

## **Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi cantonale sur la politique régionale**

---

### **Introduction**

Les chambres fédérales ont, au cours de leur session d'automne 2006, adopté la loi sur la politique régionale à une très large majorité. A partir de 2008, la NPR prendra ainsi le relais de quatre actes législatifs prévoyant des mesures de promotion régionale (aides LIM, arrêté Bonny, RégioPlus, Interreg), créant ainsi une base pour des programmes pluriannuels de mise en œuvre.

La NPR se concentrera sur la promotion des conditions économiques offertes par les régions de montagne, l'espace rural en général et les régions transfrontalières. En tant que politique structurelle régionale, elle vise au premier chef à améliorer la compétitivité des zones éligibles et à y générer de la valeur ajoutée. Elle doit en outre contribuer à éliminer les inégalités géographiques. Elle entend appuyer sa stratégie d'encouragement sur les structures des régions de montagne et de l'espace rural mises en place depuis les années 1970 (régions LIM). Les cantons devront toutefois veiller à ce que ces structures répondent aux besoins actuels et futurs et appliquent les principes d'une gestion axée sur les résultats avant de déposer une requête de cofinancement auprès de la Confédération.

Le canton du Valais s'était engagé depuis des années pour que l'élaboration d'une telle politique se réalise, et a donc accueilli de manière très positive cette dernière. Le rôle des cantons sera très important dans le cadre de cette nouvelle législation. En effet, la Confédération récapitulera périodiquement dans un programme pluriannuel les mesures matérielles et territoriales prioritaires et le présentera aux Chambres fédérales avec le plafond de dépenses demandé. Ce programme pluriannuel sera élaboré en collaboration étroite avec les cantons et ceux-ci devront définir une stratégie d'innovation ou programme de mise en œuvre qui sert de base de négociation pour l'engagement des fonds d'encouragement fédéraux.

Outre les buts stratégiques et les priorités de l'encouragement, les cantons devront décider à quelles initiatives, projets, programmes et projets d'infrastructures ils entendent accorder des aides financières ou des prêts, compte tenu des fonds fédéraux disponibles.

Confronté au choix entre éditer une simple ordonnance ou règlement d'application de cette loi fédérale ou alors aller plus loin que ce cadre en mettant sur pied une véritable loi cantonale sur la politique régionale, le Conseil d'Etat a opté pour cette deuxième option, et ceci pour les raisons suivantes :

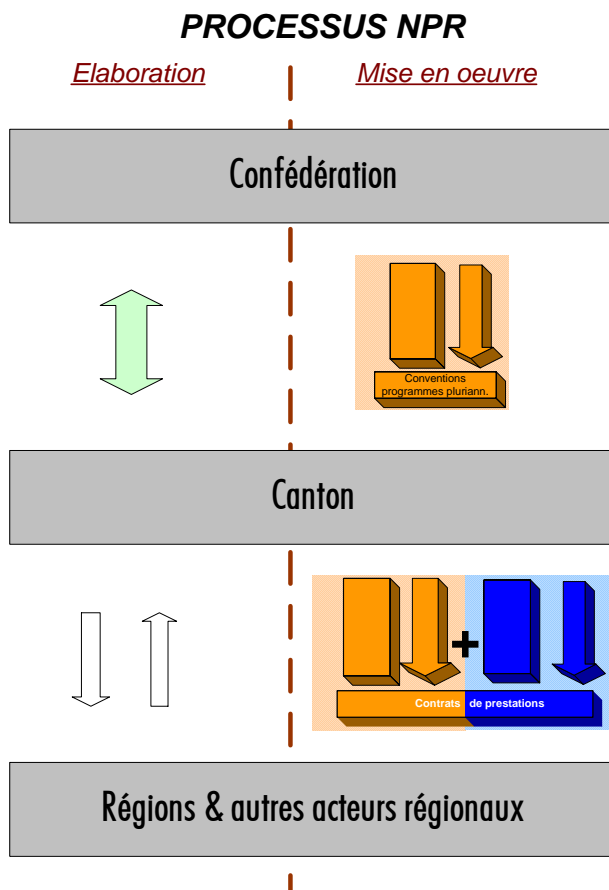
- La politique régionale jouera un rôle fondamental pour le développement économique futur d'un canton de montagne et périphérique tel que le Valais ;
- Le canton du Valais a créé, avec la loi sur l'encouragement à l'économie du 28 mars 1984, un fonds général pour l'équipement (fonds LIM) dont les dispositions d'application pourront être intégrées dans le projet de nouvelle législation ;
- La nouvelle politique régionale considère les centres régionaux comme moteurs du développement. Les cantons seront responsables des aides aux régions avec un faible potentiel de développement (par exemple les fonds de vallées). Cette tâche est importante pour le Valais ;
- La politique régionale cantonale devra prendre en compte les différentes politiques sectorielles. Or les législations cantonales sur le tourisme et l'agriculture sont en révision;
- Un facteur essentiel de la politique régionale est la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En effet, le message relatif à la RPT stipule que les objectifs en matière de redistribution seront atteints à travers un renforcement de la péréquation financière au sens strict.

Désirant compléter ce cadre fédéral nouvellement posé par une base cantonale permettant de mettre en œuvre une politique régionale cantonale à même de tenir compte des spécificités du canton, le Gouvernement valaisan a donc mandaté une commission extraparlamentaire pour préparer un avant-projet de loi cantonale sur la politique régionale. Cette commission était composée des personnes suivantes :

- François Seppey, chef du Service du développement économique, président de la commission;
- Georg Anthamatten, président Bergbahnen Hohsaas à Saas-Grund ;
- Pierre Bonvin, chef de l'administration cantonale des finances ;
- Gérald Dayer, chef du Service cantonal de l'agriculture ;
- Gabriel Décaillet, directeur du Bureau des métiers ;
- Pascal Gross, président du Réseau de coopération et de promotion économique du Valais romand (RCPVR) et vice-président des Forces motrices valaisannes ;
- Gaby Juillard, directeur de l'UCOVA ;
- Gilbert Lorétan, président de Varen et président de la région socio-économique de Loèche ;
- Josianne Wyssen, présidente de la municipalité de Mund ;
- Damian Jerjen, responsable de l'unité « Public Management » de l'Institut économie et tourisme de la HES-SO Valais ;
- Bernhard Imoberdorf, secrétaire de la région socio-économique de Conches ;
- Claude Oreiller, directeur des transports publics du Chablais ;
- René Schwery, chef du Service de l'aménagement du territoire ;
- Brigitte Pitteloud, déléguée aux affaires européennes et transfrontalières.

#### Processus NPR

Le schéma ci-dessous détaille les différentes relations entre Confédération, cantons et régions ou autres acteurs régionaux découlant de l'élaboration et de la mise en œuvre de la NPR.



Comme on le voit, la mise en œuvre de la NPR implique pour le canton du Valais de veiller à l'application du programme pluriannuel fédéral ainsi que des mesures qui s'y rapportent ; cependant le canton du Valais veut accompagner ces mesures fédérales d'un panel d'autres dispositions qui lui sont propres, et qui ont précisément pour objectif de compléter l'inventaire des outils mis en place par la Confédération, mais qui ne permettraient pas de couvrir de manière exhaustive les besoins engendrés par les spécificités propres à notre canton ; ces spécificités tiennent tant à l'occupation du territoire valaisan qu'à la nature de son tissu économique. La nouvelle loi cantonale se veut une loi cadre englobant toutes les politiques sectorielles. Elle doit donner à notre canton les meilleures chances de s'intégrer avec succès dans des espaces plus larges comme le bassin lémanique pour le Valais romand et les régions de Berne, Zürich, Bâle avec les NLFA, pour le Haut Valais, en intégrant la volonté de maintenir des activités dans les vallées.

## **Incidences financières**

Les incidences financières de cette nouvelle loi sont difficiles à évaluer en l'état actuel. Il faut s'attendre toutefois à une augmentation par rapport à la situation présente étant donné le désengagement de la Confédération d'un certain nombre de secteurs actuellement soutenus par la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM).

## **Commentaire par article**

### ***Sections:***

Section 1.: Dispositions générales

Section 2.: Mesures

Section 3.: Financement

Section 4.: Dispositions transitoires et finales

### ***Section 1 Dispositions générales***

#### ***Article premier*** But

Les buts assignés à la présente loi sont non seulement d'améliorer la compétitivité des différentes régions, comme c'est le cas pour la loi fédérale sur la politique régionale, mais également d'améliorer leur attractivité. Cette attractivité recherchée n'est pas uniquement économique, mais s'étend également à l'habitat, la qualité de vie ; ceci revient par conséquent à mettre en place un cadre légal qui rende possible ce niveau de qualité et d'attractivité dans les régions reculées et les vallées latérales du canton et permette ainsi une occupation décentralisée du territoire. Cette occupation décentralisée doit tenir compte des besoins spécifiques des différentes régions, entendues ici au sens d'entités fonctionnelles, et non institutionnelles.

La loi doit contribuer à éliminer les disparités régionales, qui ne doivent pas être confondues ici avec les spécificités régionales, qui elles ont toute leur raison d'être. Certaines dispositions de la présente loi, comme par exemple les aides à l'amélioration des logements de montagne traitées à l'article 17 ci-après ont été intégrées afin de régler la question de la répartition des moyens financiers prévus par la Confédération dans le cadre de la RPT pour résoudre le problème de ces disparités régionales.

## **Article 2**           Principes

Cet article précise que le Conseil d'Etat élabore en collaboration avec les régions et autres acteurs régionaux les programmes pluriannuels cantonaux ; s'il appartient au final au Conseil d'Etat de présenter sa stratégie à la Confédération, dont il est le seul interlocuteur, ceci ne remet cependant nullement en cause la nécessité de s'appuyer sur les régions et autres acteurs régionaux et de les intégrer à ces tâches d'élaboration de ces programmes.

## **Article 3**           Programmes pluriannuels cantonaux

Cet article précise de quoi sont composés les programmes pluriannuels cantonaux, à savoir de stratégies, programmes et projets de développements et d'infrastructures ; il faut comprendre ici ces infrastructures dans un sens large, pouvant comprendre par conséquent des infrastructures de base. Les conditions d'application de la loi sur cet aspect seront précisées dans l'ordonnance.

## **Article 4**           Surveillance

Il incombe au Département en charge de l'économie de surveiller la réalisation des programmes pluriannuels adoptés. Ce dernier doit s'assurer que les fonds seront engagés de façon ciblée et coordonnée, dans le respect des principes du développement durable, et que l'exécution des tâches sera conforme aux autres dispositions des législations tant fédérale que cantonale.

## **Article 5**           Evaluation de la mise en œuvre du programme pluriannuel

Cet article précise les modalités selon lesquelles la mise en œuvre du programme pluriannuel sera évaluée ; il s'agit d'un élément central sachant que si la confédération alloue aux cantons une enveloppe globale au titre de la politique régionale, il incombe à ces derniers de gérer la bonne utilisation des moyens octroyés.

## **Article 6**           Régions

Cet article traite des régions, dont il est question tout au long du présent projet de loi. Par régions on comprend le découpage du canton en ensembles de communes dessinés sur la base d'une cohérence avec le tissu économique et les secteurs d'activités, les spécificités géographiques ainsi que d'occupation du territoire.

Ce découpage en régions est la base indispensable à une stratégie cohérente tenant compte des spécificités régionales du canton et par conséquent une attribution optimale des moyens et un soutien des programmes et projets développés.

La délimitation de ces régions relève du Conseil d'Etat, qui tient compte des structures régionales existantes, à savoir les régions socio-économiques, actuellement au nombre de huit, dans la mesure où ces dernières sont cohérentes avec la présente loi. La commission, consciente de cette problématique, a expressément renoncé à indiquer un nombre de régions dans la loi. Cet aspect doit cependant faire l'objet d'un approfondissement.

## **Article 7**           Tâches des régions et autres acteurs régionaux

Le rôle des régions, défini dans cet article, est triple dans le cadre du présent projet de loi ; elles collaborent à l'élaboration des programmes pluriannuels, coordonnent leur mise en œuvre et en assurent le controlling et le suivi des projets. L'un des objectifs de la loi est d'encourager une intensification des collaborations aux échelons intercommunal, intercantonal et transfrontalier.

## **Article 8** Régions de montagne et milieu rural

Dans les buts de la loi, il a été précisé que cette dernière visait en particulier les régions de montagne, transfrontalières et le milieu rural ; l'article 8 précise que l'instance compétente pour déterminer quelles sont ces régions est le Conseil d'Etat, qui définit avec les collectivités publiques la stratégie de développement adaptées aux spécificités de chacune d'entre elles.

## **Section Mesures**

### **Article 9** Aides à fonds perdu pour l'encouragement d'initiatives, de programmes et de projets de développement et d'infrastructures

Des aides à fonds perdu peuvent être octroyées pour soutenir des initiatives, programmes ou projets caractérisés par une capacité d'innovation, un esprit d'entreprise ou encore l'exploitation des potentiels régionaux. Il n'est pas précisé dans cet article ni dans les articles suivants, traitant des mesures mises en place dans le cadre de cette loi, des critères suivant lesquels l'aide octroyée est d'un type ou d'un autre ; ceci tient au fait que chaque projet pouvant être fondamentalement différent, le type d'aide approprié et auquel un projet donné peut prétendre sera déterminé après étude de chaque cas.

### **Article 10** Subventions aux organismes de développement régional et secrétariats régionaux

La Confédération précise à l'article 5 de la loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 que des aides financières peuvent être octroyées à des organismes de développement régional, des secrétariats régionaux et d'autres acteurs régionaux pour l'élaboration et la réalisation des stratégies de promotion pluriannuelles ainsi que la coordination et le suivi des initiatives, programme et projets de leur région. Le canton peut accompagner ces aides financières fédérales par des aides complémentaires, destinées à financer ces tâches d'élaboration et de suivi concentrées sur la part cantonale du programme pluriannuel.

### **Article 11** Prêts destinés aux projets d'infrastructures

Le canton peut soutenir des projets en relation directe avec la présente loi par des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts. On peut trouver, en relation avec cet article, différents cas de figure, soit :

- Des projets de développement sans infrastructures
- Des projets d'infrastructures de développement, générant en principe des emplois
- Des projets d'infrastructures de base, qui ne génèrent généralement pas d'emplois.

Il convient de préciser ici les notions d'infrastructures de base et de développement. Par infrastructures de base on entend les infrastructures telles que les écoles primaires et secondaires, l'approvisionnement en eau potable, l'épuration des eaux usées, les équipements de gestion des déchets, les bâtiments d'administration publique ou des services publics ou encore les aménagements routiers.

Par infrastructures de développement, on entend principalement les infrastructures qui contribuent à la mise en valeur des potentiels, les zones d'activités industrielles, artisanales ou de services, les infrastructures touristiques, des loisirs, de la culture et du sport, l'équipement des lotissements ou les projets qui améliorent la qualité de la vie.

Pour prétendre aux aides présentées dans cet article, les communes doivent néanmoins démontrer que les investissements pressentis excèdent leurs capacités financières, et que leur réalisation est une condition indispensable à la mise en œuvre de la stratégie de développement prévue par le canton. Au demeurant, seules les communes faisant partie des zones précisées à l'article 8 ci-avant peuvent être mises au bénéfice d'aides pour les infrastructures de base.

#### **Article 12**            Bénéficiaires des prêts

A l'al.2 il est précisé qu'un prêt sans pénalités peut être attribué à une personne morale malgré le fait que cette dernière verse à ses membres des participations raisonnables au bénéfice. On veut ainsi permettre à des sociétés d'être attractives pour des personnes désirant investir dans ces dernières.

Il n'est pas précisé de chiffre maximal quant aux participations versées ; en effet, la loi étant destinée à voir son application s'étendre sur le long terme, un dividende donné pourra être faible à une période donnée et élevé à une autre, caractérisée par une conjoncture différente. L'appréciation de l'adéquation de l'éventuelle participation versée avec les buts de la présente loi incombe au Département en charge de l'économie.

Les pénalités dont il est fait question à cet alinéa peuvent consister par exemple en un taux d'intérêt fixé **et peuvent aller jusqu'au remboursement pur et simple du** prêt si le versement de ces participations devait être survenu ultérieurement et en contradiction avec les termes du prêt consenti.

#### **Article 13**            Intérêts et remboursement

##### **Al.1 :**

La prise en compte des capacités financières du bénéficiaire des prêts prévus dans la présente loi est réglée par la fixation du taux d'intérêt.

##### **Al.2 :**

L'échéance maximale de remboursement des prêts est fixée en harmonie avec la durée fixée dans la loi fédérale, à savoir 25 ans.

#### **Article 14**            Conditions d'octroi

Cet article détaille les conditions imposées aux bénéficiaires d'aides ; son objectif est d'obliger les porteurs de projets à consentir une implication financière personnelle dans leur projet, et à garantir une cohérence entre leur action et les politiques sectorielles cantonales concernées.

#### **Article 15**            Allègements fiscaux

L'al. 1 exige la compatibilité avec les dispositions de la LHID. L'art. 23, al. 3, LHID exige une décision préalable du canton et limite la durée d'un allègement fiscal à dix ans (année de fondation et les neuf années suivantes). Une modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation.

L'al. 2 règle les conditions d'application de l'instrument. Le champ d'application matériel comprend aussi bien les entreprises industrielles que les entreprises de services proches de la production. Cette proximité avec la production doit être comprise au sens économique et non géographique. Sont exclus les services qui font partie de l'équipement de base d'une région et qui n'exercent par exemple qu'une fonction distributrice, de même que les services financiers et de conseil.

**Article 16**            Abaissement du prix des terrains et immeubles

Les aides à fonds perdu dont il est question à cet article sont octroyées par le canton aux collectivités publiques, et non pas directement aux entreprises intervenant dans la vente ou la location des immeubles en question. C'est la collectivité publique sur le territoire de laquelle se trouvent les terrains ou immeubles concernés qui est en relation directe avec l'entreprise.

**Article 17**            Construction et rénovation de logements en régions de montagne

Cet article pose la notion d'aides à fonds perdu pour la construction ou la rénovation de logements en régions de montagne, et a pour but de contribuer au maintien d'un habitat décentralisé dans ces régions.

**Article 18**            Mesures d'accompagnement

Par la let. a , le canton veut assurer une cohérence entre la politique régionale et les différentes politiques sectorielles, afin notamment de garantir une utilisation optimale des différentes ressources et d'éviter une collision entre les différentes activités du canton dans le cadre des différentes politiques et lois en vigueur.

La let. b vise à garantir la formation et le professionnalisme des secrétaires et autres acteurs régionaux intervenant dans les différentes phases des initiatives, programmes ou projets liés à la politique régionale, qui sont des personnes centrales dans ces différentes activités.

**Section 3**            **Financement**

**Article 19**            Versement des aides financières fédérales

Par forfaits, on entend les prêts et aides financières accordés sous forme de montants fixes. En adoptant un mode de subventionnement basé sur des conventions-programmes, la Confédération modifie sa pratique en la matière, et ne subventionne plus des projets ou activités spécifiques en fonction des coûts effectivement occasionnés pour soutenir des programmes portant sur le moyen terme. Pour le canton la conséquence est qu'il pourra utiliser davantage ces moyens en fonction de ses propres besoins, tout en respectant le catalogue des mesures convenues.

Les conventions-programmes pluriannuelles comporteront entre autres les parties suivantes, obligatoires :

- Bases juridiques ou autres bases du contrat
- Territoire couvert par l'accord
- Durée de l'accord
- Objet (objectifs et stratégies)
- Coûts, prestations financières de la Confédération et conditions de paiement
- Modalités de surveillance de la part du canton (monitoring)
- Organisation de la surveillance financière (controlling)

- Modalités quant à l'établissement de rapports (rapports intermédiaires)
- Modalités d'adaptation, notamment lors de changements dans les conditions-cadre, de corrections et des retards de paiement
- Degré de réalisation du contrat (quotient de réalisation, remboursement)
- Procédures de règlement des différends et de médiation
- Critères d'interruption du contrat

**Article 20** Participation financière du canton

Le nouveau cadre législatif en matière de politique régional adopté en 2006 au niveau fédéral exige que les cantons apportent à la réalisation de leurs programmes de mise en œuvre une contribution financière égale à celle de la Confédération. Le Valais va ici plus loin que la Confédération en précisant à cet article qu'il est tenu d'apporter une contribution financière au moins égale à celle de la Confédération pour la partie du programme pluriannuel cantonal reconnue par celle-ci ; ainsi il se réserve ainsi une marge de manœuvre supplémentaire en vue du soutien d'action prioritaires ou d'une importance particulière.

**Article 21** Fonds cantonal de développement régional

Le crédit cadre actuellement accordé au fonds cantonal de développement régional est de 300'000'000.-CHF. Comme il est stipulé à l'al.2, ce fonds est alimenté par les rentrées générées au titre des intérêts et des amortissements des prêts consentis.

L'al. 3 précise qu'une éventuelle augmentation du plafond d'engagement du crédit cadre nécessite l'approbation du Grand Conseil, sur la base d'une proposition du Conseil d'Etat.

**Section 4** Dispositions transitoires

**Article 22** Dispositions transitoires

Cet article règle la question de la reprise du crédit d'engagement mentionné à l'article 21, qui est à l'heure actuelle géré dans le cadre de la politique économique cantonale du 11 février 2000.

Il règle également la question des prêts versés et actuellement en cours, passés selon les termes de loi sur la politique économique cantonale du 11 février 2000 et selon les dispositions de la LIM, et qui restent soumis aux conditions sous lesquelles ils ont été conclus.