

MESSAGE N° 75

10 juin 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi,
pour la période 2008–2011, des crédits
d'engagement prévus par la loi sur la promotion
économique**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'octroi, pour la période 2008–2011, des crédits d'engagement prévus par l'article 25a de la loi sur la promotion économique (LPEc).

Le présent message est établi selon le plan suivant:

1. Introduction
2. Considérations générales
3. La Nouvelle Politique Régionale fribourgeoise
4. Crédits d'engagement pour la période 2008–2011
5. Conclusion

1. INTRODUCTION

Selon l'article 25a de la loi sur la promotion économique (LPEc), le total des contributions financières prévues pour la réalisation de la politique régionale et pour des actions de l'Etat en matière de politique foncière, au sens de l'article 15 LPEc, doit être arrêté par voie de décret pour une période maximale de cinq ans.

Etant donné que le canton de Fribourg a présenté à la Confédération son programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre pour la période 2008–2011, il convient de faire coïncider la durée du crédit d'engagement prévu par la LPEc à une période identique, à savoir les années 2008–2011, tout en autorisant le Conseil d'Etat de prolonger d'une année la période d'utilisation du crédit d'engagement.

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La politique régionale directe menée par la Confédération a été instaurée en 1974 par le biais de la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM); celle-ci devait constituer une parade au dépeuplement de ces régions au profit des centres urbains du Plateau. Il s'agissait avant tout d'une politique visant à améliorer les conditions d'existence dans les zones considérées par la régionalisation et l'encouragement des investissements dans les infrastructures.

La révision de la LIM du 21 mars 1997 a été l'occasion d'axer plus franchement le but de la loi sur l'amélioration des conditions de développement économique et la compétitivité dans les régions en cause ainsi que sur l'incitation à exploiter davantage les potentiels régionaux.

La LIM a atteint l'objectif de l'équilibrage de l'équipement en infrastructures. Cependant, il est apparu de plus en plus clairement que la politique régionale était devenue une mosaïque d'instruments, lesquels n'étaient plus en mesure de relever le défi lié au développement économique contemporain. La nécessité s'imposait dès lors de réorienter la politique régionale.

Le 6 octobre 2006, l'Assemblée fédérale a adopté à une très large majorité la loi fédérale sur la politique régionale. A partir du 1^{er} janvier 2008, la Nouvelle Politique

Régionale (NPR) prend le relais de quatre actes législatifs prévoyant des mesures de promotion économique régionale (aides LIM, arrêté Bonny, RegioPlus, Interreg), créant ainsi une base pour des programmes pluriannuels de mise en œuvre.

**3. LA NOUVELLE POLITIQUE RÉGIONALE
FRIBOURGEOISE****3.1 Une nouvelle approche de la politique régionale**

La politique régionale est axée sur les effets des mesures et non plus sur des zones éligibles et non éligibles. La priorité est donnée à la notion de géométrie variable par laquelle on sous-entend une certaine flexibilité des espaces, ces derniers pouvant évoluer en fonction des différents projets. En résumé, ce n'est plus le territoire qui est déterminant, mais les projets, programmes et initiatives et leur impact. De plus, des projets de portée intercantonale voire internationale pourront également être soutenus à partir du moment où le canton de Fribourg en est partie prenante.

Tout acteur régional (corporation ou associations de droit public ou de droit privé ou groupement organisé de communes) est en mesure de déposer une initiative, un programme ou un projet pour autant que ce dernier satisfasse à la stratégie politique régionale reprise dans le Programme pluriannuel.

Les aides financières prévues sont des contributions à fonds perdu, des prêts à conditions préférentielles (avec ou sans intérêt) ou des contributions au service de l'intérêt.

3.2 Mise en œuvre de la NPR

Le Conseil d'Etat a décidé de concrétiser la NPR au niveau cantonal par une révision partielle de la LPEc en y ajoutant le volet lié à la politique régionale. La nouvelle loi a été acceptée par le Grand Conseil en date du 14 décembre 2007. La loi d'application cantonale de la LIM a été abrogée à la fin décembre 2007.

Le Conseil d'Etat a en outre transmis au SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) un programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008–2011. Celui-ci sert de base à la convention-programme, qui constitue en quelque sorte l'acte officiel de la mise en œuvre de la NPR durant la période 2008–2011.

Le projet de décret vient donc compléter ces deux documents en vue d'assurer le financement de la participation de l'Etat à la NPR.

3.3 Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008–2011

Le programme pluriannuel de mise en œuvre est le document principal exigé par la Confédération (art. 14 et 15 de la loi fédérale). Il contient la stratégie cantonale sur quatre ans en matière de programme d'innovation et les initiatives, projets, programmes et projets d'infrastructure. Il prend en considération le plan directeur cantonal, les plans directeurs régionaux, les objectifs des politiques sectorielles concernées et les stratégies élaborées par les régions, dans la mesure où elles répondent aux objectifs de la politique régionale. Il chiffre également l'enveloppe

financière que l'Etat consacrera aux différentes stratégies de sa politique d'innovation régionale. Sur cette base, la Confédération a déterminé l'enveloppe financière attribuée au canton de Fribourg. Elle exige que les initiatives, programmes et projets soient au moins soutenus à part égale par le canton et par elle-même. L'Etat cible les actions qu'il entend réaliser pour la période 2008–2011.

3.4 Politique d'innovation régionale

Dans la LPEc, la NPR a été intitulée «Politique d'innovation régionale», dans le but de donner une orientation nouvelle à la politique régionale. En mettant l'accent sur l'innovation, l'Etat entend répondre au mieux aux exigences de la Confédération et aux besoins du canton.

4. CRÉDITS D'ENGAGEMENT POUR LA PÉRIODE 2008–2011

4.1 Convention-programme

Au début du mois d'avril 2008, la Confédération et l'Etat de Fribourg ont signé la convention-programme concernant l'encouragement du programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale 2008–2011. La Confédération s'engage pour un montant de 11 millions de francs. Le programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale comprend trois stratégies que le canton doit mettre en œuvre:

- une *stratégie cantonale*, qui comprend les actions suivantes: stratégie scientifique et technologique, soutien à l'innovation, énergies nouvelles et écologie industrielle, tourisme et patrimoine, politique foncière active, réformes des structures territoriales.
- une *stratégie intercantonale*, élaborée avec les cantons de la Conférence des Chefs de Département de l'Economie Publique – Suisse Occidentale (CDEP-SO), qui comprend comme action la gestion des plates-formes (ICT cluster, BioAlps, Micronarc, appui à l'innovation).
- une *stratégie transfrontalière*, qui comprend une participation à des projets de coopération transfrontalière dans le cadre du programme opérationnel France-Suisse et à des projets de coopération interrégionale et transnationale en particulier dans le cadre du programme alpin.

4.2 Engagement financier de l'Etat

Pour la mise en œuvre de la NPR, un crédit d'engagement de 23 100 000 de francs est demandé.

Les choix stratégiques de l'Etat visent en particulier l'encouragement de l'innovation dans les entreprises, la politique foncière active, le tourisme et le patrimoine, les énergies nouvelles et l'écologie industrielle, la réforme des structures régionales ainsi que les collaborations intercantionales et transfrontalières.

Par les actions et les projets qui y seront liés, l'Etat entend répondre aux buts de la NPR.

Vue d'ensemble du cadre financier

La participation de la Confédération au financement de la NPR sur la base de la convention-programme s'élève à

11 000 000 de francs pour les quatre prochaines années. Des contributions à fonds perdu et des prêts seront octroyés. Les conditions pour les prêts sont les suivantes:

- Les critères d'octroi sont fixés dans les directives pour les demandes NPR.
- Le taux retenu est fixé notamment en fonction de la nature du projet, de son apport prévisible à l'économie du canton, de la capacité financière du bénéficiaire et des risques liés au projet (voir point 4.3 ci-après).
- Des garanties seront sollicitées.
- La durée et les remboursements du prêt seront fixés en fonction de la nature de l'infrastructure.
- Le montant du prêt ne pourra pas excéder la moitié du coût total de l'infrastructure pour des projets de nature privée et 2/3 du coût total de l'infrastructure pour des projets de nature publique ou de partenariat privé-public.

Tableau 1: Total des engagements (à fonds perdu et prêts remboursables) de la Confédération et du canton

FINANCEMENT			
	CONFÉDÉRATION	CANTON	TOTAL
À fonds perdu (à f.p.)	6 100 000	11 500 000	17 600 000
Prêts remboursables	4 900 000	11 600 000	16 500 000
Total	11 000 000	23 100 000	34 100 000

Tableau 2: Engagement total réparti en fonction des 3 stratégies

STRATÉGIE	FINANCEMENT					
	CONFÉDÉRATION		CANTON		TOTAL	
	à.f.p.	Prêts	à.f.p.	Prêts	à.f.p.	Prêts
Stratégie cantonale	4 100 000	4 900 000	9 500 000	11 600 000	13 600 000	16 500 000
Stratégie intercantonale	1 400 000		1 400 000		2 800 000	
Stratégie transfrontalière	600 000		600 000		1 200 000	
Total général	6 100 000	4 900 000	11 500 000	11 600 000	17 600 000	16 500 000

Programme cantonal pluriannuel de mise en œuvre 2008–2011

Le programme cantonal de mise en œuvre prévoit les actions suivantes:

a. Stratégie d'innovation scientifique et technologique

Le but principal de cette stratégie est d'encourager les partenariats entre l'Etat et l'économie privée dans le domaine des branches clés définies comme telles par le canton par le biais de clusters assurant le transfert technologique. Il s'agit d'encourager, de développer et d'assurer l'innovation, la compétitivité, la coopération, l'échange du savoir et surtout le transfert technologique entre les Hautes écoles, les entreprises et les régions.

b. Mesures de soutien à l'innovation

Ces mesures visent à concrétiser la stratégie d'innovation par la sélection des projets d'innovation, ainsi que par des conseils et de l'accompagnement. Les mesures de soutien à l'innovation doivent également favoriser le développement et la collaboration en réseau des entreprises et

garantir une portée optimale de la politique d'innovation dans les différentes régions du canton.

c. Energies nouvelles et écologie industrielle

Cette action est soutenue uniquement par le canton. Il s'agit de développer des énergies nouvelles et l'écologie industrielle, examiner les possibilités d'augmenter les performances environnementales pour les entreprises établies et les start-up, créer, implanter et promouvoir les entreprises développant et offrant des produits et/ou services respectueux de l'environnement (par ex. fabrication d'appareils pour la production d'énergie alternative, conseils en matière d'environnement). Dans un premier temps, un concept sera élaboré et des mesures seront proposées en adéquation avec la stratégie d'innovation scientifique et technologique.

d. Tourisme et patrimoine

Il s'agit dans une première étape de définir en accord avec le seco un concept général des mesures visant à créer les conditions favorisant prioritairement dans les pôles touristiques cantonaux l'accroissement de l'offre hôtelière à valeur ajoutée supérieure, notamment en fonction des demandes du bien-être, du tourisme de loisirs et de la nature. S'agissant des prêts alloués à ce domaine, l'Etat exigera des particuliers, des communes et associations de communes des garanties afin que les prêts soient effectivement remboursés.

e. Politique foncière active

La politique foncière est une action importante du programme cantonal de mise en œuvre. Il s'agit concrètement de planifier de manière plus efficiente, en collaboration avec les communes et les régions, les surfaces stratégiquement importantes du territoire cantonal, tout en respectant les exigences fédérales en la matière.

Le canton de Fribourg ne dispose pas d'une offre suffisante sur le marché immobilier dans les domaines industriels et administratifs. Les moyens financiers auront l'effet de levier décisif en matière d'attractivité économique (p. ex. pour favoriser la construction d'un business center pour start-ups ou d'un centre des sciences de la vie comprenant des salles blanches). Il s'agit d'augmenter le nombre de locaux et de terrains stratégiques disponibles immédiatement.

Les aides financières prévues sont des contributions à fonds perdu sous forme de garanties de loyer permettant la mise à disposition de locaux à court terme ainsi que l'octroi de prêts remboursables à des collectivités publiques pour l'acquisition et l'équipement de terrains industriels.

f. Réforme des structures régionales

Avec les changements introduits dans la NPR, l'action à mener est double: d'une part il faut transformer les structures d'organisation actuelles pour assurer le succès de la politique régionale à partir de 2009 et d'autre part soutenir les projets spéciaux liés aux mandats de prestations des régions en compatibilité avec les stratégies fixées dans la convention-programme.

Tableau 3: Stratégie cantonale répartie en fonction des diverses actions prévues

ACTION	FINANCEMENT				
	CONFÉDÉRATION		CANTON		TOTAL
	à.f.p.	Prêts	à.f.p.	Prêts	
• Stratégie scientifique et technologique	1 745 000		1 825 000		3 570 000
• Soutien à l'innovation	1 450 000		2 242 500		3 692 500
• Energies nouvelles et écologie industrielle			900 000		900 000
• Tourisme et patrimoine	555 000	2 088 000	962 500	3 400 000	7 010 000
• Politique foncière active		2 812 000	2 330 000	8 200 000	13 340 000
• Réformes des structures régionales	350 000		1 240 000		1 590 000
Total stratégie cantonale	4 100 000	4 900 000	9 500 000	11 600 000	30 100 000*

* Le montant de 30,1 mio concerne uniquement la stratégie cantonale. Il faut y ajouter encore 4 mio de francs provenant des stratégies intercantonale (1,4 mio de la Confédération/1,4 mio du Canton) et transfrontalière (0,6 mio Confédération/0,6 mio Canton) pour obtenir le total de 34,1 mio de francs.

Engagement cantonal

En raison des moyens financiers limités de la Confédération, celle-ci n'est pas en mesure d'octroyer le montant total demandé par le canton dans le cadre de son ambitieux programme pluriannuel de mise en œuvre. Elle a décidé d'octroyer 11 000 000 francs. Selon l'article 16 de la loi fédérale sur la politique régionale, le canton est tenu d'apporter au moins une contribution financière égale.

Le Conseil d'Etat considère la nouvelle politique régionale comme un moyen important de développement économique du canton et de renforcement des régions. Par conséquent, il propose au Grand Conseil de mettre à disposition le montant prévu à l'origine pour la première période NPR 2008–2011. Avec cette somme conséquente, la NPR peut compter pour les 4 premières années sur une enveloppe financière de 34 100 000 francs (soit 8 500 000 francs par an), qui constitue une base indispensable à sa réussite.

4.3 Mise en œuvre de la NPR

Les acteurs régionaux peuvent d'après la loi révisée sur la promotion économique présenter des projets. Ceux-ci seront examinés par la Commission des mesures d'aide en matière de promotion économique, qui peut décider elle-même des contributions à octroyer jusqu'à un montant de 300 000 francs. Les projets, dont l'aide demandée dépasse 300 000 francs, feront l'objet d'une décision du Conseil d'Etat.

Les décisions seront basées sur des critères qui devront être formalisés dans le cadre de l'adoption du règlement

de la loi sur la promotion économique (LPEc). A titre indicatif, on pourrait se référer aux critères suivants:

Catégorie A : critères que les projets doivent obligatoirement respecter (= critères impératifs)

1. Le projet est conforme aux stratégies du programme cantonal de mise en œuvre de la NPR.
2. Le projet dynamise la création de valeur à l'échelle régionale et contribue à la création d'emplois à forte valeur ajoutée dans le canton de Fribourg.
3. Le projet a un effet positif sur la mise en réseau des acteurs de la région, voire au-delà.

Catégorie B : au moins 4 critères sur un total de 8 doivent être respectés

1. Le projet satisfait aux normes écologiques et sociales actuelles et contribue à un développement durable.
2. Le projet présente un potentiel d'innovation pour le canton de Fribourg. Il peut s'agir, par exemple:
 - d'un produit nouveau ou d'une prestation nouvelle,
 - d'un nouveau processus (de production),
 - d'un nouveau procédé écologique.
3. Le projet est viable, rentable et compétitif à terme sans apport de fonds publics.
4. Le projet est financé par des fonds propres à hauteur d'au moins 20% du coût total.
5. Le projet est soutenu financièrement par des tiers et/ou l'économie régionale y participe financièrement.
6. Le projet possède la taille critique pour la région (pas de microprojets).
7. Le projet favorise l'exportation de biens et/ou de services à l'extérieur de la région, du canton ou de la Suisse.
8. Le projet soutient des réformes utiles ou d'autres projets en cours dans le canton de Fribourg.

Les projets suivants ne peuvent pas être soutenus financièrement au titre de la NPR:

- Les projets qui ne remplissent pas tous les critères de la catégorie A.
- Les projets qui ne remplissent pas au moins quatre critères de la catégorie B.
- Les projets qui bénéficient déjà d'un important soutien financier de la part d'autres directions de l'administration cantonale fribourgeoise.
- Les projets qui ont été rejetés par d'autres directions de l'administration cantonale pour cause de non-conformité au droit cantonal.
- Les projets de refinancement ou d'assainissement qui n'apportent pas de valeur ajoutée directe à la région.

Jusqu'à aujourd'hui, la Promotion économique a reçu plusieurs esquisses de projets. Elle est en train de mettre en œuvre diverses mesures et a renforcé sa structure avec notamment l'engagement d'une personne supplémentaire. Les prochaines étapes sont les suivantes:

- Traitement des dossiers de demande déjà en mains de la Promotion économique;
- Premier rapport à l'intention du seco en février 2009.

5. CONCLUSION

Après avoir bénéficié des effets de la LIM, le canton de Fribourg dispose d'un nouvel instrument pour mener sa politique économique. Le programme de mise en œuvre reflète ses besoins en matière de développement régional et lui permet de concrétiser sa politique économique. Grâce à un suivi étroit des stratégies et à un choix sélectif des projets, l'Etat souhaite optimiser l'impact sur les régions. Pour cela, une utilisation judicieuse de la NPR ainsi que des moyens suffisants sont nécessaires.

Les effets de cette politique se déploieront à moyen et à long terme. Il s'agit de poursuivre les efforts du canton en matière de compétitivité et d'attractivité pour assurer emplois et richesse.

Dès lors, afin de pouvoir appliquer avec efficacité la NPR pour la période 2008–2011, selon la loi fédérale sur la politique régionale et selon la législation cantonale, le présent projet de décret vise à obtenir les moyens financiers correspondants. Il est à noter que des projets se dérouleront sur plusieurs exercices comptables et qu'une certaine souplesse est requise afin d'accorder les aides financières prévues par la législation et de permettre ainsi le développement économique régional. En conséquence, un crédit d'engagement de 11 600 000 francs est nécessaire pour les prêts remboursables, alors que les montants à fonds perdu représenteront une somme de 11 500 000 francs.

S'agissant d'une dépense brute et périodique supérieure à la limite légale, le projet devra faire l'objet du vote à la majorité des membres du Grand Conseil, selon le prescrit des articles 140 et 141 al. 2 let. a de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC).

Le décret, compte tenu du montant du crédit proposé, est soumis au référendum financier facultatif.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter le présent décret.

BOTSCHAFT Nr. 75 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Dekretsentwurf über Verpflichtungskredite** **2008–2011 nach dem Gesetz über** **die Wirtschaftsförderung**

10. Juni 2008

Wir unterbreiten Ihnen einen Dekretsentwurf über die Gewährung von Verpflichtungskrediten nach Artikel 25a des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) für die Jahre 2008–2011.

Die Botschaft hat folgenden Aufbau:

1. Einleitung
2. Allgemeine Überlegungen
3. Die neue Regionalpolitik des Kantons Freiburg
4. Verpflichtungskredite für die Jahre 2008–2011
5. Schluss

1. EINLEITUNG

Gemäss Artikel 25a des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) muss per Dekret für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren der Gesamtwert der finan-