

regioS 05/11, article principal

Infrastructures à valeur ajoutée

La Nouvelle politique régionale (NPR) a induit un changement de paradigme. Alors qu'autrefois le régime de l'aide aux investissements (LIM) encourageait les infrastructures de base, la NPR apporte un soutien ciblé aux infrastructures à valeur ajoutée. Comment cette nouvelle approche se concrétise-t-elle ? Et quelle place ces infrastructures occupent-elles au sein de la NPR ?

Pirmin Schilliger – Lucerne

Le Regina n'est pas un hôtel comme les autres. Ici, à Matten bei Interlaken BE, dans cet immeuble Belle-Epoque construit en 1863, on n'accueille pas des touristes mais des hôteliers et du personnel hôtelier en formation. Car le Regina est devenu un hôtel-école de l'association des hôteliers hotelleriesuisse. Ces deux dernières années, les chambres dans lesquelles les étudiants sont logés pendant les périodes de cours ont dû être entièrement rénovées. Pour financer cet investissement devisé à 4,5 millions de francs, la Fondation Tschumifonds a notamment été frapper à la porte d'Economie bernoise (beco). Daniel Wüthrich, responsable du tourisme et du développement régional au sein de cette institution : « Nous avons pu soutenir ce projet car le tourisme est l'un des cinq axes de développement stratégique définis dans notre programme cantonal de mise en œuvre de la NPR. » La Confédération et le canton ont ainsi contribué à la rénovation à hauteur de 450 000 francs chacun, sous forme de prêts NPR. « Ces contributions, qui représentent environ un cinquième du coût total, ont singulièrement facilité le financement » se félicite ainsi Barbara Holzhaus, responsable des hôtels-écoles chez hotelleriesuisse.

Au moins 40 % de fonds propres

A l'instar du Regina, qui joue un rôle crucial dans le concept de formation d'hotelleriesuisse, ces trois dernières années une trentaine d'autres projets d'infrastructures bernois ont pu profiter des ressources de la NPR. « Nous n'avons pas vocation à intervenir comme investisseur principal, mais plutôt pour le financement résiduel » souligne Wüthrich. En règle générale, le canton de Berne – comme de nombreux autres cantons – exige un apport d'au moins 40 % de fonds propres. Pour les infrastructures touristiques comme l'hôtel-école Regina, le promoteur doit en outre démontrer que son projet s'intègre dans la chaîne de création de valeur de la région, un critère spécifique au canton de Berne. Le programme cantonal de mise en œuvre de la NPR n'offre par ailleurs aucune possibilité de soutien pour les projets de prestations base, de logement ou de promotion régionale.

Depuis 2008, plus de 15 millions de francs ont déjà afflué vers le canton de Berne sous forme de prêts de la Confédération, au titre de projets d'infrastructures relevant de la NPR. Pour l'instant, aucun intérêt n'est prélevé. « Pour des raisons administratives et à cause du niveau historiquement bas des taux » précise Wüthrich. La durée maximale de ces prêts est de 25 ans, mais la plupart du temps la durée de remboursement fixée est plus courte – entre 10 et 15 ans.

Pour la contribution cantonale, qui doit correspondre au prêt de la Confédération, Berne procède de deux façons : soit le canton s'acquitte de cette « prestation équivalente » en octroyant lui-même un prêt d'un même montant, soit il prend en charge les intérêts d'un

crédit bancaire égal au prêt de la Confédération. Lorsqu'il s'agit de promoteurs privés, le canton demande des garanties sous forme de cautionnement et de cédula hypothécaire. Il exige aussi parfois de pouvoir consulter les livres. Jusqu'à présent, ces modes de financement ont donné satisfaction. « Pour le moment, aucun des prêts accordés n'enregistre de perte » affirme Wüthrich. Le remboursement des prêts LIM se poursuit également sans souci, de sorte que « la substance des ressources de la politique régionale se maintient » ajoute-t-il.

Bien-être à valeur ajoutée

Si quelqu'un a de l'expérience avec les instruments de financement de la politique régionale, c'est bien Marcel Friberg. Ce consultant est l'un des promoteurs du développement touristique de Brigels GR. Il s'était déjà illustré lors de la construction du golf, dont il était le président, en obtenant un cofinancement du projet par la Confédération – à l'époque sous le régime de la LIM. Aujourd'hui, le village touristique de la Surselva a pu bénéficier de ressources de la NPR pour un télésiège à quatre places et un centre de bien-être. Ce centre a été créé dans le cadre de la modernisation de l'hôtel quatre étoiles La Val, qui appartient à la société Brigels Gastro AG, à la présidence de laquelle nous retrouvons Friberg. Après un assainissement complet, l'établissement a rouvert ses portes en décembre 2010. Le nouveau centre de bien-être, qui a coûté plus de 6 millions de francs, est le seul du genre loin à la ronde. Il s'agit donc sans conteste d'une infrastructure qui accroît l'attractivité de ce lieu de villégiature et qui lui apporte une certaine valeur ajoutée.

Pour financer le centre de bien-être, le canton des Grisons a débloqué un prêt de la Confédération de 1,6 millions de francs au taux de 0,75 %, conformément à la pratique cantonale. Ce prêt devra être remboursé sur 10 ans. En guise de prestation équivalente, le canton a versé une contribution à fonds perdu de 269 000 francs, soit la valeur actualisée d'un prêt équivalent à celui de la Confédération rémunéré au taux de 3,5 %. Friberg tient encore à relever une autre condition liée à l'octroi de ce prêt : « Le centre de bien-être ne doit pas être à l'usage exclusif des clients de l'hôtel mais rester ouvert au public. » D'une manière générale, il n'a fait que de bonnes expériences avec les mécanismes de la politique régionale. Et quant à la nécessité de cette aide, son avis est tranché : « Sans la contribution de la NPR, les infrastructures comme le centre de bien-être ne pourraient tout simplement pas voir le jour. »

Globalement, le canton des Grisons a jusqu'ici apporté son soutien à une vingtaine de projets d'infrastructures à valeur ajoutée au moyen de prêts NPR. Dix d'entre eux sont d'ailleurs cofinancés dans le cadre des mesures de stabilisation de la Confédération. La somme des prêts de la Confédération avoisine désormais les 19 millions de francs et les prestations équivalentes du canton les 3,23 millions. Les bénéficiaires de la NPR sont décrits dans le programme cantonal de mise en œuvre 2008–2011. Sans surprise pour un canton de villégiature, la priorité est essentiellement mise sur les infrastructures de tourisme. Plusieurs compagnies de remontées mécaniques ont reçu des aides, non seulement à Brigels, mais aussi à Bergün, Scuol et Splügen. Un rôle important est également dévolu aux infrastructures de formation tournées vers l'étranger. Ces dernières années, les internats de Ftan, Davos et Disentis ont ainsi pu recevoir des prêts NPR, et précédemment des prêts LIM, pour financer certains de leurs projets.

Les projets touristiques dominant

Le canton du Jura fourmille aussi de projets d'infrastructures à valeur ajoutée. Depuis 2008, pas moins de dix projets ont été lancés, dont huit dans le cadre des mesures de stabilisation. Parmi eux, la Maison du Tourisme à Saint-Ursanne, qui a vu le jour grâce à l'initiative de plusieurs entreprises de tourisme privées, sous la houlette de Jura Evasion SA. Ses promoteurs ont créé cet endroit afin de regrouper en un seul lieu des offres innovantes dans le domaine du tourisme de loisirs et d'affaires : VTT, parapente, golf, pêche, randonnée,

excursions en char attelé, etc. Le site comporte aussi une salle de séminaire moderne, un magasin de produits du terroir et un restaurant. D'un coût total de 1,3 millions de francs, le projet a pu bénéficier d'un prêt de la Confédération sans intérêts de 500 000 francs et d'une contribution cantonale à fonds perdu de 163 000 francs. « Les promoteurs du projet doivent rembourser le prêt de la Confédération sur 25 ans » explique Nicolas Wiser, du bureau de la politique régionale auprès du Service cantonal de l'économie, à Delémont.

« Plus de deux tiers des projets d'infrastructures soutenus ont trait au tourisme. »

Les quatre projets décrits ici sont représentatifs de la promotion des infrastructures sous le régime de la NPR, car à l'instar de plus de deux tiers des quelque 150 projets d'infrastructures soutenus à ce jour, ils ont trait au tourisme. Les installations de transport à vocation touristique viennent d'ailleurs en bonne place, surtout les remontées mécaniques – des installations grisonnes évoquées plus haut à celles du canton du Valais, en passant par la Suisse romande, les télécabines de Pizol à Saint-Gall et le funiculaire du Stanserhorn à Nidwald. Les domaines « Systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation », « Energie » et « Formation et santé » sont loin derrière. Sans surprise, ce sont surtout les cantons de montagne qui recourent aux prêts pour conserver ou pour améliorer l'état de leurs infrastructures touristiques. Hors de ces régions, les prêts sont surtout utilisés pour créer des parcs technologiques et pour viabiliser des zones à but économique.

Des aides pour plusieurs centaines de millions

Par rapport aux quelque 600 projets NPR, les projets d'infrastructures ayant déjà bénéficié d'une aide ne représentent pas grand-chose, mais en termes financiers ils pèsent tout de même assez lourd. Dans les conventions-programmes conclues avec les cantons pour la période allant de 2008 à 2011, la Confédération a promis des prêts à concurrence de 202 millions de francs, dont 107 millions avaient été versés aux cantons jusqu'à fin 2010 au titre de 60 projets. Dans le cadre des mesures de stabilisation, la Confédération a encore apporté un soutien à 85 autres projets d'infrastructures à hauteur de 70 millions de francs. Jusqu'à fin 2010 la Confédération a donc versé globalement 175 millions de francs aux cantons au titre de prêts. Une partie de ces fonds, qui n'a pas encore pu être investie dans les projets, reviendra toutefois à la Confédération.

« La NPR a déjà permis d'affecter environ 350 millions de francs à des infrastructures sous forme de prêts. »

Avec les prestations équivalentes des cantons, ce sont ainsi quelque 350 millions de francs qui ont été affectés à des infrastructures à valeur ajoutée sous forme de prêts, pendant les trois premières années de la NPR. Cette estimation repose sur des sondages réalisés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) auprès des cantons en juillet 2010 et février 2011.

Retenue et marge de manœuvre des cantons

Selon l'évaluation intermédiaire de la NPR du SECO, parmi les vingt-et-un cantons interrogés seuls treize soutiennent des infrastructures à valeur ajoutée. Plus de la moitié des infrastructures subventionnées sont concentrées dans quatre cantons : Berne, Grisons, Valais et Vaud. Les infrastructures jouent aussi un rôle important dans le Jura, à Saint-Gall et à Lucerne. Certains cantons estiment que la charge administrative est trop élevée, ou reculent devant le risque d'un non-remboursement des prêts. D'autres font encore valoir que dans le contexte actuel des taux d'intérêt, un prêt de la Confédération est à peine moins cher qu'un crédit bancaire classique.

La moitié des cantons environ distribue les prestations équivalentes sous forme de prêts. L'autre moitié verse des contributions à fonds perdu d'une valeur égale à l'économie

d'intérêts procurée par les prêts de la Confédération. Les modalités d'octroi varient aussi. A Schwyz par exemple, les frais d'intérêts sont payés en une seule fois au début du prêt. C'est aussi ce que fait le canton de Saint-Gall dans certaines circonstances. Sinon, il paie les frais d'intérêts en tranches annuelles, en fonction de la dette résiduelle. Dans plusieurs cantons, c'est la nature du cofinancement qui détermine si la prestation équivalente est apportée sous forme de prêt ou de contribution aux frais d'intérêts.

Il incombe au canton de décider si un prêt doit être rémunéré, et si oui de quelle manière. L'article 7 de la loi fédérale sur la politique régionale dit en effet que « la Confédération peut octroyer des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts pour financer des projets d'infrastructure (...) », tandis que l'article 8 précise : « le taux d'intérêt est fixé compte tenu des possibilités financières du bénéficiaire. » L'objectif de cette disposition, conformément au message concernant la Nouvelle politique régionale, est « que les prêts ne soient pas toujours accordés sans intérêts, comme c'était largement le cas dans l'aide aux investissements. » Les cantons ont des interprétations différentes quant à la marge de manœuvre découlant de ces formulations. L'exemple bernois fait toutefois école et de nombreux autres cantons ont renoncé à la rémunération des prêts. Reste à savoir si cette pratique est vraiment conforme à l'intention du législateur.

Conditions cadres de l'aide

La Nouvelle politique régionale (NPR) permet toujours d'octroyer des prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêts pour financer des infrastructures, mais les conditions sont plus ciblées que sous le régime de la LIM. Il n'est par exemple plus possible de promouvoir des infrastructures de base telles que les routes, le réseau d'eau potable ou les salles polyvalentes. Seules peuvent désormais bénéficier d'une aide les infrastructures dites « à valeur ajoutée », autrement dit des projets qui permettent à une région de valoriser son potentiel de développement. Les axes prioritaires de la promotion sont définis dans le message relatif au programme pluriannuel de la Confédération (2008–2015) :

- Mise à disposition et viabilisation de terrains comme condition à l'implantation d'entreprises
- Construction de cliniques, centres de rééducation, instituts de recherche, etc., dans le cadre du développement d'un pôle de compétences dans le domaine de la santé
- Infrastructures de transport, bains thermaux/parcs aquatiques, parcours de golf, installations sportives, etc., destinés à valoriser une destination touristique
- Construction de bâtiments pour la recherche et le développement afin de promouvoir la création d'un pôle de compétences régional
- Construction d'établissements scolaires et de formation dans le cadre du développement d'un site de formation tourné vers l'étranger

La liste qui figure dans le message n'est pas exhaustive. L'aspect le plus important pour décider si un projet mérite d'être soutenu est finalement de savoir si l'infrastructure contribue à la réalisation d'un objectif générateur de valeur qui s'inscrit dans la stratégie de développement d'une région et du canton. Dans les limites de leur marge de manœuvre, les cantons ont précisé leurs objectifs de promotion dans les programmes de mise en œuvre de la NPR.