

00.075

**Message
concernant la prorogation et la modification
de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques
en redéploiement**

du 13 septembre 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement ainsi que le projet d'arrêté sur les cautionnements en faveur d'investissements dans les zones en redéploiement en vous proposant de les approuver.

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

13 septembre 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Parlement a adopté en 1995 l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement dans le cadre d'un train de mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse. Cet arrêté permet à la Confédération de soutenir des projets d'investissements dans les zones économiques en redéploiement au moyen de cautionnements, de contributions au service de l'intérêt et d'allégements fiscaux. Sa durée est limitée à cinq ans et il arrive à échéance au milieu de l'année 2001.

L'arrêté s'est révélé être un instrument judicieux et avantageux pour encourager le processus d'adaptation structurelle et en particulier l'implantation d'entreprises étrangères dans les régions périphériques de Suisse. Depuis son entrée en vigueur en 1996, plus de 100 projets d'investissements de l'économie privée ont été soutenus. Dans le cadre de ces projets, quelque 4000 emplois d'avenir ont été créés et un nombre considérable de postes de travail ont été réorientés dans les zones économiques en redéploiement. Représentant des dépenses d'environ 4 millions de francs par an, ce soutien n'a grevé la caisse fédérale que dans des proportions modestes.

En considérant l'avenir, on peut affirmer que les régions et entités territoriales concernées de la Suisse continueront d'être confrontées à des défis majeurs. Ainsi, par exemple, l'ouverture progressive des marchés et la déréglementation, notamment dans le domaine des infrastructures (en relation avec la suppression de nombreux emplois chez Swisscom et aux CFF), mais aussi l'intégration économique continue en Europe, vont entraîner de nouvelles mutations structurelles. Les régions ne disposent pas toutes des mêmes atouts et ne sont pas touchées de la même manière par ces défis; la pression à s'adapter liée à ces défis s'exercera différemment d'une région à l'autre.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral considère la prorogation et l'adaptation de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement comme un moyen de soutenir les processus d'adaptation dans les régions qui sont particulièrement désavantagées par les changements économiques structurels. C'est pourquoi il propose de proroger de cinq ans l'arrêté fédéral en vigueur et d'effectuer en même temps plusieurs adaptations qui lui permettront de mieux répondre aux exigences actuelles.

Les modifications proposées concernent une dissociation et une concentration sur l'essentiel de l'instrumentaire en vigueur axé sur les entreprises individuelles ainsi qu'une précision des critères d'application. Il est prévu en outre d'introduire une nouvelle composante de promotion interentreprises dans l'arrêté. Cet instrument permettra à la Confédération de soutenir des institutions et des projets axés sur le développement du potentiel d'entreprises et sur la promotion des activités d'investissement et d'innovation dans les zones économiques en redéploiement.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

1.1.1 **L'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement: un élément des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse**

Les Chambres fédérales ont adopté en 1995 un train de mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse¹. Trois arrêtés fédéraux étaient au centre de ce train de mesures:

- un arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement² (successeur en ligne directe de l'ancien arrêté concernant des aides financières en faveur des régions dont l'économie est menacée),
- un arrêté fédéral concernant la promotion de l'information sur la place économique suisse³ et
- un arrêté fédéral sur la participation à des actions internationales d'information, d'entremise et de conseil en faveur des petites et moyennes entreprises⁴.

Ce train de mesures était destiné à appuyer le processus d'ajustement structurel dans les régions de notre pays économiquement les moins robustes en y encourageant des projets d'investissement d'entreprises individuelles, à faire connaître à l'étranger les multiples avantages de la place économique et industrielle suisse, et à renforcer la participation des petites et moyennes entreprises au marché intérieur européen par des services d'information, d'entremise et de conseil. C'est ainsi qu'un ensemble complet de mesures en faveur d'entreprises individuelles et interentreprises ont remplacé le premier arrêté du 6 octobre 1978 concernant des aides financières en faveur des régions dont l'économie est menacée.

Des trois arrêtés, seul l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement est d'une durée limitée à cinq ans, arrivant à échéance le 30 juin 2001. La durée des deux autres est de dix ans; ils ont donné satisfaction jusqu'ici et ce n'est que plus tard que le Parlement devra décider de leur avenir.

¹ Cf. message du 27 avril 1994 concernant des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse; FF 1994 III 357.

² RS 951.93

³ RS 951.972

⁴ RS 951.971

1.1.2 Réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Berberat

En décembre 1999, le Conseil fédéral a déclaré au Parlement qu'il lui soumettrait des propositions concernant la prorogation de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement, instrument nécessaire de soutien au processus d'ajustement structurel dans les zones économiques en redéploiement⁵. La décision de proposer la prorogation se fonde sur la constatation que cet arrêté s'est révélé un instrument efficace et d'un coût modéré pour le soutien de projets d'investissement d'entreprises indigènes et étrangères dans les régions périphériques de la Suisse. C'est le seul instrument dont dispose la Confédération pour soutenir directement les efforts déployés par différents cantons afin de promouvoir l'implantation d'entreprises étrangères. En outre, l'arrêté complète la série d'instruments qui permettent à la Confédération d'encourager la création de nouvelles entreprises (p. ex. des "start-ups" locales innovatrices ou des "spin-offs" d'universités et de hautes écoles).

1.1.3 Eléments principaux, instruments et impact de l'arrêté en vigueur

1.1.3.1 Appréciation générale

Instrument destiné à soutenir le processus d'ajustement structurel dans des régions qui se distinguent par un taux de chômage supérieur à la moyenne et une régression de l'emploi, l'arrêté fédéral de 1995 a rendu de bons services ces dernières années. Depuis son entrée en vigueur, près de 120 projets d'investissement, représentant un volume approximatif de 1 milliard de francs, ont bénéficié de l'aide fournie par les instruments de promotion prévus. Quelque 4000 emplois liés à ce soutien ont été créés dans les régions de Suisse économiquement défavorisées et un nombre considérable d'autres emplois ont été modernisés, donc assurés à long terme. En plus, des emplois ont été créés dans d'autres entreprises des régions en question.

Si l'on inclut dans le calcul les places de travail créées en vertu de l'arrêté initial de 1978, le bilan est encore plus positif, puisqu'il s'établit à 17 000 nouveaux emplois et à plus de 4,5 milliards de francs d'investissement dans les zones économiques en redéploiement. A quoi il faut ajouter les retombées indirectes, difficiles à chiffrer, dans les régions concernées et en dehors de ces zones, par exemple la création et le maintien d'emplois chez des fournisseurs et des partenaires, ainsi que les recettes fiscales induites directement ou indirectement.

Ces résultats sont le fruit d'un engagement financier très limité de la Confédération. Ces quatre dernières années, la caisse fédérale a été grevée par des contributions au service de l'intérêt et des pertes sur cautionnement de moins de 17 millions de francs au total, ce qui représente un peu plus de quatre millions par an. Depuis 1979, date de l'entrée en vigueur du premier arrêté fédéral, les dépenses se montent à peu près à 80 millions de francs. Il faut y ajouter des pertes difficilement quantifiables du côté de l'impôt fédéral direct. Selon une analyse portant sur un nombre limité de projets ayant bénéficié d'un soutien à laquelle ont procédé conjointement au début

⁵ Réponse du Conseil fédéral, datée du 6 décembre 1999, à la question ordinaire Berberat („avenir de l'arrêté Bonny“) (99.1140).

des années 90 l'ancien OFIAMT et l'Administration fédérale des contributions, la baisse des rentrées en matière d'impôt fédéral direct est de l'ordre de 1 à 3 millions de francs par année⁶.

1.1.3.2 Les différents actes législatifs

Le premier arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant des aides financières en faveur des régions dont l'économie est menacée („arrêté Bonny“) a été conçu à la fin des années 70, certaines faiblesses structurelles régionales étant devenues manifestes lors de la récession de 1975/76. Le premier objectif était de réduire le degré de monostructure dans les régions concernées (surtout dans l'arc jurassien autrefois voué à l'industrie horlogère et quelques autres régions où prédominaient les industries textiles et des machines). L'arrêté est entré en vigueur en 1979, puis a été prolongé de deux ans le 17 juin 1994, au titre de solution transitoire.

L'arrêté actuel en faveur des zones économiques en redéploiement a pris la succession de l'arrêté Bonny le 1^{er} juillet 1996. Par rapport à ce dernier, il implique quelques changements essentiels concernant les critères d'application géographiques et matériels et, par là même, concorde nettement avec les mesures de politique régionale de l'Union européenne.

1.1.3.3 Les grandes lignes et les instruments de l'arrêté actuel

L'arrêté fédéral actuel permet de soutenir des projets d'investissement d'entreprises industrielles et d'entreprises de services proches de la production, qui, dans les zones économiques en redéploiement, visent à créer des emplois ou à réorienter des postes de travail existants pour mieux répondre aux besoins futurs. Pour bénéficier d'un soutien, les projets doivent être novateurs ou contribuer à la diversification sectorielle dans la région en question. La technologie et le procédé de fabrication mis en œuvre doivent être à la pointe du progrès et, dans le cas d'une diversification, l'activité envisagée, qui n'est guère ou pas représentée dans la région, doit donner une impulsion à l'économie locale.

L'arrêté actuel prévoit trois instruments: les cautionnements (garanties) de crédits bancaires, les contributions au service de l'intérêt et les allègements fiscaux en matière d'impôt fédéral direct. Les allègements fiscaux doivent aller de pair avec un

⁶ Les coûts effectifs des allègements fiscaux sont difficiles à estimer. Il faut considérer notamment qu'une partie des projets d'investissement étrangers se seraient réalisés ailleurs que dans les zones économiques en redéploiement s'ils n'avaient bénéficié d'aucun allègement fiscal. Du point de vue de l'économie publique, il faut aussi noter qu'une exonération fiscale n'est souvent pas totale et que, de surcroît, elle est limitée dans le temps, ce qui fait que les entreprises paient quand même des impôts. Une étude publiée récemment par l'Université de Genève pour l'année 1996 démontre que la région de Genève a créé ou maintenu environ 1700 emplois par le biais d'allègements fiscaux de 11,6 millions de francs. Les rentrées liées à la charge fiscale des personnes employées dans ces entreprises se sont élevées à 15,8 millions de francs durant la même année. En comptant les revenus fiscaux dus à l'imposition d'entreprises de sous-traitance, on arrive à des revenus pour la Caisse d'Etat de 25,7 millions de francs (étude Matteo Giudotti/Beat Bürnermeier, Université de Genève).

cautionnement et/ou une contribution au service de l'intérêt. De plus, les trois instruments ne sont appliqués qu'à titre subsidiaire par rapport aux prestations des cantons; en d'autres termes, le canton concerné doit accorder au projet un soutien au moins équivalent.

Le champ d'application territorial – les zones économiques en redéploiement – comprend des entités géographiques formant des bassins de main-d'œuvre, qui souffrent d'un chômage élevé ou d'une forte diminution du nombre des emplois. A l'heure actuelle, 33 zones réparties dans 15 cantons sont soumises à l'arrêté fédéral, soit environ un quart du territoire suisse, dont la plus grande part en Suisse romande (voir annexe 1).

1.1.3.4 Bilan du soutien

1.1.3.4.1 Vue d'ensemble des engagements

Dès son entrée en vigueur au deuxième semestre 1996 jusqu'à la fin de 1999, l'arrêté fédéral actuel a permis de soutenir 117 projets au total, représentant un volume d'investissements d'environ 1 milliard de francs.

Un cautionnement a été accordé dans 80 cas, ce qui représente un engagement d'environ 110 millions de francs. 112 projets ont bénéficié de contributions au service de l'intérêt et 72 d'allègements fiscaux en matière d'impôt fédéral direct. La plupart des engagements sous l'arrêté actuel concernent les zones économiques en redéploiement des cantons de Neuchâtel (32 projets), du Tessin (15), de Berne (14), de Fribourg (12), du Jura (12) et du Valais (11).

Si l'on considère la période comprise entre 1979 et fin 1999 (couverte par le premier arrêté Bonny, la prolongation de sa durée de 1994 à 1996, et l'arrêté actuel), les chiffres se présentent ainsi: en tout, 723 projets représentant un volume d'investissement total de quelque 4,5 milliards de francs ont reçu un soutien; 635 cas ont bénéficié d'un cautionnement représentant un engagement cumulé de 742 millions de francs; 674 cas d'une contribution au service de l'intérêt et 292 cas d'allègements fiscaux. Ce sont surtout les cantons de Neuchâtel (216 projets), de Soleure (125), de Berne (98), du Jura (67) et de Vaud (51) qui ont fait appel à l'arrêté.

1.1.3.4.2 Développement des projets bénéficiant d'un soutien

Des 723 projets, 475 étaient arrivés à terme fin 1999 (ce qui signifie qu'ils ne reçoivent plus d'aide fédérale) et 195 sont en voie de réalisation (projets en cours bénéficiant d'une aide fédérale). Pour 53 projets, une aide a été approuvée mais leur réalisation n'est pas encore commencée.

Des 475 projets achevés fin 1999, 305 ont été terminés avec succès, 60 ont été abandonnés prématurément (p. ex. en raison d'un remboursement anticipé des crédits bancaires, d'un départ de l'entreprise, d'un changement d'orientation dans l'activité, etc.) et 110 ont causé des pertes à la Confédération.

Selon les rapports annuels présentés par les banques pour 1999, environ 80 % des projets en cours faisant l'objet d'un suivi étaient dans les chiffres noirs et avaient de bonnes perspectives d'avenir. Pour le reste, l'évolution de 15 % des projets était

encore incertaine (c'est-à-dire que certains enregistraient encore des pertes ou étaient en pleine restructuration) et pour les derniers 5 %, les banques faisaient état d'une évolution défavorable. Environ 50 projets passés au stade de la réalisation il y a moins d'une année n'ont pas encore fait l'objet d'un rapport des banques.

1.1.3.4.3 Prestations financières de la Confédération

Des 635 projets bénéficiant d'un cautionnement, 110 (17 %) ont entraîné des pertes. Depuis qu'elle accorde des cautionnements, la Confédération a subi au total 39,7 millions de francs de pertes, et les cantons ont assumé une participation équivalente. Les pertes sur cautionnement assumées conjointement par la Confédération et les cantons, qui se montent à 79,4 millions de francs, représentent 10,7 % de l'engagement nominal total de 741,9 millions de francs. Une tendance à la baisse se dessine, notamment suite à la politique de crédit plus restrictive que les banques pratiquent depuis quelques années.

Les contributions au service de l'intérêt versées par la Confédération de 1979 à 1999 pour 674 projets s'élèvent à 41,5 millions de francs, ce qui représente en moyenne 62 000 francs par projet. Les versements des cantons représentent le même montant. Alors même que la popularité de cet instrument de promotion augmente, les versements affichent la tendance inverse et, depuis 1996, ils ne dépassent plus 2 millions de francs par an. Cette tendance s'explique par le niveau très bas des taux d'intérêts et par l'augmentation du refinancement de projets importants sur l'euromarché à de meilleures conditions.

1.1.3.4.4 Importance des allègements fiscaux pour les nouvelles entreprises

Des 292 projets bénéficiant d'allègements fiscaux, 143 (49 %) sont des implantations d'entreprises étrangères et 73 (25 %) des créations de nouvelles entreprises suisses, alors que 76 cas (26 %) consistent dans la réorientation d'entreprises existantes, qui modifient profondément leurs activités ou en développent d'autres.

Parmi les 76 allègements accordés à des entreprises existantes, 38 cas (projets lancés surtout dans les années 80 et au début des années 90) ne bénéficiaient pas d'allègements à proprement parler, mais de la possibilité de constituer des réserves exonérées d'impôt. Les 38 autres cas (soit 13 % du total de 292 cas d'allègements fiscaux) bénéficient d'une exonération partielle ou complète. Dans la plupart des cas, les allègements fiscaux consentis aux entreprises existantes sont accordés pendant une période limitée de moins de dix ans et sont ainsi très modestes. Ils remplissent dans chaque cas les dispositions pertinentes de la loi sur l'harmonisation fiscale⁷.

Les exonérations et allègements fiscaux sont de manière générale limités à dix ans. Les entreprises bénéficiant d'un soutien font des investissements et emploient du personnel, lesquels à leur tour sont soumis à l'impôt. En outre, les grandes entreprises qui s'implantent en Suisse y amènent des spécialistes qualifiés et des cadres, qui contribuent à augmenter la substance fiscale imposable.

⁷ En particulier, les art. 5 et 23, al. 3, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14).

1.1.3.4.5 Impact sur le marché du travail

En comptant seulement les projets d'investissement soutenus depuis 1996 grâce à l'arrêté en vigueur, plus de 3700 nouveaux emplois ont été créés. Depuis qu'existent ces mesures, c'est-à-dire depuis 1979, ce nombre s'élève à plus de 17 000⁸. En moyenne, chaque projet crée 25 à 30 emplois. Il n'est pas rare que les implantations d'importantes entreprises étrangères s'accompagnent de la création de cent emplois ou plus. De plus, les entreprises qui investissent réorientent au moins autant de postes de travail. A cela, il faut ajouter les emplois créés ou maintenus dans la région auprès de fournisseurs et de partenaires de l'entreprise bénéficiaire d'un soutien. Ces emplois ne sont pas compris dans le calcul ci-dessus. Il n'y a pas de donnée disponible sur ces effets indirects.

1.1.3.4.6 Un résumé des principaux indicateurs

Extrait des chiffres

Tableau 1

Chiffres	Période couverte par l'arrêté actuel (1996-1999)	Période complète (1979-1999)
Nombre de projets	117	723
avec cautionnements	80	635
avec contributions au service de l'intérêt	112	674
avec allègements fiscaux	72	292
Volume d'investissement total (en millions de fr.)	952,8	4 459,9
Investissement moyen/projet	8,1	6,2
Coûts directs pour la Confédération (en millions de fr.)	16,9	81,2
dont pertes sur cautionnements	9,5	39,7
dont contributions au service de l'intérêt	7,4	41,5
Emplois liés aux projets selon la documentation du projet	3700	17 000
Emplois créés par projet	32	24
Types de projets		
Etablissement d'entreprises étrangères	34 (29 %)	175 (24 %)
Création d'entreprises suisses	27 (23 %)	146 (20 %)
Agrandissements/réorientations	56 (48 %)	402 (56 %)
Projets innovateurs	103 (88 %)	389 (54 %)
Projets de diversification	40 (34 %)	583 (81 %)

D'autres données statistiques figurent dans l'annexe 2.

⁸ Ces données se basent sur les dossiers remis lors de l'élaboration des projets. Le contrôle régulier de l'évolution des projets dans le cadre des rapports annuels montre que les résultats annoncés sont atteints en moyenne pendant la durée du projet. On peut donc considérer ces données comme une indication réaliste sur les effets directement induits des projets sur l'emploi dans les zones économiques en redéploiement.

1.1.4 Orientations de l'arrêté en vigueur

1.1.4.1 L'arrêté, instrument de politique régionale

L'„arrêté Bonny“ et l'arrêté en vigueur se caractérisent essentiellement par une orientation sur les „régions confrontées à des problèmes“, c'est-à-dire les régions qui ont un besoin particulier d'adaptation structurelle. Compte tenu des multiples défis qui se posent aux régions et aux sous-régions de notre pays, cette fonction revêt aujourd'hui encore une importance primordiale.

Parmi les principaux défis, il convient de mentionner l'ouverture croissante des frontières avec l'Europe par la voie des accords bilatéraux avec l'Union européenne. Cette ouverture avivra la concurrence, notamment dans les régions frontalières de notre pays. La globalisation, l'internationalisation et, en corollaire, l'intensification de la concurrence entre les Etats pour l'implantation des sociétés entraîneront encore des mutations structurelles importantes à l'avenir. En particulier, la tendance soutenue à l'optimisation des sites de production au niveau mondial, précisément dans les entreprises industrielles, continuera de se manifester différemment d'une région à l'autre en Suisse. Enfin, la libéralisation et la déréglementation des marchés, la tendance persistante à la privatisation d'anciennes entreprises publiques et, par là même, la suppression et la délocalisation d'emplois fédéraux, ainsi que la rapide évolution technologique, seront autant de contraintes qui pousseront les régions à poursuivre leurs adaptations structurelles.

Les régions ne sont pas toutes aussi bien armées face à ces défis. A la lumière des impératifs actuels ou prévisibles, il apparaît dès lors indispensable que la Confédération reste dotée d'un dispositif d'intervention lui permettant de soutenir directement et efficacement les régions particulièrement touchées. Dans cette optique de politique régionale, l'arrêté joue aujourd'hui encore un rôle important.

1.1.4.2 L'arrêté, instrument visant à promouvoir la création d'entreprises

Outre le rôle qu'il joue en politique régionale, l'arrêté donne une impulsion importante à la création d'entreprises novatrices dans les zones économiques en redéploiement. Les projets d'investissements axés sur la technologie et à forte valeur ajoutée sont nécessaires dans ces régions pour atténuer une perte de substance économique et faire germer une nouvelle croissance. Les jeunes entreprises novatrices génèrent non seulement des emplois, mais apportent souvent aussi un transfert direct de technologie, qui rayonne sur la région et peut induire une stimulation durable.

Les jeunes indépendants, mais aussi les PME existantes qui souhaitent développer leur entreprise, se voient souvent confrontés au problème de l'accès au crédit bancaire qui leur reste fermé faute de garanties ou de fonds propres. La politique restrictive de nombreuses banques en matière de crédit ne leur permet pas, sans cautionnements supplémentaires, de contracter des capitaux tiers pour financer leurs projets. Dans de tels cas, l'arrêté offre l'instrument des cautionnements qui permet de remédier au manque de moyens financiers. Environ un quart des projets encouragés au titre de l'arrêté concernent des entreprises nouvelles qui peuvent financer leurs projets sur une base solide grâce au cautionnement de la Confédération.

A cet égard, l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement est un complément à la loi sur le capital-risque⁹ adoptée récemment par le Parlement, laquelle vise à promouvoir la création d'entreprises par un meilleur accès au capital-risque. Il sert en outre de complément à l'initiative „start-up“ de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI), qui encourage la création d'entreprises innovatrices au moyen de conseils et de „seed money“ (financement des dépenses contractées durant la phase initiale de la fondation d'une entreprise, p. ex. des coûts inhérents au développement d'un produit avant sa production en série). La loi sur le capital-risque aussi bien que l'initiative „start-up“ de la CTI ont pour but de résoudre des problèmes de financement qui peuvent se poser dans la phase initiale de l'existence d'une entreprise, c'est-à-dire durant la phase précédant la mise sur le marché d'un produit. Par ailleurs, la loi sur le capital-risque ne déploie ses effets qu'indirectement par le dégrèvement fiscal des sociétés de capital-risque. L'arrêté commence par contre à produire ses effets dans une phase ultérieure, lorsque l'entreprise lance effectivement, de manière industrielle, un produit novateur et commercialisable sur le marché.

1.1.4.3 L'arrêté, instrument visant à promouvoir l'implantation d'entreprises étrangères

L'arrêté joue également un rôle particulier dans l'optique de l'implantation d'entreprises étrangères. Quelque 30 % des projets soutenus depuis 1996 concernent cette catégorie d'entreprises. On peut partir de l'idée qu'un nombre considérable de ces projets très mobiles n'auraient pas été réalisés dans les zones économiques en redéploiement si la Confédération ne les avait pas soutenus. Sans l'arrêté, certains projets d'implantation ne se seraient peut-être jamais réalisés en Suisse. En l'occurrence, l'arrêté – en tant que complément au programme national de marketing de la Confédération pour la promotion de la place économique lancé également en 1995 – peut contribuer à convaincre les entreprises que des sites intéressants existent aussi en-dehors des grandes agglomérations.

C'est une réalité de la politique économique que toujours plus de pays convoient les investisseurs internationaux en leur proposant des conditions toujours plus favorables. Presque tous les pays avec lesquels la Suisse est en concurrence directe pour attirer des investissements disposent aujourd'hui d'instruments incitatifs leur permettant d'encourager directement l'implantation de projets d'investissements intéressants, c'est-à-dire de projets axés sur la technologie et générant une forte valeur ajoutée. Dans la lutte concurrentielle toujours plus rude entre les Etats, il va sans dire que les allègements fiscaux font partie du dispositif de base de la promotion économique.

Pourtant, cet instrument est plutôt rarement utilisé en Suisse. L'expérience montre cependant que les cas se multiplient où le rôle d'un allègement fiscal de durée limitée est déterminant pour décider une entreprise importante à s'établir durablement en Suisse. Avec l'arrêté en vigueur, la Confédération peut, dans des cas importants qui touchent l'économie régionale – c'est-à-dire lors de l'implantation d'un investisseur

⁹ Loi fédérale du 8.10.1999 sur les sociétés de capital-risque, FF 1999 7920, entrée en vigueur le 1.5.2000.

important dans une zone économique en redéploiement – soutenir les mesures mises en œuvre par les cantons et ainsi apporter une contribution à l’implantation d’un projet en Suisse.

1.2 Résultat de la procédure de consultation

Au total, 53 prises de position sont parvenues au seco dans le cadre de la procédure de consultation concernant le projet d’arrêté (de début juin à mi-août 2000). Tous les cantons et sept partis politiques, ainsi que 20 associations faitières de l’économie et autres organisations et institutions, se sont prononcés au sujet du projet.

Sur l’ensemble des prises de positions, 46 sont favorables sur le principe à la proposition du Conseil fédéral. Ces avis positifs viennent de 23 cantons (dont 2 avec des réserves), de six partis (PDC, PCS, PLS, PST, PS; PRD avec réserve) et de 17 associations et autres organisations. Sept prises de position rejettent le principe de la prorogation de l’arrêté. Ces avis négatifs viennent des cantons de NW, AI et AG, de l’UDC et de trois associations faitières de l’économie (Vorort, ASB, USAM).

Dans leurs prises de position, les milieux favorables soulignent en particulier que l’arrêté en vigueur s’est révélé être un instrument efficace et important pour le soutien du développement économique et de l’adaptation des structures dans les régions défavorisées, autrement dit les régions périphériques. Ils rappellent que l’arrêté en vigueur a permis aux régions de réaliser un nombre important de projets d’investissement et d’implantation. Ils estiment que les projets ont donné une impulsion durable à l’économie régionale. Compte tenu des défis qui s’annoncent et à des fins de cohésion nationale, ils déclarent qu’il est nécessaire que la Confédération continue de disposer d’instruments qui lui permettent de soutenir les efforts d’adaptation structurelle dans les régions défavorisées.

Les milieux défavorables au projet signalent surtout les effets de distorsion de la concurrence et la question de la non-conformité de l’arrêté avec les principes de l’économie de marché. Concentrant leurs réflexions sur les mesures en faveur des entreprises individuelles, ils mettent en doute l’efficacité de l’arrêté et s’interrogent sur son aptitude à relever les défis actuels (même avec les modifications proposées). Au lieu de subventionner des projets déterminés, ils estiment qu’il faudrait encore améliorer les conditions-cadre pour les entreprises en adoptant des mesures supplémentaires de libéralisation et de déréglementation.

En ce qui concerne les différents points du projet de modification, l’introduction de la promotion interentreprises et la dissociation des allègements fiscaux et des cautionnements sont bien accueillis à la quasi-unanimité. La promotion interentreprises est reconnue comme un pas dans la bonne direction, grâce auquel le soutien de la Confédération pourra être élargi dans les zones en redéploiement. Vu l’importance qu’est appelé à prendre cet instrument, quelques participants à la consultation se demandent si cette forme de soutien de la Confédération ne devrait pas profiter à toutes les parties du pays. En ce qui concerne la dissociation des allègements fiscaux et des cautions, certains soulignent que cette mesure permettra d’utiliser de manière plus flexible les instruments en faveur d’entreprises individuelles et, ainsi, de mieux réagir aux besoins effectifs des entreprises.

La création de l'aide financière interentreprises et la suppression des contributions au service de l'intérêt obligeront à modifier également l'arrêté financier¹⁰ (cf. les explications qui s'y rapportent au ch. 2.2). En vue de la mise en vigueur de l'arrêté prorogé, l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral¹¹ actuellement en vigueur doit elle aussi être adaptée (ch. 2.7).

2.2 Aide financière interentreprises à des institutions et des projets visant à augmenter le potentiel de développement d'entreprises et à encourager l'investissement et l'innovation dans les zones économiques en redéploiement (nouveaux art. 1, al. 2, art. 3, al. 2, art. 6a et 7a; modification de l'art. 9; modification de l'arrêté financier)

L'arrêté actuel permet d'encourager les projets d'investissement privés dans les zones économiques en redéploiement par le biais d'instruments utilisables par les entreprises individuelles. Il y est ajouté (art. 1, al. 2) la possibilité de soutenir par des contributions financières des institutions et des projets destinés à développer, au-delà du cadre de l'entreprise, le potentiel régional, à stimuler les investissements et à susciter des activités novatrices. Ce soutien interentreprises vise surtout à promouvoir le potentiel endogène des zones en redéploiement, à renforcer les initiatives privées, à développer et mettre en réseau des compétences entrepreneuriales et technologiques, à stimuler la disponibilité des indépendants potentiels à prendre des risques et leur capacité à les assumer. Finalement, ce soutien débouche sur une incitation à mettre en place des structures de gestion et de production plus efficaces, structures qui sont aujourd'hui encore fortement fragmentées, surtout dans les régions périphériques.

D'une part, la mesure vise avant tout à soutenir les pépinières d'entreprises régionales et suprarégionales. Celles-ci aident les jeunes qui se lancent dans une activité indépendante à créer leur entreprise, à réussir leur projet et à le développer. La palette des services offerts ne se limite pas à la location de locaux commerciaux à des prix abordables ou à la mise à disposition d'infrastructures pour un usage commun, mais – ce qui est bien plus important – les jeunes chefs d'entreprise peuvent se faire conseiller et „coacher“ par des experts en organisation, en financement et en marketing. En outre, l'échange d'expériences et la coopération avec des entreprises qui sont dans une situation analogue („soft factors“) contribuent à soutenir efficacement et durablement les nouvelles entreprises. Les pépinières d'entreprises sont par ailleurs appropriées pour servir de plate-forme à la mise en réseau des entreprises, et en particulier des PME, au niveau local et régional et pour favoriser les échanges de savoir-faire et d'expériences entre les entreprises installées de longue date et celles nouvellement créées. Elles complètent ainsi l'offre des hautes écoles spécialisées qui, de plus en plus, seront amenées à assurer la formation et le perfectionnement des futurs jeunes indépendants.

¹⁰ Arrêté fédéral sur les cautionnements en faveur d'investissements dans les zones en redéploiement; FF 1996 III 38.

¹¹ Ordonnance du 10.6.1996 sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement (RS 951.931; RO 1996 1922).

La Confédération devrait aussi être à même d'apporter un soutien à d'autres institutions et initiatives qui contribuent à stimuler l'esprit d'entreprise et les innovations dans les zones économiques en redéploiement. On citera par exemple le soutien à des „prix de la jeune entreprise“ ou à des concours de créativité et d'innovation, surtout lorsque ces actions, de par leur rayonnement suprarégional, voire international, attirent l'attention d'un vaste public vers la région d'où est issu le lauréat. Il est souhaitable également de soutenir des centres locaux de compétences et de services qui, dans une zone économique en redéploiement, mettent l'accent par exemple sur le design (en faisant prendre conscience de son importance et en renforçant les compétences en la matière dans les entreprises), sur le contrôle de la qualité (en renforçant sa gestion) ou encore sur la logistique (en mettant en relation des groupes de fournisseurs similaires qui pratiqueraient en commun leurs activités de commercialisation et de distribution). Enfin, le soutien de réseaux virtuels d'entreprises qui sont bâtis sur l'utilisation commune des technologies de l'information et des télécommunications (p. ex. Internet) ouvre également un intéressant champ d'action. Il ouvrirait en même temps la voie au développement, dans les PME des zones en redéploiement, des compétences en matière d'utilisation de ces technologies modernes.

Il est prévu d'accorder des aides financières interentreprises à des institutions et des projets publics et privés (art. 3, al. 2), à condition que ce soutien permette de créer un effet de diffusion (c'est-à-dire qu'il profite à plusieurs entreprises ou au tissu industriel entier de la région) et donne une impulsion supplémentaire et durable au développement économique. L'aide peut être accordée sous la forme de contributions financières forfaitaires uniques ou annuelles (art. 6a). En principe, de nouvelles institutions peuvent être soutenues aussi bien que des institutions existantes; pour des institutions ou des projets existants, l'aide doit cependant se limiter à des éléments nouveaux ou représentant un élargissement ou un approfondissement des activités existantes.

De manière analogue aux mesures en faveur d'entreprises individuelles, la Confédération n'accordera une aide financière interentreprises que si les cantons dans lesquels l'institution ou le projet déploie ses effets y participent pour un montant équivalent. Les cantons doivent également jouer un rôle important dans l'application. Dans une première phase, ils statuent sur les demandes de soutien et les transmettent ensuite avec leurs décisions et propositions à la Confédération (art. 7a). Ainsi, le principe de subsidiarité est aussi respecté dans le financement et l'application de ce nouvel instrument, comme pour les aides en faveur des entreprises individuelles.

Le financement de ces aides interentreprises nécessite une adaptation de l'arrêté financier. A cet effet un montant de 10 millions de francs sera libéré pour cinq ans (art. 9 de la loi et art. 2a de l'arrêté fédéral sur les cautionnements en faveur d'investissements dans les zones en redéploiement). Ce montant reflète les moyens qui ont été mis en œuvre jusqu'à présent pour le versement des contributions au service de l'intérêt.

Il est prévu de réserver au moins la moitié de ces 10 millions de francs à des institutions et projets dont les effets se déploient dans des zones particulièrement touchées par les répercussions négatives de la libéralisation dans le domaine des infrastructu-

res (art. 9, al. 2)¹². Le montant restant sera utilisé en majeure partie en faveur d'institutions et de projets qui déploient leurs effets dans des zones économiques en redéploiement, mais en-dehors de ces zones touchées par la libéralisation. Le titre de l'arrêté financier sera mis en accord avec le contenu (nouveau: arrêté fédéral sur les cautionnements en faveur de projets d'investissement et les aides financières interentreprises dans les zones économiques en redéploiement).

2.3 Concentration sur les cautionnements et les allègements fiscaux pour le soutien aux entreprises individuelles (suppression de l'art. 5 et modification des art. 7 et 9)

Depuis 1978, le soutien aux projets d'investissement passe par trois instruments: les cautionnements, les contributions au service de l'intérêt et les allègements fiscaux. Depuis l'adoption, en 1996, de l'arrêté actuel, on a constaté une popularité croissante des contributions au service de l'intérêt, surtout lorsqu'elles sont accompagnées d'allègements fiscaux.

En se fondant sur différents avis informels, on peut supposer qu'il se produit du côté des entreprises un certain effet d'entraînement dans le domaine des contributions au service de l'intérêt. Celui-ci est activé par le couplage, prescrit dans l'arrêté en vigueur, des aides financières et des allègements fiscaux. Autrefois, la banque qui accordait le crédit devait participer à raison d'un quart à la réduction du taux d'intérêt. La renonciation à cette obligation dans l'arrêté en vigueur contribue à gonfler le nombre des cas de contributions au service de l'intérêt¹³.

Comparées aux cautionnements et aux allègements fiscaux, les contributions au service de l'intérêt constituent en outre le mode de subvention le plus direct. Pour la Confédération comme pour les cantons, il représente, même en période de taux d'intérêt peu élevés, une charge financière permanente de 2 à 3 millions de francs par an (valeur moyenne des dix dernières années).

On propose donc, pour ces motifs, de renoncer dorénavant aux contributions au service de l'intérêt au profit des cautionnements et des allègements fiscaux, qui resteront les seuls instruments en faveur des entreprises individuelles. Les fonds ainsi non utilisés alimenteront le nouvel instrument de promotion interentreprises décrit au ch. 2.2.

¹² Il s'agit de zones économiques que le Conseil fédéral a sélectionnées dans le cadre d'un train de mesures de durée limitée destiné à accompagner les répercussions régionales négatives de la libéralisation. Le but de ce train de mesures est d'atténuer les effets négatifs des mesures de libéralisation et de déréglementation dans le domaine des infrastructures (surtout suppression des places de travail chez les CFF, Swisscom et la Poste) dans des régions particulièrement touchées de la Suisse. Selon la décision du Conseil fédéral du 23 août 2000, les cantons et zones touchés par le train de mesures sont les suivants: Uri, Soleure, Tessin, Grisons, Saint-Gall, Valais et Jura, des parties du canton de Berne (seulement régions LIM Jura-Bienne et Centre-Jura), Vaud (seulement régions LIM Nord Vaudois, Vallée de Joux), Neuchâtel (seulement les régions LIM Centre-Jura, Val-de-Travers, Val-de-Ruz) et Fribourg (toutes les régions LIM).

¹³ Dans l'arrêté originel de 1978, les contributions au service de l'intérêt ne pouvaient être accordées que si la banque concernée participait pour un quart à la réduction du prix du crédit. Cette disposition a disparu dans l'arrêté de 1995. Il est probable que, depuis lors, les banques acceptent plus volontiers des demandes de crédits avec des contributions au service de l'intérêt (fédérales et cantonales, mais pas bancaires).

2.4

Découplage des allègements fiscaux et des aides financières (modification de l'art. 6)

Jusqu'ici, les allègements fiscaux allaient obligatoirement de pair avec des aides financières (c'est-à-dire un cautionnement ou une contribution au service de l'intérêt). Ce système créait un effet d'entraînement et il obligeait les entreprises qui ne s'intéressaient qu'à un allègement fiscal à fournir un gros travail administratif. Ce problème se pose notamment lors de l'implantation d'entreprises étrangères. Pour la Confédération et les cantons, il en résulte des dépenses supplémentaires pour les contributions au service de l'intérêt et un plus grand risque de perte du fait d'un engagement accru de cautionnements. C'est pourquoi il est proposé de supprimer le lien entre les allègements fiscaux et les aides financières (adaptation de l'art. 6, al. 1).

L'expérience a montré que les aides financières (cautionnements ou contributions au service de l'intérêt) ont de l'importance surtout pour la création d'entreprises (start-up, spin-off, etc.) et pour la réorientation fondamentale des PME existantes. Cependant, les entreprises étrangères qui envisagent de s'établir en Suisse (ou dans un pays en concurrence avec la Suisse) ont généralement assez de moyens et de garanties pour financer un projet sans l'aide de la Confédération. Obliger ces sociétés à demander une aide financière parallèlement à un allègement fiscal sans raison économique n'a guère de sens. Ce genre de couplage pourrait même être interprété comme une mesure dissuasive de „performance requirement“, c'est-à-dire une mesure obligeant l'entreprise étrangère à se servir d'une certaine prestation dans notre pays.

Le couplage d'une aide financière et d'un allègement fiscal est occasionnellement justifié par le fait qu'il implique dans tous les cas une banque, laquelle évalue le projet à soutenir avant sa réalisation et en assure ensuite le suivi, ce qui garantirait que seuls les projets économiquement et financièrement viables bénéficient d'un soutien. L'argument est peu probant quand il s'agit de projets d'une entreprise dont la capacité financière et la rentabilité ne dépendent pas d'une aide financière de la Confédération et qui ne revendique qu'un allègement fiscal. Comme on l'a déjà dit, c'est le cas de beaucoup d'entreprises étrangères qui veulent s'implanter en Suisse. Dans tous les autres cas – c'est-à-dire chaque fois qu'une aide financière sous forme de cautionnement s'impose et se justifie – une banque restera nécessairement impliquée.

Comme par le passé, les demandes d'allègements fiscaux seront examinées, du point de vue de leur importance pour l'économie régionale, par les services de promotion économique cantonaux, puis transmises par l'instance d'exécution à la Confédération (Secrétariat d'Etat à l'économie). La décision de principe est du ressort du Département fédéral de l'économie (art. 7). Celui-ci veille au respect des dispositions pertinentes de la loi sur l'harmonisation fiscale (notamment des conditions d'octroi d'un allègement fiscal pour les entreprises nouvellement créées, art. 23, al. 3, LHID, et de la durée maximale, art. 5 LHID).

L'imposition elle-même continue de relever des autorités cantonales compétentes. Toutefois, il s'agira d'accorder plus d'attention à la quantification des exonérations fiscales, pour permettre notamment un examen de la conformité des allègements fiscaux à l'objectif visé. En particulier, il s'agira de ne pas renoncer à la taxation ordinaire avec calcul des impôts dus. Une solution appropriée devra être trouvée en

accord avec les cantons et les autorités fédérales concernées dans le cadre de la révision de l'ordonnance d'exécution (cf. ch. 2.7).

2.5 Affinement de la définition du champ d'application matériel (modification de l'art. 3)

La définition du champ d'application matériel des instruments de soutien aux entreprises individuelles résulte actuellement de la combinaison des dispositions de l'arrêté fédéral et de celles de l'ordonnance d'application. En vertu de l'arrêté en vigueur, une aide peut être accordée pour des projets d'entreprises industrielles et de services proches de la production qui se montrent novatrices dans les zones économiques en redéploiement ou qui contribuent à une diversification sectorielle du tissu économique régional. L'ordonnance y ajoute les critères suivants: créer de nouvelles places de travail ou adapter les emplois déjà existants; les entreprises de services proches de la production doivent de plus faire la preuve d'un haut degré d'innovation, d'une valeur ajoutée élevée et d'un marché suprarégional.

Ces critères doivent être maintenant consolidés et inscrits dans l'arrêté lui-même. Le champ d'application matériel doit préciser en résumé que les projets soutenus sont des projets d'investissement novateurs et créateurs d'une forte valeur ajoutée par lesquels, dans les zones économiques en redéploiement, de nouveaux emplois sont créés ou des emplois existants réorientés dans une perspective à long terme (art. 3, al. 1). Ces critères guident aujourd'hui l'exécution de l'arrêté, mais leur reprise explicite dans le texte de l'arrêté les consolide en leur donnant clairement le statut de conditions prépondérantes pour bénéficier de l'aide fédérale.

La définition plus précise du champ d'application matériel inclura des projets qui contribueront à diversifier les branches économiques dans les régions. Vu la situation économique actuelle et compte tenu de la raréfaction des structures axées sur une seule branche depuis 1978, la seule diversification des branches économiques ne peut pas être suffisante pour justifier un soutien de la Confédération. Afin d'assurer que les projets régionaux de diversification engendrent une impulsion efficace pour le développement économique des zones en redéploiement, ces projets doivent eux aussi remplir les conditions générales d'une aide fédérale (degré d'innovation élevé et forte valeur ajoutée). L'application de l'arrêté depuis 1996 va donc déjà dans cette direction: le critère de la diversification régionale n'a joué le rôle déterminant pour l'octroi de l'aide que pour 14 des 117 projets soutenus.

En relation avec le champ d'application matériel, il faut se demander également si les projets de ce que l'on appelle la "nouvelle économie"¹⁴ peuvent profiter d'un soutien de la Confédération. Comme de tels projets ont généralement un potentiel de croissance élevé, sont particulièrement novateurs et créateurs d'une forte valeur ajoutée, ils sont d'une importance particulière pour les zones économiques en redéploiement. En outre, ils ne sont souvent pas liés à un site donné. Le champ d'application de l'arrêté, élargi depuis 1995, permet de soutenir, outre les entreprises industrielles, des entreprises de services proches de la production. Les activités

¹⁴ Selon l'OCDE, il faut comprendre sous „nouvelle économie“ le „internet related business“. Ce terme comprend la pénétration de toute l'économie par les possibilités des nouvelles technologies de l'information et des télécommunications et le „re-engineering“ des processus et déroulements dans les entreprises qui en découle.

de ces entreprises de service doivent être orientées vers d'autres entreprises et présenter un caractère novateur particulier¹⁵. Cette définition permet déjà de soutenir, par des mesures destinées aux entreprises individuelles, des projets d'investissement de la „nouvelle économie“ importants pour l'économie régionale. Il s'agit ici en particulier de projets qui contribuent à promouvoir la diffusion et l'application des nouvelles technologies et des nouveaux procédés à large échelle, ainsi qu'à mettre en oeuvre ces procédés dans les entreprises de production privées. Jusqu'à maintenant, quelques entreprises de la „nouvelle économie“ proches de la production ont déjà pu être soutenues dans les domaines de l'internet, de l'informatique et des télécommunications.

En complément aux possibilités de promotion des entreprises individuelles, l'instrument des aides financières interentreprises doit aussi à l'avenir apporter sa contribution pour promouvoir le développement et la diffusion de la „nouvelle économie“ dans les zones en redéploiement.

2.6 Prorogation de l'arrêté fédéral (modification de l'art. 11)

L'arrêté modifié doit être prorogé de cinq ans (art. 11, al. 2^{bis}). Sa durée de validité sera ainsi synchronisée avec celle des autres mesures prises en 1995 pour renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse. On a en outre constaté que la période qui s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'actuel arrêté fédéral – environ 4 ans depuis juillet 1996 – est trop brève pour que l'on puisse faire une évaluation pertinente. La prorogation permettra d'effectuer une analyse d'impact approfondie qui précisera les effets à moyen et long termes des mesures mises en oeuvre en vertu de l'arrêté.

2.7 Adaptation de l'ordonnance d'exécution et nouvelle détermination des zones économiques en redéploiement

Il sera en outre nécessaire de répercuter les modifications proposées ci-dessus – notamment concernant la suppression des contributions au service de l'intérêt et le découplage des allègements fiscaux et des cautionnements – dans l'ordonnance d'exécution relative à l'arrêté¹⁶.

On procédera à cette occasion à l'examen des critères opérationnels utilisés pour déterminer les zones économiques en redéploiement et à une nouvelle évaluation de

¹⁵ Le message du 27 avril 1994 développe cet aspect dans le sens que des entreprises de service qui appartiennent au tissu économique de base d'une région et n'exercent par exemple que de simples fonctions de distribution ne doivent pas être soutenues. Le degré d'innovation est désigné comme indicateur pour une possibilité de soutien; d'autres indicateurs nommés sont une valeur ajoutée plus élevée, un marché en-dehors de la région et un nombre marquant de nouveaux emplois. Pour de petits commerces et de petites entreprises de services orientées en premier lieu sur un marché local ou régional, le cautionnement des arts et métiers met à disposition un instrument adéquat (FF 1994 III 353).

¹⁶ Ordonnance du 10 juin 1996 sur l'aide en faveur des zones économiques en redéploiement (RS 951.931; RO 1996 1922).

ces zones pour toute la Suisse. La détermination des zones pour toute la Suisse a été effectuée pour la dernière fois en 1997/1998 à partir des données disponibles à l'époque. Les critères utilisés en premier lieu (le chômage permanent et le recul significatif de l'emploi), mis en relation avec des critères secondaires pour l'évaluation de l'état et du potentiel de développement (revenu moyen par habitant et présentation d'avantages liés à la proximité des grands centres urbains) se sont avérés pertinents sur le principe.

Entre-temps, les conditions économiques se sont cependant profondément modifiées dans plusieurs régions. Il sera donc nécessaire de réviser l'ordonnance d'application afin de rendre les critères de l'aide fédérale opérationnels. Il faudra notamment examiner si les valeurs seuils des critères primaires doivent être adaptées et comment des critères structurels plus affinés touchant l'état et le potentiel de développement peuvent être intégrés dans l'analyse de manière objective. L'arrêté fédéral en vigueur offre en ce sens une marge de manœuvre suffisante qui peut être mise à profit lors de la révision de l'ordonnance d'exécution. Il est probable que la nouvelle évaluation des zones en redéploiement conduira à une adaptation du champ d'application territorial de l'arrêté. Cette adaptation peut entraîner également l'élimination de zones en redéploiement prises en compte jusqu'à maintenant dans le champ d'application. La nouvelle détermination des zones doit se faire comme par le passé en étroite collaboration avec les cantons.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Sur le plan financier, des dépenses supplémentaires sont à prévoir pour financer la promotion interentreprises, raison pour laquelle un crédit-cadre de 10 millions de francs est demandé sur cinq ans. Ce crédit correspond aux économies réalisées grâce à la suppression des contributions au service de l'intérêt. Il faut noter à cet égard que, même après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral modifié, la Confédération devra verser de telles contributions. Ces versements découlent de projets qui ont déjà été approuvés en vertu de l'arrêté actuel ou qui le seront d'ici à l'été 2001. Ils figurent déjà au plan financier et sont financés par l'arrêté financier du 6 octobre 1995 en vigueur.

Quant aux cautionnements, il existe actuellement une enveloppe de 300 millions de francs pour les engagements en cours, dont quelque 207 millions de francs étaient engagés à la fin de 1999. La prorogation de l'arrêté ne requiert pas une augmentation de ce montant car les prêts cautionnés sont continuellement amortis. Il suffit donc que l'enveloppe de 300 millions de francs soit maintenue pour la période de prorogation.

Toutes les capacités en personnel sont mobilisées par l'exécution de l'arrêté actuel. Malgré cela, il est probable que la prorogation et les modifications proposées de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement n'aient aucune conséquence sur l'effectif. Certes, la mise en œuvre de la promotion interentreprises ainsi que la résolution des cas de cautionnement problématiques (assaisissements, liquidations) engendreront vraisemblablement une charge supplémentaire. Mais celle-ci devrait pouvoir être compensée par d'autres mesures de rationalisation dans

la mise en œuvre des instruments destinés aux entreprises individuelles et par la suppression des contributions au service de l'intérêt.

3.2 Conséquences macroéconomiques

3.2.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat

L'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement est par principe un instrument de péréquation régionale. Son objectif est de soutenir le processus d'adaptation structurelle dans les régions touchées par un taux de chômage élevé ou une forte diminution du nombre des emplois. L'instrument permet à la Confédération de soutenir les efforts fournis par les cantons pour promouvoir des projets d'investissement avec des effets d'impulsion dans les régions confrontées à des difficultés.

Malgré une importante amélioration de la situation conjoncturelle en général, des disparités régionales considérables persistent aujourd'hui dans le domaine du chômage, de l'emploi et de la valeur ajoutée. On peut supposer que ces disparités demeureront. Par sa contribution au renforcement du développement économique, à l'atténuation des répercussions négatives du processus de libéralisation et de déréglementation et, ainsi, à un ajustement des niveaux de vie des diverses régions, cet arrêté aide à renforcer la cohésion nationale.

Le mécanisme prévu garantit un engagement réfléchi des finances publiques. Les investissements à soutenir sont choisis en premier lieu par les cantons. Ainsi, chaque canton doit décider si et comment il entend engager ses propres moyens (allègements fiscaux cantonaux et communaux, contributions cantonales au cautionnement et au service de l'intérêt et autres contributions cantonales) pour soutenir ces investissements. Seuls des projets jugés dignes d'être soutenus par le canton sont soumis à la Confédération. Celle-ci décide du soutien fédéral en fonction de critères objectifs et de l'importance économique du projet dans la région concernée. Elle peut refuser ou décider d'un soutien moins important que celui demandé par le canton. Sont en règle générale exclus de l'aide fédérale les projets de rationalisation qui conduisent à une suppression d'emplois.

3.2.2 Conséquences pour les différentes catégories d'acteurs de la vie économique et sociale

Grâce à l'arrêté en vigueur, environ 30 à 50 entreprises par année sont en mesure de réaliser un projet d'investissement dans une zone économique en redéploiement et profitent directement d'un soutien fédéral. Il s'agit dans la plupart des cas d'entreprises suisses nouvellement créées ou qui réorientent leurs activités (au total 75 % des cas); pour le reste, ce sont des implantations d'entreprises étrangères (25 %).

On attend des projets soutenus qu'ils déploient leurs effets dans la région, c'est-à-dire qu'ils aient des répercussions positives sur le marché du travail, qu'ils contribuent à accroître le revenu national et les rentrées découlant de l'imposition des personnes physiques, ainsi que des personnes morales après échéance des exonérations fiscales ou en cas d'exonération partielle. Les coûts pour les contribuables

sont, comme indiqué précédemment, très modestes. Les retombées dynamiques sur la région, à long terme, sont en revanche importantes. Dans le cas idéal, les projets d'investissements novateurs se développent, une fois réalisés, pour devenir de vraies cellules germinales pour le développement économique de la région. Les projets réalisés induisent d'autres activités d'entreprises qui viennent rejoindre la région, ce qui peut conduire à de nouvelles concentrations dans les branches concernées.

La promotion de projets d'investissements choisis signifie en même temps une certaine discrimination vis-à-vis des projets et des activités des entreprises qui ne peuvent pas profiter de ce soutien. En font partie les efforts ordinaires fournis par les entreprises déjà existantes de la région. Cet aspect doit être pris en compte dans les critères de sélection pour juger si un projet peut être soutenu ou non. Pour des raisons de conformité aux lois du libre marché, il est impératif que les projets d'investissement innovateurs rendus nécessaires par la marche normale des affaires d'une entreprise – par exemple le remplacement de vieilles machines pour moderniser la production – soient exclus d'un soutien. Jusqu'à présent, on a cependant pu définir des critères clairs pour résoudre cette question.

Comme conséquence directe de l'orientation régionale de l'arrêté, les régions qui n'entrent pas dans le champ d'application territorial sont discriminées. Le fait que l'on avantage certaines zones justifie cependant finalement l'efficacité régionale de l'arrêté.

3.2.3 Implications pour l'économie dans son ensemble

En sa qualité d'instrument de politique régionale, l'arrêté doit se justifier par ses effets au niveau des zones économiques en redéploiement. En sus, il peut en résulter des effets positifs („spill-overs“) sur l'économie en général. C'est notamment le cas lorsqu'on réussit à attirer en Suisse des projets d'investissements étrangers liés à un transfert de technologie qui n'auraient peut-être pas été réalisés dans notre pays sans le soutien de la Confédération. Cet effet se démontre dans la mesure où ces projets contribuent à créer à long terme des emplois hautement qualifiés.

La dynamisation du développement économique dans les zones en redéploiement génère des effets positifs à long terme au-delà des régions concernées. Il suffit de penser aux coûts élevés provoqués par l'aménagement des infrastructures publiques dans les centres urbains. Un certain détournement, limité, des courants d'investissement dans les zones économiques en redéploiement par des moyens de promotion du secteur public pourrait ainsi se justifier et relativiserait l'argument selon lequel cet instrument de promotion fausse la concurrence et empêche une allocation optimale des ressources.

3.2.4 Autres réglementations envisagées

L'arrêté en vigueur se base uniquement sur des mesures de soutien aux entreprises individuelles visant à soutenir les efforts d'adaptation structurelle des cantons dans les régions confrontées à des problèmes économiques. En complément à ce principe, une nouvelle composante, la promotion interentreprises, est proposée. Elle devrait permettre de promouvoir le potentiel régional des entreprises dans les zones écono-

miques en redéploiement. Si cet instrument de promotion s'avère bon à l'usage, on pourra envisager de donner plus de poids à ce type de promotion.

Diverses variantes, qui auraient donné une nouvelle direction à l'arrêté, ont été examinées puis rejetées. Parmi ces variantes, on peut citer l'orientation de l'arrêté sur les projets d'investissements dans certains créneaux porteurs du domaine des hautes technologies, la restriction du champ d'application à la constitution d'entreprises ou à l'implantation d'entreprises étrangères, et l'extension du champ d'application territorial à la Suisse entière.

L'option de l'abandon pur et simple de l'arrêté a également été examinée. Dans ce cas, la Confédération se retirerait du soutien direct des activités de promotion économique dans les zones en redéploiement. Etant donné les défis futurs imposés aux régions et la nécessité d'un dispositif d'engagement de la part de la Confédération, cette variante a également été écartée.

Enfin, on a examiné dans quelle mesure le transfert de moyens non liés de la Confédération aux cantons pourrait prendre à moyen terme le relais de l'arrêté fédéral dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. Cette option n'a pas été retenue étant donné que les activités de promotion économique ne figurent pas dans la nouvelle péréquation financière.

3.2.5 Aspects pratiques de l'exécution

L'application du présent arrêté a dans son ensemble fait ses preuves et se base sur une division du travail bien rodée entre les cantons et la Confédération. Le nouvel arrêté va contribuer à l'optimiser, de sorte que l'examen et le déroulement des projets seront plus efficaces et mieux adaptés aux besoins de notre temps. Cette évolution est nécessaire afin de pallier les retards répétés qui se sont produits ces derniers temps du côté de la Confédération du fait d'une pénurie de ressources consécutive à des projets de réorganisation. Une nouvelle solution informatique pour la gestion des projets va jouer ici un rôle central. Les adaptations proposées des instruments, en particulier la suppression des contributions au service de l'intérêt ainsi que la dissociation des allègements fiscaux et des cautionnements, vont dans le sens d'une simplification et d'un allègement au niveau de la Confédération. La suppression des contributions au service de l'intérêt se justifie par le fait que les entreprises soit ont besoin de garanties supplémentaires, qui peuvent leur être accordées par une caution, soit recherchent un avantage fiscal. L'allègement des charges courantes par des contributions au service de l'intérêt ne constitue en revanche pas une priorité pour elles. L'introduction de l'instrument interentreprises conduira finalement à de nouvelles tâches d'exécution.

3.3 Répercussions informatiques

Les données relatives aux projets sont actuellement gérées par une application informatique développée spécialement pour l'ancien OFIAMT au début des années 90. Cette solution informatique ne répond plus aux exigences d'une gestion efficace des données de base ni à la nécessité d'un suivi des projets et d'un controlling clair et précis. Dans l'optique de la prolongation de l'arrêté, elle doit être remplacée par une solution flexible répondant aux critères actuels. Cette solution doit si

possible être réalisée avec un logiciel standard qui puisse être adapté sur mesure aux besoins du moment. Une solution informatique flexible et moderne contribuera à rendre l'exécution de l'arrêté plus efficace.

4 Programme de la législature

Le projet de prorogation de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement a été annoncé dans le programme de la législature 1999–2003 sous le titre „La Suisse, patrie pour tous ses habitants – cadre de vie pour toutes les générations“ (annexe A2, ch. 3.2: équilibres régionaux/autres affaires; FF 2000 2230).

5 Relation avec le droit européen

Dans le message du 27 avril 1994 concernant des mesures visant à renforcer les structures économiques régionales et le rayonnement de la Suisse, les mesures de soutien aux entreprises individuelles ont été soigneusement examinées sous l'angle de leur compatibilité avec le droit européen et avec d'autres règles de droit international qui s'y rapportent. En fin de compte, les mesures prises dans le cadre de l'arrêté ont été considérées comme des aides régionales de moindre importance qui ne devraient pas poser de problème par rapport au droit européen non plus qu'avec les dispositions de la convention de l'AELE ou de l'accord de l'OMC (ou du GATT de l'époque). Cette appréciation s'est confirmée depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté actuel. La notification régulière des aides financières accordées en vertu de l'arrêté n'a donné lieu jusqu'ici à aucune contestation.

6 Bases juridiques

La modification de l'arrêté fédéral se base sur les mêmes dispositions de la Constitution que l'arrêté lui-même. Ces dispositions autorisent la Confédération à soutenir les régions économiquement menacées (art. 103 Cst.) et à percevoir un impôt direct (art. 128 Cst.).

La base légale permettant l'adaptation de l'arrêté financier est l'article pertinent de l'arrêté fédéral modifié (art. 9, al. 2).

Annexes:

- 1 Zones économiques en redéploiement
- 2 Statistique additionnelle concernant les projets soutenus (aide financière en faveur des zones économiques en redéploiement, période de 1979 à 1999)

Zones économiques en redéploiement

(Etat le 25 avril 2000)

Sont réputées zones économiques en redéploiement au sens de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement (RS 951.93):

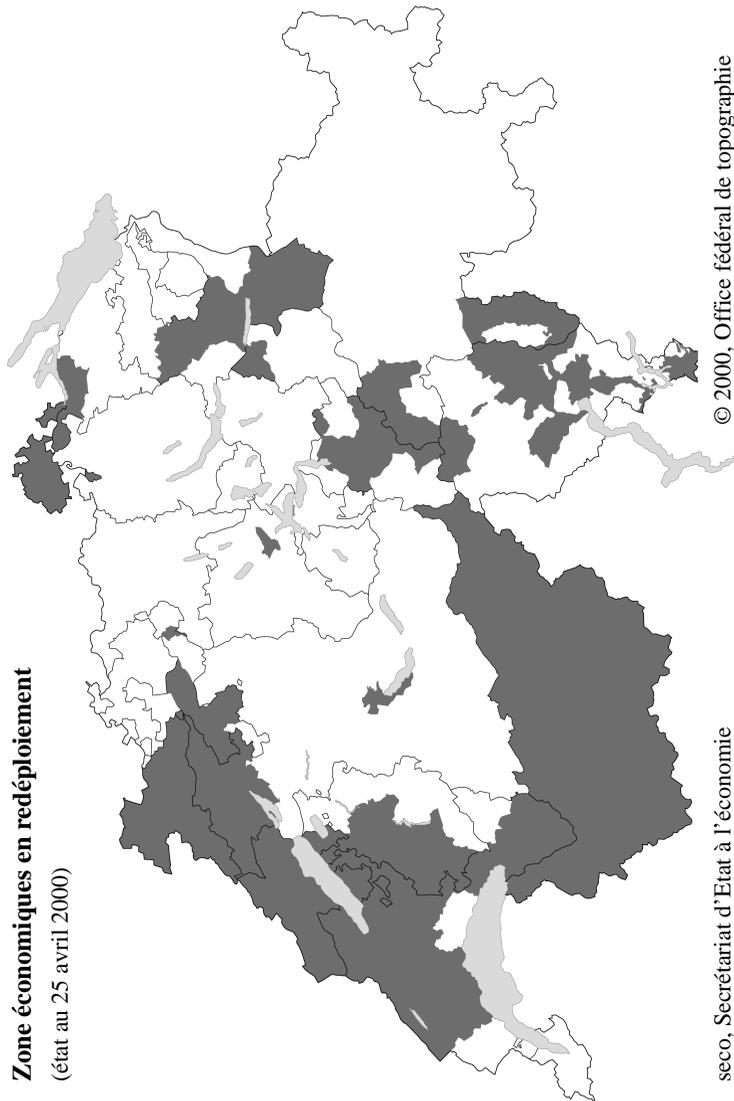
- a. Dans le canton de Berne:
 1. les districts de Bienne, Büren (à l'exception des communes de Büetigen, Buswil bei Büren, Diessbach bei Büren, Dotzigen et Wengi), Courtelary, Moutier, La Neuveville et Nidau (à l'exception des communes de Bühl, Walperswil et Worben),
 2. les communes de Heimberg, Spiez, Steffisbourg, Thoune et Uetendorf;
- b. Dans le canton de Lucerne:
les communes d'Emmen et Littau.
- c. Dans le canton de Glaris:
les communes de Bilten, Mollis, Näfels, Niederurnen et Oberurnen.
- d. Dans le canton de Fribourg:
 1. les districts de la Broye, de la Glâne, de la Sarine et de la Veveyse,
 2. les communes d'Avry-devant-Pont, Broc, Bulle, Echarlens, Gruyères, Gumefens, Marsens, Maules, Morlon, Le Pâquier FR, Le Bry, Riaz, Romanens, Rueyres-Treyfayes, Sâles (Gruyère), Sorens, La Tour-de-Trême, Vaulruz, Vuadens et Vuippens.
- e. Dans le canton de Soleure:
 1. les districts de Thal, Wasseramt (à l'exception de la commune de Steinhof), Lebern (à l'exception de la commune de Kammersrohr) et Soleure,
 2. les communes d'Oltén et Trimbach.
- f. Le canton de Schaffhouse.
- g. Dans le canton de Saint-Gall:
 1. les districts de Sargans, Obertoggenburg, Neutoggenburg,
 2. les communes de Amden, Bütschwil, Ganterschwil, Mogelsberg, Mosnang, Wartau et Weesen.
- h. Dans le canton des Grisons:
les districts de Moësa (à l'exception de l'arrondissement de Calanca) et Vorderrhein (à l'exception des communes de Breil/Brigels, Medel et Schlans).
- i. Dans le canton de Thurgovie:
les districts de Diessenhofen et Steckborn.

- k. Dans le canton du Tessin:
 1. les districts de Mendrisio (à l'exception des communes de Cabbio, Cagneggio, Casima, Monte, Muggio et Sagno) et Riviera,
 2. dans le district de Bellinzone: les communes d'Arbedo-Castione, Cadenazzo, Camorino, Giubiasco, Gudo, Lumino, Monte Carasso, Preonzo, Sant'Antonino et Sementina,
 3. dans le district de Blenio: les communes de Dongio, Ludiano, Malvaglia et Semione,
 4. dans le district de Leventina: les communes d'Airolo, Bodio, Chiggiogna, Faido, Giornico, Personico, Pollegio et Quinto,
 5. dans le district de Locarno: les communes de Contone, Cugnasco, Gordola, Locarno, Magadino et Tenero-Contra,
 6. dans le district de Lugano: les communes d'Agno, Barbengo, Bedano, Bioggio, Bironico, Cadempino, Camignolo, Caslano, Croglio, Grancia, Gravesano, Lamone, Magliaso, Manno, Maroggia, Melano, Mezzovico-Vira, Monteggio, Pambio-Noranco, Ponte Tresa, Pura, Rivera, Sigirino, Torricella-Taverne et Vezia,
 7. dans le district de Vallemaggia: les communes d'Aurigeno, Avegno, Coglio, Giumaglio, Gordevio, Lodano, Maggia, Moghegno et Someo,
 8. la zone de Riazzino (communes de Gerra Verzasca et Lavertezzo).
- l. Dans le canton de Vaud:

les districts d'Aigle, Aubonne, Avenches, Cossonay, Echallens, Grandson, Morges, Moudon, Orbe, Oron, Payerne, Rolle, la Vallée, Vevey et Yverdon.
- m. Le canton du Valais.
- n. Le canton de Neuchâtel.
- o. Le canton du Jura.
- p. Dans le canton d'Uri:

les communes de Altdorf, Andermatt, Attinghausen, Bürglen, Erstfeld, Flüelen, Gurtellen, Schattdorf, Seedorf, Silenen.

Zone économiques en redéploiement
(état au 25 avril 2000)



seco, Secrétariat d'Etat à l'économie

© 2000, Office fédéral de topographie

Aide financière en faveur des zones économiques en redéploiement (période de 1979 à 1999) Bilan au 31 décembre 1999

Evaluation Projets et critère	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1994 ²	1995	1996	1996 ³	1997	1998	1999	Total ⁴
Nombre de projets (décisions)	29	29	25	18	17	29	6	34	35	8	31	33	45	723
– avec cautionnements	26	21	21	17	15	27	6	26	25	8	22	25	25	635
– avec contributions à l'intérêt	28	28	24	17	15	29	4	30	35	6	28	34	44	674
– avec allègements fiscaux	19	12	11	10	9	21	1	18	17	5	13	24	30	292
Coût total des projets (millions Fr.)	150,2	254,1	243,3	76,5	98,5	165,2	25,0	284,3	678,9	40,3	392,2	199,1	384,2	4459,9
Cautionnements (millions Fr.)	32	34,8	33,9	14,7	17,4	33,1	5,6	28	66,4	7,6	43,3	22,0	36,0	741,9
Pertes sur cautionnement (nombre de cas)	8	7	10	13	12	5		11	13		7	6	3	110
Part Confédération (millions Fr.) [*]	3,3	2,5	3,8	3,5	3,7	2,9		3,9	4,6		2,9	1,3	0,7	39,7
Contributions à l'intérêt versées (millions Fr.)	2,4	3,3	4,1	4,3	4,3	3,1		2,0	1,9		1,9	1,8	1,8	41,5
Nouveaux emplois^{**}	690	840	970	230	510	970	90	980	1260	416	670	589	2035	17 314
Genres de projets^{**}														
– Implantations d'entreprises étrangères	9	4	7	4	6	5	0	5	7	2	4	11	17	175
– Fondations d'entreprises indigènes	6	12	4	5	3	9	3	6	5	3	5	10	9	146
– Innovations	15	10	9	9	11	12	2	16	28	4	26	31	42	389
– Diversifications (sectorielle/régionale)	24	29	24	13	15	24	6	26	28	7	10	11	12	583

Évaluation Projets et critère	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1994 ²	1995	1996	1996 ³	1997	1998	1999	Total ⁴
Projets selon les branches														
– Électronique/Électrotechnique	8	5	6	4	4	7	1	6	5	2	9	4	10	159
– Construction de machines et appareils	10	10	9	4	2	2	1	10	5	2	3	2	8	148
– Métallurgie	7	0	1	2	0	3	0	3	4	2	2	4	3	83
– Matières plastiques	0	2	0	2	0	1	0	4	2	2	3	0	1	48
– Mécanique de précision, optique	1	4	2	2	1	3	1	2	3	1	4	6	10	74
– Autres	3	8	7	4	10	13	3	9	16	1	10	17	13	211

* en tenant compte des dividendes de faillite

** selon les dossiers à l'appui des demandes

*** en partie comptage à double

¹ jusqu'au 28 février 1994, date d'expiration de l'AF du 6 octobre 1978

² à partir du 9 août 1994 sur la base de l'AF du 17 juin 1994

³ à partir du 1^{er} juillet 1996 sur la base de l'AF du 6 octobre 1995

⁴ total dès le début de l'aide financière en 1979 (mise en vigueur de l'AF du 6 octobre 1978)