économie, le Conseil fédéral a souligné plus d'une fois que des processus de marché opérationnels et par là même le libre jeu de l'offre et de la demande doivent permettre d'atteindre cet objectif.

Le présent message permet au Conseil fédéral de réaliser son mandat de politique régionale. L'instrumentaire ne doit pas remettre en question la rentabilité sur le marché intérieur, mais contribuer à renforcer la compétitivité des régions. A l'instar de la loi actuelle, le projet de la LIM prévoit de promouvoir des associations de communes et des infrastructures, choix qui n'est pas contesté au point de vue de la politique en matière de concurrence. Le projet d'arrêté concernant REGIO PLUS exclut l'aide directe aux entreprises. Les projets dont il est question à l'article 3 dudit arrêté sont des projets de coopération conformes à la nouvelle loi sur les cartels.

La nouvelle LIM et le programme REGIO PLUS sont des mesures qui peuvent contribuer à un nivellement des régions vers le haut et compléter ainsi judicieuse-

ment la régénération de l'économie de marché. Les deux projets ne doivent pas avoir d'incidence financière; en d'autres termes, ils doivent être financés par le biais des moyens déjà prévus pour la politique régionale directe.

Dans le cas des négociations sur l'EEE, on a examiné si nos aides publiques, justifiées du point de vue de la politique régionale, étaient compatibles avec les dispositions internationales en matière de commerce et les usages d'autres pays européens⁵⁵). Compte tenu des aides directes allouées aux entreprises, cette étude conclut que la Suisse, par rapport aux autres pays de l'UE et de l'AELE, ne connaît que des aides négligeables aux secteurs secondaire et tertiaire. A ce moment-là déjà, la LIM ne figurait pas dans la catégorie des aides directes aux entreprises; la loi révisée ne prévoit pas non plus de telles mesures. Il en va de même du programme REGIO PLUS, qui exclut l'aide directe aux entreprises pour les projets commerciaux. De ce fait, ces mesures n'entrent pas non plus en conflit avec les accords du GATT/OMC.

4 Programme de la législature

Ce projet est mentionné dans le programme de la législature 1991–1995⁵⁶) comme objectif n° 35 avec la déclaration d'intention du Conseil fédéral de présenter un train de mesures visant à une nouvelle orientation de la politique régionale. Il est également prévu dans le rapport sur le programme de la législature 1995–1999.

5 Relation avec le droit européen

Le message du 18 mai 1992⁵⁷) relatif à l'approbation de l'accord sur l'Espace économique européen traite, au chiffre 7.83 consacré aux aides publiques, de la compatibilité des mesures de politique régionale de notre pays avec le droit européen. Il ressort de ce chapitre et du message du 19 septembre 1994⁵⁸) relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) qu'il n'y a pas d'obstacle à la future politique régionale de la Confédération telle qu'elle est proposée.

6 Constitutionnalité et délégation de compétences

61 Constitutionnalité

La LIM et l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural sont fondés sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution fédérale (cst.). La LIM repose en outre sur l'article 22^{quater} cst.

Aux termes de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, cst., la Confédération est habilitée à édicter des prescriptions pour protéger des régions dont l'économie est

⁵⁵) Saurer, P., Les subventions dans la perspective de l'EEE, La Vie économique n° 7/92, p. 25 s.

⁵⁶) FF 1992 III 85 s.

⁵⁷) FF 1992 IV 1 s.

⁵⁸) FF 1994 IV 1 s.

menacée. Cette disposition constitutionnelle vise à assurer l'existence de ces régions et permet à la Confédération de prendre des mesures en vue de protéger et de maintenir l'activité économique. Sont réputées économiquement menacées les régions qui ne participent pas au développement économique en raison de leur situation géographique et, de ce fait, stagnent ou sont à la traîne, si bien que l'existence économique de leurs habitants semble menacée. Par région, on entend une ère géographique d'une certaine importance apparaissant comme une entité.

Le genre et la nature des mesures mises en œuvre pour atteindre l'objectif fixé relèvent en principe de la compétence du législateur fédéral. Il suffit que ces mesures, d'une part, paraissent justifiées du point de vue de l'intérêt politique général et que, d'autre part, elles aient pour but et soient à même de pallier la menace économique qui pèse sur les régions en question. Les mesures qui dérogent au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent répondre aux exigences de la subsidiarité et de la proportionnalité; c'est ce que l'on entend par l'expression «s'il le faut» figurant à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, cst.

Aux termes de l'article 22^{quater} cst., la Confédération est habilitée à mener une politique de développement régional qui s'inscrit dans l'orientation fondamentale de l'organisation du territoire. On souligne ainsi qu'il existe un lien étroit entre la politique régionale et l'aménagement du territoire, qui forment ensemble la politique d'organisation du territoire.

62 Délégation de compétences législatives

Les compétences législatives que les projets prévoient de déléguer au Conseil fédéral sont les suivantes:

Article 2, 2^e alinéa, LIM (autorisation de procéder à des modifications mineures du champ d'application territorial)

Bien que la régionalisation soit considérée aujourd'hui comme achevée, il n'est pas absolument exclu que des modifications mineures puissent être apportées au périmètre des régions de montagne. Pour éviter que de telles adaptations n'impliquent une révision de la loi, on confère au Conseil fédéral la compétence d'autoriser, à la demande d'un canton, des modifications mineures. Le 3^e alinéa règle ce que l'on entend par modifications mineures.

Articles 8, 3^e alinéa, et 22, 3^e alinéa, LIM (procédure et critères à appliquer pour fixer le plafond d'octroi de l'aide et celui des crédits cantonaux)

Compte tenu des mutations actuelles, de l'accélération du développement et des incertitudes au sujet de l'incidence de projets nationaux, la fixation des limites cantonales d'octroi de crédits LIM et des limites des aides financières en tant que mesures d'orientation de la Confédération nécessite justement une réglementation très souple. La procédure et les critères doivent pouvoir être adaptés rapidement et en temps opportun aux tendances de l'aménagement du territoire, aux nouvelles conditions générales de la politique régionale (la convention alpine, le nouveau régime de la péréquation financière, la politique agricole 2002, etc.) et aux futures expériences. C'est pourquoi on confère la compétence législative au

Conseil fédéral et on renonce à fixer dans la loi des exigences minimales. Le Conseil fédéral dispose ainsi de la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir intervenir à temps.

Article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (autorisation de procéder à des modifications mineures du champ d'application territorial)

Les modifications prévues à l'article 2, 2^e alinéa, du champ d'application territorial de la LIM ont des incidences sur la délimitation des zones rurales au sens de l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural, le 1^{er} alinéa de cette disposition se référant aux régions LIM. Il est judicieux de conférer au Conseil fédéral la même compétence pour procéder à des adaptations mineures que lui attribue également l'article 2, 2^e alinéa, LIM. Pour de tels cas exceptionnels, il serait disproportionné de procéder à une révision de l'arrêté. Le Conseil fédéral peut, à la demande d'un canton, décider si, par exemple, une commune continue d'être reconnue comme commune du milieu rural au sens de cet arrêté, bien qu'elle soit sortie de l'organisation régionale de la LIM.

N38462

Les problèmes actuels en milieu rural

1 La délimitation du milieu rural

La délimitation du milieu rural répond aux critères qui ont été définis par l'OCDE dans le cadre de son programme en cours sur le développement rural. L'OCDE utilise la densité démographique comme indicateur permettant d'établir des comparaisons internationales. Comparé à d'autres, cet indice présente un avantage pour la Suisse en ce sens qu'il permet de rendre compte à la fois des problèmes économiques au sens large et des difficultés d'ordre écologique. L'OCDE distingue trois catégories spatiales, à savoir les régions qui ont une structure essentiellement rurale, celles qui ont une structure relativement rurale et, enfin, celles dont la structure est essentiellement urbaine. Dans ce rapport, nous parlerons de régions rurales, semi-rurales et urbaines ou bien nous fondrons les deux premières catégories sous l'appellation de «rurales». Les unités sont, d'une part, les régions LIM et, à l'extérieur des régions de montagne, les régions MS.⁵⁹⁾

2 Comparaison du développement et des structures

Dans les pages qui suivent, il s'agira, à l'aide d'indicateurs choisis, de mettre en évidence les différences de structure et de développement des 106 régions MS. On obtiendra de la sorte une vue d'ensemble sommaire des caractéristiques de la population, du marché du travail et du niveau de vie, car il s'agit là de grandeurs-clés pour l'analyse de l'économie régionale.

21 Une caractéristique structurelle de la ruralité: la part des personnes actives dans l'agriculture au lieu de travail

L'indicateur «Personnes actives dans l'agriculture au lieu de travail» constitue une importante caractéristique structurelle pour l'économie régionale. Il permet également de vérifier si la classification des régions établie par l'OCDE peut s'appliquer à la Suisse.

⁵⁹⁾ Pour la définition et la description des différentes typologies régionales de la Suisse, et notamment des régions MS (mobilité spatiale), cf.: Office fédéral de la statistique, Les niveaux géographiques de la Suisse, Berne, 1994. Quant à la délimitation des zones rurales, on se reportera aux commentaires relatifs à l'article 2 de l'arrêté fédéral (v. message, ch. 222).

Part de la population active dans le secteur primaire en 1990
(en %)

Tableau 1

Entité spatiale	Part de population active dans le secteur primaire
Suisse	4,2
Régions urbaines	2,1
Régions semi-rurales	7,3
Régions rurales	10,8

Source: Recensement fédéral de la population 1990.

Il convient de souligner la faible part des personnes actives dans le secteur primaire, y compris au sein des régions rurales.

**22 Evolution naturelle de la population et migration:
la dynamique démographique en tant qu'indicateur
du développement régional**

Dans un passé récent, la population résidente a continué de croître dans de nombreuses régions. Dans ce contexte, les régions rurales présentent précisément des taux de croissance supérieurs à la moyenne. Comparativement aux périodes 1960-70 et 1970-80, la croissance relative de la population dans les régions rurales (10,1%) a, entre 1980 et 90, pour la première fois dépassé la moyenne suisse (8,0%).

Ces constatations ne se rapportent toutefois qu'au développement relatif et ne prennent pas en compte le niveau de départ, sensiblement plus bas, des régions rurales. Tandis que la population résidente a augmenté de 265 500 personnes dans les agglomérations au cours des années 80, la croissance en milieu rural a été de 242 000 personnes.

Evolution démographique 1980/90 d'après les composantes évolutives
(en %)

Tableau 2

Entité spatiale migratoire	Développement total	Excédent de naissances	Bilan
Suisse	7,98	2,63	5,35
Régions urbaines	6,68	2,00	4,68
Régions semi-rurales	11,30	3,58	7,72
Régions rurales	7,92	3,81	4,11

Source: Recensement fédéral de la population 1990.

Dans les régions rurales et semi-rurales, l'excédent des naissances est toujours plus important que dans les régions urbaines (il en va de même dans les agglomérations qui entourent les grands centres). Les bilans migratoires sont les plus défavorables dans les régions rurales (pourtant, comparativement aux décennies précédentes, ces bilans se sont améliorés). Dans toutes les catégories de régions, les arrivées de l'étranger sont à l'origine des excédents migratoires. Quant au comportement migratoire des Suisses à l'intérieur du pays, il s'opère au profit des régions semi-rurales et des régions périphériques des grands centres.

23 Structure démographique et pyramide des âges

Depuis quelques décennies, on observe à l'échelle du pays une tendance persistante au vieillissement et à la diminution du nombre des personnes ayant moins de 20 ans; cette tendance s'est poursuivie au cours des années 80. Le pourcentage des personnes de plus de 65 ans au total de la population résidante a cependant progressé beaucoup moins rapidement que la part des moins de 20 ans n'a reculé.

Evolution de la quote-part de personnes jeunes et âgées par rapport à la population totale 1970-1990 (en %)

Tableau 3

Quote-part de la population	1970	1980	1990
Part des moins de 20 ans	30,6	27,2	23,0
Part des plus de 65 ans	11,4	13,9	14,4

Source: Recensements fédéraux de la population 1970, 1980, 1990.

En démographie et en statistique, on utilise fréquemment des quotients de charge ou de dépendance. Si l'on met en rapport les deux classes d'âge figurant ci-dessus et qu'on les compare à la population active (de 20 à 64 ans) d'une région déterminée, on obtient respectivement ce qu'on appelle le quotient de charge de la jeunesse et le quotient de charge de la vieillesse. La somme de ces deux quotients (quotient de la charge globale) représente la proportion, par rapport à la population active, des personnes qui ne sont pas encore actives ou qui ne le sont plus. Un indice de charge globale plus élevé entraîne pour les communes ou les régions correspondantes des frais d'infrastructure accrus (possibilités de formation, homes et foyers pour personnes âgées etc.). Cette charge financière plus élevée va de pair avec des recettes fiscales inférieures à la moyenne, ce qui signifie une double pénalisation pour ces communes. En milieu rural, la quote-part des jeunes et des personnes âgées à la population est sensiblement plus élevée que dans les régions urbaines, bien que cette évolution se soit stabilisée au cours des deux dernières décennies. Il s'ensuit que la disparité va croissant en ce qui concerne la charge financière migratoire.

Quota de dépendance 1990

(en % de la population des personnes de 20 à 64 ans)

Tableau 4

Entité spatiale	Quotients		
	Charge de la jeunesse	Charge de la vieillesse	Charge globale
Suisse	36,8	23,0	59,7
Régions urbaines	33,4	22,3	55,7
Régions semi-rurales	41,3	23,3	64,6
Régions rurales	45,1	25,5	70,7

Source: Recensement fédéral de la population 1990.

La structure de la population diffère de façon très importante entre les régions urbaines, semi-rurales et rurales: pour 100 personnes en âge d'exercer une activité lucrative (dans le cas présent, les 20 à 64 ans), on ne trouve dans les régions urbaines que 55 personnes dépendantes, tandis qu'elles sont plus de 70 dans les régions rurales. C'est surtout la part des jeunes qui, en milieu urbain, est beaucoup moins élevée qu'en milieu rural; mais cette constatation vaut également pour la catégorie des personnes âgées.

24 Les différences régionales dans le niveau de formation

Bien que les possibilités de formation se soient améliorées depuis les années 60 dans les régions périphériques et rurales et qu'il soit également possible, grâce à une mobilité pendulaire toujours croissante, de fréquenter des établissements de formation éloignés, les régions rurales dans leur ensemble présentent toujours un déficit de formation par rapport aux régions centrales.

En réalité, la réforme de la formation a créé de meilleures possibilités de formation non seulement pour des jeunes filles et garçons issus de familles peu favorisées, mais encore pour des jeunes provenant de contrées rurales. Toutefois, de grandes différences subsistent encore. Les pourcentages de formation professionnelle achevée par catégorie de régions ne reflètent pas seulement le comportement actuel en matière de formation, mais également celui des générations antérieures et, naturellement, les effets des migrations. En définitive, ces pourcentages sont dans une large mesure le reflet de la répartition des emplois et de leur structure. Le fait que, dans les régions urbaines, on trouve deux fois et demie plus de personnes ayant une formation universitaire complète et deux fois plus de diplômés d'une ETS, d'une école analogue ou d'un gymnase, que dans les régions rurales et semi-rurales est révélateur des disparités sociales très nettes entre les différents types de régions. Il en découle naturellement des différences de revenu, mais aussi de conceptions et de comportements sociaux. L'accroissement des tensions entre les régions urbaines et les régions rurales s'exprime notamment

dans l'attitude politique et a conduit à des antagonismes dont le caractère très vif constitue une charge pour la Suisse toute entière.

Niveau maximum de formation professionnelle 1990
(en % de la population résidente âgée de plus de 15 ans)

Tableau 5

Niveau maximum de formation	Régions rurales	Régions semi-rurales	Régions urbaines
Pas de diplôme	1,1	1,2	1,3
Scolarité obligatoire	42,3	36,1	31,4
Formation professionnelle	42,7	45,6	45,0
Maturité	3,3	3,8	5,8
Formation prof. supérieure	4,4	5,4	5,7
ETS ou analogue	1,2	1,8	2,4
Haute école, université	2,3	3,1	5,6

Source: Recensement fédéral de la population 1990.

25 Taux d'activité, travail à temps complet et à temps partiel, chômage: les différences régionales de participation à la vie active

Si l'on étudie le taux d'activité moyen dans les différentes régions, on constate des différences très nettes dans le modèle de répartition spatiale. C'est ainsi qu'en règle générale, les régions urbaines présentent des taux d'activité plus élevés que les régions semi-rurales. Ces dernières comptent, de leur côté, un plus grand nombre de personnes actives que les contrées rurales situées à la périphérie.

Diverses raisons contribuent à ce phénomène: comme on l'a déjà relevé, la part des personnes en âge de travailler qui résident dans les régions rurales est sous-représentée par rapport à la moyenne. En général, l'offre d'emplois est aussi sensiblement réduite, ce qui fait que les personnes actives sont, dans une plus large mesure, contraintes de devenir des navetteurs, chose que toutes les personnes actives ne peuvent pas nécessairement assumer. Cette situation touche spécialement les femmes dont la mobilité pendulaire, en raison d'obligations ménagères et éducatives, est souvent très fortement limitée par rapport à celle des hommes. Une autre raison du taux d'activité plus bas des femmes tient à la fréquence du mariage, qui est sensiblement plus élevée dans les régions rurales que dans les régions centrales, à cause de traditions et de valeurs différentes.

Enfin, et c'est là le revers de la médaille, les taux d'activité plus élevés dans les régions urbaines se traduisent par un taux de chômage plus important dans ces mêmes régions.

Comme période d'observation de l'évolution de l'emploi, on a choisi la seconde moitié des années 80. Ce laps de temps choisi pour des motifs d'ordre statistique (il correspond aux données des deux derniers recensements des entreprises) est intéressant en ce qu'il coïncide avec une phase de forte croissance économique. Après 1991, le nombre des emplois a reculé massivement, mais cette évolution n'a pas suivi un schéma identique dans les régions urbaines et dans les régions rurales (pour le moment, on ne dispose pas de statistiques régionales). Une telle dynamique divergente a également été observée pour la période de croissance 1985/1991.

Evolution de l'emploi 1985-1991 (en %)

Tableau 6

Entité spatiale	Total	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
Suisse	12,1	- 15,1	3,6	21,5
Régions urbaines	12,3	- 16,4	1,2	20,2
Régions semi-rurales	12,5	- 16,6	7,8	26,2
Régions rurales	10,1	- 12,4	8,4	22,6

Source: Recensement fédéral des entreprises 1985, 1991.

Au cours de la période sous revue, on a observé, avec une croissance annuelle d'environ 2 pour cent, un développement de l'emploi uniforme dans les différents types de régions. Toutefois, les régions rurales sont à cet égard légèrement au-dessous de la moyenne suisse, tandis que les deux autres catégories de régions sont légèrement au-dessus.

Même si les différences de croissance de l'emploi ne sont pas très marquées à l'échelle de la Suisse, les régions urbaines et semi-rurales, en dépit de la bonne conjoncture, se sont renforcées au détriment des régions rurales. A cela s'ajoute que, le secteur tertiaire, déjà dominant dans les centres, y a une fois encore connu la plus forte croissance, tandis que les contrées rurales, tout en étant celles qui ont subi les pertes les plus faibles dans le secteur agricole, ont gagné des emplois industriels. Cette évolution tend à indiquer une nouvelle accentuation des différences structurelles en faveur des emplois à forte valeur ajoutée et à qualification élevée, ces emplois étant situés dans les centres. Quantitativement, ce sont surtout les ceintures des agglomérations des grands centres qui sont sorties gagnantes, mais également les régions semi-rurales et rurales situées dans la proche périphérie.

Sur la seule période de 1980 à 1990, la part des personnes actives travaillant hors de leur commune de domicile a passé de 40 à 50 pour cent. La mobilité des navetteurs est donc en relation directe avec l'évolution migratoire. 89 pour cent des régions situées en milieu rural présentent un solde négatif de navetteurs. Les excédents de pendulaires les plus élevés ont été enregistrés dans les régions rurales situées à proximité relative des centres, régions qui sont parvenues à réaliser les taux d'immigration élevés dont il était question précédemment. La dynamique très marquée des navetteurs dans ces régions semi-rurales signifie, d'une part, un déplacement des revenus vers les régions rurales, ce au détriment des centres du marché de l'emploi; d'autre part, il s'agit de la disparition à moyen terme de la multi-fonctionnalité de ces contrées en tant que régions de travail et de résidence.

En ce qui concerne les objectifs relevant de l'aménagement du territoire et de l'écologie, les inconvénients du travail pendulaire deviennent de plus en plus manifestes: désurbanisation, nuisances sonores et pollution de l'air. De même, les effets sociaux de la dissociation entre communes et quartiers d'une région urbaine (et, sous une forme plus atténuée, à l'intérieur même des régions périphériques) sont de plus en plus évidents.

Les navettes des travailleurs sont, dans une large mesure, responsables de l'augmentation de la population résidente et de la population active dans les régions rurales, surtout dans les centres de petite et de moyenne taille et dans les régions rurales du Plateau suisse ainsi que dans les contrées des Préalpes qui sont aisément accessibles. Cette situation s'est établie au prix d'un déséquilibre spatial plus prononcé dans la répartition des emplois, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif. En outre, les possibilités pendulaires de travail et de formation restent très limitées dans plusieurs régions rurales et touristiques situées au cœur des Alpes.

Bilans régionaux des navetteurs 1980 et 1990 (en %)

Tableau 7

Entité spatiale	1980	1990
Suisse	-0,1	- 0,2
Régions urbaines	4,2	6,2
Régions semi-rurales	-8,1	-11,7
Régions rurales	-6,0	- 9,1

Source: Recensement fédéral de la population 1990.

28 Evolution du niveau de vie

Sur le plan régional, la statistique des rentrées fiscales au titre de l'impôt fédéral direct représente la seule base disponible et d'actualité pour évaluer l'évolution du niveau de vie. Nous n'avons en effet de données relatives au revenu national que pour les cantons, tandis que des indications portant sur les différences de salaires d'une région à l'autre ne peuvent être obtenues que sur la base d'agrégats statistiques plus étendus. Dans notre vue d'ensemble, nous présenterons tout d'abord des calculs de rentrées fiscales par région, puis un aperçu de l'évolution du revenu national à l'échelle cantonale.

a. La statistique de l'impôt fédéral direct

Pour la période de taxation 1989/1990, les moyennes concernant ces trois types de régions se présentent à façon extrêmement différente pour les deux catégories de sujets fiscaux (personnes physiques et personnes morales).

Recettes fiscales par habitant (quota par tête) en francs pour l'impôt fédéral direct 1989/90

Tableau 8

Entité spatiale	Personnes physiques	Personnes morales	Total
Suisse	654	336	991
Régions urbaines	782	461	1244
Régions semi-rurales	479	137	616
Régions rurales	387	130	517

Source: Administration fédérale des contributions.

b. La statistique du revenu national par canton

- 6 cantons urbains: ZH, ZG, BS, BL, AG, GE
- 13 cantons semi-ruraux: BE, LU, SZ, NW, FR, SO, SH, AR, SG, TG, TI, VD, NE
- 7 cantons ruraux: UR, OW, GL, AI, GR, VS, JU

Niveau et évolution du revenu national par habitant de 1980 à 1993

Tableau 9

Entité spatiale	1980	1985	1990	1993
Suisse	100,0	100,0	100,0	100,0
Cantons urbains	117,9	118,3	119,0	118,3
Cantons semi-ruraux	89,3	89,5	89,2	89,8
Cantons ruraux	87,2	84,5	84,8	84,9

Source: OFS

Le bilan qui ressort des sous-chapitres a) «Revenus fiscaux» et b) «Revenu national par canton» est une concordance élevée des données des statistiques financières avec les caractéristiques structurelles de la composition de la population (part plus élevée de personnes en âge d'exercer une activité lucrative), de la participation des femmes à l'activité lucrative, du niveau de formation, de la qualification des emplois et de la quote-part aux fonctions logistiques.

3 Carences structurelles sur le plan de l'économie régionale

Les disparités de développement mises en évidence précédemment et les problèmes qui s'ensuivent sont souvent l'expression de carences structurelles de l'économie des régions rurales. Toutes les carences structurelles ne se manifestent pas sous cette forme; pour une part, elles ne représentent qu'un danger latent, mais qui risque à l'avenir d'entraîner de réelles difficultés en cas de conjonction de plusieurs facteurs défavorables.

Un tel problème structurel apparaît en particulier dans le fait que maintes régions rurales dépendent de branches économiques en récession ou en stagnation qui, au surplus, ont des perspectives de développement plutôt défavorables au niveau international.⁶⁰⁾

– Font partie de ces branches l'agriculture ainsi que toutes les branches en amont et en aval. Il y a, en Suisse, des régions rurales où la part de l'agriculture compte encore pour environ un quart de l'offre d'emploi. L'agriculture suisse continuera d'être aux prises avec une profonde mutation structurelle. L'ampleur de ce changement dépendra dans une large mesure du genre et de l'ampleur des futurs paiements directs. A partir des études qui ont été effectuées dans les régions d'Erlach/Oestliches Seeland et d'Appenzell Rhodes-externes, on peut conclure qu'il faut s'attendre, pour les 25 prochaines années, à un recul du

⁶⁰⁾ Les structures économiques des régions MS et leur résistance à de futurs défis internationaux ont fait l'objet d'une étude dès l'approche de la votation populaire du 6 décembre concernant l'EEE. Cf. Brugger, Hanser et al., «EG/CE 92» – Nouveaux défis pour la politique régionale?, Publications de l'OFIAMT, Contributions à la politique régionale, n° 2, Berne 1991

nombre des exploitations agricoles de l'ordre de 30 à 40 pour cent et à la mise en friche de 20 à 30 pour cent des superficies agricoles.

La pression découlant de ce problème est particulièrement forte dans certaines régions essentiellement agricoles qui recouvrent des zones entières des Préalpes. En outre, les régions agro-touristiques et les régions agro-industrielles se trouvent dans une situation analogue.

- La plupart de ces régions rurales dépendent aussi de la structure industrielle, pour autant que celle-ci existe; dans ce cas, il s'agit surtout de branches à faible valeur ajoutée (tabac, industrie textile et de l'habillement, industrie du bois). Ces branches économiques sont deux fois plus fréquemment implantées dans les régions rurales et semi-rurales que dans les régions urbaines. En outre, des branches telles que la construction et le commerce de détail y sont fortement représentées, mais leur productivité est très faible.

Certaines de ces branches économiques présentent des surcapacités tandis que d'autres sont particulièrement exposées à la pression concurrentielle croissante provenant des pays à bas salaire. Dans de nombreuses parties d'Europe occidentale et centrale, on constate des tendances récessives dans ces domaines.

Les branches industrielles à forte valeur ajoutée, telles que la chimie, l'industrie des machines et l'industrie électrique, ne sont guère représentées dans les régions rurales. Il en va de même pour les services commerciaux à forte valeur ajoutée (banques, assurances, consultance, recherche) qui présentent de loin les chiffres les plus élevés de valeur ajoutée par habitant. Les services de ce genre sont proportionnellement trois fois plus fréquents dans les régions urbaines que dans les régions rurales.

- Dans les régions touristiques alpines, où le tourisme a apporté des impulsions économiques décisives, la situation se présente différemment. Certaines de ces régions font partie des régions suisses qui ont le plus fort revenu. C'est surtout dans les années 80 qu'on a observé une forte croissance, mais depuis lors une rupture de tendance a eu lieu. Les principales causes sont, pour divers motifs, la compétitivité déclinante du tourisme suisse quant aux prix et les offres concurrentielles des pays alpins voisins qui se sont fortement développées ces derniers temps.

Le développement rapide et décentralisé du tourisme a causé de nombreux problèmes: éventail unilatéral des emplois, part élevée de places de travail peu attrayantes, menace pour l'agriculture de montagne, péril pour la qualité de l'environnement etc.

Il est incontestable que la dépendance, souvent forte, vis-à-vis du tourisme représente un danger latent pour l'espace vital et l'espace économique d'une région. Même dans cet espace apparaît, en toile de fond du marché unique européen, un processus de concentration qui peut conduire à des changements structurels, notamment dans les régions touristiques les plus petites et les moins connues, ce qui se traduira par un recul du nombre des entreprises et des emplois.

En milieu rural, les problèmes prennent une ampleur et des formes différentes selon le type de région (régions agricoles, régions touristiques etc.); un grand

nombre de problèmes de nature très différente se superposent selon les régions. En aucun cas on ne saurait parler d'un type de région homogène en ce qui concerne la problématique régionale. De surcroît, il est incontestable et incontesté qu'il existe en milieu rural des entreprises novatrices et judicieusement spécialisées dont les activités sont couronnées de succès.

On constate par ailleurs que les régions urbaines ont, comparativement aux régions rurales, une structure économique sensiblement plus favorable. Cela s'explique en partie par les raisons déjà évoquées à propos des indicateurs, mais cette explication n'est nullement exhaustive; il convient de mentionner encore les motifs suivants:

- Les régions urbaines sont fortement axées sur le secteur tertiaire et les prestations de service de grande valeur ajoutée y sont concentrées.
- L'économie des régions urbaines présente une imbrication internationale plus forte. Il en va de même de leur compétitivité et de l'intensité de la valeur ajoutée par rapport aux régions rurales. Pour celles-ci, cela se traduit par une pression accrue à l'adaptation, alors que leurs chances de croissance sont inférieures à la moyenne.
- Les fonctions dispositives et de management se trouvent le plus souvent dans les centres, tandis que les fonctions opérationnelles sont situées de plus en plus à la périphérie.
- Dans les régions urbaines, le marché de l'emploi est plus dense et plus attrayant.
- Les régions centrales se caractérisent par des capacités d'innovation plus élevées que la moyenne. Les nouvelles méthodes et les nouveaux procédés apparaissent plus fréquemment dans ces régions qu'en milieu rural.
- Il y a relativement plus d'emplois qualifiés dans les régions urbaines que n'importe où ailleurs en Suisse. Par conséquent, il existe dans ce tissu urbain des possibilités de formation et de perfectionnement qui sont meilleures.
- Les revenus sont, en moyenne, plus élevés dans les régions urbaines qu'en milieu rural.

Malgré toutes ces constatations qui indiquent une situation économique plus avantageuse pour les grandes agglomérations que pour le milieu rural, on ne saurait perdre de vue que la concentration de l'activité économique et de la population a aussi des répercussions négatives (par ex. problèmes sociaux) qui prennent une plus grande ampleur dans les centres urbains surdéveloppés que dans les régions rurales.

4 Quelques exemples de projets pilotes

Exemple du Haut-Valais (LaNaTour)

Comme le montre un projet-pilote mené dans le Haut-Valais, les différents secteurs économiques peuvent se compléter avantageusement. Dénommé LaNa-Tour (*Landwirtschaft-Natur-Tourismus*, c'est-à-dire Agriculture-Nature-Tourisme), le projet est placé sous l'égide du Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), de l'Union des paysans du Haut-Valais et des régions LIM du

Haut-Valais. Il a pour but de rechercher de nouvelles voies visant à resserrer la collaboration entre l'agriculture et le tourisme. Ce faisant, l'idée est d'ouvrir davantage l'hôtellerie et la gastronomie aux produits indigènes (fromage, saucisses, pain de seigle, etc.), biologiques dans la mesure du possible. LaNaTour n'a pas pour vocation de soutenir des études, mais plutôt des actions concrètes, à l'image de ce qui se fait actuellement dans la vallée de Conches (Goms), à Zermatt et à Saas-Fee. Dans la vallée de Conches, près d'une trentaine d'hôtels et de restaurants proposent à leurs hôtes des «Gommer Teller», des «Gommer Gsottäs» et autres spécialités régionales. De même à Zermatt, où les hôtels et restaurants sont aussi nombreux à organiser des quinzaines en mettant à l'honneur l'agneau de production indigène. A Saas-Fee, le «Saaser Eintopf» est à la carte de tous les hôtels et restaurants, permettant ainsi à leurs hôtes de savourer l'authentique cuisine indigène. La création de produits de marque devrait permettre d'augmenter la valeur ajoutée aussi bien dans l'agriculture et les entreprises de transformation que dans l'hôtellerie et la restauration. Ce projet de collaboration intersectorielle exploite de manière novatrice les potentiels régionaux et vient renforcer ainsi la compétitivité de la région.

Exemple du Nord Vaudois (VIE)

Vitale pour la région, l'eau joue un rôle de premier ordre dans le Nord Vaudois. Il est par conséquent naturel qu'un projet cherchant à revitaliser et à développer le secteur de l'eau dans ses différentes facettes y ait vu le jour. Promoteur du projet VIE (valorisation industrielle de l'eau), l'Association pour le développement du Nord Vaudois (ADNV) œuvre depuis plus de 25 ans dans le domaine de la promotion économique régionale. Jouant le rôle d'une sorte de trait d'union entre les ressources locales et les marchés nouveaux, entre la recherche et l'économie, VIE se donne pour but de diversifier l'économie et les services locaux dans le domaine de l'eau en appuyant des projets novateurs, en exerçant une activité de conseil et en transmettant des savoir-faire. Un exemple parmi d'autres: VIE soutient un jeune entrepreneur qui se lance dans un projet de pisciculture industrielle. Les promoteurs du projet sont par ailleurs en contact étroit avec la fondation Aqua, qui s'est donné pour but de contribuer à la préservation du milieu aquatique par l'étude de sa faune et de sa flore. Dans ce contexte, elle projette de fonder dans la région d'Yverdon-les-Bains un centre scientifique et didactique doté d'un aquarium ouvert au public. Au travers de l'eau, qui constitue le support de l'image de marque de la région, ce projet contribue à dynamiser le développement industriel et touristique.

Exemple du Val Poschiavo (herboriculture de montagne)

Le développement de l'herboriculture en tant qu'activité alternative dans les régions de montagne constitue un exemple de collaboration interentreprises alliant innovation et diversification sans se limiter à une seule région.

La culture des plantes médicinales et aromatiques à des fins commerciales apparaît en Suisse au début de ce siècle et prend de l'importance surtout pendant la Seconde Guerre mondiale. A la suite d'une prise de conscience des problèmes liés à la santé et à l'environnement et d'une demande croissante de remèdes à base de plantes, de nouvelles initiatives ont vu le jour dans les années 60 et 70.

Jusque-là, l'herboriculture commerciale s'était limitée aux régions de plaine jouissant d'un climat favorable. Aujourd'hui, les surfaces de culture se situent surtout dans des régions de collines et de montagnes. Le développement de l'herboriculture commerciale dans le Val Poschiavo, qui était un des buts du programme de développement arrêté pour cette région de montagne en 1977, a largement contribué à cet état de fait. Lancé en 1981 avec quelques producteurs isolés, ce projet a abouti en 1983 à la création de la coopérative «Coperme Valle di Poschiavo», qui commercialise aujourd'hui les herbes avec succès. Elle fournit non seulement l'industrie, mais fabrique aussi le produit régional «Puschlaver Chrütli-Tee». Le développement de l'herboriculture dans les régions de montagne fut par ailleurs stimulé par l'initiative de la Station fédérale de recherches agronomiques de Changins, qui, dès 1982, fit planter des plantes médicinales et aromatiques sur un site expérimental situé dans les Alpes à plus de 1000 m d'altitude.

Stimulées par ces initiatives, d'autres coopératives ont vu le jour dans différentes régions de montagne de Suisse. Le Groupement suisse pour l'encouragement de la culture des plantes médicinales et aromatiques en montagne (Plantamont) fut fondé en 1985. Grâce à celle-ci, cinq organisations de producteurs régionaux (Coopérative Valplantes, Anbauvereinigung Waldhof-Kräuter, Coperme Valle di Poschiavo, Interessengemeinschaft Kräuteraanbau Uri et Kräuteraanbaugenossenschaft Emmental) ont uni leurs efforts par-delà les frontières linguistiques. L'appellation Plantamont garantit une production naturelle s'appuyant sur des engrais organiques et favorisant les mécanismes de défense naturels des plantes, sans recours aux produits phytosanitaires chimiques ni aux engrais minéraux à haute solubilité. Les producteurs de l'Association suisse pour une herboriculture biologique en région de montagne (Vereinigung für biologischen Kräuteraanbau im Schweizer Berggebiet, VBKB), également fondée en 1985, ont largement opté pour un système de vente directe. La production des membres de l'association se fait dans des exploitations biologiques reconnues situées dans les régions de montagne.

Exemple des Préalpes (Grenzpfad Napfgebiet)

La principale partie du projet «Grenzpfad Napfgebiet» est constituée par un sentier pédestre long de 75 kilomètres situé le long des frontières cantonales entre Berne et Lucerne. L'origine de ce projet s'explique par l'important potentiel touristique existant, en particulier la diversité et l'état de préservation du paysage, la richesse culturelle et les diverses attractions touristiques (curiosités et possibilités d'activités) qui jalonnent le sentier.

Initié par le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) et par les trois régions LIM de l'Oberland lucernois, du Haut-Emmental et de Trachselwald, le projet poursuit des objectifs touristiques, culturels et nationaux:

- L'offre touristique existant le long des frontières cantonales entre Berne et Lucerne doit être mieux combinée et développée de manière ciblée, tout en bénéficiant d'un marketing moderne. Ceci signifie entre autres qu'on mettra au point une information professionnelle et ciblée, par des moyens appropriés (brochures, guides de voyage, prospectus thématiques, petites expositions) sur les possibilités d'hébergement (auberges, hôtels, cabanes alpestres, fermes) et

✦ sur les diverses curiosités touristiques (sites historiques, fromageries de démonstration, centres d'orpaillage, etc.).

- Le projet doit également intégrer les attraits touristiques dans une vision plus globale. Il s'agit en particulier de faire comprendre à un large public la richesse culturelle et historique de cette région de frontières. Ceci sera réalisé par le biais de pancartes explicatives, de publications, d'exposés et de manifestations culturelles.
- La région autour du Napf était divisée par diverses frontières. Sur la base de cet exemple régional, le thème très actuel des «frontières» sera abordé sous ses différentes facettes et sera présenté de manière concrète. Ainsi le thème «Frontières – hier, aujourd'hui et demain» sera exploité de différentes manières afin de contribuer au 150^e anniversaire de la constitution, en 1998.

Le projet «Grenzpfad Napf» couvre donc différents thèmes et activités liés au tourisme, à la culture et à l'histoire. Il permet de créer un lien dans les régions participantes entre les différentes branches économiques telles que l'hôtellerie et les autres services touristiques, l'agriculture, l'artisanat et le transport (partenariat au-delà des frontières et des branches économiques).

N38462

Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 22^{quater} et 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 février 1996¹⁾,
arrête:

Section 1: Dispositions générales

Article premier But

La présente loi vise à:

- a. créer des conditions favorables au développement économique et accroître la compétitivité des entreprises dans les régions de montagne;
- b. favoriser l'exploitation des potentiels régionaux;
- c. promouvoir l'occupation décentralisée du territoire et préserver les particularités socio-culturelles et la diversité du pays;
- d. garantir le développement durable des régions de montagne;
- e. renforcer la coopération supracommunale, régionale et interrégionale.

Art. 2 Champ d'application territorial

¹ On entend par régions de montagne au sens de la présente loi le territoire comprenant les régions énumérées dans l'annexe.

² Le Conseil fédéral peut, sur proposition du canton, autoriser des modifications mineures du champ d'application territorial.

³ Sont considérées comme des modifications mineures, notamment:

- a. la fusion de communes sises à l'intérieur et de communes sises à l'extérieur des régions de montagne;
- b. l'intégration de communes à une région mentionnée dans l'annexe.

Art. 3 Régions

¹ Sont réputés régions au sens de la présente loi des groupes de communes qui:
a. forment un ensemble géographique et économique;
b. entendent résoudre ensemble une partie des tâches qui leur incombent.

² Les cantons et les communes peuvent modifier la composition des régions énumérées dans l'annexe.

¹⁾ FF 1996 II 1080

Section 2: Aide aux investissements

Art. 4 Principe

¹ La Confédération peut octroyer une aide aux investissements sous forme de prêt aux régions, aux communes, aux collectivités publiques, aux corporations de droit privé et aux particuliers.

² Le prêt d'aide aux investissements est octroyé sous la forme d'un montant forfaitaire.

Art. 5 Conditions

¹ L'aide aux investissements n'est octroyée que si la région a établi un programme de développement et un programme d'action pluriannuel.

² Pour faire l'objet d'un prêt d'aide aux investissements, les projets et les programmes d'infrastructure doivent concorder avec les objectifs définis dans le programme de développement.

Art. 6 Projets et programmes donnant lieu à une aide

Peuvent faire l'objet d'un prêt d'aide aux investissements les projets ou les programmes d'infrastructure qui tendent à:

- a. favoriser les implantations dans la région et améliorer les conditions de concurrence auxquelles sont confrontées les entreprises de l'industrie, des arts et métiers, des services et du tourisme;
- b. améliorer la qualité de la vie tout en assurant ou en préservant l'identité et la diversité politiques et socio-culturelles de la région;
- c. permettre l'exploitation des potentiels de la région ou la mise à profit des avantages comparatifs;
- d. moderniser, compléter et développer les infrastructures de base dans des communes ou des sous-régions qui restent tributaires de l'aide aux investissements.

Art. 7 Conditions et charges particulières

L'octroi de l'aide aux investissements peut être exceptionnellement subordonné à d'autres conditions et charges justifiées par le caractère particulier du projet ou du programme d'infrastructure et répondant aux objectifs de la présente loi.

Art. 8 Détermination et allocation du prêt d'aide aux investissements

¹ Le canton détermine le montant du prêt d'aide aux investissements et l'alloue au requérant. Ce faisant, il tient compte des prestations fournies en vertu d'autres lois.

² Le Département fédéral de l'économie publique fixe tous les quatre ans un plafond jusqu'à concurrence duquel le canton peut allouer des prêts d'aide aux

investissements. Il peut abaisser ce plafond ou annuler l'aide si le canton ne respecte pas les dispositions légales.

³ Le Conseil fédéral définit la procédure et les critères à appliquer pour fixer le plafond d'allocation de l'aide.

Art. 9 Participation financière des cantons

Le prêt d'aide aux investissements n'est octroyé que si le canton participe équitablement au financement des projets.

Art. 10 Taux d'intérêt

Les prêts d'aide aux investissements sont octroyés à des taux inférieurs à ceux du marché ou sans intérêt selon les possibilités financières du bénéficiaire du prêt et l'importance du projet ou du programme d'infrastructure pour le développement de la région.

Art. 11 Amortissement

¹ Le prêt d'aide aux investissements doit être amorti en 30 ans au maximum. Le canton peut différer le premier versement de cinq ans au plus.

² La durée de l'amortissement est fixée compte tenu de la longévité des équipements faisant l'objet de l'aide ou des dispositions concernant l'amortissement contenues dans le modèle comptable des collectivités publiques.

Art. 12 Rapport avec d'autres lois

¹ Les projets ou programmes d'infrastructure faisant l'objet de prêts d'aide aux investissements ne doivent pas contrevenir aux dispositions d'autres lois fédérales.

² L'aide aux investissements ne justifie ni réduction ni refus des prestations à fournir en vertu d'autres lois.

Art. 13 Garanties et responsabilité des cantons

¹ Le canton veille à ce qu'il existe des garanties suffisantes pour les prêts d'aide aux investissements.

² Les pertes consécutives à un prêt d'aide aux investissements sont supportées pour moitié par le canton qui a consenti le prêt.

³ Dans des cas de rigueur, le Conseil fédéral peut réduire la responsabilité du canton ou renoncer à l'invoquer.

Art. 14 Modalités de paiement

L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (office) émet des instructions relatives aux modalités de paiement.

Art. 15 Fonds d'aide aux investissements

¹ La Confédération constitue un fonds d'aide aux investissements afin de financer l'aide aux investissements.

² Le fonds est alimenté par les prestations prévues par l'arrêté fédéral du 3 octobre 1991¹⁾ concernant d'autres versements au fonds d'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. A l'échéance de cet arrêté, d'autres versements au fonds d'aide aux investissements pourront être effectués par la voie du budget ordinaire, en fonction des besoins et compte tenu de la situation financière de la Confédération.

³ L'amortissement des prêts d'aide aux investissements, les intérêts perçus, les prestations versées par les cantons en raison de leur responsabilité et les garanties fournies par des tiers sont portés au crédit du fonds.

Section 3: Organisation et activités de la région, financement

Art. 16 Organisme de développement régional

Chaque région institue un organisme de développement régional doté de la personnalité juridique et disposant d'un secrétariat régional.

Art. 17 Programme de développement

¹ L'organisme de développement régional élabore un programme de développement et contribue à sa réalisation.

² Le Département fédéral de l'économie publique émet des directives en vue de l'élaboration du programme de développement.

³ Le programme de développement doit être harmonisé avec le plan directeur cantonal. Le canton règle les questions de détail.

⁴ L'organisme de développement régional prend les mesures adéquates pour surveiller la réalisation du programme de développement.

Art. 18 Programme d'action pluriannuel

¹ L'organisme de développement régional établit, sur la base du programme régional de développement, un programme d'action pluriannuel qu'il met à jour chaque année.

² Le programme d'action pluriannuel:

- a. détermine les domaines et les sous-régions auxquels doivent s'appliquer en priorité les mesures de promotion;
- b. fixe la liste des tâches que la région se propose d'accomplir en priorité;

¹⁾ FF 1991 IV 205

- c. recense les communes et les sous-régions qui restent tributaires d'une aide aux investissements pour le maintien, la modernisation et le développement de leurs infrastructures de base, et démontre que cette aide est nécessaire.

³ L'attestation du besoin d'aide au sens du 2^e alinéa, lettre c, doit tenir compte des prestations fournies au titre de la péréquation financière au niveau fédéral, cantonal et régional.

Art. 19 Aides financières

¹ La Confédération peut contribuer à financer, jusqu'à concurrence de 50 pour cent des dépenses:

- a. les travaux relatifs à l'élaboration et à la révision du programme de développement et du programme d'action pluriannuel qui sont effectués par l'organisme de développement régional et par son secrétariat;
- b. les mandats que l'organisme de développement régional et son secrétariat confient à des experts dans le cadre de l'élaboration ou de la révision du programme régional de développement;
- c. les coûts qu'occasionne, pour l'organisme de développement régional et son secrétariat, la mise en œuvre du programme de développement et du programme d'action pluriannuel;
- d. les programmes annuels de formation et de perfectionnement;
- e. les formes particulières de coopération interrégionale.

² Les aides financières sont octroyées sous la forme de montants forfaitaires.

Art. 20 Fixation et versement des aides financières

¹ Les aides financières allouées en vertu de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres a à c, sont fixées et versées par les cantons.

² Les aides financières octroyées en vertu de l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres d et e, sont fixées et versées par l'office.

Art. 21 Participation des cantons

Les aides financières de la Confédération ne sont octroyées que si les cantons participent à raison de 25 pour cent au moins au financement des prestations et des dépenses prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa.

Art. 22 Financement

¹ Les aides financières prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa, sont financées par la voie du budget ordinaire.

² Sur la base des crédits alloués inscrits au budget, l'office fixe le plafond jusqu'à concurrence duquel le canton peut allouer et verser les aides financières prévues à l'article 19, 1^{er} alinéa, lettres a à c.

³ Le Conseil fédéral définit la procédure et les critères à appliquer pour fixer le plafond des crédits cantonaux.

⁴ Les cantons rendent compte tous les quatre ans de l'utilisation des moyens financiers.

Section 4: Exécution

Art. 23 Cantons

¹ Les cantons sont chargés de l'exécution de la présente loi, lorsqu'elle n'incombe pas expressément à la Confédération.

² Dans le cadre d'une évaluation, ils présentent tous les quatre ans à la Confédération un rapport d'exécution.

Art. 24 Confédération

¹ La Confédération surveille l'exécution de la présente loi.

² Elle veille à faire l'évaluation des mesures prévues par la présente loi.

Section 5: Voies de droit

Art. 25

Les recours contre les décisions de l'office et contre les décisions cantonales prises en dernière instance sont portés devant la commission de recours du Département fédéral de l'économie publique.

Section 6: Dispositions finales

Art. 26 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 28 juin 1974¹⁾ relative à l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne est abrogée.

Art. 27 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38462

¹⁾ RO 1975 392, 1980 1798, 1985 387, 1991 857, 1992 288

Les régions de montagne au sens de l'article 2 sont les régions suivantes:

Zürcher Berggebiet

Communes: Bäretswil, Bauma, Bichelsee-Balterswil, Fischenthal, Fischingen, Goldingen, Hinwil, Hofstetten bei Elgg, Schlatt, Sternenberg, St. Gallenkappel, Turbenthal, Wald (ZH), Wila, Wildberg.

Oberes Emmental

Communes: Eggwil, Landiswil, Langnau im Emmental, Lauperswil, Röthenbach im Emmental, Rüderswil, Schangnau, Signau, Trub, Trubschachen.

Jura-Bienne

Communes: Belprahon, Bévillard, Biel/Bienne, Champoz, Châtelat, Corcelles (BE), Corgémont, Cortébert, Court, Crémines, Diesse, Eschert, Evillard/Leubringen, Grandval, La Heutte, La Neuveville, Lamboing, Loveresse, Malleray, Monible, Moutier, Nods, Orvin, Perrefitte, Péry, Plagne, Pontenet, Prêles, Rebévelier (BE), Reconvilier, Roches (BE), Romont (BE), Saicourt, Saules (BE), Schelten, Seehof, Sonceboz-Sombeval, Sornetan, Sorvilier, Souboz, Tavannes, Vauffelin, Vellerat.

Oberland-Ost

Communes: Beatenberg, Bönigen, Brienz (BE), Brienzwiler, Därliigen, Gadmen, Grindelwald, Gsteigwiler, Gündlichwand, Guttannen, Habkern, Hasliberg, Hofstetten bei Brienz, Innertkirchen, Interlaken, Iseltwald, Lauterbrunnen, Leissigen, Lüetschental, Matten bei Interlaken, Meiringen, Niederried bei Interlaken, Oberried am Brienzsee, Ringgenberg (BE), Saxeten, Schattenhalb, Schwanden bei Brienz, Unterseen, Wilderswil.

Kandertal

Communes: Adelboden, Frutigen, Kandergrund, Kandersteg, Reichenbach im Kandertal.

Thun-Innertport

Communes: Aeschi bei Spiez, Amsoldingen, Blumenstein, Buchholterberg, Därstetten, Diemtigen, Eriz, Erlenbach im Simmental, Fahrni, Forst, Heiligenschwendi, Heimberg, Hilterfingen, Höfen, Homberg, Horrenbach-Buchen, Kienersrüti, Krattigen, Längenbühl, Niederstocken, Oberhofen am Thunersee, Oberlangenegg, Oberstocken, Oberwil im Simmental, Pohlern, Reutigen, Schwendibach, Sigriswil, Spiez, Steffisburg, Teuffenthal (BE), Thierachern, Thun, Uebeschi, Uetendorf, Unterlangenegg, Uttigen, Wachselhorn, Wimmis, Zwiiselberg.

Obersimmental-Saanenland

Communes: Boltigen, Gsteig, Lauenen, Lenk, Saanen, St. Stephan, Zweisimmen.

Kiesental

Communes: Aeschlen, Arni (BE), Biglen, Bleiken bei Oberdiessbach, Bowil, Brenzikofen, Freimettigen, Grosshöchstetten, Häutligen, Herbligen, Konolfingen, Linden, Mirchel, Niederhünigen, Oberdiessbach, Oberhünigen, Oberthal, Schlosswil, Walkringen, Zäziwil.

Schwarzwasser

Communes: Abligen, Englisberg, Guggisberg, Niedermuhlern, Oberbalm, Riggisberg, Rüggisberg, Rüscheegg, Rüti bei Riggisberg, Wahlern, Zimmerwald.

Trachselwald

Communes: Affoltern im Emmental, Auswil, Dürrenroth, Eriswil, Gondiswil, Hasle bei Burgdorf, Heimiswil, Huttwil, Lützelflüh, Oeschenbach, Rohrbachgraben, Rüeßsau, Sumiswald, Trachselwald, Walterswil (BE), Wynigen, Wüssachen.

RegioHER

Communes: Alberswil, Altbüron, Altishofen, Buchs (LU), Buttisholz, Doppleschwand, Ebersecken, Egolzwil, Entlebuch, Escholzmatt, Ettiswil, Fischbach, Flühli, Gettnau, Grossdietwil, Grosswangen, Hasle (LU), Hergiswil bei Willisau, Kottwil, Luthern, Marbach LU), Menznau, Nebikon, Ohmstal, Romoos, Ruswil, Schötz, Schüpfheim, Uffikon, Ufhusen, Wauwil, Werthenstein, Willisau Land, Willisau Stadt, Wolhusen, Zell (LU).

Uri

Communes: Aldorf (UR), Andermatt, Attinghausen, Bauen, Bürglen (UR), Erstfeld, Flüelen, Göschenen, Gurtellen, Hospental, Isenthal, Realp, Schattdorf, Seedorf (UR), Seelisberg, Silenen, Sisikon, Spiringen, Unterschächen, Wassen.

Einsiedeln

Communes: Alpthal, Einsiedeln, Innerthal, Oberiberg, Rothenthurm, Unteriberg, Vorderthal.

Innerschwyz

Communes: Arth, Gersau, Greppen, Illgau, Ingenbohl, Küssnacht am Rigi, Lauerez, Morschach, Muotathal, Riemenstalden, Sattel, Schwyz, Steinen, Steinerberg, Vitznau, Weggis.

Sarneraatal

Communes: Alpnach, Giswil, Kerns, Lungern, Sachseln, Sarnen.

Nidwalden

Communes: Beckenried, Buochs, Dallenwil, Emmetten, Engelberg, Ennetbürgen, Ennetmoos, Hergiswil (NW), Oberdorf (NW), Stans, Stansstad, Wolfenschiessen.

Glarner Hinterland-Sernftal

Communes: Betschwanden, Braunwald, Diesbach (GL), Elm, Engi, Haslen, Hätzingen, Leuggelbach, Linthal, Luchsingen, Matt, Mitlödi, Nidfurn, Rüti (GL), Schwanden (GL), Schwändi, Sool.

Sense

Communes: Alterswil, Bösinggen, Brünisried, Düringen, Giffers, Heitenried, Oberschrot, Plaffeien, Plasselb, Rechthalten, Schmitten (FR), St. Antoni, St. Silvester, St. Ursen, Tafers, Tentlingen, Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Zumholz.

Gruyère

Communes: Albeuve, Avry-devant-Pont, Botterens, Broc, Bulle, Cerniat (FR), Charmey, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Echarlens, Enney, Estavannens, Grandvillard, Gruyères, Gumefens, Hauteville, Jaun, La Roche, La Tour-de-Trême, Le Bry, Le Pâquier (FR), Lessoc, Marsens, Maules, Montbovon, Morlon, Neirivue, Pont-la-Ville, Riaz, Romaniens, Rueyres-Treyfayes, Sâles (Gruyère), Sorens, Vaulruz, Villarbene, Villars-sous-Mont, Villarlolard, Vuadens, Vuippens.

Glâne-Veveyse

Communes: Attalens, Auboranges, Berlens, Besencens, Billens, Bionnens, Bossonnens, Bouloz, Chapelle (Glâne), Châtel-St-Denis, Chavannes-les-Forts, Ecublens (FR), Esmonts, Estévenens, Fiaugères, Gillarens, Granges (Veveyse), Granges, Grattavache, Hennens, La Joux (FR), La Magne, La Neirigue, Le Châtelard, Le Crêt, Les Ecasseys, Lieffrens, Lussy (FR), Massonnens, Mézières (FR), Montet (Glâne), Mossel, Pont (Veveyse), Porsel, Prez-vers-Siviriez, Progens, Promasens, Remaufens, Romont, Rue, Semsales, Siviriez, Sommentier, St-Martin (FR), Ursy, Vauderens, Villaraboud, Villargiroud, Villariaz, Villarsiviriaux, Vuarmarens, Vuisternens-devant-Romont.

Haute-Sarine

Communes: Arconciel, Bonnefontaine, Ependes (FR), Essert (FR), Estavayer-le-Gibloux, Farvagny-le-Grand, Farvagny-le-Petit, Ferpicloz, Grenilles, Montévraz, Oberried (FR), Praroman, Rossens (FR), Rueyres-St-Laurent, Senèdes, Treyvaux, Villarlod, Villarsel-le-Gibloux, Vuisternens-en-Ogoz, Zénauva.

Thal

Communes: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank (SO), Lau-persdorf, Matzendorf, Mülliswil-Ramiswil, Welschenrohr.

Appenzell A.Rh.

Communes: Bühler, Eggersriet, Gais, Grub (AR), Heiden, Herisau, Hundwil, Lutzenberg, Oberegg, Rehetobel, Reute (AR), Schönengrund, Schwellbrunn, Speicher, Stein (AR), Teufen (AR), Trogen, Urnäsch, Wald (AR), Waldstatt, Walzenhausen, Wolfhalden.

Appenzell I.Rh.

Communes: Appenzell, Gonten, Rüte, Schlatt-Haslen, Schwende.

Toggenburg

Communes: Alt St. Johann, Brunnadern, Bütschwil, Ebnat-Kappel, Ganterschwil, Hemberg, Krinau, Krummenau, Lichtensteig, Mogelsberg, Mosnang, Nesslau, Oberhelfenschwil, Stein (SG), St. Peterzell, Wattwil, Wildhaus.

Sarganserland-Walensee

Communes: Amden, Bad Ragaz, Filzbach, Flums, Mels, Mühlehorn, Obstalden, Pfäfers, Quarten, Sargans, Vilters, Walenstadt, Weesen.

Surselva

Communes: Andiastr, Breil/Brigels, Camuns, Castrisch, Cumbel, Degen, Disentis/Mustér, Duvin, Falera, Flims, Flond, Ilanz, Laax, Ladir, Lumbréin, Luven, Medel (Lucmagn), Morissen, Obersaxen, Pigniu, Pitasch, Riein, Rueun, Ruschein, Safien, Sagogn, Schlans, Schluuin, Schnaus, Sevgein, Siat, St. Martin, Sumvitg, Surcasti, Surcuolm, Tenna, Tersnaus, Trin, Trun, Tujetsch, Uors-Peiden, Valendas, Vals, Vella, Versam, Vignogn, Vrin, Waltens-burg/Vuoraz.

Moesano

Communes: Arvigo, Braggio, Buseno, Cama, Castaneda, Cauco, Grono, Leggia, Lostallo, Mesocco, Rossa, Roveredo (GR), Selma, Soazza, Sta.Maria in Calanca, S. Vittore, Verdabio.

Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein

Communes: Almens, Andeer, Ausserferrera, Avers, Casti-Wergenstein, Cazis, Clugin, Donath, Feldis/Veulden, Flerden, Fürstenau, Hinterrhein, Innerferrera, Lohn (GR), Masein, Mathon, Medels im Rheinwald, Mutten, Nufenen, Paspels, Patzen-Fardün, Pignia, Portein, Pratval, Präz, Rodels, Rongellen, Rothenbrunnen, Sarn, Scharans, Scheid, Sils im Domleschg, Splügen, Sufers, Tartar, Thusis, Trans, Tschappina, Tumegl/Tomils, Urmein, Zillis-Reischen.

Prättigau

Communes: Conters im Prättigau, Fanas, Fideris, Furna, Grüşch, Jenaz, Klosters-Serneus, Küblis, Luzein, Saas, Schiers, Seewis im Prättigau, St. Antönien, St. Antönien Ascharina, Valzeina.

Schanfigg

Communes: Arosa, Calfreisen, Castiel, Langwies, Lüen, Maladers, Molinis, Pagig, Peist, Praden, St. Peter, Tschierschen.

Mittelbünden

Communes: Alvaneu, Alvaschein, Bergün/Bravuogn, Bivio, Brienz (GR), Churwalden, Cunter, Filisur, Lantsch/Lenz, Malix, Marmorera, Mon, Mulegns, Parpan, Riom-Parsonz, Rona, Salouf, Savognin, Schmitten (GR), Stierva, Sur, Surava, Tiefencastel, Tinizong, Vaz/Obervaz, Wiesen (GR).

Bregaglia

Communes: Bondo, Castasegna, Soglio, Stampa, Vicosoprano.

Poschiavo

Communes: Brusio, Poschiavo.

Unterengadin-Münstertal

Communes: Ardez, Ftan, Fuldera, Guarda, Lavin, Lü, Müstair, Ramosch, Samnaun, Scuol, Sent, Sta. Maria Val Müstair, Susch, Tarasp, Tschier, Tschlin, Valchava, Zernez.

Locarnese e Vallemaggia

Communes: Ascona, Auresio, Aurigeno, Avegno, Berzona, Bignasco, Borgnone, Bosco/Gurin, Brione sopra Minusio, Brione (Verzasca), Brissago, Broglio, Brontallo, Campo (Vallemaggia), Cavergn, Caviano, Cavigliano, Cerentino, Cevio, Coglio, Corippo, Cugnasco, Frasco, Fusio, Gerra (Gambarogno), Gerra (Verzasca), Giumaglio, Gordevio, Gordola, Gresso, Indemini, Intragna, Lavertezzo, Linescio, Locarno, Loco, Lodano, Losone, Magadino, Maggia, Menzonio, Mergoscia, Minusio, Moghegno, Mosogno, Muralto, Onsernone, Orselina, Palagnedra, Peccia, Piazzogna, Prato-Sornico, Ronco sopra Ascona, S. Abbondio, S. Nazzaro, Someo, Sonogno, Tegna, Tenero-Contra, Vergeletto, Verscio, Vira (Gambarogno), Vogorno.

Tre Valli

Communes: Airole, Anzonico, Aquila, Bedretto, Biasca, Bodio, Calonico, Calpiogna, Campello, Campo (Blenio), Castro, Cavagnago, Chiggionna, Chironico, Claro, Corzoneso, Cresciano, Dalpe, Dongio, Faido, Ghirone, Giornico, Gnosca, Iragna, Largario, Leontica, Lodrino, Lottigna, Ludiano, Mairengo, Malvaglia, Marolta, Moleno, Olivone, Osco, Osogna, Personico, Pollegio, Ponto Valentino, Prato (Leventina), Preonzo, Prugiasco, Quinto, Rossura, Semione, Sobrio, Torre.

Malcantone

Communes: Agno, Aranno, Arosio, Astano, Bedigliora, Bioggio, Bosco Luganese, Breno, Cademario, Caslano, Cimo, Croglio, Curio, Fescoggia, Isco, Magliaso, Miglieglia, Monteggio, Mugena, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa, Vernate, Vezio.

Valli di Lugano

Communes: Bedano, Bidogno, Bironico, Bogno, Cagiallo, Camignolo, Certara, Cimadara, Corticiasca, Gravesano, Isonne, Lopagno, Lugaggia, Medeglia, Mezzovico-Vira, Origlio, Ponte Capriasca, Rivera, Roveredo (TI), Sala Capriasca, Sigirino, Sonvico, Tesserete, Torricella-Taverne, Vaglio, Valcolla, Villa Luganese.

Pays-d'Enhaut

Communes: Château-d'Oex, Rossinière, Rougemont.

Nord Vaudois

Communes: Agiez, Arnex-sur-Orbe, Ballaigues, Baulmes, Bofflens, Bonvillars, Bretonnières, Bullet, Chamblon, Champagne, Champvent, Chavornay, Cheseaux-Noréaz, Concise, Corcelles-près-Concise, Croy, Essert-sous-Champvent, Fiez, Fontaines-sur-Grandson, Fontanezier, Giez, Grandevent, Grandson, Gressy, Juriens, La Praz, L'Abergement, Les Clées, Lignerolle, Mathod, Mauborget, Montagny-près-Yverdon, Montcherand, Mutrux, Novalles, Onnens (VD), Orbe, Orges, Pomy, Premier, Provence, Rances, Romainmôtier-Envy, Romairon, Sergey, Ste-Croix, Suscévaz, Treycovagnes, Valeyres-sous-Montagny, Valeyres-sous-Rances, Vallorbe, Vaugondry, Vaulon, Villars-Burquin, Villars-sous-Champvent, Vugelles-La Mothe, Vuiteboëuf, Yverdon-les-Bains, Yvonand.

Vallée de Joux

Communes: L'Abbaye, Le Chenit, Le Lieu.

Goms

Communes: Ausserbinn, Bellwald, Biel (VS), Binn, Blitzingen, Ernen, Fiesch, Fieschertal, Geschinen, Gluringen, Grengiols, Lax, Martisberg, Mühlebach, Münster (VS), Niederwald, Obergesteln, Oberwald, Reckingen (VS), Ritzingen, Selkingen, Steinhaus, Ulrichen.

Brig/östlich Raron

Communes: Betten, Birgisch, Bister, Bitsch, Brig-Glis, Filet, Goppisberg, Greich, Mörel, Mund, Naters, Ried-Brig, Ried-Mörel, Simplon, Termen, Zwischbergen.

Visp/westlich Raron

Communes: Ausserberg, Baltschieder, Blatten, Bürchen, Eggerberg, Eischoll, Eisten, Emdb, Ferden, Grächen, Hochtenn, Kippel, Lalden, Niedergesteln, Randa, Raron, Saas Almagell, Saas Balen, Saas Fee, Saas Grund, Stalden (VS), Staldenried, Steg, St. Niklaus, Täsch, Törbel, Unterbäch, Visp, Visperterminen, Wiler (Lötschen), Zenegen, Zermatt.

Leuk

Communes: Agarn, Albinen, Bratsch, Ergisch, Erschmatt, Feschel, Gampel, Guttet, Inden, Leuk, Leukerbad, Oberems, Salgesch, Turtmann, Unterems, Varen.

Sierre

Communes: Ayer, Chalais, Chandolin, Chermignon, Chippis, Grimentz, Grône, Icogne, Lens, Miège, Mollens (VS), Montana, Randogne, Sierre, St-Jean, St-Luc, Venthône, Veyras, Vissoie.

Sion

Communes: Arbaz, Ardon, Ayent, Chamoson, Conthey, Evolène, Grimsuat, Hérémenche, Les Agettes, Mase, Nax, Nendaz, Salins, Savièse, Sion, St-Léonard, St-Martin (VS), Vernamiège, Vétroz, Vex, Veysonnaz.

Martigny

Communes: Bagnes, Bourg-St-Pierre, Bovernier, Charrat, Collonges, Dorénaz, Finhaut, Fully, Isérables, Leytron, Liddes, Martigny, Martigny-Combe, Orsières, Riddes, Saillon, Salvan, Saxon, Sembrancher, Trient, Vernayaz, Vollèges.

Chablais (valaisan et vaudois)

Communes: Aigle, Bex, Champéry, Chessel, Collombey-Muraz, Corbeyrier, Evionnaz, Gryon, Lavey-Morcles, Leysin, Massongex, Mex (VS), Monthey, Noville, Ollon, Ormont-Dessous, Ormont-Dessus, Port-Valais, Rennaz, Roche (VD), St-Gingolph, St-Maurice, Troistorrens, Val-d'Illicz, Vérossaz, Vionnaz, Vouvry, Yverne.

Centre-Jura

Communes: Brot-Plamboz, Cormoret, Courtelary, La Brévine, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-du-Milieu, La Ferrière, La Sagne, Le Cerneux-Péquignot, Le Locle, Les Brenets, Les Planchettes, Les Ponts-de-Martel, Mont-Tramelan, Renan (BE), Sonvilier, St-Imier, Tramelan, Villeret.

Val-de-Travers

Communes: Boveresse, Buttes, Couvet, Fleurier, La Côte-aux-Fées, Les Bayards, Les Verrières, Môtiers (NE), Noiraigue, St-Sulpice (NE), Travers.

Val-de-Ruz

Communes: Boudevilliers, Brot-Dessous, Cernier, Chézard-St-Martin, Coffrane, Dombreson, Enges, Engollon, Fenin-Vilars-Saules, Fontainemelon, Fontaines (NE), Le Pâquier (NE), Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Hauts-Geneveys, Lignièrès, Montmollin, Rochefort, Savagnier, Villiers.

Jura

Communes: Alle, Asuel, Bassecourt, Beurnevésin, Boécourt, Boncourt, Bonfol, Bourrignon, Bressaucourt, Buix, Bure, Charmoille, Châtillon (JU), Chevenez, Cœuve, Corban, Cornol, Courchapoix, Courchavon, Courfaivre, Courgenay, Courrendlin, Courroux, Courtedoux, Courtemaîche, Courtételle, Dampfreux, Damvant, Delémont, Develier, Ederswiler, Epauvillers, Epiquez, Fahy, Fontenais, Fregiécourt, Glovelier, Goumois, Grandfontaine, La Chaux-des-Breuleux, Lajoux (JU), Le Bémont (JU), Le Noirmont, Le Peuchapatte, Les Bois, Les Breuleux, Les Enfers, Les Genevez (JU), Les Pommerats, Lugnez, Mervelier, Mettembert, Miécourt, Montenol, Montfaucon, Montfaverger, Montignez, Montmelon, Montsevelier, Movelier, Muriaux, Ocourt, Pleigne, Pleujouse, Porrentruy, Rebeuvelier, Réclère, Roche-d'Or, Rocourt, Rossemaison, Saignelégier, Saulcy, Seleute, Soubey, Soule, Soyhières, St-Brais, St-Ursanne, Undervelier, Vendlincourt, Vermes, Vicques.

Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 28 février 1996¹⁾,
arrête:

Article premier But

Le présent arrêté vise à aider le milieu rural à maîtriser l'évolution des structures économiques.

Art. 2 Milieu rural

¹ Le milieu rural au sens du présent arrêté englobe les régions de montagne au sens de la législation sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne ainsi que d'autres zones rurales énumérées en annexe.

² Le Conseil fédéral peut, à la demande d'un canton, autoriser des modifications mineures des zones rurales.

Art. 3 Projets subventionnables

¹ La Confédération peut promouvoir des projets se situant au niveau de la conception ou présentant un caractère organisationnel ou institutionnel qui:

- a. sont réalisés en commun par des personnes physiques ou morales des secteurs public et privé;
- b. ont pour la région valeur de modèle par leur objectif ou par la démarche suivie;
- c. sont propres à sauvegarder ou à créer des emplois en milieu rural;
- d. permettent de mieux exploiter les ressources locales et régionales;
- e. concordent avec les objectifs du programme régional de développement et avec les autres études de planification régionales et cantonales;
- f. sont conformes aux objectifs de la protection de la nature et du paysage et aux principes de l'aménagement du territoire.

² Un projet ne peut être subventionné que pendant cinq ans au plus.

³ Les projets de construction ne peuvent être subventionnés.

¹⁾ FF 1996 II 1080

Art. 4 Montant de l'aide financière

¹ La Confédération peut allouer une aide financière allant jusqu'à 50 pour cent du coût total d'un projet au sens de l'article 3. L'aide financière est allouée sous la forme d'un montant forfaitaire.

² La Confédération n'alloue d'aide financière qu'après épuisement des possibilités de financement légales dont les cantons disposent.

³ Elle n'alloue d'aide financière selon le présent arrêté qu'en faveur de projets qu'elle ne peut pas soutenir à un autre titre.

⁴ Les bénéficiaires de l'aide financière sont tenus de fournir eux-mêmes une prestation appropriée.

Art. 5 Procédure

¹ Toute demande d'aide financière doit être adressée à l'organisme de développement régional ou à l'organisme de planification régionale, qui la soumet au canton, accompagnée d'un préavis.

² Le canton transmet la requête assortie d'une proposition à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (office).

³ L'office décide de l'octroi de l'aide financière.

Art. 6 Information, échange de connaissances et évaluation

L'office veille à assurer l'échange d'informations et de connaissances relatives aux projets et à en faire l'évaluation.

Art. 7 Voies de droit

Les décisions de l'office peuvent être déférées devant la Commission de recours du Département fédéral de l'économie publique.

Art. 8 Financement

¹ Les dépenses découlant du présent arrêté sont imputées au fonds d'aide aux investissements prévu par la législation relative à l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

² Elles ne doivent pas dépasser la somme de 70 millions de francs.

³ 10 millions de francs au plus peuvent être utilisés pour financer les mesures prévues à l'article 6.

Art. 9 Exécution

L'exécution du présent arrêté incombe au Département fédéral de l'économie publique.

Art. 10 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Sa durée de validité est de dix ans.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N38462

Les régions rurales à l'extérieur des régions de montagne sont les régions suivantes avec leurs communes:¹⁾

Weinland

Communes: Adlikon, Benken (ZH), Berg am Irchel, Buch am Irchel, Dachsen, Dorf, Feuerthalen, Flaach, Flurlingen, Andelfingen, Henggart, Humlikon, Kleinandelfingen, Lauf-en-Uhwiesen, Marthalen, Oberstammheim, Ossingen, Rheinau, Thalheim a. d. Thur, Trüllikon, Truttikon, Unterstammheim, Volken, Waltalingen, Altikon.

Erlach/Seeland

Communes: Aarberg, Barga (BE), Grossaffoltern, Kallnach, Kappelen, Lyss, Niederried b. Kallnach, Radelfingen, Rapperswil (BE), Schüpfen, Seedorf (BE), Bütigen, Buswil bei Büren, Diessbach bei Büren, Dotzigen, Wengi, Brüttelen, Erlach, Finsterhennen, Gals, Gampelen, Ins, Lüscherz, Müntschemier, Siselen, Treiten, Tschugg, Vinelz, Ruppoldsried, Bühl, Walperswil, Worben.

Oberaargau

Communes: Aarwangen, Bannwil, Bleienbach, Buswil b. Melchnau, Guntenburg, Kleindietwil, Langenthal, Leimiswil, Lotzwil, Madiswil, Melchnau, Obersteckholz, Reisiswil, Roggwil (BE), Rohrbach, Rütshelken, Schwarzhäusern, Thunstetten, Untersteckholz, Ursenbach, Wynau, Attiswil, Berken, Bettenhausen, Bollodingen, Farnern, Graben, Heimenhausen, Hermiswil, Herzogenbuchsee, Inkwil, Niederbipp, Niederönz, Oberbipp, Oberönz, Ochlenberg, Rötthenbach b. Herzogenbuchsee, Rumisberg, Seeberg, Thörigen, Walliswil b. Niederbipp, Walliswil b. Wangen, Wangen an der Aare, Wangenried, Wanzwil, Wiedlisbach, Wolfsberg, Steinhof.

Burgdorf

Communes: Aefligen, Alchenstorf, Burgdorf, Ersigen, Hellsau, Hindelbank, Höchstetten, Kernenried, Kirchberg (BE), Koppigen, Krauchthal, Lyssach, Mötschwil, Niederösch, Oberburg, Oberösch, Rüdfligen-Alchenflüh, Rumendingen, Rüti b. Lyssach, Willadingen, Bätterkinden, Büren z. Hof, Etzelkofen, Fraubrunnen, Grafenried, Limpach, Mülchi, Schalunen, Utzenstorf, Wiler b. Utzenstorf, Zauggenried, Zielebach.

¹⁾ Cette liste réunit les régions rurales et semi-rurales satisfaisant aux critères de ruralité selon l'OCDE, qui distingue trois catégories de régions: rurales, semi-rurales et urbaines. La distinction se fonde sur le critère de la densité démographique au sein des régions MS (MS = mobilité spatiale). L'attribution d'une région à telle ou telle catégorie est basée sur le pourcentage des habitants qui vivent dans des communes comprenant plus de 150 habitants par km²:

- Régions rurales: moins de 50 pour cent des habitants vivent dans des communes de plus de 150 habitants par km².
- Régions semi-rurales: entre 50 et 85 pour cent des habitants vivent dans des communes ayant plus de 150 habitants par km².
- Régions urbaines: plus de 85 pour cent des habitants vivent dans des communes de plus de 150 habitants par km².

Aaretal

Communes: Kiesen, Münsingen, Niederwichtach, Oberwichtach, Oppligen, Rubigen, Tägerschi, Allmendingen, Trimstein, Belpberg, Burgstein, Gelterfingen, Gerzensee, Gurzelen, Jaberg, Kaufdorf, Kirchdorf (BE), Kirchenthurnen, Lohnstorf, Mühledorf (BE), Mühlethurnen, Noflen, Rümligen, Seftigen, Toffen, Wattenwil.

Laufental

Communes: Bättwil, Büren (SO), Dornach, Gempen, Hochwald, Hofstetten-Flüh, Metzleren, Nuglar-St. Pantaleon, Rodersdorf, Seewen, Witterswil, Bärschwil, Beinwil (SO), Breitenbach, Büsserach, Erschwil, Fehren, Grindel, Himmelried, Klelnützel, Meltingen, Nunningen, Zullwil, Blauen, Brislach, Burg im Leimental, Dittingen, Duggingen, Grellingen, Laufen, Liesberg, Nenzlingen, Roggenburg, Röschenz, Wahlen, Zwingen.

Sursee/Seetal

Communes: Aesch (LU), Altwis, Ballwil, Ermensee, Gelfingen, Hämikon, Herlisberg, Hitzkirch, Hochdorf, Hohenrain, Lieli, Mosen, Müswangen, Retschwil, Römerswil, Schongau, Sulz (LU), Beromünster, Büren, Eich, Geuensee, Gunzwil, Knutwil, Kulmerau, Mauensee, Neudorf, Neuenkirch, Nottwil, Oberkirch, Rickenbach (LU), Schenkon, Schlierbach, Schwarzenbach, Sempach, Sursee, Triengen, Wilihof, Winikon.

Glarner Mittelland

Communes: Bilten, Ennenda, Glarus, Mollis, Näfels, Netstal, Niederurnen, Oberurnen, Riedern.

Murten

Communes: Clavaleyres, Ferenbalm, Golaten, Gurbrü, Kriechenwil, Laupen, Mühleberg, Münchwil, Neueneegg, Wileroltigen, Agriswil, Büchslen, Cordast, Comérod, Corsalettes, Courgevaux, Courlevon, Courmillens, Courtaman, Courtepin, Courtion, Cressier (FR), Fräschels, Galmiz, Gempenach, Greng, Gurmels, Guschelmuth, Jeuss, Kerzers, Kleinbödingen, Kleingurmels, Liebstorf, Lurtigen, Meyriez, Misery, Muntelier, Murten, Ried bei Kerzers, Salvenach, Ulmiz, Villarepos, Bas-Vully, Haut-Vully, Wallenbuch, Wallenried, Avenches, Bellerive (VD), Chabrey, Champmartin, Constantine, Cudrefin, Donatyre, Faoug, Montmagny, Mur (VD), Oleyres, Vallamand, Villars-le-Grand.

Glâne/Veveyse

Communes: Châtonnaye, Chavannes-s.-Orsonnens, Middel, Orsonnens, Torny-le-Grand, Villarimboud, Villaz-Saint-Pierre.

Oberes Baselbiet

Communes: Arisdorf, Augst, Bubendorf, Frenkendorf, Füllinsdorf, Giebenach, Hersberg, Lausen, Liestal, Lupingen, Pratteln, Ramlinsburg, Seltisberg, Ziefen, Anwil, Böckten, Buckten, Buus, Diepfingen, Gelterkinder, Häfelfingen, Hemmiken, Itingen, Känerkinder, Kilchberg (BL), Läfelfingen, Maisprach, Nusschhof, Oltingen, Ormalingen, Rickenbach (BL), Rothenfluh, Rümlingen, Rünenberg, Sissach, Tecknau, Tenniken, Thürnen, Wenslingen, Wintersingen, Wittinsburg, Zeglingen, Zunzgen, Arboldswil, Bennwil, Bretzwil, Diegten, Eptingen, Hölstein, Lampenber, Langenbruck, Lauwil, Liedertswil, Niederdorf, Oberdorf (BL), Reigoldswil, Titterten, Waldenburg.

Schaffhausen

Communes: Gächlingen, Guntmadingen, Löhningen, Neunkirch, Osterfingen, Altdorf (SH), Barzheim, Bibern (SH), Büntenhardt, Dörfingen, Hofen, Lohn (SH), Opfertshofen (SH), Stetten (SH), Thayngen, Barga (SH), Beringen, Buchberg, Hemmental, Merishausen, Neuhausen a. Rheinfall, Rüdlingen, Schaffhausen, Beggingen, Schleithem, Siblingen, Buchs (SH), Hemishofen, Ramsen, Stein am Rhein, Hallau, Oberhallau, Trasadingen, Wilchingen.

Werdenberg

Communes: Buchs (SG), Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau.

Linthgebiet

Communes: Benken (SG), Kaltbrunn, Rieden, Schänis, Ernetschwil, Eschenbach (SG), Gommiswald, Jona, Rapperswil (SG), Schmerikon, Uznach.

Bündner Rheintal

Communes: Bonaduz, Domat/Ems, Rhäzüns, Felsberg, Tamins, Chur, Haldenstein, Igis, Mastrils, Says, Trimmis, Untervaz, Zizers, Fläsch, Jenins, Maienfeld, Malans.

Davos

Commune: Davos.

Oberengadin

Communes: Bever, Celerina, Madulain, Pontresina, La Punt-Chamues-ch, Samedan, St. Moritz, S-chanf, Sils im Engadin, Silvaplana, Zuoz.

Brugg/Zurzach

Communes: Würenlingen, Auenstein, Birr, Birrhard, Brugg, Gallenkirch, Habsburg, Hausen b. Brugg, Hotwil, Linn, Lupfig, Mandach, Mönthal, Mülligen, Oberbözberg, Oberflachs, Remigen, Riniken, Rüfenach, Scherz, Schinznach Bad, Schinznach Dorf, Stilli, Thalheim (AG), Umiken, Unterbözberg, Veltheim (AG), Villigen, Villnachern Windisch, Brunegg, Baldingen, Böbikon, Böttstein, Döttingen, Endingen, Fisibach, Full-Reuenthal, Kaiserstuhl, Klingnau, Koblenz, Leibstadt, Lengnau (AG), Leuggern, Mellikon, Rekingen (AG), Rietheim, Rümikon, Schneisingen, Siglistorf, Tegerfelden, Unterendingen, Wislikofen, Zurzach.

Freiamt

Communes: Büttikon, Dottikon, Hägglingen, Hermetschwil-Staffeln, Hilfikon, Sarmenstorf, Uezwil, Villmergen, Wohlen (AG), Dintikon, Hendschiken, Othmarsingen, Abtwil, Aristau, Auw, Beinwil (Freiamt), Benzenschwil, Besenbüren, Bettwil, Boswil, Bünzen, Buttwil, Dietwil, Geltwil, Kallern, Merenschwand, Mühlau, Muri (AG), Oberrüti, Rottenschwil, Sins, Waltenschwil.

Fricktal

Communes: Bözen, Effingen, Elfingen, Eiken, Etzgen, Frick, Gansingen, Gipf-Oberfrick, Herznach, Hornussen, Ittenthal, Kaisten, Laufenburg, Mettau, Münchwilen (AG), Oberhof, Oberhofen (AG), Oeschgen, Schwaderloch, Sisseln, Sulz (AG), Ueken, Wil (AG), Wittnau, Wöllflinswil, Zeihen, Hellikon, Kaiseraugst, Magden, Möhlin, Mumpf, Obermumpf, Olsberg, Rheinfelden, Schupfart, Stein (AG), Wallbach, Wegenstetten, Zeiningen, Zuzgen.

Thurtal

Communes: Neukirch an der Thur, Sulgen, Aadorf, Felben-Wellhausen, Frauenfeld, Gachnang, Hüttlingen, Matzingen, Neunforn, Stettfurt, Thundorf, Wesslingen-Buch, Warth-Weiningen, Schönholzerwilen, Herdern, Homburg, Hüttwilen, Müllheim, Pfyn, Raperswilen, Amlikon-Bissegg, Berg (TG), Birwinken, Bürglen (TG), Bussnang, Hugelshofen, Märstetten, Weinfeld, Wigoltingen.

Untersee/Rhein

Communes: Basadingen, Diessenhofen, Alterswilen, Altnau, Bottighofen, Ermatingen, Gottlieben, Illighausen, Kreuzlingen, Langrickenbach, Münsterlingen, Tägerwilen, Wäldi, Berlingen, Eschenz, Mammern, Salenstein, Steckborn, Wagenhausen.

Morges/Rolle

Communes: Apples, Aubonne, Ballens, Berolle, Bière, Bougy-Villars, Féchy, Gimel, Longirod, Mollens (VD), Montherod, Pizy, Saint-George, Saint-Livres, Saint-Oyens, Saubraz, Aclens, Bremblens, Buchillon, Bussy-Chardonney, Chigny, Clarmont, Colombier (VD), Denens, Denges, Echandens, Echichens, Etoy, Lavigny, Lonay, Lully (VD), Lussy-sur-Morges, Monnaz, Morges, Prêverenges, Reverolle, Romanel-sur-Morges, Saint-Prex, St-Saphorin-s-Morges, Tolochenaz, Vaux-sur-Morges, Villars-sous-Yens, Vuflens-le-Château, Vuillierens, Yens, Allaman, Bursinel, Bursins, Dully, Essertines-sur-Rolle, Gilly, Luins, Mont-sur-Rolle, Perroy, Rolle, Tartegnin, Vinzel.

Aigle

Commune: Villeneuve (VD).

Gros-de-Vaud

Communes: Bettens, Bournens, Boussens, La Chauz (Cossonay), Chavannes-le-Veyron, Chevilly, Cossonay, Cottens (VD), Cuarnens, Daillens, Dizy, Eclépens, Ferreyres, Gollion, Grancy, L'Isle, Lussery, Mauraz, Mex (VD), Moiry, Mont-la-Ville, Montricher, Orny, Pampigny, Penthalaz, Penthaz, Pompaples, La Sarraz, Senarclens, Sévery, Sullens, Villars-Lussery, Vuflens-la-Ville, Assens, Bercher, Bioley-Orjulaz, Bottens, Dommartin, Echallens, Eclagrens, Etagnières, Fey, Goumoens-la-Ville, Goumoens-le-Jux, Malapalud, Naz, Oulens-sous-Echallens, Pailly, Penthéréaz, Poliez-le-Grand, Poliez-Pittet, Rucyres, Saint-Barthélemy (VD), Sugnens, Villars-le-Terroir, Villars-Tiercelin, Vuarrrens, Bavois, Corcelles-sur-Chavornay.

Yverdon

Communes: Essertines-sur-Yverdon, Arriessous, Belmont-sur-Yverdon, Bioley-Magnoux, Chanéaz, Chavannes-le-Chêne, Chêne-Pâquier, Cronay, Cuarny, Démoret, Donneloye, Ependes (VD), Essert-Pittet, Gossens, Mézery-près-Donneloye, Molondin, Oppens, Orzens, Prahins, Rovray, Suchy, Ursins, Valeyres-sous-Ursins, Villars-Epeney.

La Broye

Communes: Aumont, Autavaux, Bollion, Bussy (FR), Châbles, Chapelle (Broye), Châtillon (FR), Cheiry, Cheyres, Cugy (FR), Delley, Domdidier, Dompierre (FR), Estavayer-le-Lac, Fétingy, Font, Forel (FR), Frasses, Gletterens, Granges-de-Vesin, Léchelles, Lully (FR), Mannens-Grandsivaz, Ménières, Montagny-la-Ville, Montagny-les-Monts, Montbrelloz, Montet (Broye), Morens (FR), Murist, Nuvilly, Portalban, Praratoud, Prévondavaux, Rucyres-les-Prés, Russy, Saint-Aubin (FR), Seiry, Sévaz, Surpierre, Vallon, Vesin, Villeneuve (FR), Vuissens, Boulens, Brenles, Bussy-sur-Moudon, Chapelle-sur-Moudon, Chavannes-sur-Moudon, Chesalles-sur-Moudon, Correvon, Cremin, Curtilles, Denezy, Dompierre (VD), Forel-sur-Lucens, Hermenches, Lovatens, Lucens, Martherenges, Montaubion-Chardonney, Moudon, Neyruz-sur-Moudon, Ogens, Oulens-sur-Lucens, Peyres-Possens, Prévonloup, Rossenges, Saint-Cierges, Sarzens, Sottens, Syens, Thierrens, Villars-le-Comte, Villars-Mendraz, Vucherens, Bussigny-sur-Oron, Carrouge (VD), Châtillens, Chesalles-sur-Oron, Corcelles-le-Jorat, Les Cullayes, Ecoteaux, Essertes, Ferlens (VD), Maraçon, Mézières (VD), Montpreveyres, Oron-la-Ville, Oron-le-Châtel, Palézieux, Peney-le-Jorat, La Rogivue, Ropraz, Servion, Les Tavernes, Les Thioleyres, Vuibroye, Vuilliens, Cerniaz (VD), Champtauroz, Chevroux, Combremont-le-Grand, Combremont-le-Petit, Corcelles-près-Payerne, Grandcour, Granges-près-Marnand, Henniez, Marnand, Missy, Payerne, Rossens (VD), Sassel, Sédeilles, Seigneux, Trey, Treytorrens (Payerne), Villars-Bramard, Villarzel.

Message sur la nouvelle orientation de la politique régionale du 28 février 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.021
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1996
Date	
Data	
Seite	1080-1214
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 635

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.