

SECO

ÉVALUATION DE L'ARRÊTÉ FÉDÉRAL EN FAVEUR DES ZONES ÉCONOMIQUES EN REDÉPLOIEMENT

Résumé

Zurich, 8 novembre 2004

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Myriam Steinemann, Nicolas Schmidt, INFRAS
Alain Schoenenberger, Nils Bohr, Eco'Diagnostic

RÉSUMÉ.DOC



ECO'DIAGNOSTIC

32, RUE DE L'ATHENEE
CH-1206 GENEVE
TÉL. +41 (0)22 789 14 22
FAX +41 (0)22 789 14 60

INFRAS

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

RESUME

CADRE ET BUT

L'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny) a pour objet d'encourager le processus de restructuration des zones économiques en redéploiement en soutenant les projets d'investissements d'entreprises individuelles (cautionnements, contributions au service de l'intérêt et allègements fiscaux) et en versant des contributions à des institutions et projets interentreprises. L'arrêté Bonny concerne actuellement des régions de 17 cantons dans toute la Suisse. Il est limité à fin 2006.

Dans la perspective d'une prorogation éventuelle de cet acte législatif et de la mise en place d'une Nouvelle politique régionale (NPR), le *seco* a chargé le consortium IN-FRAS/Eco'Diagnostic d'évaluer l'arrêté Bonny.

La présente évaluation poursuit trois objectifs: 1° juger les effets et l'efficacité des instruments de l'arrêté Bonny, 2° en estimer l'impact sur l'économie des régions, 3° en discuter la prorogation éventuelle dans le contexte des systèmes cantonaux de promotion économique et de la NPR. L'application de l'arrêté ne fait pas partie du mandat d'évaluation. Les questions traitées sont de deux ordres:

› Effets sur les entreprises

- › quels sont les effets de l'aide financière au niveau des entreprises?
- › quelle est la portée des effets d'aubaine, de transfert et de levier?
- › quels sont les effets des aides financières interentreprises?

› Effets sur l'économie régionale

- › quels effets les projets soutenus ont-ils provoqués dans les régions?
- › les projets soutenus ont-ils permis de promouvoir l'évolution structurelle dans les régions?
- › quelle est la contribution des projets soutenus dans le cadre de la politique de promotion économique des régions et cantons concernés?

L'évaluation a été effectuée entre mars et septembre 2004.

MÉTHODE ET DONNÉES DE BASE

L'évaluation se fonde sur la combinaison de diverses méthodes:

1. analyse des données de controlling et des documents du *seco*
2. enquête écrite par Internet auprès des entreprises soutenues

3. entretiens avec des experts (responsables cantonaux de la promotion économique, secrétaires régionaux, chambres de commerce, associations économiques et sectorielles, banques, responsables de projets interentreprises, entreprises)
4. analyse comparative du développement de l'économie régionale dans les zones en redéploiement et ailleurs

RÉSULTATS

Effets sur les entreprises

De 1996 à 2003, dans le cadre de l'arrêté Bonny, la Confédération a soutenu 297 projets de 286 entreprises. Depuis que les allègements fiscaux ont été découplés des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt, elle a accordé davantage d'allègements fiscaux et nettement moins de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt.

Les investissements consentis durant la période 1996-2003 avec un soutien financier relevant de l'arrêté Bonny s'élèvent à 2,8 milliards de francs. Le canton de Neuchâtel est celui qui a soutenu le plus grand nombre de projets et déclenché du même coup les investissements les plus élevés, soient 920 millions de francs. Sur le volume total des investissements dans les zones en redéploiement, la part bénéficiant d'une mesure prévue par l'arrêté Bonny est de l'ordre de 3 %. Les contributions au service de l'intérêt et les pertes sur cautionnement, qui sont financées à parts égales par la Confédération et les cantons ont représenté 35 millions de francs de 1996 à 2003. 18 millions sont attribués aux contributions à l'intérêt et 17 aux pertes sur cautionnements. Pour les allègements fiscaux, on ne dispose d'une enquête que pour l'année 2002. La Confédération a ainsi accordé aux entreprises des allègements de 74 millions en 2002, dont 33 concernent le canton de Neuchâtel et 17 le canton de Vaud. Depuis l'introduction dans l'arrêté Bonny des aides financières interentreprises (2001), 36 projets ont été soutenus pour un montant de 6 millions de francs : principalement des pépinières d'entreprises, des parcs scientifiques, des centres d'artisanat, des initiatives de promotion de l'esprit d'entreprise, des centres de compétence et des projets de collaboration avec des hautes écoles.

Sur la base des plans d'affaires, les 297 projets retenus auraient dû créer ou préserver 11'900 emplois entre 1996 et 2003 (effet de création d'emplois brut). Le canton de Neuchâtel figure de nouveau en tête (4'500 emplois créés ou préservés). Compte tenu des effets d'aubaine et de transfert ainsi que de l'effet de levier sur les prestations préalables et les

revenus, on arrive à un effet de création d'emplois net d'environ 8'300 postes (entre 5'700 et 11'000, selon les hypothèses). Ce sont les allègements fiscaux qui génèrent le plus d'emplois (4'700). Sur tous les emplois industriels des zones en redéploiement, la part (brute) générée par l'arrêté Bonny est inférieure à 1 %.

Sur la période 1996-2003, les coûts totaux pour la Confédération et les cantons, pertes de recettes fiscales incluses, sont comprises selon les extrapolations entre 110 et 180 millions de fr. (14 à 21 millions par an). Pour la seule Confédération, les pertes fiscales s'élèvent à un montant de 90 à 170 millions de fr. (11 à 19 millions par an). Les cantons de l'arrêté Bonny accordent des allègements au moins aussi importants que ceux de la Confédération. Dans la mesure où nous postulons qu'une, voire deux entreprises sur trois sont amenées à s'implanter dans les zones bénéficiaires en raison de l'arrêté, on peut estimer que l'arrêté Bonny solde par un résultat neutre ou même positif sur les recettes fiscales des cantons bénéficiaires. Pour les cantons non bénéficiaires, il en résulte une perte de recettes fiscales. Selon les hypothèses retenues, ces pertes devraient s'élever de 30 à 40 millions de fr. par année.

En se basant sur les coûts totaux et l'effet de création d'emplois net, une estimation prudente permet d'affirmer que, dans le cadre de l'arrêté Bonny, la Confédération et les cantons ont soutenu chaque emploi de quelque 23'000 francs. Le rendement des coûts engendrés par l'arrêté Bonny se situe donc à un niveau proche des programmes comparables des Fonds structurels européens (objectif 2) dans les pays voisins. La Confédération à elle seule supporte des coûts de 13'000 à 20'000 fr. par place de travail.

Effets sur l'économie régionale

L'analyse du développement régional, mesuré à l'aune de grands indicateurs, montre que, depuis 1995, les zones en redéploiement ont tantôt fait des progrès, tantôt reculé par rapport aux autres. L'évolution est plus positive en matière d'emplois industriels, de chômage et de niveau de formation de la population. En ce qui concerne la création de valeur, l'écart s'est rouvert, depuis 1990, entre les régions faibles, visées par l'arrêté Bonny, et les autres régions de Suisse, alors que l'on notait encore une réduction des disparités dans les années 1980. La faiblesse de la création de valeur peut s'expliquer par le ralentissement des changements structurels en direction de services à forte plus-value.

L'étude approfondie du cas des régions de Bienne/Jura bernois, Soleure, et St-Gall/Appenzell ne permet pas de déceler d'influence de l'arrêté Bonny sur l'emploi, le nombre des emplois soutenus par l'arrêté Bonny étant trop faible. Il n'y a que le canton de Neu-

châtel où ces postes de travail constituent une part notable de l'emploi, en particulier dans l'électronique. Cette promotion relativement forte ne se reflète cependant pas dans un développement du secteur supérieur à la moyenne. En revanche, l'industrie horlogère a fortement progressé ces dernières années, sans avoir bénéficié pourtant du soutien de l'arrêté Bonny.

Jugements des milieux interrogés

Les effets de l'arrêté Bonny sur l'implantation de nouvelles entreprises et l'esprit d'innovation suscitent des jugements contradictoires de la part des acteurs interrogés dans les régions. Les avis divergent parfois fortement, notamment entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, de même qu'entre les zones en redéploiement et les autres.

L'effet sur l'emploi de l'arrêté Bonny est également jugé diversement par les milieux interrogés. Les acteurs questionnés ne sont pas non plus capables de dire catégoriquement si l'arrêté Bonny crée des emplois ou s'il en préserve. Les effets sur l'emploi sont jugés faibles lorsque les mesures de soutien visent non pas des entreprises de production, mais des entreprises de services proches de la production, en particulier des sociétés de gestion de groupes industriels.

Au chapitre des **effets d'aubaine**, les avis divergent. En Suisse alémanique, la majorité des acteurs interrogés admet des effets d'aubaine relativement élevés, tandis que ceux de Suisse romande n'en voient pas, ou sinon de très faibles.

Les **aides financières interentreprises** sont jugées positives par la majorité des acteurs interrogés, même si les effets à long terme ne peuvent pas encore être évalués. Les experts y voient un instrument qui contribue à la diversification et à l'innovation.

L'évaluation générale des instruments de l'arrêté Bonny fait de nouveau apparaître des différences entre les acteurs des zones en redéploiement et ceux du reste du pays, ou entre les Romands et les Suisses alémaniques. Les experts des zones en redéploiement tiennent surtout les allègements fiscaux pour importants et adéquats, voire décisifs pour le choix d'un site d'implantation, alors que les autres les mettent radicalement en doute. Au chapitre des cautionnements, les experts des zones en redéploiement tendent plutôt à considérer que l'arrêté Bonny joue un rôle non négligeable dans le financement des projets. La plupart des acteurs interrogés, et surtout ceux des zones non concernées par l'arrêté Bonny, accordent peu d'importance aux contributions au service de l'intérêt.

D'une façon générale, la majorité des personnes interviewées des régions comportant des zones en redéploiement jugent positif le soutien aux entreprises. Les experts romands

trouvent l'arrêté Bonny important du fait que les cantons romands sont défavorisés à maint égard (réseau des transports, charge fiscale, etc.). Les experts des zones non concernées par l'arrêté le considèrent plutôt négativement, notamment à cause des distorsions de la concurrence, des effets d'aubaine et de réserves plus générales touchant à l'intervention de l'État dans l'économie. Ils déplorent aussi le manque de transparence dans le choix des projets soutenus, et très généralement dans le choix des régions bénéficiaires.

JUGEMENT GLOBAL ET RECOMMANDATIONS

Evaluation du soutien des entreprises et des aides interentreprises

Les avantages du soutien aux entreprises se concrétisent surtout au niveau de ces dernières. Il est incontestable que l'arrêté Bonny a provoqué la fondation de nouvelles entreprises et qu'il a créé ou préservé des emplois. Au niveau macroéconomique, on ne note toutefois pas d'effet spécial.

On ne voit par exemple pas de diversification dans les régions choisies, sauf dans celle de St-Gall/Appenzell. Ailleurs, ce sont justement les secteurs dont la diversification était attendue (horlogerie, industrie des machines) qui ont gagné en importance ces dernières années. Nous en déduisons que l'évolution de l'économie régionale – création d'entreprises incluse – dépend moins de l'arrêté Bonny que d'autres facteurs, même là où l'on a engagé des fonds importants, comme dans le canton de Neuchâtel. Tous les indices obtenus en analysant les économies régionales nous font conclure que l'arrêté Bonny n'a guère contribué jusqu'ici à déclencher un essor économique durable. Si c'était le cas, l'évolution économique des régions fortement soutenues par l'arrêté aurait dû prendre un autre cours. Il n'y a pas non plus d'indication qu'une politique active de grappes d'entreprises (*clusters*) déclencherait une croissance dynamique autonome.

L'arrêté Bonny déploie sans doute avant tout des effets à court et moyen terme dans le domaine de l'emploi. L'évolution économique à long terme des régions suisses dépend en revanche essentiellement des conditions générales régissant l'économie à l'échelle nationale et régionale.

Quant aux aides interentreprises, il est trop tôt pour en évaluer l'impact, vu leur brève existence. Ce nouvel instrument est très bien accueilli par les cantons et correspond aux nouvelles approches helvétique et européenne de la politique régionale. Il a pour objet d'améliorer les conditions générales régissant la concurrence et de stimuler les innovations.

Dans sa conception actuelle, il y a cependant un risque que l'arrêté Bonny se concentre trop sur des mesures de construction et néglige la mise en réseau des cantons.

Les faiblesses principales des instruments de l'arrêté Bonny en faveur des entreprises peuvent se résumer comme suit:

- › effets d'aubaine élevés pour tous les instruments, notamment les contributions au service de l'intérêt
- › effets d'aubaine et de transfert (d'un canton à l'autre) élevés pour les allégements fiscaux
- › coûts d'opportunité élevés pour les allégements fiscaux au niveau fédéral et dans les cantons non concernés par l'arrêté
- › rapport coût/utilité globalement médiocre en matière d'emplois effectivement créés ou préservés
- › manque de transparence, controlling peu développé
- › effets sur l'emploi à court et moyen terme, mais non durables
- › exigences trop faibles en matière de promotion (ou de mise en œuvre) des innovations
- › les incitations favorisant l'innovation, la compétitivité et la création de valeur sont probablement trop modestes et ne suffisent en tout cas pas pour contrebalancer l'effet négatif de conditions générales et de facteurs économiques importants
- › concentration exclusive sur l'industrie (et les entreprises de services proches de la production)

Dans la plupart des cantons, l'arrêté Bonny revêt une grande importance dans la promotion économique. Il s'intègre en général très bien dans leur stratégie de promotion, même s'il n'est plus appliqué partout avec autant de zèle. L'accent est plutôt mis désormais sur les aides financières interentreprises, les conseils et la mise en réseau. En Suisse romande, l'arrêté Bonny continue d'être un instrument primordial de la promotion économique, censé rétablir un juste équilibre entre les centres florissants (de Suisse alémanique) et les régions périphériques défavorisées.

La comparaison avec la politique de soutien de l'UE montre que nos voisins engagent en général bien plus de moyens que la Suisse et qu'ils contrôlent régulièrement les résultats. Dans leurs programmes, la promotion des investissements et les mesures interentreprises jouent un rôle important. Vu d'Europe, il n'est donc pas indispensable de modifier l'arrêté Bonny. Les mesures interentreprises continueront à prendre de l'importance dans l'UE.

Recommandations

L'évaluation de l'arrêté Bonny fait apparaître des défauts qui appellent à notre avis une réflexion sur cet instrument de promotion. Ce faisant, il faudra tenir compte des divergences d'opinion entre les cantons jusqu'ici bénéficiaires et les autres, de même qu'entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Sur la base de nos analyses et de notre évaluation, nos recommandations sont les suivantes:

- › Repenser la conception de l'arrêté Bonny et imaginer un système cohérent, où le soutien aux entreprises et les aides interentreprises soient intégrés dans la politique régionale et dans la politique de croissance. L'arsenal des instruments devrait être axé sur des objectifs clairs, dotés de critères opérationnels, et accompagné d'un contrôle efficace des résultats.
- › Dans le système actuel des incitations, l'arrêté Bonny provoque des effets d'aubaine élevés et nous paraît peu efficient. Il faut examiner comment rendre l'arsenal d'instruments disponibles plus efficace, par exemple en l'intégrant dans la NPR ou dans les programmes cadre de la politique régionale des cantons, ou encore dans la Réforme de la péréquation financière (RPT), en y ajoutant une indemnisation supplémentaire.
- › Remplacer les allègements fiscaux par des systèmes plus efficaces au niveau régional et macroéconomique. La Confédération et les cantons devraient examiner s'ils ne pourraient pas obtenir les mêmes effets – voire de meilleurs – à moindre coût macroéconomique qu'aujourd'hui, en recourant à des instruments ou à des incitations différentes. On pourrait imaginer par exemple le désengagement de la Confédération, une réduction du taux d'allègement fiscal, voire, éventuellement, l'extension à toute la Suisse des allègements accordés par la Confédération.
- › Garder les aides interentreprises, mais en adapter les critères et les intégrer dans la NPR.
- › Etudier la possibilité de combiner l'arrêté Bonny et la politique des régions avec d'autres instruments fédéraux en faveur de l'innovation, comme la CTI et la promotion du capital-risque.
- › Renoncer à l'avenir aux contributions au service de l'intérêt à cause des effets d'aubaine élevés et du mauvais rendement. Les cautionnements peuvent être conservés, mais il conviendrait de les regrouper dans un nouveau système de cautionnement des PME et d'y impliquer davantage les cantons.