

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

L'INCIDENCE DES MESURES DE POLITIQUE INDUSTRIELLE RÉGIONALE

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
POUR OBTENIR LE GRADE
DE DOCTEUR ES SCIENCES ÉCONOMIQUES

PAR

PATRICK CORBAT

IMPRIMERIE 2000 - PORRENTUROY - 1985



2000 Neuchâtel, -----

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES
LE DOYEN

Avenue du 1er-Mars 25

Monsieur Patrick CORBAT est autorisé à imprimer sa
thèse de doctorat ès sciences économiques intitulée "L'inci-
dence des mesures de politiques industrielle régionale".

Il assume seul la responsabilité des opinions
énoncées.

Neuchâtel, 7 novembre 1984

Le doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques


François Knoepfler

TABLE DES MATIERES

	PAGE
LISTE DES ABBRÉVIATIONS	VI
LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET CARTES	VII
INTRODUCTION	1
 PREMIERE PARTIE: LES POLITIQUES INDUSTRIELLES REGIONALES (PIR) SUISSE ET ALLEMANDE	
1 LA POLITIQUE SUISSE	9
1.1 INTRODUCTION	9
1.1.1 La péréquation financière	9
1.1.2 Politique structurelle	11
1.1.3 Politique conjoncturelle	12
1.1.4 Politique d'aménagement du territoire	14
1.2 LES OBJECTIFS DE LA PIR EN SUISSE	15
1.2.1 Les bases constitutionnelles	15
1.2.2 Les bases légales	16
1.2.3 La LIM	17
1.2.4 L'arrêté "Bonny"	17
1.2.5 Conclusions	21
1.3 LES INSTRUMENTS DE LA PIR EN SUISSE	23
1.3.1 Les mesures directes de promotion industrielle	24
1.3.1.1 La Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagnes	24
1.3.1.2 L'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée	27

1.3.2	Les mesures indirectes	35
1.3.3	Les mesures d'interface	38
2	LA POLITIQUE ALLEMANDE	43
2.1	INTRODUCTION	43
2.1.1	Historique	43
2.1.2	Les principes de la PIR allemande	47
2.2	LES OBJECTIFS DE LA PIR ALLEMANDE	49
2.2.1	Les bases constitutionnelles	49
2.2.2	Les bases légales	50
2.3	LES INSTRUMENTS DE LA PIR ALLEMANDE	52
2.3.1	Les mesures directes de promotion	53
2.3.1.1	La loi sur les primes à l'investissement	53
2.3.1.2	La loi sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure économi- que régionale	57
2.3.1.3	La loi sur l'aide à la région bordant la frontière orientale	67
2.3.1.4	Le programme régional ERP	71
2.3.2	Les mesures d'aide indirecte	72
2.3.2.1	Les lois sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure économique régionale et sur l'aide à la "région bor- dière"	73
2.3.2.2	Le programme communal ERP (ERP Gemeindepro- gramme)	73
3	COMPARAISON DES POLITIQUES SUISSES ET ALLEMANDE	75
3.1	LES SIMILITUDES	75
3.2	LES DIVERGENCES	76

DEUXIEME PARTIE:
POLITIQUE INDUSTRIELLE ET DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE REGIONAL

1	COMPORTEMENT DES ENTREPRISES ET DISPARITES REGIONALES	81
1.1	INTRODUCTION	81
1.2	CONSÉQUENCES DE L'URBANISATION	82
1.3	LA COURBE DE L'AVANTAGE NET D'AGGLOMÉRATION	83
1.4	OPTIMUM SOCIAL ET OPTIMUM PRODUCTEURS	84
1.5	DENSITÉ D'OCCUPATION DE L'ESPACE ET COÛT DES INFRASTRUCTURES	86
1.6	NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE EFFICACE	88
2	LES ETAPES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE REGIONALE	93
2.1	FORMULATION DES OBJECTIFS	93
2.2	DÉLIMITATION DES RÉGIONS DE PROGRAMME	94
2.3	ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS	95
2.4	ÉVALUATION DE L'INCIDENCE ET CHOIX DES INSTRUMENTS	96
2.5	BUDGÉTISATION ET RÉPARTITION RÉGIONALE DES MOYENS FINANCIERS	96
2.6	PLANIFICATION	98
2.7	MISE EN OEUVRE DES INSTRUMENTS	99
2.8	CONTRÔLE EX POST DE L'INCIGENCE	99
3	LES EFFETS DE LA PIR	103
3.1	L'EFFET REVENU PRIMAIRE	104
3.2	AUGMENTATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION	105
3.3	EFFET REVENU INDUIT, OU SECONDAIRE	105
3.4	EFFETS EXTERNES	107
4	LES METHODES DE CONTROLE DE L'INCIDENCE	111
4.1	CONTRÔLE EX ANTE	112
4.1.1	Evaluation de l'incidence et choix des instruments	112

4.1.2	Contrôle ex ante et élaboration des programmes de développement	114
4.2	CONTRÔLE EX POST	115
4.2.1	Contrôle de réalisation des programmes régionaux	117
4.2.2	Contrôle de l'incidence: le choix des indicateurs	119
4.2.3	Contrôle de l'efficacité des moyens mis en oeuvre	120
4.2.4	Contrôle de l'efficacité ex post	129
4.2.4.1	Analyse de l'évolution effective	134
4.2.4.2	Analyse comparative objectifs - situation et évolution réelle	138
4.2.4.3	Analyse de l'inflexion par rapport au trend	142
4.2.5	Incidence et analyse coûts-avantages	149

TROISIEME PARTIE:

L'INCIDENCE DES MESURES D'AIDE ADOPTEES EN SUISSE EN FAVEUR DES REGIONS "DONT L'ECONOMIE EST MENACEE"

1	INTRODUCTION	155
1.1	LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'INFRASTRUCTURE	155
1.2	PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DE L'INCIDENCE	156
1.2.1	Définition et quantification des objectifs de la PIR	156
1.2.2	Distinction des effets propres à la PIR	157
1.3	LES MÉTHODES DE CONTRÔLE	158
2	LE CONTRÔLE DE L'INCIDENCE	161
2.1	CARACTÉRISTIQUES DES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES ET CONTRÔLE FORMEL DE RÉALISATION DES PROJETS	161

2.1.1	Introduction	161
2.1.2	Formes de propriété	162
2.1.3	Types d'entreprises et dépendance régionale	163
2.1.4	But des investissements et contenu technologique	164
2.1.5	Branches d'activité	165
2.1.6	Investissements prévus et investissements réalisés	166
2.2	LE CONTRÔLE DE L'EFFICIENCE	169
2.2.1	Le cautionnement	169
2.2.2	Les contributions au service de l'intérêt	172
2.2.3	L'équivalent-subvention total	176
2.2.3.1	Valeur absolue de l'équivalent-subvention	176
2.2.3.2	Mesure de l'efficacité par quelques ratios	177
2.2.4	Evaluation qualitative des investissements réalisés	182
2.3	LE CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ	183
2.3.1	Effet-revenu primaire	183
2.3.2	Effet-revenu induit ou secondaire	184
2.3.3	Effet sur l'emploi	188
2.4	BILAN GLOBAL DU CONTRÔLE DE L'INCIDENCE	192
2.4.1	Equivalents-subventions et effets sur le revenu et l'emploi	192
2.4.2	Equivalents-subventions et coûts d'oppor- tunité	194
3	CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	197
3.1	L'ARRÊTÉ "BONNY"	197
3.2	LE CHOIX DES MÉTHODES DE CONTRÔLE DE L'INCIDENCE	201
	BIBLIOGRAPHIE	205
I	OUVRAGES ET ARTICLES DE RÉFÉRENCE	205
II	TEXTES LÉGISLATIFS	221

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AF	Arrêté fédéral (CH)
ARQ	Arbeitskräftereservequotient
BD	Bundestagsdrucksache (RFA)
BGB1	Bundesgesetzblatt (RFA)
Cst	Constitution fédérale suisse
FF	Feuille fédérale suisse
GA	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"
GG	Grundgesetz (Constitution, RFA)
LF	Loi fédérale (CH)
LIM	Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (CH)
PIB/BIP	Produit Intérieur Brut / Brutto-inlandsprodukt
PIR	Politique industrielle régionale
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit National Brut
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RO	Recueil systématique des lois et ordonnances de la Confédération suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
ZRFG	Zonenrandförderungsgesetz (RFA)

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET CARTES

Page

Carte	1	Les régions de programme en Suisse	20
Tableau	1	Récapitulation des objectifs de la PIR suisse	22
Tableau	2	Les services offerts par RET SA	41
Carte	2	Les régions de programme en RFA	61
Figure	1	L'avantage net d'agglomération	84
Figure	2	Optimum social et optimum producteurs	86
Figure	3	Coût des infrastructures et optimum social	87
Tableau	3	Récapitulation des étapes de la PIR	100
Figure	4	Incidence, efficience et efficacité	104
Tableau	4	Schéma d'un modèle de développement régional intégrant les effets des mesures de la PIR	109
Tableau	5	Récapitulation des objectifs opérationnels de la PIR	130
Tableau	6	Champ d'application du contrôle ex post de l'efficacité	132
Tableau	7	Décomposition du processus d'incidence de la PIR	150
Tableau	8	Nombre de projets par catégories et par régions	163
Tableau	8	Répartition des projets en fonction des 3 critères d'octroi de l'aide	165
Tableau	10	Répartition par branches des entreprises et des montants investis	166
Tableau	11	Investissements projetés et investissements réalisés	167
Tableau	12	Investissements et parts cautionnées selon les types de projets	170
Tableau	13	Diminution de la charge financière due au cautionnement et prise en charge par le système bancaire	171
Tableau	14	Investissements et parts cautionnées concernés par les contributions au service de l'intérêt, selon les types de projets	174

Tableau 15	Investissements et parts cautionnées selon que les projets bénéficient ou non de contributions au service de l'intérêt	174
Tableau 16	Valeurs actualisées de l'équivalent-subvention dû aux contributions de la Confédération et des cantons au service de l'intérêt	175
Tableau 17	Equivalent-subvention total résultant des cautions et contributions au service de l'intérêt	176
Tableau 18	Ratios équivalent-subvention/coûts des investissements, selon les régions et les types de projets	178
Tableau 19	Ventilation des dépenses d'investissement	183
Tableau 20	Activité des entreprises bénéficiaires en 1982	184
Figure 5	Effets-revenus dus à la sous-traitance et aux achats de biens intermédiaires dans la régions en 1982	186
Tableau 21	Récapitulation de l'impact des investissements sur le revenu régional en 1982	187
Tableau 22	Emplois créés ou assurés dans les entreprises ayant bénéficié de l'aide publique de 1979 à 1982	189
Tableau 23	Répartition qualitative des emplois créés ou assurés (en %)	189
Tableau 24	Répartition des emplois créés ou assurés par les entreprises régionales et les entreprises d'origine étrangère (en %)	190
Tableau 25	Total des emplois créés ou assurés grâce à l'activité des entreprises bénéficiaires à fin 1982	191
Tableau 26	Ratio effet-revenu/équivalent-subvention pour 1982	192
Tableau 27	Equivalent-subvention octroyé par emploi créé ou maintenu	193
Tableau 28	Coûts d'opportunité liés aux indemnités de chômage et aux impôts	195
Tableau 29	Coût d'opportunité total lié aux indemnités de chômage et aux impôts, selon les régions	196

INTRODUCTION

Originnaire d'une région dont l'économie a été particulièrement malmenée par la récession, nous nous sommes penché sur les mesures prises par nos autorités afin d'y créer de nouveaux emplois et promouvoir une décentralisation judicieuse de l'économie suisse.

Les pouvoirs publics ont pris conscience du fait que les problèmes de chômage auxquels sont confrontées certaines régions tiennent au manque de diversification de leurs structures économiques. Les effets de la dépendance face à une seule branche sont particulièrement graves dans les régions qui forment l'"Arc horloger". Les industries liées à la filière horlogère sont aujourd'hui en pleine restructuration, alors qu'elles jouaient jadis un rôle prépondérant sur le marché de l'emploi dans toute la chaîne jurassienne.

Le but de notre travail est de contribuer à l'élaboration d'une politique régionale efficace. Nous allons tout d'abord examiner les objectifs et les instruments des politiques suisse et allemande. Nous étudierons ensuite les méthodes permettant d'en estimer l'impact en termes de revenu et d'emploi, pour finalement appliquer ces méthodes de contrôle de l'incidence aux mesures adoptées en Suisse dès 1978 en faveur des régions "dont l'économie est menacée".

Ces mesures relèvent d'un arrêté fédéral¹⁾ plus connu sous le nom d'arrêté "Bonny", du nom de l'ancien directeur de l'OFIAMT qui en est l'instigateur. Cet arrêté, destiné à encourager les investissements d'innovation et de diversification, nous paraît intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord, à l'instar de KALDOR²⁾, nous estimons que les activités industrielles demeurent d'une importance vitale

1) Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 6 octobre 1978, RS 951.93.

2) N. KALDOR (1966).

pour le développement économique et social d'une région, en particulier celles qui s'orientent vers des techniques et des marchés nouveaux, parce qu'elles engendrent et diffusent la plus grande part des gains de productivité. Par ailleurs, les activités tertiaires dépendent pour une large part de la densité du tissu industriel d'une région.

Le choix du sujet nous a également été dicté par la constatation suivante: la meilleure des politiques d'infrastructure ne peut à elle seule infléchir la tendance aux migrations et à l'augmentation des disparités régionales¹⁾. Même si les investissements d'infrastructure sont subventionnés à un taux plus élevé dans les cantons à faible capacité financière, la question reste de savoir si les communes concernées sont financièrement aptes à supporter les dépenses de fonctionnement ainsi que le service de la dette. Si l'investissement en question ne fait que combler une partie du retard pris sur l'équipement standard des grandes agglomérations, les avantages de localisation ne peuvent être assez modifiés pour induire une augmentation des investissements privés dans la région. Les communes doivent alors faire face aux charges découlant de ces nouvelles infrastructures sans pour autant bénéficier de rentrées fiscales supplémentaires. Bien au contraire, les finances publiques continuent de se dégrader du fait des migrations!

Afin que la situation des régions défavorisées puisse s'améliorer, l'activité économique doit s'y développer à un rythme plus élevé que dans les régions urbaines. Or, un investissement en infrastructure crée ou améliore les conditions du développement économique, mais n'entraîne une augmentation des capacités de production, puis du revenu régional, que dans la mesure où les économies externes découlant de tels aménagements de l'environnement sont perçues et intégrées dans le calcul économique des agents, des entrepreneurs en particulier²⁾.

1) R. THOSS (1977) pp. 110/111.

2) Association de Science Régionale de Langue Française (1967) J. PAELINK p. 49.

Pour donner tout son sens à la politique d'infrastructure, il est donc indispensable d'agir directement sur le comportement des entreprises, afin à la fois de stopper l'émigration de la population active et de rentabiliser les services collectifs aménagés grâce à cette politique¹⁾.

Concernant la structuration de cette étude, nous allons, dans une première partie, passer en revue les objectifs et instruments de la politique régionale d'aide à l'industrie (ou politique industrielle régionale, abrégé "PIR") en Suisse ainsi qu'en République Fédérale Allemande. Le choix de ce dernier pays nous a été dicté en premier lieu par la similitude des systèmes politiques et économiques allemands et suisses. De surcroît, les problèmes qui se posent en RFA en matière de politique régionale sont quantitativement et qualitativement comparables à ceux que nous connaissons en Suisse, et sont appréhendés suivant le même principe: l'aide est accordée en fonction de l'importance et de la qualité de l'investissement et non, comme c'est le cas en France, en Italie ou en Grande-Bretagne, en fonction directe du nombre de postes de travail créés (primes à l'emploi). Le maintien ou la création de nouveaux emplois représente en Suisse comme en Allemagne une condition d'octroi de l'aide, mais la variable d'action de la PIR demeure l'investissement. Une telle politique privilégie l'accroissement de la productivité et favorise le développement à long terme des entreprises bénéficiaires²⁾.

Dans une seconde partie, nous étudierons les méthodes visant à évaluer l'incidence des diverses mesures de PIR, en mettant l'accent sur les méthodes de contrôle microéconomique: partant de la constatation qu'il est particulièrement difficile, sur un plan purement macroéconomique, d'isoler l'impact des seuls instruments de PIR dans les systèmes complexes de politiques économiques caractérisant nos Etats

1) W. WITTMANN (1976) pp. 21/22 et H. D'ORVILLE (1979) pp. 30/31.

2) R. THOSS (1979) p. 108.

modernes¹⁾, nous évaluerons et décrirons, à la lumière des expériences allemandes en particulier, les possibilités de contrôle de l'incidence au niveau des entreprises; nous étudierons tout d'abord les bénéficiaires potentiels (analyse ex ante), puis les entreprises ayant déjà obtenu l'appui de l'Etat (analyse ex post). Une meilleure connaissance de l'effet des mesures sur la politique d'investissement des entrepreneurs permettrait à nos autorités de choisir dans chaque cas (suivant les problèmes spécifiques de chaque région ou type de région) les instruments et les variables d'action de la PIR, pour ensuite maximiser l'efficacité et l'efficacité²⁾ de l'intervention étatique.

La troisième partie de cette étude verra une **application pratique** des méthodes exposées auparavant et sera consacrée à l'évaluation de l'incidence d'un instrument de la PIR mise en application en Suisse en 1979, à savoir l'"Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée"³⁾ ou arrêté "Bonny".

Avant d'aborder l'exposé des PIR suisse et allemande, voici la **typologie** que nous avons retenue pour l'analyse des éléments constitutifs d'une telle politique:

a. mesures spécifiques:

a.a. mesures directes de promotion industrielle (instruments financiers et fiscaux);

a.b. mesures d'interface (soutien public aux organismes privés ou semi-publics de services aux entreprises);

1) J. WULF (1976) pp. 189/190, P.G. HARE (1977) p. 3 ainsi que le chapitre 4 de notre deuxième partie.

2) Voir deuxième partie, chapitre 4.1 et 4.2.

3) Arrêté fédéral du 6 octobre 1978, RS 951.93.

- a.c. mesures indirectes (investissements publics et politique d'infrastructure: amélioration de l'offre de services publics et des autres facteurs de localisation);
- b. mesures non spécifiques¹⁾ :
 - b.a. politique d'aménagement du territoire;
 - b.b. péréquation financière et harmonisation fiscale;
 - b.c. politiques structurelle et conjoncturelle au plan national, politique fiscale et politique de crédit, politique budgétaire et contrats publics, politique de personnel et implantation des services du secteur public et de l'administration.

Nous ne saurions terminer cette introduction sans exprimer notre reconnaissance aux nombreuses personnes qui ont participé à l'élaboration de ce travail.

En premier lieu, nos vifs remerciements vont aux professeurs D. Maillat, directeur de thèse, et C. Jeanrenaud pour leurs précieux conseils ainsi que de l'intérêt qu'ils ont porté à cette étude.

Nous adressons ensuite nos remerciements au professeur J.-H. Müller, de l'Université de Fribourg-en-Brisgau, ainsi qu'à ses assistants, qui ont appuyé et facilité notre étude de la

1) Les mesures non spécifiques regroupent en fait l'ensemble des instruments dont le but principal n'est pas de favoriser une meilleure répartition spatiale des activités industrielles, mais qui ont tout de même des effets différenciés selon les régions.

politique régionale ouest-allemande. Nous remercions également le Fonds national suisse de la recherche scientifique de son appui financier lors de notre séjour en RFA.

Notre reconnaissance va également aux responsables de la promotion économique des cantons de Neuchâtel, MM. Sermet et Pellaton, et du Jura, MM. Kunz et Girardin, pour leur collaboration et leur appui dans le cadre de notre enquête auprès des entreprises qui ont bénéficié de l'arrêté "Bonny".

Nous remercions enfin Madame Anne-Lise Kunz pour sa disponibilité et le soin apporté à la transcription puis aux corrections de notre travail.

PREMIÈRE PARTIE

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES

REGIONALES (PIR)

SUISSE ET ALLEMANDE

1. LA POLITIQUE SUISSE

1.1 INTRODUCTION

Tout comme celle des USA ou de la RFA, la politique industrielle régionale suisse se limite pour l'essentiel à une politique de l'environnement industriel. Les mesures sélectives ou les aides directes sont jugées peu conformes au système de marché. En Suisse, ce sont donc les mesures d'aide indirecte qui ont été adoptées en premier lieu pour lutter contre le dépeuplement et l'appauvrissement de certaines régions.

Avant de décrire plus en détail les objectifs et instruments spécifiques de la PIR suisse, nous allons donc faire un rapide historique des autres mesures ayant un impact sur la distribution interrégionale des activités industrielles.

1.1.1 La péréquation financière

Un premier mandat est attribué à la Confédération sur la base de l'article 42 ter de la Constitution: la loi sur la péréquation financière entre les cantons du 19 juin 1959 (modifiée le 3 octobre 1973 et le 20 juin 1980) a pour premier objectif de permettre à tous les cantons de remplir les fonctions qui leur sont imparties sans qu'il en résulte une charge excessive¹⁾ pour le citoyen. Face à ce problème d'équité horizontale¹⁾, le but est donc d'harmoniser l'offre de services publics dans l'ensemble des cantons (objectif d'affectation) sans nuire à l'objectif d'harmonisation de la charge fiscale. Pour ce faire, les moyens mis en oeuvre tendent à réduire les différences de capacité financière entre cantons.

1) Concernant les notions d'équité et de péréquation, voir C. JEANRENAUD (octobre 1979) pp. 5/6.

De facto, la péréquation se voit également assigner un objectif de redistribution, dans le sens d'une réduction des disparités intercantionales de revenu. Il apparaît toutefois que les mesures de péréquation ne corrigent que faiblement ces disparités. Les effets horizontaux (de redistribution du revenu entre les cantons) de la péréquation verticale (transferts financiers entre collectivités de niveaux différents, en l'occurrence de la Confédération vers les cantons) sont limités, et ceci pour plusieurs raisons:

- Une partie des impôts fédéraux revenant aux cantons font l'objet d'une simple péréquation verticale, sans effets horizontaux: ces transferts n'entraînent aucune redistribution intercantonale.
- Une autre part des impôts fédéraux revient aux cantons selon les chiffres de population; sur la part cantonale (30%) au produit de l'impôt fédéral direct, seuls 5,625% sont finalement distribués sur la base des critères de capacité financière. Un ménage imposé sur Fr. 30'000 de revenu verse indirectement environ Fr. 20.- à ce fonds, sur plus de Fr. 5'000.- d'impôts divers acquittés.
- Les subventions de la Confédération, principal outil de la péréquation, sont accordées à tous les cantons; seul le taux varie selon leur capacité financière.
- Dans les régions économiquement faibles, une partie importante des fonds reçus au titre de la péréquation est immédiatement détournée vers les régions étant à même de fournir les matériaux, les machines ou le know how nécessaires à la réalisation des projets subventionnés¹⁾. L'efficacité

1) H. NUPPNAU (1974) p. 283: "...jedoch musste aufgrund der in unterentwickelten Regionen unzureichenden Industriestrukturen ein grosser Teil der zu beschaffenden Investitionsgüter aus anderen Regionen importiert werden." L'incidence effective de ces subventions est donc inférieure à son incidence formelle (cf. C. JEANRENAUD (mars 1982) pp. 3 ss. ainsi que notre deuxième partie, chapitre 3.

de l'aide se révèle être proportionnelle au niveau de développement atteint, ce qui est contraire à l'esprit de la loi.

Précisons encore, concernant ces subventions, qu'elles sont liées à des dépenses précises des cantons (subventions conditionnelles); ceci favorise une certaine distorsion des choix budgétaires, dans le sens d'un suréquipement des régions dans les domaines subventionnés. En outre, 40% de subventions suffisent à la réalisation d'un projet à Bâle, alors que 60% peuvent rester inopérants dans un canton à faible capacité financière¹⁾.

Il est également à relever que les décisions parlementaires visant à réduire le déficit de la Confédération ont eu pour conséquence une réduction linéaire des subventions fédérales, réduction qui entraîne bien sûr des conséquences beaucoup plus graves dans les cantons à faible capacité financière.

Ces constatations montrent les limites de péréquation financière et justifient la mise en place d'une politique de promotion du développement économique des régions défavorisées: "Solange nicht private und öffentliche Investitionen zur Produktion von Gütern und Diensten nachfolgen, bleiben regionalwirtschaftliche Erfolge eines Finanzausgleichs aus, wie beim bundesstaatlichen Finanzausgleich in der Schweiz, der lediglich aus Zahlungen an die Kantone besteht"²⁾.

1.1.2 Politique structurelle

L'article 31 bis de la Constitution fixe, depuis 1947³⁾, les fondements de notre politique structurelle. Les dérogations à la liberté du commerce et de l'industrie y sont énumérées

1) Voir notre introduction ainsi que G. GAUDARD (1973) pp. 126/127.

2) W. WITTMANN (1976) p. 21.

3) RO 63/1047.

de façon exhaustive. Cet article comprend en particulier, à l'alinéa c., une possibilité de dérogation "pour protéger des régions dont l'économie est menacée". Cependant, aucune véritable mesure de PIR basée sur cet alinéa n'a été adoptée avant 1974, date à laquelle la loi sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM)¹⁾ est entrée en vigueur. La loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne²⁾ et l'Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée³⁾ sont également basés sur l'article 31 bis. Ces instruments spécifiques de la PIR seront étudiés au chapitre suivant.

Les conceptions globales suisses des transports et de l'énergie, publiées respectivement en 1977 et 1978, sont deux autres éléments de politique structurelle ayant une incidence sur la distribution spatiale des activités. Toutefois, les priorités ainsi que les localisations prévues concernant les différents investissements (priorité aux principaux axes de transport du plateau et à l'approvisionnement en énergie des grands centres) auront plutôt des effets négatifs, en ce sens qu'ils renforceront la tendance à la concentration géographique de l'économie.

1.1.3 Politique conjoncturelle

Depuis le vote positif ayant entériné la deuxième version de l'article conjoncturel⁴⁾, "la Confédération tient compte des disparités dans le développement économique des diverses régions du pays"⁵⁾ dans l'élaboration de la politique conjoncturelle.

1) LF du 28 juin 1974, RS 901.1.

2) LF du 25 juin 1976, RS 901.2.

3) AF du 6 octobre 1978, RS 951.93.

4) Cf. modification de l'article 31 quinquies adoptée en votation populaire le 26 février 1978.

5) Article 31 quinquies, alinéa 4.

Dans son bulletin de mai 1976, le délégué aux questions conjoncturelles écrivait déjà: "Il paraît (...) de plus en plus urgent, dans le cadre des mesures de politique conjoncturelle, d'examiner si et jusqu'à quel point il conviendrait de tenir compte davantage de l'évolution différenciée des régions, c'est-à-dire de protéger les régions peu structurées contre les effets des mesures globales."¹⁾ Il est souligné plus loin que l'adaptation des mesures "doit se fonder en premier lieu sur les faiblesses des structures de certaines régions qui - parce qu'elles sont faibles - sont touchées plus durement par des mesures de politique conjoncturelle non différenciées visant à freiner la croissance ou dont les besoins de développement sont négligés dans le cadre de mesures générales de relance".

R.-L. FREY constate par ailleurs²⁾ que, durant les années septante, parallèlement au ralentissement de la croissance économique et aux effets des mesures visant à freiner la conjoncture, les disparités entre les régions se sont à nouveau accentuées.

Dans le domaine de la **politique du crédit**, la Banque nationale Suisse a bien pris, avant 1978, quelques mesures en faveur des régions mono-industrielles (facilités de crédits pour l'horlogerie et le textile, par exemple), mais la nouvelle teneur de l'article 31 quinquies permettrait un aménagement de cette politique, dans le sens d'une plus large prise en compte des disparités régionales.

Les mesures conjoncturelles peuvent par exemple être adaptées aux besoins structurels grâce à une **différenciation selon les régions** (réduction ou encouragement sélectif du crédit et des investissements du secteur public, par exemple) ou, si cette première solution n'est pas envisageable,

1) Bulletin du délégué aux questions conjoncturelles (1/1976) pp. 51/52.

2) R.-L. FREY (1975).

par une compensation des effets négatifs des mesures globales au moyen d'aides supplémentaires. Dans ce domaine, les expériences restent malheureusement encore très limitées.

1.1.4 Politique d'aménagement du territoire

Les bases constitutionnelles d'une telle politique, les articles 22 ter et quater, furent adoptées le 14 septembre 1969¹⁾. Ces articles sur le droit foncier visent, par le biais de plans d'aménagement cantonaux, à une utilisation judicieuse du sol et à une occupation rationnelle du territoire²⁾.

Après un premier échec devant le peuple (1976) et une très longue procédure de consultation, la LAT³⁾, dernier en date des instruments non spécifiques de la PIR, a finalement été promulguée en juin 1979. Elle a malheureusement souffert de la nécessité de compromis et de consensus politique à l'égard de sa deuxième mouture: les compétences accrues des cantons par rapport à la version de 1972 risquent de nuire à la réalisation de l'objectif défini à l'article premier, lettre c.: "promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie". Le rôle de la Confédération étant limité à celui de conseil, il sera également politiquement difficile "de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci"⁴⁾ dans le cadre de la politique d'infrastructure. Ce sont pourtant les deux seuls principes de la LAT susceptibles de favoriser indirectement une meilleure répartition des activités industrielles.

L'avenir, en l'occurrence l'application des plans directeurs

1) RO 1969/1265.

2) Article 22 quater Cst, alinéa 1.

3) Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1969, RS 700.

4) LAT, article 4, lettre a.

et d'affectation établis par les cantons, nous dira l'incidence de ce dernier instrument de la politique d'organisation du territoire.

1.2 LES OBJECTIFS DE LA PIR SUISSE

Telle que nous la définissons dans le cadre de cette étude, la PIR est avant tout une politique régionale. La promotion des activités industrielles dans les régions menacées n'est pas une fin en soi. Ce n'est qu'un moyen, important selon nous, d'adapter les systèmes économiques, de freiner les migrations et d'atténuer les disparités régionales. Les premiers objectifs de la PIR sont donc identiques aux objectifs généraux de la politique régionale, objectifs que nous allons décrire succinctement.

1.2.1 Les bases constitutionnelles

Les 4 articles (22 quater, 31 bis, 31 quinquies et 42 ter) évoqués dans le précédent chapitre constituent les bases de la politique régionale suisse. Parmi ceux-ci, seul l'article 22 quater définit les objectifs d'une telle politique:

utilisation judicieuse du sol;

occupation rationnelle du territoire.

Le premier concerne avant tout la politique d'aménagement, le second intéresse également la répartition spatiale des activités. Concernant les trois autres articles:

- la lettre c. de l'article 31 bis donne la possibilité de prendre des mesures de politique structurelle "pour protéger les régions dont l'économie est menacée"¹⁾;

1) Article 32 bis Cst., alinéa 3, lettre c.

- l'alinéa 4 de l'article 31 quinquies amène la Confédération à tenir compte des disparités régionales dans le cadre de sa politique conjoncturelle;
- l'article 42 ter organise une péréquation financière prenant en considération la capacité financière des cantons ainsi que la part de leur territoire situé en région de montagne.

La constitution fédérale ne définit finalement qu'un objectif de politique régionale: l'occupation rationnelle du territoire national.

1.2.2 Les bases légales

C'est plutôt au niveau des textes législatifs que sont formulés les objectifs de la politique régionale suisse.

Tout d'abord, les différents messages et textes légaux concernant la péréquation financière fournissent trois objectifs généraux de la politique régionale suisse:

équité horizontale (interrégionale) concernant l'offre de services publics;

harmonisation de la charge fiscale au plan national;

équité dans la distribution interrégionale du revenu national.

La LAT, de son côté, définit un objectif intéressant de plus près la PIR: cette loi, de par son article premier, alinéa 2, lettre c. se propose de promouvoir une

décentralisation judiciaire de l'urbanisation et de l'économie.

1.2.3 La LIM

Le premier instrument "spécifique" de la PIR est sans conteste la "Loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne" (LIM) du 28 juin 1974 (RS 901.1). C'est avec cette loi, découlant du concept de développement pour les régions de montagne, que la Suisse fait le premier pas vers une véritable politique d'organisation du territoire. Dans son message du 16 mai 1973, le Conseil fédéral formule les deux objectifs essentiels de la LIM:

amélioration des conditions d'existence dans les régions de montagnes et

réduction de l'émigration.

L'article 1, alinéa 1 de la "Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne" du 25 juin 1976 (RS 901.2), en facilitant l'accès au marché des capitaux aux PME des régions de montagne, répond quant à lui à un souci plus particulier, spécifique à la PIR:

amélioration de la capacité concurrentielle des petites et moyennes entreprises dans les régions de montagne.

1.2.4 L'arrêté "Bonny"

Le groupe de travail "Problèmes des régions horlogères", présidé par l'ancien directeur de l'OFIAMS, M. Bonny, fut institué en 1975 par le Département fédéral de l'économie publique. Après un "programme sommaire" approuvé par le Conseil fédéral en 1976, ses travaux aboutirent à un projet de loi transmis aux Chambres dans un message du 22 février 1978¹⁾. Entre temps, le champ d'application en raison du lieu des mesures envisagées fut élargi à l'ensemble des régions dont

1) Message concernant un arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 22 février 1978 (FF 1978, I, page 1051 ss.).

l'économie est menacée, ce afin de répondre aux normes constitutionnelles définies par l'article 31 bis. Après quelques retouches, l'Assemblée fédérale adopta le 6 octobre 1978, l'"Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée". Le but fixé à l'article premier est:

création et maintien d'emplois dans les régions dont l'économie est menacée.

On espère aussi "arriver à résorber le chômage existant ou à prévenir le chômage pouvant se produire et "mettre un terme ou un frein à l'émigration qui affecte ces régions"¹⁾ (cf. objectif LIM page précédente).

Des rationalisations, impliquant d'importantes pertes d'emplois, étant impératives dans certaines branches (textiles et horlogerie en particulier), il s'agit de promouvoir la création de nouveaux postes de travail dans des secteurs dynamiques.

Toutefois, il n'est pas question d'octroyer de simples "primes à l'emploi" et de tomber dans le travers d'une politique "défensive". L'importance de la qualité des emplois créés ainsi que de la productivité à long terme des entreprises bénéficiaires est reconnue. Diverses recherches ayant en outre constaté en Suisse, dans le secteur horloger en particulier, "une carence dans le domaine de l'exploitation au niveau industriel des résultats de la recherche"²⁾, on a assigné à cet arrêté un objectif stratégique:

stimulation de l'innovation et de la diversification dans l'économie des régions menacées.

1) "Message du 22 février 1978, op. cit. page 15.

2) Message du 22 février 1978, op. cit. page 7.

A ce but correspond en fait un triple champ d'application:

- développer les produits traditionnels et adapter de nouveaux procédés de production (**innovation**);
- fabriquer et commercialiser de nouveaux produits (**diversification à l'échelle de l'entreprise**);
- créer des emplois dans les branches sous-représentées dans la région (**diversification à l'échelle de la région**).

Finalement et sur un plan politique, la Confédération a choisi l'investissement privé en tant que variable d'action. L'effort pourra ici s'orienter sur deux axes:

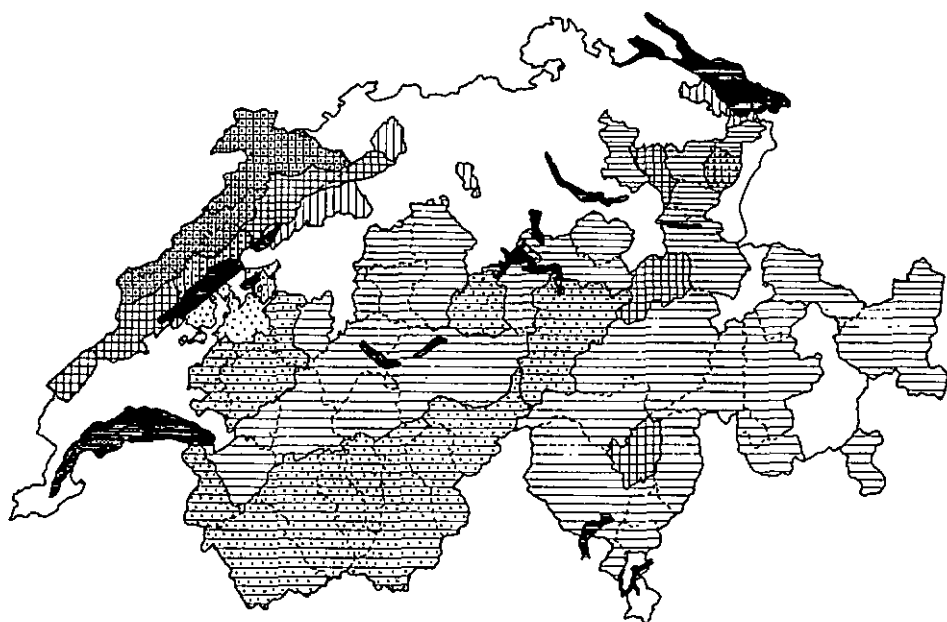
1. Stimuler, dans les régions menacées, les investissements d'innovation et de diversification qui n'auraient pu être réalisés sans sa contribution.
2. Influencer la répartition spatiale des investissements en attirant certaines entreprises dynamiques vers les régions menacées.

L'arrêté "Bonny" est le premier instrument de politique régionale agissant directement au niveau du tissu industriel; il n'est toutefois pas intégré à un programme de PIR à long terme, puisqu'étant conçu "comme une aide transitoire, permettant de passer le cap des prochaines années"¹⁾ (dix ans au plus selon l'article 20 de cet AF). Des contingences politiques ont ici pris le pas sur le calcul économique: il est malheureusement peu probable qu'en dix ans le problème du redéploiement industriel des régions menacées soit résolu et que la Suisse ait atteint un équilibre spatial de croissance.

1) Message du 22 février 1978, op. cit. page 10.

Carte 1 : Les régions de programme en Suisse

-  Régions LIM
-  Régions dont l'économie est menacée
-  Cantons à faible capacité financière



Sources: Carte de la Centrale pour le développement économique régional (CEDER) pour les régions LIM. Décisions concernant la détermination de régions dont l'économie est menacée des 9 mai 1979, 13 août 1979 et 14 mars 1980. Ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 1984/85 du 28.11.1983.

1.2.5 Conclusions

Comme dans bien d'autres pays occidentaux, on constate en Suisse un manque de précision quant aux objectifs de la PIR. Ceci s'explique en premier lieu par le nombre important de problèmes posés par les disparités régionales de développement. D'autre part, vu la difficulté d'isoler les effets propres aux mesures de la PIR, il n'est pas facile de définir des objectifs dont on puisse mesurer le degré de réalisation de façon satisfaisante.

Un autre facteur explicatif important réside dans la différenciation des régions suivant les problèmes abordés:

- cantons à faible capacité financière,
- régions de montagne,
- régions économiquement menacées.

L'illustration 1 montre que seuls le canton du Jura et le haut du canton de Neuchâtel satisfont simultanément aux trois définitions. On peut néanmoins admettre que ces 3 types de régions ont à faire face aux mêmes problèmes (émigration, emploi, revenu ou infrastructures), mais dans des proportions qui peuvent être très différentes.

Les objectifs de politique régionale formulés en Suisse sont par ailleurs de niveau et d'importance variables; il serait judicieux d'établir un ordre des priorités et une hiérarchisation plus systématique.

Concernant les grands principes de la politique régionale, il est à noter que le principe général d'une décentralisation concentrée devrait survivre à l'abandon officiel de la conception directrice CK-73¹⁾, suite au renversement économique de 1973. Le principe de décentralisation au plan national et de concentration des efforts au sein de chaque

1) Conception directrice de l'aménagement du territoire national.

chaque région demeure en effet de riqueur lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes de développement LIM.

Tableau 1: Récapitulation des objectifs de la PIR suisse

OBJECTIFS GÉNÉRAUX

- Utilisation judicieuse du sol;
- Occupation rationnelle du territoire;
- Équité entre régions concernant l'offre de services publics;
- Harmonisation de la charge fiscale au plan national;
- Équité dans la distribution interrégionale du revenu national;
- Décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie;
- Amélioration des conditions d'existence dans les régions de montagne;
- Réduction de l'émigration qui affecte les régions LIM et celles dont l'économie est menacée.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- Amélioration de la capacité concurrentielle des PME dans les régions de montagne;
- Création de nouveaux emplois dans les régions économiquement menacées;
- Stimulation de l'innovation et de la diversification de l'industrie dans les régions dont l'économie est menacée.

VARIABLES D'ACTION DES MESURES SPÉCIFIQUES

- a. Financement à moyen et long terme des PME dans les régions LIM
- b. Investissement d'innovation et de diversification du secteur industriel dans les régions dont l'économie est menacée.

Nous n'avons pas abordé dans ce chapitre les objectifs de politique industrielle des différents cantons. Ceux-ci sont évidemment mieux placés que la Confédération pour se rendre compte des problèmes posés au plan régional. Néanmoins la position de concurrence dans laquelle ils sont placés fait qu'une PIR efficace ne peut s'envisager qu'au niveau fédéral¹⁾. Si chacun s'applique à relancer la surenchère des

1) Voire même au niveau international: les pays de la CEE s'efforcent depuis de nombreuses années d'organiser une politique régionale à l'échelle de la communauté, pour les mêmes raisons que nous évoquons ci-dessus; cf. CEE (18/83) p. 2: "des politiques régionales nationales menées de façon isolée et parfois rivales sont à la fois plus coûteuses et moins efficaces".

mesures (ou la sous-enchère fiscale!), "les cantons déjà développés, partant d'une situation avantagée, pourront encore creuser l'écart qui les sépare des cantons plus faibles".¹⁾

Précisons pour conclure que la stratégie de croissance définie dans les grandes lignes de la politique gouvernementale demeure axée sur la lutte contre l'inflation et la maximisation de la croissance à l'échelle nationale. La minimisation des disparités régionales est introduite progressivement en tant que contrainte, mais les objectifs régionaux restent subordonnés aux objectifs nationaux. En clair, cela signifie que si certaines mesures compensatrices peuvent être prises en faveur des régions défavorisées, il ne saurait être question de remettre en cause le bien-fondé de la concentration économique et de l'urbanisation des principaux pôles de notre pays.

Afin de changer les mentalités, une prise de conscience de l'importance des coûts externes d'agglomération est primordiale²⁾. Alors seulement pourra être envisagée l'internalisation de ces coûts et l'instauration, pour les 23 membres de notre Confédération, d'une politique de croissance équilibrée.

1.3 LES INSTRUMENTS DE LA PIR SUISSE

Les objectifs généraux de la PIR correspondent à ceux de la politique régionale, et nous avons évoqué au chapitre précédent l'essentiel des bases de la politique suisse en la matière. Pour ce qui suit nous nous limiterons aux aspects spécifiques de la PIR.

1) J.-J. SCHWARTZ (1978) p. 44.

2) Cf. IIe partie, chapitre 1.

1.3.1 Les mesures directes de promotion industrielle

Cette branche de la politique régionale correspond à notre principal champ d'investigation: comme nous l'avons souligné en introduction, de telles mesures sont à la fois complémentaires aux efforts consentis dans le domaine de l'infrastructure et indispensables dans le cadre d'une politique régionale efficiente et efficace. Nous reviendrons sur ce dernier point dans la deuxième partie de cette étude.

A ce jour, nos autorités ne disposent que de deux instruments leur permettant d'agir directement sur le tissu industriel des régions défavorisées et, par là, sur la répartition spatiale des emplois et des investissements. Le premier en date de ces instruments est destiné aux régions de montagne alors que le second s'applique aux régions dont l'économie est menacée.

1.3.1.1 La loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne

Cette loi, adoptée par les chambres le 25 juin 1976 et modifiée le 5 octobre 1984, représente un complément aux mesures LIM d'aide à l'infrastructure dans les régions de montagne. Son champ d'application couvre les régions LIM dont le programme de développement a été présenté à la Confédération.

Dans la plupart de ces régions, le secteur secondaire est formé en grande partie de petites et moyennes entreprises (PME) dont l'accès au marché des capitaux est l'un des problèmes majeurs. Cette nouvelle loi permet à l'Etat de soutenir ces PME en cautionnant leurs crédits bancaires à long et moyen terme.

Afin de ne pas créer un organisme étatique supplémentaire, la Confédération a délégué ses compétences à la Coopérative

suisse de cautionnement des arts et métiers (CSC). Cet organe de décision et d'exécution se décharge à son tour, pour l'application de la présente loi, sur les offices mutuels cantonaux de cautionnement. Comme dans le cadre de l'Arrêté Bonny, dont nous parlerons plus loin, les contacts entreprise-autorités ont lieu pour l'essentiel dans le cadre du canton; les offices cantonaux examinent dans quelle mesure le cautionnement est nécessaire pour l'entreprise et envisageable au regard de la loi.

Nature de l'aide et caractère d'octroi

Il s'agit ici tout d'abord d'un cautionnement solidaire portant au maximum sur un montant de Fr. 500'000.- (garantie de la Confédération par l'intermédiaire de la CSC) auquel peuvent s'ajouter Fr. 100'000.- garantis par la C.S.C. elle-même et un montant variable mais plus faible (Fr. 50'000.- à Fr. 80'000.-) garanti par la Coopérative régionale. On arrive donc à un total d'environ Fr. 650'000.-. Le cautionnement étant solidaire, ce montant peut encore en cas de faillite, être majoré d'environ 20% par les frais et intérêts découlant de la poursuite.

De surcroît le cautionnement solidaire permet au créancier (banque) de s'adresser à la caution (Confédération, ^C/o CSC) dès que le débiteur principal (entrepreneur) refuse de remplir ses engagements. C'est la caution qui devra ensuite se retourner vers le débiteur et, si cela est nécessaire, engager une procédure de poursuite.

Dans le cadre de l'arrêté "Bonny" (cf. 1.3.1.2), le cautionnement de la Confédération entraîne une diminution des charges financières, la banque devant accepter de réduire d'un quart le taux d'intérêt; ici, par contre, le cautionnement est uniquement destiné à favoriser l'octroi du crédit: la banque n'est pas tenue d'accorder, sur la part cautionnée du crédit, un taux inférieur aux conditions usuelles.

L'instrument décrit ci-dessus est donc uniquement basé sur une prise en charge par la Confédération d'une partie du risque lié au financement des PME dans les régions de montagne.

En second lieu, les "projets qui contribuent à renforcer la structure du marché de l'emploi"¹⁾ peuvent bénéficier de contributions au service de l'intérêt. Cette mesure complémentaire, adoptée lors de la révision du 5 octobre 1984, porte sur 40% au plus de l'intérêt commercial usuel, et ce pour six ans au maximum. Le crédit concerné est également limité à Fr. 500'000.-, mais cette aide est indépendante du cautionnement.

Afin de bénéficier de cette aide, l'entreprise doit être jugée viable et son activité conforme au programme de développement LIM de la région. Par contre, l'aide n'est pas "liée": les fonds cautionnés peuvent servir aussi bien à financer les charges d'exploitation que des projets d'investissements.

Procédure

Les demandes doivent être adressées à l'Office mutuel de cautionnement du canton (ou directement à la CSC, à Saint-Gall). Celui-ci établit en collaboration avec l'entrepreneur et son banquier, un dossier complet puis le transmet avec préavis à la Coopérative suisse de cautionnement. Avant de prendre une décision, celle-ci consulte la centrale pour le développement économique régional de l'OFIAMT, qui se prononce sur la conformité du projet au programme de développement de la région concernée.

1) Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne du 25 juin 1976 (RS 901.2), nouvel article 7.

1.3.1.2 L'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

L'arrêté "Bonny" dont nous avons esquissé les objectifs plus haut, est destiné aux régions mono-industrielles, où la dépendance¹⁾ vis-à-vis d'une branche en déclin a entraîné des effets négatifs à savoir une diminution de l'emploi supérieure à la moyenne nationale²⁾.

Dans son message aux Chambres³⁾ le Conseil fédéral évoque en particulier le cas de l'horlogerie:

"Les difficultés actuelles des régions horlogères sont dues, en premier lieu, au fait qu'elles dépendent trop étroitement de l'industrie horlogère. (...) Quand l'industrie horlogère doit supporter une récession importante, les régions horlogères sont durement touchées. Les investissements, la demande de main-d'oeuvre, la masse salariale, le produit fiscal et toute l'évolution démographique dépendent donc largement, dans ces régions, de la situation des entreprises horlogères, de leurs bénéfices et de leur politique de l'emploi."

On souligne dans ce même rapport, à propos de l'accroissement de la valeur extérieure du franc suisse, que "l'industrie horlogère est plus sensible à une telle hausse (...), du fait que la part des biens et services qui lui viennent de l'étranger est relativement modeste." Or nos autorités ne se sont décidées qu'au dernier moment lorsque, à leur tour, certains secteurs-clés de notre économie furent touchés (l'industrie des machines en particulier), à agir sur la valeur extérieure du franc. La baisse de l'emploi horloger relève donc partiellement de données conjoncturelles. Toutefois, des problèmes structurels spécifiques à cette branche restent le facteur principal expliquant la perte de 35'000

1) Nous reprendrons les notions de dépendance internes et externes dans notre IIème partie, au chapitre 4.2.4.

2) AF du 6 octobre 1978, op. cit. article 2 et Ordonnance du 21 février 1979 (RS 951.931), article 2.

3) Message du 22 février 1978, op. cit. pp. 7-8.

places de travail de 1970 à 1977¹⁾. L'emploi horloger étant concentré à 80% sur seulement 7% du territoire national, ce problème de branche est en fait le problème de quelques régions véritablement "menacées".

Afin de satisfaire aux bases constitutionnelles de cet AF et d'intéresser une majorité de partenaires, le champ d'application en raison du lieu a été étendu aux régions dont l'économie est menacée par une forte dépendance interne, à savoir:

- les régions où l'industrie horlogère prédomine: les cantons de Neuchâtel et du Jura, l'essentiel du canton de Soleure et une partie des cantons de Bâle-Campagne, Vaud et Berne, soit ce que l'on appelle aujourd'hui l'Arc horloger";
- les régions particulièrement dépendantes de l'industrie textile dans les cantons de Glaris et de Saint-Gall;
- les régions où le secteur métallurgie/machines prédomine, comme le Nord vaudois ou certaines parties des cantons d'Argovie, de Fribourg et du Tessin.

Dans chacune de ces régions, il est primordial et urgent de favoriser les investissements d'innovation et de diversification, afin d'éviter que l'emploi régional soit lié à l'évolution d'une seule branche d'activité. On entend par région, au sens de cet arrêté, des groupes de communes liées entre elles géographiquement et économiquement, notamment en ce qui concerne le marché de l'emploi. Le qualificatif de "menacée" est accordé au vu de l'importance du chômage et de l'émigration dans chacune de ces régions.²⁾

1) Ce chiffre a environ doublé aujourd'hui: on estimait à environ 100'000 personnes les emplois horlogers en 1970, contre moins de 30'000 à fin 1983.

2) Article 2 de l'Ordonnance sur l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 21 février 1979 (RS 951.931).

L'aide est donc octroyée dans les régions:

- dont l'économie est axée sur une seule branche industrielle,
- où une forte diminution du nombre d'emplois s'est produite ou est attendue, ou qui souffrent d'un chômage prononcé ou imminent (taux de chômage global de 1% au moins, taux de chômage partiel de 3% au moins)¹⁾.

Instruments mis en oeuvre

Ceux-ci sont de nature financière et fiscale. Quel que soit l'arrangement auquel les parties parviennent, l'effort est toujours réparti entre la Confédération, le canton concerné et la banque de l'entreprise.

L'article 5 de l'AF prévoit tout d'abord le cautionnement d'une part des crédits d'investissement. Cette mesure équivaut donc pour l'entreprise à une

a) diminution du risque

La Confédération en tant que caution et le canton en tant qu'arrière-caution, garantissent jusqu'à un tiers du crédit accordé par la banque, et ce pour une période de 10 ans au plus. Si le projet revêt "une importance particulière pour l'assainissement de l'économie d'une région" et que son "financement est difficile"²⁾, la part cautionnée par la Confédération peut toutefois être portée à la moitié du coût total du projet.

1) Article 2 de l'Ordonnance sur l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 21 février 1979 (RS 951.931).

2) Nouvel article 5 al. 1bis de l'AF, selon la modification du 5.10. 1984.

Il s'agit ici d'un cautionnement simple; en cas de poursuite, la Confédération ne pourra être sollicitée qu'une fois le débiteur principal jugé insolvable, et pour un montant ne pouvant dépasser celui du cautionnement.

b) réduction de la charge financière (1^{er} degré)

La Confédération accorde son cautionnement à condition que sur la base de celui-ci, la banque diminue d'un quart le taux commercial usuel.

Sur la base de l'article 6 de l'AF, la Confédération peut elle aussi apporter une aide financière directe:

c) réduction de la charge financière (2^e degré)

Aux mêmes conditions que pour le cautionnement, la Confédération peut prendre en charge jusqu'au quart des intérêts dus sur la part cautionnée des crédits, et ce pendant six années au plus. Le canton participe pour le moins dans la même mesure au service de l'intérêt. Pour les projets particulièrement importants (article 5 al. 1bis de l'AF), la Confédération peut prendre en charge pendant 10 ans la totalité des intérêts dûs sur la part cautionnée¹⁾

Il est à noter que si la Confédération exige généralement une participation équivalente du canton, il n'en va pas de même de ce dernier: dans les limites de sa propre législation, le canton peut prendre en charge une partie des intérêts à des conditions moins restrictives.

Si le projet revêt une importance particulière pour l'économie régionale, l'entreprise peut également bénéficier d'une

1) AF du 6 octobre 1978, nouveaux al. 3 et 4 de l'art. 6 selon la modification du 5.10.84.

troisième mesure sous la forme d'

d) allègements fiscaux

Si le canton diminue l'imposition directe, la Confédération en fera autant concernant l'impôt de défense nationale (chapitre 3 de l'AF).

Par ailleurs, les articles 3, 2ème al. et 6a introduits suite à la modification de 1984 prévoient l'allocation de subventions cantonales et fédérales aux services cantonaux et régionaux d'information en matière d'innovation. Ceci est à classer parmi les mesures d'interface que nous traiterons au chapitre 1.3.3.

Conditions d'octroi de l'aide fédérale

Cet arrêté est destiné à stimuler les investissements d'innovation et de diversification dans les régions mono-industrielles. Seuls les projets satisfaisant aux critères de l'innovation et de la diversification au sens de l'article 3 pourront donc être pris en considération.

L'aide n'est accordée que dans les cas où "le risque est trop élevé et les capitaux propres trop faibles pour qu'il soit possible de réaliser un projet présentant un intérêt certain pour l'économie régionale et le marché de l'emploi¹⁾". Néanmoins, on ne veut à aucun prix fausser les décisions d'investissement et promouvoir des projets non viables. "Il importe donc de faire en sorte que la décision d'investir soit toujours prise dans le cadre habituel de l'économie de marché. L'entreprise sera donc la première responsable des projets d'innovation ou de diversification tandis que la banque décidera ensuite selon ses critères d'appréciation habituels, d'accorder ou non le crédit."²⁾

1) Message du 22 février 1978, op. cit. page 11.

2) Message du 22 février 1978, op. cit. page 12.

Le compromis politique réalisé dans le cadre de cet arrêté est donc le suivant: la Confédération intervient en vue d'augmenter le nombre de décisions d'investissement, mais elle le fait en collaborant étroitement avec le canton (fédéralisme) et le système bancaire (libéralisme), ce qui permet de ne pas "fausser" ces décisions, et de ne pas déroger aux principes fondamentaux de notre économie de marché. De plus, grâce au système adopté, la Confédération prend un minimum de risques:

- 1^o) elle laisse au banquier le soin d'estimer la viabilité du projet et de mettre à disposition les fonds étrangers nécessaires;
- 2^o) elle respecte intégralement la responsabilité de l'entrepreneur, et ne garantit le remboursement de la part cautionnée des crédits qu'en cas d'insolvabilité de celui-ci (principe du cautionnement simple).

Précisons en conclusion que les engagements par cautionnement pouvant être contractés par la Confédération sont limités à 250 millions de francs au total.

Par ailleurs, un montant de 30 millions¹⁾ est réservé aux prises en charge d'intérêts. Répartie sur dix années d'aide financière, cette somme ne représente pas une entorse très grave aux principes de notre économie libérale. A titre de comparaison les sommes mises à disposition de l'agriculture de montagne et des zones pré-alpines totalisent 506 mio Fr.

1) AF du 6 octobre 1978, op. cit. article 14 page 4. Ces 30 millions mettraient de prendre en charge le quart des intérêts sur un total cautionné bien supérieur à 250 millions (environ 600 millions). C'est donc plus une opposition au principe même de la prise en charge d'intérêt qu'une question de budget qui a amené en 1978 le Conseil des Etats à exiger le caractère exceptionnel de la participation de l'Etat au service des intérêts. Ceci a été corrigé en 1984 lors de la révision de ces arrêtés: les deux mesures (cautionnement et prise en charge d'intérêts) peuvent aujourd'hui être prises de façon indépendante.

pour 1984; le soutien financier de l'infrastructure des régions de montagne (LIM) doit se monter quant à lui à 500 millions pour une période de 8 ans.

Il faut toutefois souligner que l'Arrêté Bonny, au contraire de la LIM, n'est pas un instrument de politique structurelle, mais une mesure d'aide subsidiaire et transitoire devant permettre une réadaptation du tissu industriel des régions les plus touchées par l'actuelle crise économique. On peut néanmoins se demander si la gravité des problèmes régionaux et des disparités ne justifie pas la mise en place d'une politique structurelle d'aide à l'industrie dans les régions dont l'économie est menacée.

Les étapes de la procédure

1. Dans un premier temps l'entreprise présente à sa banque une demande de crédit et un dossier complet du projet d'investissement, en précisant qu'il désire bénéficier des mesures découlant de l'Arrêté.
2. Après une procédure interne la banque définit les conditions d'octroi du crédit.
3. Contact est pris avec les autorités cantonales compétentes, qui examinent avec l'entrepreneur et son banquier les pièces à joindre ainsi que les précisions à apporter au dossier.
4. Sur la base de ces documents et d'entretiens avec les intéressés (entreprise et banque), les autorités cantonales jugent de l'intérêt du projet pour l'économie régionale ainsi que de la compatibilité avec les conditions de l'Arrêté fédéral.
5. Le dossier est ensuite soumis à l'approbation de la commission cantonale habilitée à engager le fonds destiné à

la participation cantonale aux prises en charge d'intérêts et aux pertes éventuelles découlant du cautionnement.

6. Le projet parvient finalement au Département fédéral de l'économie publique qui décide en dernier ressort de l'octroi de l'aide. La Confédération peut éventuellement n'accorder qu'un soutien partiel quand bien même l'entrepreneur désirait bénéficier d'un cautionnement, d'une prise en charge d'intérêts et d'allègements fiscaux et qu'une aide aussi importante n'est pas jugée indispensable.

Les Chambres ayant finalement refusé la création de tout organe supplémentaire au niveau de la Confédération (commission consultative prévue à l'article 12 du projet), on remarquera que le canton tient dans cette procédure le rôle de "pierre angulaire"¹⁾ : il est en contact constant avec l'ensemble des parties et s'occupe de la majorité des démarches. Néanmoins ceci ne signifie pas que chaque canton concerné utilise au mieux les possibilités offertes par l'Arrêté. Ce dernier est en vigueur depuis plus de 5 ans et l'on remarque d'importantes disparités au niveau du nombre de projets soutenus dans les différentes régions menacées. Des problèmes touchant la mise à disposition des fonds nécessaires (pour la prise en charge d'intérêts et les pertes sur cautionnements) et la mise en place d'organes de décision et d'exécution, ont pénalisé les industriels de certaines régions menacées. Cet inconvénient est lié au rôle prépondérant joué par les cantons dans cette procédure.

Conclusion

Pour conclure, voici les différences essentielles entre les deux instruments décrits sous 1.3.1, à savoir la Loi fédérale encourageant le cautionnement dans les régions de montagne et l'arrêté "Bonny".

1) Voir F.H. (1980) p. 75.

Tout d'abord, concernant leur champ d'application géographique, la part du territoire national couverte par les régions de montagne est plus importante. Par contre, le tissu industriel des régions menacées est plus dense. Certaines régions, parmi les plus défavorisées, font partie des deux sous-ensembles.

Relevons finalement, à propos des conditions d'octroi de l'aide, que celles de la loi encourageant le cautionnement des PME dans les régions de la LIM sont moins restrictives:

- la part des fonds propres n'est pas fixée par la loi,
- la part du montant cautionné n'est pas limitée,
- le crédit cautionné n'est pas "lié" quant à son utilisation.

L'arrêté "Bonny", entré en vigueur en mars 1979, est en Suisse l'instrument de PIR le plus élaboré. Des conditions d'octroi relativement restrictives de l'aide en limitent cependant la portée et l'impact sur l'économie des régions concernées.

1.3.2 Les mesures indirectes

Sont concernés ici l'ensemble des investissements publics en biens collectifs destinés aux entreprises (unternehmens-orientiert) effectués selon des critères spatiaux. Il s'agit donc des instruments de politique d'infrastructure qui visent à améliorer les facteurs de localisation industrielle dans les régions marginales, à savoir en Suisse la Loi sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM).

L'un des objectifs fondamentaux de cette loi est de freiner l'émigration (cf. chap. 1.2); les instruments mis en oeuvre

sont donc orientés sur deux fronts:

- 1^o) augmentation de l'attractivité résidentielle;
- 2^o) amélioration des facteurs de localisation industrielle.

Nous n'étudierons ici que ce deuxième volet de la politique suisse d'infrastructure dans les régions de montagne.

Généralités

Comme pour l'arrêté "Bonny" dont nous avons parlé plus haut, l'application de la LIM est conçue comme une tâche commune de la Confédération et des cantons: "Le canton doit fournir une prestation équivalente à l'aide en matière d'investissements accordés par la Confédération."¹⁾ L'aide est également subsidiaire (la participation de l'Etat doit être jugée indispensable à la réalisation du projet) et complémentaire (l'aide de la Confédération et du canton ne porte au maximum que sur la moitié des fonds nécessaires à la réalisation du projet). Autre similitude: les cantons collaborent pour une large part à l'exécution de la LIM, aussi bien lors de l'élaboration du programme de développement que pour l'examen des projets d'investissements.

Travaux préliminaires

En premier lieu, la région doit satisfaire à la définition d'une région de programme au sein de la LIM: ce doit être une région de montagne ayant besoin de l'aide fédérale, mais qui dispose de capacités de développement suffisantes. Une

1) Ordonnance sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 9 juin 1975 (RS 901.11), article 21.

Ce principe de partage 50%-50% est également appliqué en RFA, où il est même inscrit dans la Constitution fédérale (cf. art. 91a GG et notre chap. 2.2.1).

fois la région officiellement reconnue, un organisme associant et représentant l'ensemble des communes intéressées sera constitué.

L'étape suivante consiste en l'élaboration d'un **programme de développement régional**. Celui-ci fixe les objectifs, la hiérarchie des mesures et les étapes de l'exécution. Les projets d'équipement conformes à ce programme et dignes d'être encouragés peuvent alors faire appel à l'aide en matière d'investissements prévue par la loi.

Le principe de la décentralisation concentrée doit par ailleurs être respecté (développement des **pôles de croissance**, article 10 de la loi).

Nature de l'aide et champ d'application

L'aide de la Confédération (et du canton) est destinée à promouvoir les investissements en équipements. Elle "consiste à accorder, à procurer ou à cautionner des **prêts** à des conditions plus favorables que celles qui sont usuelles sur le marché et, s'il le faut¹⁾, à assumer des charges d'intérêts"²⁾. Elle est accordée aux communes, aux collectivités de droit public ainsi qu'aux particuliers dont l'activité sert les buts de la loi et du programme de développement.

Les équipements collectifs destinés à l'industrie entrant dans le champ d'application de la loi sont les suivants:

- voies de communication;

-
- 1) Les taux d'intérêt sont fixés selon les critères suivants (cf. Ordonnance du 9 juin 1975, op. cit. article 26):
- situation financière du bénéficiaire de l'aide,
 - importance du projet pour le développement de la région,
 - épuisement des autres moyens de financement,
 - état de la péréquation financière et des charges dans la région.

- 2) LF du 28 juin 1974 (RS 901.1), op. cit., article 16.

- services publics (eau, électricité, gaz);
- équipements pour la formation scolaire et professionnelle, centre de recherche;
- équipements destinés à la protection de l'environnement et à l'élimination des déchets.
- acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers (zones industrielles)¹⁾

En résumé, il est possible d'améliorer les facteurs de localisation industrielle dans 2 domaines principaux:

- a) amélioration des structures d'accueil (ex: aménagement de zones industrielles) et des relations Etat-entreprises;
- b) amélioration qualitative de l'offre d'emploi régionale.

Les autres mesures prises dans le cadre de la LIM ne peuvent finalement que favoriser le développement économique, mais elles n'influencent que marginalement les décisions de localisation industrielle.

1.3.3 Les mesures d'interface

Définition

Les mesures d'interface correspondent à la participation des pouvoirs publics au financement d'organismes privés ou semi-publics offrant leurs services aux entreprises d'une région dont le développement économique est jugé insuffisant. Ces organismes jouent un rôle d'"interface" puisqu'ils permettent aux collectivités publiques d'améliorer l'offre de services aux entreprises sans intervenir directement dans le système de marché.

1) Nouveau point b. de l'article 3 de la LIM, suite à la modification du 5.10.1984.

Considérations générales

Concernant ce type de promotion industrielle par l'intermédiaire d'organismes non étatiques, il faut d'emblée souligner que les participations de la Confédération visent pour la plupart des objectifs strictement nationaux: les contributions allouées à l'OSEC, au FNRS, ou à d'autres organismes de recherche et de promotion de l'activité industrielle, concernent l'ensemble du territoire. Si certaines régions ont plus facilement recours à ces organismes subventionnés, ce sont plutôt les zones urbaines. Dans ce domaine, des aménagements importants peuvent être faits afin de réaliser une distribution plus équitable des services aux entreprises provenant d'établissements dont le financement est assuré, en fin de compte, par l'ensemble des citoyens.

Les mesures liées à la politique régionale

Au niveau de la Confédération, les initiatives en ce domaine sont peu nombreuses. Au plan purement théorique, nous citerons tout d'abord le programme national de recherche **Problèmes régionaux en Suisse**, financé et coordonné par le **FNRS**. Bien qu'impuissant à agir directement sur les disparités régionales, un tel programme peut amener à une prise de conscience du problème dans les milieux politiques et économiques.

On peut mentionner également le premier **programme d'impulsion**¹⁾, par lequel la Confédération vise à promouvoir la recherche appliquée et le développement, la formation technologique ainsi que la publicité collective à l'étranger dans des branches telles que l'horlogerie, la microtechnique et le textile. Celles-ci étant concentrées dans quelques régions, ces mesures de politique conjoncturelle ont un effet

1) Message relatif à des mesures destinées à atténuer les difficultés économiques du 23 octobre 1978.

positif sur la distribution spatiale des activités industrielles. L'alinéa 2 de l'article 1^{er} de l'AF¹⁾ précise d'ailleurs que, "dans l'exécution des mesures, il faut tenir compte des disparités qu'accusent la situation économique et le développement des régions du pays".

Les contributions fédérales au C.E.C.C.E. (Centre d'évaluation et de contrôle des composants électroniques), à la société simple pour le développement de composants pour montres électroniques, à la Fondation suisse pour la recherche en microtechnique, au Centre électronique horloger²⁾, peuvent être assimilés à des mesures favorisant le redéploiement industriel des régions horlogères.

Ces mesures d'interface agissent indirectement sur les structures industrielles, sans risque de fausser le jeu du marché. Elles sont de ce fait mieux acceptées en Suisse, où l'on assimile facilement l'efficacité d'une politique à sa concordance avec les règles de l'économie de marché.

Cependant, la participation de la Confédération au financement de l'offre privée (ou semi-publique) de services aux entreprises n'est admise qu'occasionnellement en tant qu'instrument de politique régionale. Hormis les subventions aux services cantonaux et régionaux d'information en matière d'innovation introduite en 1984 suite à la révision de l'arrêté "Bonny", on a laissé le soin aux cantons d'aller plus avant dans ce genre de PIR. A la Chaux-de-Fonds, par exemple, le canton de Neuchâtel soutient financièrement **RET SA**, dont les activités couvrent la région LIM Centre-Jura. Cette participation, bien que cantonale, est un bon exemple de mesure d'interface dans le domaine de la PIR: le champ d'action de RET SA correspond à une région de programme, et

1) FF 1978 II 1441 et AF du 13 décembre 1978 allouant des crédits supplémentaires destinés à atténuer les difficultés économiques (FF 1978 II, 1843).

2) Avec le Laboratoire suisse de recherches horlogères, ces 2 deux dernières institutions forment aujourd'hui le Centre suisse d'électronique et de microtechnique (CSEM).

les différents services offerts par cette société visent à développer et à assainir le tissu industriel de cette même région.

Tableau 2: Les services offerts par RET SA

Tout d'abord, RET SA contribue à l'information et à la coordination au sein de l'activité industrielle régionale:

- en permettant aux PME de participer aux grandes foires et expositions industrielles à l'étranger (stands collectifs);
- en diffusant en Suisse, en Allemagne et en France un répertoire de sous-traitance regroupant les fiches signalétiques d'environ 130 établissements de la région Centre-Jura (en 1979);
- en organisant des journées régionales de l'innovation et de la sous-traitance;
- en informant à l'extérieur des innovations et nouveaux procédés développés dans la région et en diffusant dans la région un maximum de technologies nouvelles.

Dans ce dernier domaine du redéploiement industriel, les services offerts par RET SA sont les suivants :

- Etude de faisabilité pour des technologies, des produits ou des unités de production.
- Etude et mise en oeuvre de plans d'investissements.
- Conception, développement, industrialisation de procédés et de produits.
- Analyse et test de marchés.
- Etude et mise en oeuvre de moyens structurels et opérationnels pour les entreprises.
- Recherche de personnel d'encadrement.
- *Management provisoire des unités de production.*

RET SA offre donc de nombreux services adaptés aux besoins spécifiques des PME. Dans la plupart des cas, ces dernières ne disposent pas des structures leur permettant de mener à bien l'ensemble des études liées à la recherche et au développement de nouveaux produits ou procédés de fabrication. Le soutien de RET SA permet donc aux PME de la région Centre-Jura de s'adapter à l'évolution technologique, de parier sur l'avenir tout en prenant un minimum de risques.

1) Voir le répertoire de sous-traitance publié chaque année par RET SA à La Chaux-de-Fonds.

2. LA POLITIQUE ALLEMANDE

2.1 INTRODUCTION

Nous nous limiterons, dans ce chapitre, aux aspects spécifiques de la PIR mise en oeuvre en RFA.

Citons toutefois pour mémoire la loi sur l'aménagement du territoire¹⁾; cette loi-cadre, sans s'intéresser directement à la promotion du secteur industriel, se fixe comme objectif l'harmonisation des conditions de vie (et de travail) ainsi que l'équilibre des rapports économiques et sociaux sur l'ensemble du territoire allemand.

2.1.1 Historique

Les premiers efforts de la PIR correspondent en Allemagne aux périodes de reconstruction qui ont suivi les deux guerres mondiales. Après le premier conflit mondial, certaines régions dévastées de l'est du pays bénéficient de l'Ostlandhilfe²⁾. On ne peut toutefois parler ici de politique industrielle, puisque ces mesures favorisent avant tout l'implantation de nouvelles exploitations agricoles dans les régions peu peuplées. Néanmoins, les mesures adaptées à cette époque reflètent déjà, au niveau des instruments mis en oeuvre, l'essentiel de ceux qui sont actuellement en vigueur (prêts cautionnés par l'Etat, prises en charge d'intérêts, subventions).

En Allemagne fédérale, une véritable PIR est instaurée au lendemain de la seconde guerre mondiale. Dans de nombreuses régions dévastées, les Länder n'ont pas alors les moyens de satisfaire à la tâche de développement des infrastructures

1) "Raumordnungsgesetz" du 8.4.1965, BGBI I pp. 306 ss.

2) "Osthilfgesetz" du 31.3.1931, Reichsgesetzblatt I pp. 117 ss.

qui leur incombent, selon la nouvelle constitution fédérale de 1949. Le 3 juillet 1951, une décision du conseil des ministres pose la première pierre de la politique régionale sous la forme d'un programme d'aide aux **Sanierungsgebiete** auquel est alloué un crédit de 100 millions de DM. Le législatif entérine ces mesures dans un arrêté du 2 juillet 1953.

Ces "**Sanierungsgebiete**", ou régions à assainir, sont de deux types:

- a) Les **Notstandsgebiete** (régions en détresse) comptent principalement les zones côtières du Schleswig-Holstein et de Basse-Saxe ainsi que la Bavière, régions qui, à l'époque, souffraient d'un sous-emploi chronique. Au plan de l'exécutif fédéral un comité interministériel pour les régions en détresse est par ailleurs créé (IMNOS).
- b) Le **Zonenrandgebiet** regroupe les régions proches des frontières de l'est ou bordant la Belgique. Dans ces zones périphériques, l'Etat tient à donner à la population, en plus d'un renforcement de leur économie, le sentiment d'être épaulée et de faire partie intégrante du nouvel ensemble national.

Les instruments consistent dans les deux cas en l'octroi de crédits à des conditions avantageuses aux entreprises qui créent de nouveaux emplois (aide directe) ainsi qu'à la participation aux investissements en infrastructures destinées à l'industrie effectués par les communes (PIR indirecte). Il faut néanmoins relever que toutes les mesures d'urgence prises au lendemain des deux conflits mondiaux sont des mesures *ad hoc*; aucun programme d'ensemble ne planifie leur application à long ou moyen terme.

Ces mesures n'ayant pas l'impact espéré et le critère du chômage perdant de sa signification, on assiste dès 1954 à une révision de la conception de la PIR allemande. Les variables

d'actions deviennent dès lors le revenu, la composition du tissu industriel et l'importance de l'émigration dans chacune des régions. La PIR se veut plus efficace concernant l'aide aux régions à structure économique faible; c'est dans cette optique qu'est appliquée à partir de 1959 la théorie de Christaller dite des places centrales¹⁾: l'accent est mis sur l'offre de services aux entreprises dans un certain nombre de places centrales (Zentrale Orte²⁾), appelées plus tard pôles de développement ou de croissance (Bundesausbauorte). On espère également améliorer l'efficacité des mesures d'aide directe en concentrant le développement industriel dans les centres de gravité (Schwerpunkte) de chaque région. Cette concentration des efforts en vue d'une plus grande efficacité constitue l'apport essentiel de cette deuxième étape de la PIR en Allemagne fédérale.

Dès 1968, débute une troisième phase de la politique régionale de promotion industrielle allemande, qui est organisée de façon plus systématique:

- Premièrement, on met en place une planification pluriannuelle (regionale Aktionsprogramme) qui marque le passage définitif d'un système d'interventions ad hoc et ponctuelles à une politique coordonnée et planifiée à long terme.
- Le principe des centres de gravité donnant satisfaction, on adapte les modalités de l'aide financière, qui prend la forme de subsides calculés en pourcentage du volume des investissements et dont le taux varie en fonction de l'importance du centre.

1) Christaller: Die zentrale Orten in Süddeutschland, Jena 1933.

2) "Entwicklungsprogramm für Zentrale Orte in ländlichen, schwachstrukturierten Gebieten", BMWI, 1959.

- Enfin, en 1969, l'Allemagne aménage les bases constitutionnelles de sa politique régionale: un pas essentiel vers la coordination des mesures est franchi avec l'introduction de l'article 91a (Gemeinschaftsaufgaben)¹⁾. Celui-ci permet à l'Etat de participer pour moitié (al. 4) au financement des tâches des Länder concernant l'amélioration des conditions de vie dans les régions de programme (al. 1). De nouveaux fondements juridiques sont également apportés le 6 octobre 1969 avec la promulgation d'une loi, basée sur le nouvel article constitutionnel, sur la "tâche communautaire (Bund/Länder) d'amélioration de la structure économique régionale"²⁾.

Cette dernière loi abrégée en allemand GA (Gemeinschaftsaufgabe), planifiée dans son application par des plans-cadres quadriannuels, constitue à l'heure actuelle le premier instrument de PIR en Allemagne fédérale.

Concernant les territoires bordant la frontière orientale, il faut également citer la loi dite Zonenrandförderungsgesetz du 5 août 1971, modifiée le 14 décembre 1976. Concernant à la fois les régions GA et les "territoires bordiers", la loi sur les primes à l'investissement³⁾ a fait l'objet de nombreuses modifications, depuis sa promulgation en 1969.

Autre aspect important de la politique régionale allemande: l'ERP (European Recovery Programm, dit "plan Marshall"); un fond spécial a été créé dès 1949 dans le but de procurer

-
- 1) 21. Gesetz zur Aenderung des Grundgesetz (Finanzreformgesetz) du 12.5.1969 (BGBl I, p. 359).
 - 2) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", du 6.10.1969 (BGBl I, pp. 1861 ss.). Cette loi fut ensuite modifiée le 23 décembre 1971 (BGBl I, pp. 2140 ss.).
 - 3) Investitionszulagengesetz (Inv Zul G) vom 18.8.1969 (BGBl I, pp. 1211 ss.), dernière mouture: 2.1.1979 (BGBl I, pp. 2455). Cette loi dérive, quant aux mesures adoptées, de la Berlinhilfegesetz du 19.8.1964 (BGBl I, pp. 674 ss.).

à l'industrie allemande les prêts à long terme nécessaires à sa reconstruction. Ces crédits étant remboursables et portant intérêts, ce fond existe toujours; depuis de nombreuses années, deux programmes (ERP-Regionalprogramm et ERP-Gemein- deprogramm) prévoient l'octroi de crédits respectivement aux PME et aux communes des régions GA.

Finalement, la RFA participe à l'effort de politique régionale organisé dans le cadre de la CEE; pour l'Allemagne fédérale qui ne reçoit que 6% des moyens mis à disposition du **Fond européen de développement régional**, l'instrument n'est pas encore de première importance. De plus, ce fonds n'intervient que de façon subsidiaire, en complément des politiques nationales.

2.1.2 Les principes de la PIR allemande

En premier lieu, il faut souligner que les mesures dont nous venons de parler ne doivent en aucun cas entraver le bon fonctionnement du système de marché (principe de **neutralité** envers le système de concurrence libre). La PIR n'intervient justement que dans les cas où le fonctionnement autonome des mécanismes du marché ne donne pas satisfaction, plus précisément lorsque ceux-ci entraînent une aggravation des déséquilibres interrégionaux. Les mesures envisagées ne font que compenser les désavantages de localisation (découlant par exemple de carences concernant l'offre de services centraux, de l'éloignement des marchés et du coût des transports, etc...) dans certaines régions, ou corriger les facteurs de localisation par une amélioration de l'environnement économique et social.

Un des principes les plus anciens de la PIR allemande est celui de la **concentration de l'aide** (Schwerpunktförderung). On a défini toute une hiérarchie de ***centres de gravité** (A, B, C und E Schwerpunkte). L'intensité de l'aide varie en fonction de leur importance, des fonctions

qu'ils ont à jouer dans le cadre de la région ainsi que de leur situation et de celle de la région dans l'ensemble national. Ce principe de concentration permet à la fois d'économiser des investissements en infrastructure et, en regroupant un certain nombre de firmes - donc de capitaux, de main-d'oeuvre et de savoir-faire - de créer un noyau susceptible d'induire les économies d'échelle et d'agglomération nécessaires à un développement économique auto-entretenu.

L'aide se doit d'ailleurs de contribuer au développement autonome de ces centres en vertu d'un troisième principe: celui de la subsidiarité de l'aide. Les mesures sont envisagées en tant qu'impulsions; les "Dauersubventionen" sont exclues. Ceci rejoint d'ailleurs le premier principe de neutralité vis-à-vis de la concurrence: le versement régulier d'une subvention correspondrait selon la doctrine admise à fausser les prix du marché afin de maintenir en existence des firmes qui, dans un contexte de libre concurrence, seraient rapidement éliminées. Le fait est que, dans le long terme, les exemples de succès d'une telle politique "défensive" sont rares ¹⁾.

Comme c'est le cas en Suisse avec les cantons à faible capacité financière, les régions de montagne ou les régions économiquement menacées, le champ d'application en raison du lieu de la PIR allemande varie suivant les problèmes de chaque région; le douzième plan-cadre GA ²⁾ définit trois catégories de problèmes, correspondant à trois genres de régions de programme:

- A) Berlin et la Zonenrandgebiet qui, de par la séparation des deux Allemagnes, sont dans une situation géographique défavorable, en marge des différents marchés; ceci nuit à leur développement économique et justifie l'intervention de l'Etat.

1) A. DUMAIT (1978) pp. 60-62 et M. DRANCOURT (1977) pp. 157 ss.

2) Zwölfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BD 10/303, p. 6.

- B) Certaines régions rurales peu industrialisées, souffrent d'un manque de places de travail dans le secteur secondaire, en particulier pour la main-d'oeuvre qualifiée.
- C) D'autres régions plus développées, mais à structure industrielle peu diversifiée, qui sont particulièrement touchées ou menacées par les processus d'adaptation structurelle de quelques branches.

Le premier type de régions correspond à un problème spécifique aux deux Allemagnes, nous ne nous y attarderons pas. Par contre, la deuxième catégorie peut être comparée en Suisse aux régions LIM des Alpes et des Préalpes. La troisième catégorie correspond, elle, exactement aux régions suisses dites "économiquement menacées".

2.2 LES OBJECTIFS DE LA PIR ALLEMANDE

2.2.1 Les bases constitutionnelles

Le gouvernement central ne détient pas, en RFA, le pouvoir exclusif de légiférer (ausschliessliche Gesetzgebung) en matière de PIR. L'article 73 de la constitution¹⁾, qui énumère les objets réservés à la législation fédérale, n'évoque pas le problème de l'équilibre spatial du développement économique. Tout comme en Suisse, la PIR relève à la fois de l'Etat central et des Länder (cantons):

- Au chapitre des pouvoirs de légiférer concurrentiels (konkurrierende Gesetzgebung)²⁾ la constitution autorise l'Etat à prendre les mesures que requiert le maintien de

1) "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", abrégé GG.

2) Article 72: les Länder peuvent légiférer aussi longtemps que le Bund n'use pas de son droit de le faire.

l'unité économique (Wirtschaftseinheit), en particulier l'harmonisation des conditions de vie.

- L'article 91 a, dont nous avons fait mention plus haut, permet au Bund de partager avec les Länder la tâche d'amélioration des structures économiques régionales, à condition que les actions entreprises soient significatives au plan national et visent à l'amélioration des conditions de vie.

Ces premiers objectifs sont donc introduits dans la Constitution à titre de conditions sine qua non de toute intervention centralisée.

2.2.2 Les bases légales

L'article 91a a permis, dès 1969, la promulgation de la "loi sur la tâche communautaire d'amélioration de la structure économique régionale"¹⁾. Ce texte ne définit en lui-même aucun objectif plus précis, mais assigne à un plan-cadre le rôle de définition des buts de l'aide dans chacune des régions de programme. Ce plan-cadre GA procède pour ce faire à une régionalisation des objectifs de politique économique et attribue à la PIR allemande trois objectifs centraux²⁾ :

1. L'objectif de croissance consiste à mobiliser et à accroître le potentiel de croissance des régions de programme afin d'augmenter l'apport de celles-ci dans le cadre du développement économique national. Contrairement à l'opinion encore largement répandue en Suisse, on estime être en mesure, par une PIR judicieuse, d'améliorer

1) Op. cit., voir notre chapitre 2.1.1.

2) On doit primitivement cette typologie à H.K. SCHNEIDER (1968) pp. 3-17.

la croissance économique de l'ensemble du pays¹⁾. La politique suivie vise à une utilisation optimale des facteurs de production à disposition (ou à développer) dans la région et tient compte des contraintes liées à la qualité de l'environnement.

2. L'objectif de stabilisation équivaut à réduire l'impact des fluctuations conjoncturelles et structurelles sur l'économie des régions particulièrement vulnérables de par la structure de leur industrie. On fait allusion ici en premier lieu aux régions à tissu industriel peu diversifié²⁾, dont le développement économique dépend de l'évolution conjoncturelle et structurelle dans une ou quelques branches composant l'essentiel de l'industrie régionale. Les effets de ce rapport de dépendance interne³⁾ (pertes de postes de travail, réduction du revenu régional) peuvent justifier la mise en place d'une PIR destinée à diversifier les structures économiques régionales et à optimiser la croissance économique au plan national.

3. L'objectif d'équité de la PIR consiste à minimiser les disparités régionales en ce qui concerne les possibilités de formation du revenu et, dans une certaine mesure, l'approvisionnement en services publics et privés. La PIR satisfait ainsi à la condition dictée par l'article 72, alinéa 2 GG, à savoir l'harmonisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire national⁴⁾.

1) "Es spricht jedoch einiges dafür, dass es der regionalen Strukturpolitik in der Vergangenheit gelungen ist, durch Erschließung zusätzlichen Produktionspotentials per Saldo positive Wachstumsimpulse auszulösen, und damit einen wichtigen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten", 12^{ème} plan-cadre GA (1983) p. 6.

2) Régions de programme du type C, décrites au chapitre 2.1.2.

3) P. CORBAT (1979) pp. 5, 6, 10 ss.

4) Voir la similitude avec les objectifs suisses, notre récapitulation tableau 1.

En deçà des objectifs centraux, sur un plan plus opérationnel, l'objectif fixé dans le plan-cadre est la création ou le réaménagement de places de travail. Le but est en fait la réduction des disparités régionales de revenu, mais l'objectif opérationnel n'est pas exprimé directement en terme de revenus car, pour l'heure, les possibilités d'évaluation et de contrôle de cet agrégat ne sont pas jugées suffisamment élaborées et sûres¹⁾.

Au plan stratégique, la PIR allemande s'efforce de minimiser les désavantages de localisation dans les régions de programme par une amélioration de l'environnement industriel et par une promotion sélective mais directe des investissements. La meilleure diffusion spatiale des investissements n'est pas un but en soi, mais plutôt un moyen de minimiser à la fois les disparités régionales de revenu et les coûts externes résultant d'une trop forte concentration des activités industrielles et, par là, de satisfaire à l'objectif constitutionnel d'harmonisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire national.

2.3 LES INSTRUMENTS DE LA PIR ALLEMANDE

Bien que le nouvel article 91a de la Constitution fixe comme premier objectif l'amélioration des conditions de vie, aucune mesure n'est prise en Allemagne en vue de réduire les déséconomies externes liées à la surconcentration industrielle dans les grands centres urbains. La PIR allemande ne marche, elle aussi, que sur une seule jambe: le "disincentive" à l'investissement n'a pas encore cours, quand bien même il serait plus efficace de jouer sur les deux fronts, afin de transférer une part du surdéveloppement des grandes agglomérations dans les régions dont la croissance économique est jugée insuffisante²⁾.

1) 12^{ème} plan-cadre GA (1983) p. 9.

2) Voir les mesures prises en ce sens dans d'autres pays, la France et la Grande-Bretagne en particulier.

Nous ne traiterons pas, dans ce tour d'horizon des instruments de PIR en Allemagne fédérale, de la loi sur la promotion de l'économie berlinoise¹⁾ ; ce problème est tout à fait spécifique à la RFA, et les diverses mesures adoptées n'ont rien de particulier.

2.3.1 Les mesures directes de promotion

C'est le recul conjoncturel des années 1966 et 1967 qui, de par son impact particulièrement sensible sur les régions défavorisées, amena les autorités allemandes à mettre sur pied les instruments de la PIR actuellement en vigueur. Un texte du ministère de l'économie, proposant une intensification et une meilleure coordination de la politique régionale²⁾ précède l'introduction, le 12.5.1969³⁾, des articles 91a et 104a alinéa 4 dans la Constitution fédérale allemande. Cette année 1969 vit ensuite la promulgation de deux textes importants : la loi sur les primes à l'investissement⁴⁾ et la loi sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure économique régionale⁵⁾.

2.3.1.1 La loi sur les primes à l'investissement

Ce premier instrument fut adopté le 18 août 1969, avec effet rétroactif au 1er janvier 1969. D'importantes modifications furent réalisées en 1975. Au sens de cette loi, les régions pouvant bénéficier de l'aide sont aujourd'hui de 3 types :

1) Gesetz zur Förderung der berliner Wirtschaft (Berlin-hilfegesetz) du 19.8.1964 (BGBl I, p. 674 ss.).

2) Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, Vorschläge des BMWi, Bonn 1968.

3) 21. Gesetz zur Aenderung des Grundgesetzes, du 12.5.1969 (BGBl I, pp. 359 ss.).

4) InvZuIG, loi déjà citée au chapitre 2.1.1.

5) Op. cit., Cf. notre chapitre 2.1.1.

1. La région bordière du bloc de l'est (DDR et Tchécoslovaquie)¹⁾.
2. Le bassin houiller de la Sarre²⁾
3. Les régions (Fördergebiete):
 - a) dont la puissance économique est - ou tend à baisser - sensiblement en-dessous de la moyenne nationale, ou
 - b) dans lesquelles la prédominance de certaines branches, touchées ou menacées par l'évolution structurelle, entraîne ou menace d'entraîner des effets négatifs importants (composante structurelle défavorable en terme d'analyse shift and share³⁾).

Les "Fördergebiete" correspondent en fait aux régions GA dont nous parlerons au chapitre suivant.

Concernant le genre d'établissements à promouvoir, il s'agit ici des **gewerbliche Betriebstätte**, à savoir l'ensemble des entreprises industrielles et commerciales (industries, artisanat, commerce et services) appartenant aux branches 200 à 299 de la typologie de l'office fédéral de statistique.

En général, seuls les projets de création ou d'expansion d'entreprises sont admis. Dans la "Zonenrandgebiet", une prime peut toutefois également être accordée pour un projet de déplacement ou de rationalisation.

1) Zonenrandförderungsgesetz, du 5.8.1971, BGBl I, p. 237

2) Kohlenanpassungsgesetz, du 15.5.1968, BGBl I, p. 365.

3) Cf. chapitre 4.2.4.3: analyse de B. MOORE & J. RHODES.

Nature de l'aide

La prime est calculée sur l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers¹⁾ achetés ou créés, qui demeurent au moins trois ans en possession et dans les comptes de l'entreprise. Le pourcentage est actuellement de:

- 10% pour la région "bordière";
- 8,75% dans les autres régions de programme décrites ci-dessus.

Pour les projets dont plus des deux tiers du coût sont liés à des activités de recherche et de développement, une aide supplémentaire (non comprise dans le taux maximum GA) peut être allouée; cette prime s'élève à 20% pour les 500'000 premiers DM et 7,5% sur le solde.

La prime est versée chaque année pour les investissements réalisés au cours de l'exercice. Elle est exonérée de l'impôt sur le revenu. L'aide attribuée n'est donc pas limitée, comme c'est le cas en Suisse, à une réduction du risque (cautionnement) ou de la charge financière (prise en charge d'intérêts). Le transfert correspond ici à une participation de l'Etat au financement de l'entreprise, et est destiné à compenser les désavantages de localisation dans telle ou telle région de programme.

1) Les terrains ainsi que le petit matériel et l'outillage n'entrent pas en ligne de compte.

Conditions d'octroi

Le projet doit être "particulièrement digne de l'aide" (besonders förderungswürdig) et conforme aux objectifs et principes de la politique régionale; besonders förderungswürdig signifie ici:

1. que le projet est prévu dans l'un des centres de gravité des régions GA ou dans la "région bordière";
2. que l'entreprise produit des biens ou services pour un marché dépassant le cadre de la région (activité basique);
3. qu'en cas d'expansion, le nombre de places de travail augmente d'au moins 15% ou de 50 unités; concernant les déplacements d'entreprises ou les rationalisations dans la "région bordière", ils doivent à long terme être indispensables à la survie de l'entreprise et au maintien des places de travail;
4. que le coût des investissements par emploi créé ne dépasse pas trente fois la moyenne du même coût pour les trois années précédentes dans les régions au sens de la présente loi.
5. que l'équivalent-subvention reçu par l'entreprise au travers des divers instruments de PIR ne dépasse pas le taux fixé par le plan-cadre GA. Les moyens mis en oeuvre grâce à cette loi sont en effet intégrés au plan-cadre GA; nous reviendrons sur les efforts de coordination des divers instruments au chapitre suivant.

Sont à éviter:

- a) les projets d'investissements qui entraînent une augmentation de la dépendance interne de la région ou une quelconque détérioration de sa structure économique;

- b) les cas où l'octroi d'une prime occasionnerait des avantages injustifiés envers des concurrents d'autres régions.

Procédure

Les autorités fédérales n'interviennent qu'en début de procédure: le ministère de l'économie, en accord avec les autorités du Land, délivre une première attestation, s'il juge le projet "besonders förderungswürdig". Vu le grand nombre de contestations enregistrées au cours des premières années, les critères d'octroi de cette attestation ont été précisés et quantifiés dans la nouvelle mouture de la loi, en 1975. Désormais, si le projet satisfait à toutes les conditions requises, l'investisseur est en droit d'exiger l'attestation du ministère de l'économie. Etant garantie par la loi, la prime à l'investissement constitue l'instrument de base de la PIR allemande. Pour l'entreprise, les démarches demeurent au niveau du Land, voire de la région, puisque la demande d'attestation est à adresser à la direction gouvernementale de la circonscription (Regierungspräsidium).

2.3.1.2 La loi sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure économique régionale

Cette loi fut elle aussi votée en 1969¹⁾, mais n'entra en vigueur qu'au 1.1.1970. Elle dérive en droite ligne de l'article 91a, introduit quelques mois auparavant dans la Constitution fédérale. Le principe des **tâches communautaires** (Gemeinschaftsaufgaben) défini par cet article est le suivant: dans trois domaines précis - hautes écoles, structure économique régionale, structure agraire et protection du

1) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", du 6.10.1969 (BGBl I, p. 1861), modifié le 23.1.1971 (BGBl I, p. 2140).

littoral - relevant jusqu'alors de la compétence des Länder, le Bund peut participer à la réalisation des tâches qui sont à la fois d'intérêt national et nécessaires à l'amélioration des conditions de vie.

Concernant le deuxième objet de collaboration Bund-Länder cité, à savoir la structure économique régionale, le plan cadre GA¹⁾ définit le rôle de la commission de planification²⁾ :

- a) Délimitation des régions, selon des principes harmonisés au plan national; les Länder procèdent ensuite à la délimitation fine au niveau des communes.
- b) Elaboration de directives-cadres réglant la concentration de l'aide et détermination du nombre total de "centres de gravité". La désignation de ceux-ci est laissée à chaque Land.
- c) Définition des objectifs opérationnels et élaboration des méthodes d'évaluation des résultats; les Länder quantifient puis contrôlent (ex post) la réalisation des objectifs dans chacune des régions.
- d) Etablissement d'une réglementation unifiée traitant des diverses conditions, modalités et de l'intensité de l'aide.

La fonction de cette commission de planification est donc, pour l'essentiel, une fonction de coordination: elle doit faire en sorte que les programmes d'action régionaux de chacun des Länder n'aillent pas à l'encontre des objectifs

1) Op. cit., cf. notre chapitre 2.1.2.

2) Cette commission (Planungsschuss) est présidée par le ministre fédéral de l'économie. Les ministres des finances et de l'agriculture en font également partie. Au total, le Bund dispose de 11 voix et chacun des 11 Länder d'une voix. Les décisions sont prises à une majorité de 3/4 des voix.

fixés dans le cadre de la tâche communautaire. Elle veille pour ce faire à la mise en oeuvre intégrée des divers instruments:

- les primes à l'investissement (c'est la mesure de base, garantie par la loi);
- les subsides GA à l'investissement (mesure d'appoint, variable);
- les prêts ERP (pour les PME);
- les subsides à l'investissement et les prêts ERP pour l'amélioration de l'infrastructure dans les régions GA (PIR indirecte).

Ces efforts de coordination visent à améliorer l'efficacité de l'instrumentarium de la PIR.

Ce rôle essentiel de coordination et d'optimisation fait de la **Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"** le pilier de la PIR allemande.

Le plan-cadre

Jusqu'au 1er mars de chaque année, chaque Land fait part au ministre de l'économie des mesures d'aide qu'il envisage pour les quatre années à venir. Le ministre de l'économie fait ensuite ses propres propositions. Le dialogue s'engage alors au sein de la Commission de planification qui élabore le nouveau **plan-cadre**. Celui-ci contient chaque année:

- la délimitation des régions GA (18 régions en 1983) et une liste par catégories des centres de gravité (269 en 1983);
- les objectifs exprimés en places de travail créées ou assu-

rées pendant les quatre années sur lesquelles porte la planification (250'000 créées et 218'000 assurées de 1983 à fin 1987, selon le 12e plan-cadre) ainsi que le montant global des investissements promus (11,5 mrds par année de 1982 à 1986).

- un chapitre sur les conditions, les modalités et l'importance de l'aide pour les divers instruments de la PIR allemande;
- une description détaillée des mesures envisagées pour chaque programme d'action régional.

Les Länder sont responsables de l'exécution du plan-cadre. Si le bénéficiaire de l'aide remplit les conditions requises, le Bund rembourse ensuite aux Länder la moitié des dépenses prévues dans le plan-cadre et effectivement consenties.

Les régions GA

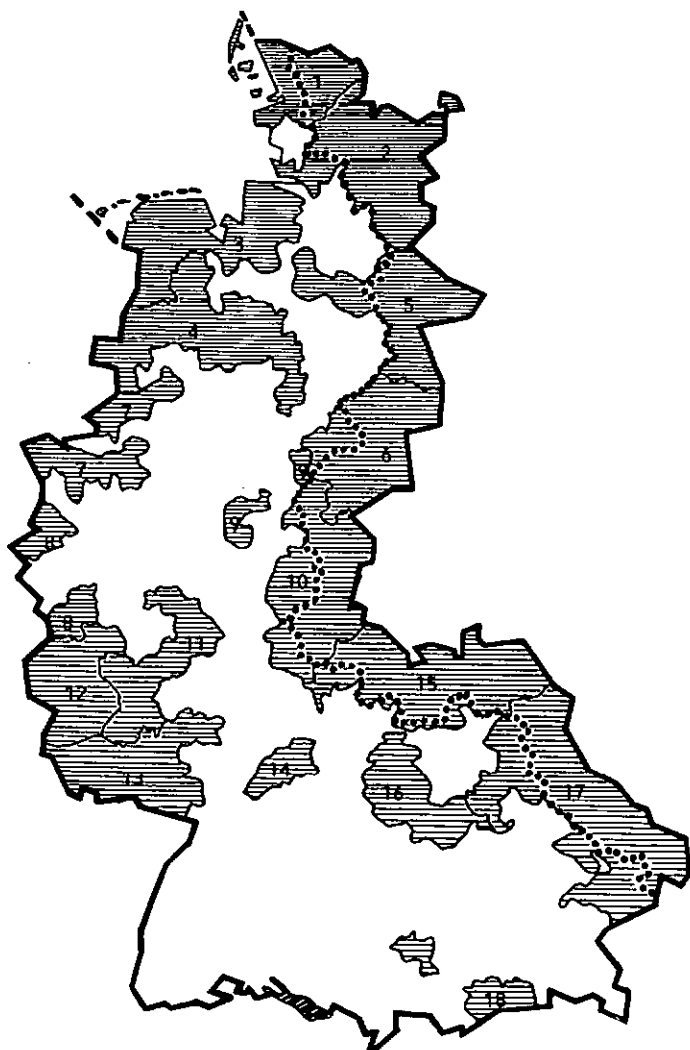
Les **Fördergebiete**, au sens de cette loi, sont les régions:

- a) dont la puissance économique est ou tend à baisser sensiblement au-dessous de la moyenne nationale, ou
- b) dans lesquelles la prédominance de certaines branches, touchées ou menacées par l'évolution structurelle, entraîne ou menace d'entraîner des effets négatifs importants¹⁾.

1) Mêmes critères que pour la "loi sur les primes à l'investissement" (cf. notre chapitre 2.3.1.1), et très proches de ceux établis en Suisse concernant les régions "dont l'économie est menacée" (cf. notre chapitre 1.3.1.2).

Carte 2 : Les régions de programme en RFA

-  Régions GA, selon la tâche communautaire dite "d'aménagement de la structure économique régionale".
- Limite de la Région bordière de la frontière orientale (Zonenrandgebiet)



Source: 12e plan cadre de la tâche communautaire dite "d'amélioration de la structure économique régionale" du 16 mars 1983.

La commission de planification interprète ensuite cette définition, délimite les diverses régions de programme et fixe pour chaque région le nombre de centres de gravité (15 en moyenne, pour des régions dont la superficie et la population équivalent environ au double de celles du canton de Vaud, soit 6'600 km² et 1 mio d'habitants).

Les régions GA constituent également le champ d'application du programme régional ERP et, en partie, celui de la loi sur les primes à l'investissement (cf. chapitre précédent).

Le 10e plan-cadre GA a introduit une nouvelle division du territoire national en 179 marchés régionaux de l'emploi basés sur les flux de pendulaires, ce afin d'éviter les effets de nivellement dus à l'agrégation de régions à structures économiques différentes¹⁾. Cette mesure a permis une nouvelle délimitation des régions de programme, actuellement au nombre de 18 et formées en moyenne d'une dizaine de ces marchés régionaux de l'emploi.

Cinq indicateurs permettent l'analyse économique de chaque marché de l'emploi puis, s'il y a lieu, l'intégration de celui-ci à une région de programme:

- 2 indicateurs relatifs au marché du travail: le quotient de réserve de force de travail²⁾ (Arbeitskräftereservequotient) et le taux de chômage;
- 2 indicateurs de revenu: les salaires et traitements par personne active et le PIB régional par tête;
- 1 indicateur global d'infrastructure, regroupant cinq domaines: les transports, la formation, l'énergie, l'environnement et les infrastructures sociales.

1) Selon C. NOE (1980), p. 102.

2) Egal au rapport entre le déficit de place de travail prévisionnel et la demande d'emploi régionale totale.

Cette méthode doit permettre de définir à la fois les régions de programme et l'intensité de l'aide dans chacune de celles-ci selon des critères strictement économiques. La pondération des différents indicateurs et la détermination des seuils (donc par là le contrôle de la part du territoire national compris dans les régions de programme) demeurent toutefois du ressort des autorités politiques, tout comme le choix des divers centres de gravité.

Les bénéficiaires

L'aide directe ¹⁾ GA est, comme la prime à l'investissement, destinée aux établissements industriels et commerciaux (Gewerbebetriebe). Dans les régions GA, la prime décrite au chapitre précédent ne pouvait toutefois être envisagée qu'en cas de création ou d'expansion d'entreprises; le champ d'application est ici plus large, et couvre également les projets de déplacement et de rationalisation.

Nature de l'aide

Il s'agit ici également d'une aide financière directe, d'une participation de l'Etat au financement des investissements du secteur privé en vue de compenser les désavantages de localisation dans les régions de programme.

Le chapitre 3 de la loi prévoit 4 types de mesures:

- a) subsides à l'investissement ²⁾ (Investitionszuschüsse);
- b) prêts à taux préférentiels;
- c) prises en charge d'intérêts.

1) Nous parlerons des instruments GA d'aide indirecte au chapitre 2.3.2.

2) Contrairement à la prime, le subside à l'investissement prend également en compte le coût des terrains industriels.

La pondération respective de ces trois premiers instruments varie suivant le projet, mais le subside est l'instrument le plus fréquemment utilisé. Pour évaluer l'intensité de l'aide, on calcule l'équivalent-subvention de chacune des mesures d'aide accordée; le cumul, rapporté au total des investissements, est limité à ¹⁾ :

- 15 à 25% pour les créations ou expansions d'entreprises dans les divers centres de gravité,
- 10 à 15% en dehors de ces centres en général, ou pour les déplacements et rationalisations d'entreprises dans les centres de gravité.

Depuis 1981, une prime particulière peut en plus être accordée aux investissements permettant la création de postes de travail qualifiés, pour la recherche et le développement. Cette prime varie de 9'000 à 15'000 DM par emploi créé et va jusqu'à doubler les taux d'équivalent-subvention évoqués ci-dessus.

Cautionnement

Le cautionnement n'intervient que s'il est indispensable au financement du projet. L'aide correspond en ce cas à une prise en charge du risque ²⁾; elle s'applique en particulier aux PME n'ayant pas accès au marché des capitaux et ne pouvant pas présenter les garanties nécessaires au financement à moyen et long terme de leurs investissements. Le cautionnement porte au maximum sur 15 ans et sur 90% des crédits accordés. En tant qu'arrière-caution, le Bund garantit 50%

1) Ce cumul ou taux total de subvention comprend l'équivalent-subvention de la mesure d'aide accordée en première instance, à savoir la prime à l'investissement.

2) Cf. politique suisse, chapitre 1.3.1.2.

des crédits, pour autant que ces derniers ne dépassent pas 5 millions de DM par année et par projet¹⁾.

Principes et conditions d'octroi

L'aide directe GA doit, de façon générale, s'accorder avec les buts et exigences de la politique d'organisation du territoire du Bund et des Länder.

Seuls les projets jugés **besonders förderungswürdig** peuvent être pris en considération. Le critère est identique à celui qui règle l'octroi des primes à l'investissement (voir chapitre 2.3.1.1), seules les deux premières conditions varient:

1. L'aide au financement GA peut également être accordée en dehors des centres de gravité, si l'établissement est lié (par l'environnement ou les matières premières utilisées) à une localisation précise ou s'il emploie une main-d'oeuvre composée en majorité de femmes.
2. Le plan-cadre GA insiste plus sur l'effet-revenu de chaque projet que sur le critère d'activité basique: l'investissement doit, par la création de nouvelles sources de revenus, augmenter de façon non négligeable le revenu de la région.

Pour le reste, les conditions demeurent:

3. Création ou maintien (Sicherung) de places de travail (augmentation de 15% ou 50 unités en cas d'expansion²⁾), déplacements et rationalisations nécessaires à la survie de l'entreprise et au maintien des places de travail.

1) Les législateurs suisses se sont largement inspirés de ce système pour l'élaboration de l'arrêté "Bonny", (Voir chapitre 1.2.4).

2) Une "place de formation" (Ausbildungsplatz) compte ici comme deux places de travail.

4. Les subsides sont accordés pour des projets étalés sur trois ans au maximum, sur la part des investissements par place de travail créée ou assurée qui ne dépasse pas dix fois la moyenne de ce ratio pour l'ensemble des régions de programme¹⁾.

Procédure

Les démarches en vue de l'obtention d'une prime à l'investissement seront entreprises en premier lieu, cette prime constituant l'instrument de base de la PIR allemande; cependant, la procédure relative aux moyens GA peut ensuite être entamée indépendamment du résultat de ces premières démarches.

Le ministère de l'économie du Land ainsi que les "Regierungspräsidien" enregistrent les demandes, examinent leur acceptabilité et intègrent les projets "dignes de l'aide" aux programmes d'action régionaux.

Programme spécial d'aide aux régions particulièrement touchées par la crise de l'acier²⁾

La commission de planification GA a introduit en 1982 plusieurs mesures spéciales dans quatre régions³⁾ où la dépendance vis-à-vis du secteur de la métallurgie a entraîné d'importantes pertes d'emplois ces dernières années.

Deux de ces régions ne font partie d'aucune région de programme; les investissements de diversification y bénéficient

1) Investissement moyen par emploi subventionné pour les 3 ans précédant le 12e plan-cadre GA: 200'000 DM (cf. 12e plan-cadre GA (1983) pp. 22/23).

2) "Sonderprogramm zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen ausserhalb der Eisen-und Stahlindustrie", 12ème plan-cadre GA (1983) pp. 150 ss.

3) Regroupant plus de 2 mio d'habitants sur une surface d'env. 13'000 km², ce qui correspond approximativement à trois fois l'ensemble des régions suisses dont l'économie est menacée.

ront toutefois d'une prime¹⁾ variant de 8,75 à 25% (investissement dans un centre de gravité de 1er ordre).

Les deux autres régions, dont une région de programme dans son ensemble²⁾, bénéficient déjà de mesures de PIR "normales". Un crédit supplémentaire de 74 millions de DM (50% provenant de l'Etat central, le reste des deux Länder concernés) est alloué aux investissements réalisés dans d'autres secteurs que la métallurgie et à la viabilisation de zones industrielles nécessaires à cet effet de 1982 à 1985.

2.3.1.3 La loi sur l'aide à la région bordant la frontière orientale

Cette loi³⁾, adoptée en 1971, constitue le dernier maillon de la PIR instaurée en Allemagne fédérale. Elle entérine les mesures (avantages fiscaux, amortissements accélérés, créations de réserves exonérées d'impôts) prises par arrêté dès le lendemain de la seconde guerre mondiale en faveur de ces mêmes territoires. L'objectif fixé au chapitre 1 est d'améliorer la puissance productive (Leistungskraft) de l'économie de cette région. Diverses mesures sont donc prises afin de réduire les désavantages de localisation, de créer et d'assurer des places de travail stables et d'améliorer l'infrastructure (paragraphe 2 de la loi).

La région dite **Zonenrandgebiet** est en fait une bande d'environ 40 km de largeur, qui borde la frontière orientale sur près de 900 km, du nord de l'Autriche à la Baltique. Une liste des agglomérations (Stadtkreise) faisant partie de cette région est donnée en annexe à la loi.

1) Investitionszulagengesetz, op. cit., notre chapitre 2.1.1.

2) Regionales Aktionsprogramm Saarland-Westpfalz.

3) Zonenrandförderungsgesetz, loi du 5.8.1971, BGBl I, p. 237.

Concernant les bénéficiaires des mesures d'aide directe que nous étudions dans ce chapitre, ce sont encore une fois les entreprises industrielles et commerciales (*Gewerbebetriebe*, cf. chapitre 2.3.1.1). Pour ce qui est des mesures intégrées au plan-cadre GA¹⁾, les projets qui entrent dans le champ d'application de la loi sont les créations, expansions, déplacements et rationalisations d'entreprises. Par contre, en ce qui concerne les mesures spécifiques de la présente loi, seule une entreprise dont la situation est particulièrement favorable ou, au contraire, une entreprise dont les chances de survie sont nulles, peut se voir refuser l'aide de l'Etat.

Nature de l'aide et conditions d'octroi

a) aide financière

Comme nous l'avons vu aux précédents chapitres, la prime à l'investissement ainsi que les moyens GA sont également octroyés dans la "région bordière". Cette région étant considérée, parmi les "Fördergebiete", comme celle qui a le plus besoin du soutien de l'Etat²⁾, les conditions d'octroi y sont moins restrictives³⁾.

La part maximale de l'équivalent-subsidation par rapport à l'investissement total y est de surcroît plus importante:

- 10% pour la prime à l'investissement (autres régions de programme: 8,75%).
- 25% pour les mesures GA (autres régions de programme: 20%).

1) Le paragraphe 11 de la loi d'aide à la "région bordière" fait de cette dernière une région au sens du paragraphe 1 de la loi sur la tâche communautaire du 6.10.1969.

2) Les moyens GA destinés à la "Zonenrandgebiet" s'élèvent en 1983 à 237 mio DM, soit plus de 45% des moyens disponibles pour l'ensemble des régions de programme (12e plan cadre GA (1983) p. 11).

3) Cf. chapitres 2.3.1.1 et 2.3.1.2.

Dans le domaine des aides financières à l'investissement, la présente loi n'institue aucun instrument supplémentaire. Par ses paragraphes 1, 2 et 11, elle élargit uniquement à la **Zonenrandgebiet** le champ d'application des instruments de PIR existants.

Cependant, deux autres mesures sont à classer au chapitre des aides financières. Elles ne sont pas liées à de nouveaux investissements, mais visent également à une normalisation des rapports de concurrence entre les entreprises de la "région bordière" et celles des autres régions du pays:

1. **Prise en charge d'une part des coûts de transport** (Frachthilfe) pour les entreprises qui, avant la guerre, travaillaient beaucoup avec les pays situés aujourd'hui de l'autre côté du rideau de fer, au cas où l'orientation vers de nouveaux marchés entraîne une augmentation non négligeable de leurs coûts de transport. Ceci concerne en particulier l'approvisionnement en matières premières pondéreuses et en matériaux de construction.

L'adaptation des structures économiques fait que cet instrument n'a plus, de nos jours, qu'une importance marginale.

2. **Préférence aux entreprises sises en "Zonenrandgebiet" concernant la passation des commandes du secteur public;** ceci à condition que le devis de ces entreprises ne dépasse pas d'un certain pourcentage le meilleur prix offert par ailleurs (prix de marché). Plus le montant du contrat est élevé, plus le pourcentage maximum au-delà du prix du marché est réduit, ceci afin de contrôler l'équivalent-subvention de ce type de mesure¹⁾. L'impact de cet

1) Il faut souligner à ce propos que l'avantage financier réel peut être supérieur ou inférieur à l'équivalent-subvention accordé, suivant que l'entreprise se trouve en phase de rendements croissants ou décroissants.

instrument est limité par son caractère non obligatoire ("Kann"- Charakter): dans une période de resserrement des finances publiques telle que celle que nous vivons, les objectifs de politique régionale sont souvent relégués au second plan et les marchés publics attribués selon des critères purement économiques.

b) mesures fiscales

En regard des désavantages de localisation dans la "région bordière" (en particulier l'éloignement par rapport aux marchés), le paragraphe 3 de la loi stipule qu'il peut ("Kann" - Charakter, comme pour les marchés publics) être procédé à une réduction de la base de l'imposition sur le revenu des entreprises industrielles et commerciales¹⁾, par le biais d'amortissements exceptionnels pouvant s'élever dès la première année à:

- 50% de la valeur d'acquisition ou de création pour les biens mobiliers,
- 30% pour les immobilisations (unbewegliche Wirtschaftsgüter).

Cette mesure est exclue:

- lorsque l'importance des bénéfices et/ou de la fortune de l'entreprise rend indistinctible une diminution du rendement imposable.
- lorsque, à l'opposé, une telle diminution amènerait l'entreprise à déclarer une perte.

1) L'agriculture, la sylviculture et les actifs indépendants sont également concernés par cette mesure.

2.3.1.4 Le programme régional ERP

La loi sur la gestion du fonds spécial ERP¹⁾ constitue la base légale de l'**ERP-Programm** dont nous avons parlé en introduction. Le fonds spécial s'élève aujourd'hui à 12 mia DM.

Environ 3 mia DM sont chaque année²⁾ affectés au financement à long terme de projets très divers. Le volet le plus important est représenté par le soutien aux PME (Mittelstandsförderung), qui mobilise aujourd'hui plus de la moitié du montant budgété. Le programme qui nous intéresse ici, à savoir le **programme régional d'aide aux PME** est en ce domaine l'instrument le plus important, puisqu'il dispose à son tour d'environ 50% du total des fonds destinés à la "Mittelstandsförderung".

Dès la création du fonds spécial, certains programmes ERP tinrent compte des disparités de développement entre les diverses régions du pays. Néanmoins, un véritable programme régional ne fut élaboré qu'au début des années 70, suite à la mise en application des principaux instruments de la PIR allemande. Aujourd'hui, le champ d'application de ce programme couvre les mêmes régions que la loi sur la tâche communautaire d'amélioration des structures régionales (régions GA, cf. chapitre 2.3.1.2).

Nous abordons cet instrument en dernier lieu, car il représente plutôt un complément à l'instrumentarium classique de la PIR allemande: les prêts ERP sont réservés aux petits et moyens établissements de l'industrie et du commerce, mais

1) Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens (ERP-Verwaltungs-gesetz) vom 31.8.1953 (BGBl I, p. 1312) geändert durch das Zuständig-keitsanpassungsgesetz vom 18.3.1975 (BGBl I, P. 705).

2) Le budget ERP fait chaque année l'objet d'une loi: Gesetz über die Feststellung der Wirtschaftspläne des ERP-Sondervermögens für das Jahr... (ERP-Wirtschaftsplangesetz).

également de l'artisanat, de la restauration et de l'hôtellerie, qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'obtention d'une prime à l'investissement ou/et des moyens GA.

Les projets de créations, d'expansions, de rationalisations et de déplacements d'entreprises peuvent être financés par des prêts à conditions préférentielles:

- a) taux d'intérêt fixe, réduit environ de moitié par rapport aux conditions usuelles;
- b) durée: jusqu'à 10 ans (15 ans pour les immeubles), dont 2 ans sans amortissements;
- c) montant maximum: 200'000 DM.

La demande est transmise par le banquier au "Kreditanstalt für Wiederaufbau" à Francfort. Ce dernier peut également apporter un complément au financement du projet en son nom propre.

2.3.2 Les mesures d'aide indirecte

Les moyens engagés au titre de la politique d'infrastructure ne représentent pas, en RFA, une part très importante de l'effort de politique régionale. Pour les quatre années 1983-87, seuls 14% des moyens budgétisés dans le 12e plan-cadre sont destinés à des projets d'infrastructure¹⁾.

1) 12e plan cadre GA (1983), Annexe B, p. 174.

2.3.2.1 Les lois sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure économique régionale et sur l'aide à la "région bordière"

Comme nous l'avons exposé plus haut, les instruments mis en oeuvre par ces deux lois sont avant tout destinés à promouvoir directement le développement économique des régions de programme. Néanmoins, ces deux textes prévoient également l'attribution de subsides à des projets d'infrastructures, pour autant que ces investissements soient nécessaires au développement de l'industrie et du commerce de la région. Contrairement à l'optique suisse, qui privilégie la politique d'infrastructure, l'aide indirecte est donc envisagée en tant que complément aux mesures d'aide directe (cf. chapitre 2.3.1). Elle s'applique essentiellement aux centres de gravité des régions GA et de la "Zonenrandgebiet" pour des projets tels que:

- aménagements de zones industrielles;
- constructions d'infrastructures de transport;
- aménagements liés à l'approvisionnement et à la distribution d'eau et d'énergie ainsi qu'au traitement des eaux usées et des déchets;
- créations ou réaménagements de centres d'apprentissage, de perfectionnement ou de reconversion professionnelle.

Les bénéficiaires de ces mesures sont des communes ou associations de communes, voire d'autres institutions régionales à but non lucratif.

2.3.2.2 Le programme communal ERP (ERP Gemeindeprogramm)

Concernant les programmes ERP, l'aide indirecte a encore une moindre importance. Les prêts budgétisés ne représentent plus qu'environ 5% des fonds engagés dans les régions GA (Gemeindeprogramm + Regionalprogramm). Les prêts du programme

communal sont concentrés dans les centres de gravité et réservés aux projets d'amélioration de la localisation résidentielle (crèches et jardins d'enfants, installations sportives, halles polyvalentes, zones de détente, centres de loisirs, alimentation en eau); cet instrument est donc presque à classer parmi les mesures non spécifiques de la PIR.

3. COMPARAISON DES POLITIQUES SUISSE ET ALLEMANDE

Nous allons ici récapituler les similitudes et divergences observées aux deux précédents chapitres. Tout d'abord, nous devons constater que les autorités allemandes ont été confrontées à de graves problèmes régionaux dès la fin du premier conflit mondial¹⁾. En Suisse, les premières mesures ont été prises au lendemain de la deuxième guerre en faveur des cantons défavorisés (répartition de l'IDN et subventions échelonnées). Depuis lors, vu les liens et les similitudes entre les systèmes économiques et politiques de ces deux pays ainsi que la prudence dont font preuve les autorités politiques suisses, ces dernières profitent souvent des expériences allemandes tout en adoptant les mesures aux données spécifiques de leur pays.

3.1 LES SIMILITUDES

Les principes de base de la politique régionale sont identiques en Suisse et en RFA:

- neutralité envers le système de libre concurrence,
- subsidiarité des mesures d'intervention,
- concentration de l'aide afin d'en augmenter l'efficacité,
- répartition du coût de l'intervention publique entre l'Etat central et les cantons, respectivement les Länder,
- l'application des mesures demeure du ressort des cantons (Länder).

Les objectifs sont parfois formulés de façon différente, mais l'on poursuit finalement les deux mêmes buts principaux, à savoir la réduction des disparités de revenu et la création d'emplois nouveaux dans les régions les plus touchées par le chômage.

1 "Ostlandhilfe", voir notre chapitre 2.1.

Mis à part Berlin et la région de RFA bordant la frontière orientale, les types de régions mises au bénéfice d'une aide sont similaires. L'Allemagne a également ses régions "dont l'économie est menacée" du fait de structures économiques peu diversifiées.

3.2 LES DIVERGENCES

La différence essentielle entre les politiques régionales pratiquées en Suisse et en RFA tient au degré d'interventionnisme. La politique d'infrastructure ne mobilise proportionnellement pas plus de moyens en Allemagne, mais, par contre la politique de promotion industrielle dispose de fonds plus importants. L'équivalent-subvention pouvant être accordé dans les régions dont l'économie est menacée varie de 10 à 25% en RFA contre 1 à 6,5% en Suisse¹⁾.

Les autorités allemandes proposent également une plus grande variété d'instruments²⁾, ce qui permet d'adopter la forme de l'aide aux besoins de chaque entreprise et aux besoins de chaque projet. Le mode de construction des 18 régions de programme allemandes est d'autre part plus complexe. Celles-ci sont formées à partir d'environ 180 marchés régionaux de l'emploi basés sur les flux de pendulaires. On tente ainsi d'éviter l'agrégation de régions à structures économiques différentes. Ce danger est évidemment moins grand en Suisse, où l'on a défini des régions de programme de taille relativement modeste.

La médaille a néanmoins un revers, puisque l'on constate que de nombreuses entreprises allemandes choisissent de venir

1) Pour les chiffres suisses, voir notre troisième partie, chapitre 2.2.3.

2) Primes à l'investissement, subsides, prêts à taux préférentiels, prises en charge d'intérêts, cautionnements, etc. Voir notre chapitre précédent.

s'établir en Suisse. Ce phénomène est dû à une autre différence, cette fois en faveur de la Suisse, en matière de climat social et de politique fiscale. Toutefois, comme le bilan des mesures de promotion permet de conclure qu'il vaut mieux soutenir des projets de redéploiement industriel que de payer des chômeurs¹⁾, nous estimons qu'une politique plus résolue ne mettrait en aucun cas en danger l'équilibre des finances fédérales helvétiques. Elle permettrait au contraire d'infléchir plus efficacement la tendance aux migrations et aux disparités régionales.

1) Voir le chapitre 2.4. et les conclusions de la troisième partie de notre travail.

DEUXIÈME PARTIE

POLITIQUE INDUSTRIELLE

ET DEVELOPPEMENT

ECONOMIQUE REGIONAL

1 COMPORTEMENT DES ENTREPRISES ET DISPARITES REGIONALES

1.1 INTRODUCTION

Les théories économiques classiques et néoclassiques, considèrent l'émigration comme un phénomène positif d'ajustement entre l'offre et la demande sur le marché national de l'emploi. On admet même que la mobilité parfaite de la population est une condition indispensable à l'égalisation des revenus entre chaque région et à la réalisation de l'optimum au plan national. En Suisse comme dans le reste du monde, les migrations ont donc favorisé un mode de croissance économique qui admettait le développement de certaines régions fortes, mieux dotées en infrastructures et en facteurs de production, au détriment de régions marginales moins "concurrentielles".

Toutefois, au cours des années 70, on assiste à une remise en cause de ce modèle de croissance¹⁾. L'opinion de nos autorités politiques évolue peu à peu suite à la prise de conscience des problèmes de surconcentration dans les régions urbaines et, parallèlement, à la réaction des régions périphériques plus fortement touchées par la récession, qui accusent de graves pertes de substance tant sur le plan économique que démographique.

D'autre part, On constate qu'en termes de revenu, la mobilité de la main-d'oeuvre n'a pas eu les effets escomptés. En Suisse, la tendance n'est pas à une harmonisation du niveau de vie entre les différentes régions. On observe une aggravation des écarts entre les revenus des 23 cantons. L'**assésissement passif** (maintien de l'équilibre du marché de l'emploi dans les régions périphériques grâce à l'émigration) n'a même pas permis de réduire les disparités de revenus par tête²⁾.

1) J.-C. PERRIN (1974) pp. 95 ss.

2) G. FISCHER (1981) pp. 22 ss. et R.L. FREY (1979) pp. 3 et 189.

1.2 CONSÉQUENCES DE L'URBANISATION

Dans¹⁾ les grandes agglomérations, les phénomènes de congestion¹⁾, d'encombrement et de pollution s'aggravent et coûtent de plus en plus cher à la communauté. En termes économiques, la surconcentration de la population et des activités implique des coûts ou déséconomies externes d'agglomération, qui ne donnent pas lieu à une compensation monétaire et dont il n'est pas tenu compte dans le calcul du PNB, bien qu'ils occasionnent pour de nombreux agents d'importantes baisses d'utilité²⁾. Plus grave, certains coûts d'agglomération donnent lieu à un accroissement du PNB, alors qu'ils ne constituent qu'un coût supplémentaire lié à la densité d'occupation de l'espace. Nous pouvons citer comme exemple le prix des terrains et des constructions, qui se répercute sur le coût du logement, des infrastructures et de la main-d'oeuvre dans les grands centres urbains³⁾. Un autre exemple est le phénomène des pendulaires, résultant du déplacement des zones d'habitation vers la banlieue des grands centres. Ce phénomène entraîne des pertes de temps et un surdimensionnement des infrastructures de transport, celles-ci n'étant utilisées que quelques heures par jour à pleine capacité. Ceci entraîne des dépenses destinées uniquement à neutraliser des coûts d'agglomération suite à des situations d'encombrement⁴⁾.

A l'inverse, l'effet de pompage exercé par les centres sur les régions périphériques entraîne pour ces dernières une sous-utilisation des facteurs de production et des infrastructures. L'utilisation optimale des capacités de promotion n'est dès lors plus garantie pour les entreprises orientées vers le marché régional. Concernant les infrastructures

1) C. JEANRENAUD (1975) pp. 36 ss.

2) R. GENDARME (1976) pp. 141 ss.

3) R. GENDARME (1976) pp. 128 à 130.

4) C. JEANRENAUD (1975) p. 40.

existantes, toute diminution du nombre d'utilisateurs implique un accroissement du coût par tête. L'offre de services tels que banques, assurances, réseaux de distribution, etc., peut être remise en question. A titre d'exemple, les habitants du nouveau canton du Jura apprécient leur autonomie, mais risquent de payer plus cher les services publics et l'administration de leur petit canton. Une autre conséquence de ce problème de sous-utilisation des infrastructures est la suppression du trafic de détail dans bon nombre de gares CFF des régions périphériques.

1.3 LA COURBE DE L'AVANTAGE NET D'AGGLOMÉRATION

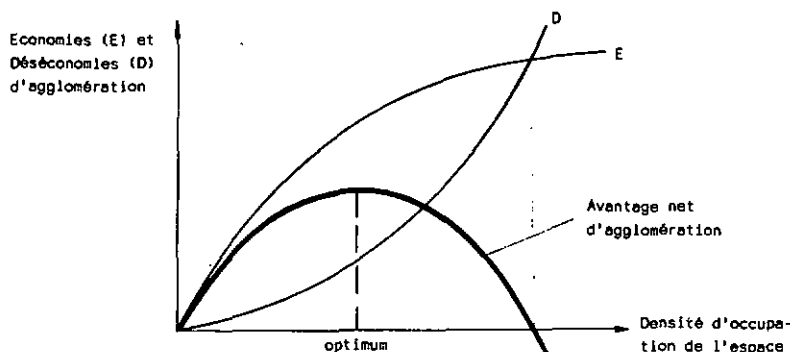
Si l'on prend en compte les coûts externes découlant d'une sur- ou sous-occupation de l'espace, on constate que le phénomène de concentration géographique des hommes et des activités n'est pas favorable à la minimisation des coûts, tant dans le secteur privé (production industrielle et services) que dans le secteur public (infrastructure et services publics)¹⁾. En matière d'utilisation de l'espace, le laisser-faire aboutit à une **double inefficacité**: d'un côté les grandes agglomérations dépassent l'optimum et, de l'autre, les régions marginales se dépeuplent et s'éloignent dans l'autre sens de ce même optimum.

Le graphique ci-dessous décrit l'évolution de l'avantage net d'agglomération selon la densité d'occupation de l'espace. Celle-ci résulte de la compensation des économies et des déséconomies d'agglomération. Dans une première phase,

1) A.A.P. REY-ROJAS (1983) p. 7: "Eine fortachreitende Entleerung und wirtschaftliche Schwächung der Randgebiete, verbunden mit einer weiteren Ballung der Bevölkerung und wirtschaftlichen Tätigkeiten in den bevölkerungsreichen Agglomerationen und Wirtschaftszentren, hätte einen überproportionalen Anstieg der Infrastrukturkosten in den Städten (Kosten der Enge) und in den Berggemeinden (Kosten der Weite) zur Folge".

l'accroissement de la taille du groupe permet d'importantes économies d'échelle tant privées que sociales. Les possibilités de réaliser de telles économies n'étant pas illimitées, et les coûts liés à l'urbanisation croissant de façon exponentielle, l'avantage net d'agglomération suit une courbe en U retournée¹⁾.

Figure 1: L'avantage net d'agglomération



1.4 OPTIMUM SOCIAL ET OPTIMUM PRODUCTEURS

La figure 1 met en évidence un optimum social qui tient compte de tous les coûts et avantages d'agglomération, y compris les effets externes négatifs tels que pollution, encombrement, stress, etc., bien que ceux-ci ne se traduisent pas par une compensation monétaire.

Cet optimum est théorique; en pratique, les producteurs situés en zone urbaine ne considèrent que les coûts et produits intégrés à la sphère marchande. L'optimum producteur est donc décalé vers la droite par rapport à l'optimum social. L'écart entre ces deux optimum résulte de deux phénomènes interdépendants:

1) Concernant ce type de figures, voir C. JEANRENAUD (1975) pp. 38 à 45.

- D'une part, pour les producteurs, la courbe des déséconomies d'agglomération est décalée vers le bas: les entreprises situées en régions urbaines n'ont pas à compenser financièrement les pertes d'utilité qu'occasionnent aux citadins les effets externes négatifs dont nous avons parlé plus haut (pertes de temps, pollution, stress...). Les producteurs ne sont touchés que marginalement par les effets externes indésirables de la concentration industrielle: ils profitent des économies d'agglomération sans internaliser les coûts sociaux liés à la suroccupation de l'espace¹⁾. La non prise en compte de certains coûts externes par les entreprises conduit à une divergence entre coûts sociaux et coûts privés²⁾, fausse les calculs de rentabilité et biaise les décisions de localisation en faveur des régions où l'on observe déjà une surconcentration démographique et économique³⁾.
- D'autre part, les grands centres étendent leurs marchés et leur zone d'influence. Les entreprises y bénéficient d'économies externes d'agglomération, liées aux effets de captation exercés sur les régions périphériques. Ces effets sont plus importants et surtout agissent jusqu'à des distances plus grandes que les effets de diffusion de la croissance⁴⁾. La courbe des économies d'agglomérations est donc décalée vers le haut. A titre d'exemple, "les régions d'immigration profitent de la force de travail d'une population jeune dont le coût éducatif demeure à la charge des régions d'origine"⁵⁾.

1) B. MOORE & J. RHODES (OCDE 1977), p. 15: "Malgré des pénuries occasionnelles de main-d'oeuvre, les entreprises ont préféré s'étendre dans les régions de plein-emploi, en partie parce qu'elles n'internalisent pas les coûts sociaux qui en résultent.

2) R. & N. DOREMAN (1975), les textes de COASE et TURVEY pp. 129 à 175.

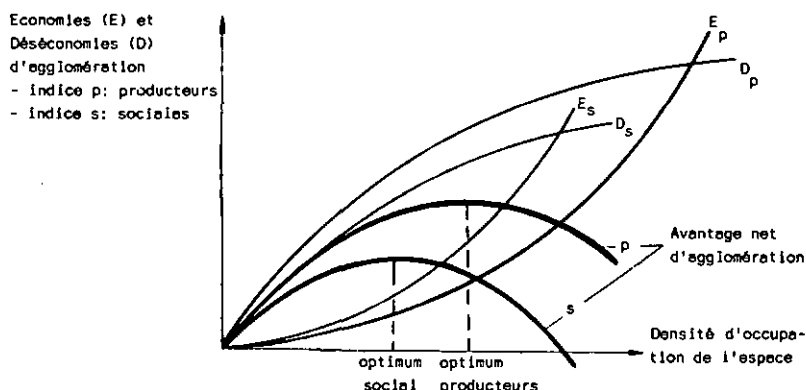
3) G. GAUDARD (1975, p. 42) écrit à ce propos: "Le respect des limites locales de croissance passe par l'imputation des déséconomies externes dans les comptes des individus et des firmes."

4) H.W. RICHARDSON (1976) pp. 1 à 9.

5) C. CUENOUD (1975) p. 549.

Finalement, comme le montre la figure 2, le décalage de chacune de ces courbes d'économies et de déséconomies d'agglomération repousse la courbe de l'avantage net d'agglomération des producteurs et son optimum vers la droite.

Figure 2: Optimum social et optimum producteurs



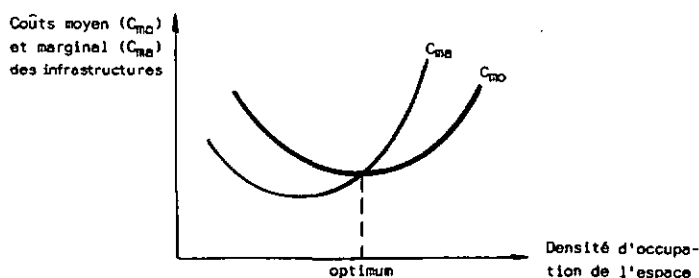
De surcroît, le déplacement de l'optimum producteurs est un phénomène cumulatif, l'attractivité de chaque centre étant proportionnelle au nombre et à la qualité des services centraux offerts (services administratifs, universités, aéroports, bourses, etc.).

1.5 DENSITÉ D'OCCUPATION DE L'ESPACE ET COÛT DES INFRASTRUCTURES

Le coût des infrastructures varie en fonction de la densité d'occupation de l'espace suivant une courbe en U. En situation de faible densité, toute augmentation de population permet de réduire le coût par utilisateur d'une nouvelle infrastructure (économies d'échelle). Par contre, au-delà d'un certain seuil, il est nécessaire de neutraliser les coûts externes liés à l'encombrement et la courbe du coût marginal (coût par habitant d'une nouvelle infrastructure)

augmente de façon exponentielle. Entre le minimum du coût marginal et celui du coût moyen (de l'ensemble des infrastructures), l'accroissement de population compense encore le prix élevé des dernières infrastructures réalisées. L'optimum est dépassée dès que le coût moyen par habitant augmente.

Figure 3: Coût des infrastructures et optimum social



Par ailleurs, la majeure partie des services publics sont offerts au **prix moyen** à chaque entreprise, respectivement à chaque consommateur¹⁾. Il n'est guère possible de tenir compte des coûts croissants liés à l'encombrement de l'espace et de faire payer les derniers arrivés à un **coût marginal** qui corresponde au prix des dernières infrastructures réalisées.

La collectivité prend souvent à sa charge les dépenses destinées à neutraliser les coûts supplémentaires d'infrastructures, et ignore même certains coûts externes engendrés par l'"entreprise marginale", à savoir la dernière qui s'est installée dans la région. Pourtant, au-delà de l'optimum social d'occupation de l'espace, toute nouvelle implantation en zone urbaine a pour conséquence une **augmentation du coût moyen** des services publics et privés (cf. figure 3).

1) Le principe de l'offre au coût marginal de production n'est respecté que pour un nombre limité de biens, les terrains en particulier.

La situation est inverse dans les régions périphériques, bien que les prestations de services soient également offertes à chacun au prix moyen. En effet, en-deçà de l'optimum, le coût marginal est inférieur au coût moyen. Ce dernier peut être très élevé dans une région faiblement peuplée. Une nouvelle entreprise doit donc y payer les services auxquels elle a recours plus cher que ce qu'il en coûte réellement à la communauté. Ceci est un handicap pour les autorités régionales qui tentent d'attirer de nouvelles entreprises: il est difficile de demander à un industriel de financer une baisse du coût moyen favorable à l'ensemble des entreprises de la région, alors qu'il peut profiter des économies d'agglomération offertes par les grands centres sans pour autant y payer la totalité des coûts sociaux croissants dus à l'encombrement.

Ces phénomènes biaisent les choix de localisation industrielle et résidentielle. Il en résulte des écarts croissants par rapport à l'optimum, écarts qui correspondent par définition, dans les grands centres comme dans les régions défavorisées, à une augmentation des coûts sociaux par tête.

1.6 NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE EFFICACE

Finalement, pour l'entreprise, les avantages nets d'agglomération sont artificiellement plus grands dans les régions à forte densité, ce qui induit une différence de productivité par rapport aux régions périphériques. Ce phénomène explique l'émigration successive des capitaux et des hommes, émigration qui entraîne à la fois la déstructuration des régions marginales, où l'offre de services collectifs s'avère de moins en moins rentable, et l'aggravation des problèmes de concentration urbaine.

L'émigration massive des facteurs de production (capital et main-d'œuvre) vers les grands centres correspond à un dérè-

glement du principe des vases communicants entre régions: les grandes agglomérations urbaines suroccupées, ont tendance à "exploser" alors que les régions périphériques sont menacées d'"implosion".

Ces problèmes de sous- ou surutilisation des services collectifs, d'élévation des coûts sociaux, de divergence entre optimum social et optimum producteurs, et finalement de disparités régionales croissantes sont autant de "failles", d'imperfections¹⁾ de notre système d'économie de marché libéral, qui justifient l'intervention de l'Etat et la mise sur pied d'une politique régionale efficace.

La notion de bien tutellaire²⁾ pourrait s'appliquer à l'utilisation de l'espace, du biotope humain en tant que lieu de l'activité économique: l'interdépendance des utilités entre les différents agents (producteurs et consommateurs) et l'inefficience du système de marché rendent nécessaire une action coordonnée au plan national, afin de rétablir des conditions normales de concurrence entre régions, d'optimiser la distribution spatiale de l'investissement industriel et de redonner à notre fédéralisme une dimension économique compatible et adaptée à celle qui lui est reconnue au plan politique.

Nous sommes donc de l'avis des autorités de RFA qui admettent qu'une politique régionale permet d'exploiter au mieux les potentialités propres à chacune des régions et, finalement,³⁾ de réaliser une croissance optimale au plan national.

Le système fédéraliste suisse, de par son respect de l'autonomie cantonale (donc quasiment régionale à l'échelle de ce

1) D'ORVILLE (1979), p. 30.

2) MUSGRAVE (1975), pp. 74 ss.

3) Notre première partie, chapitre 2.2.2 ainsi que le 12e plan-cadre GA (1983) p. 6.

pays) assure un équilibre politique. Cependant, sur le plan économique, l'équilibre entre régions n'existe plus. Il y a donc inadéquation entre les sphères politique et économique, ce qui revient à dire que le système de référence fédéraliste choisi en 1848 se traduit en réalité par un système d'organisation économique nettement plus centralisé, du fait de la concentration des activités secondaires et tertiaires dans quelques agglomérations.

Cette polarisation de notre économie est d'ailleurs peu critiquée, car prônée par les uns et acceptée comme une fatalité par les autres. A Berne (capitale politique) comme à Zurich (capitale économique), on reste méfiant à l'égard des législations visant à limiter la concentration spatiale des activités, sous prétexte de ne pas dérégler les moteurs de la croissance et du progrès.

A l'avenir, les impératifs de redéploiement industriel et d'intégration des technologies nouvelles ne pourront que renforcer la tendance à la concentration dans les grands centres urbains. Ceux-ci disposent en effet des principaux centres de recherche et des universités les plus dotées en matière de recherche fondamentale et appliquée¹⁾. On ne peut donc "négliger le fait qu'en l'absence de politique régionale, des disparités de productivité entre les régions de développement et les autres régions ne manqueront pas de s'accroître, puisque le supplément de croissance touchera surtout les régions à forte activité."²⁾

1) 12e plan-cadre GA (1983) p. 7: "der Standortvorteil der Bundesrepublik dürfte sich künftig eher noch stärker auf Faktoren gründen, die bisher noch eng mit agglomerationsvorteilen verbunden sind (Humankapital, Technologie, organisatorisches Wissen, Informations- und Kommunikationssysteme, etc.). Dies dürfte die Chancen der regionalen Strukturpolitik erschweren, zukunftssträchtige Investitionen in wirtschaftsschwache Regionen zu bringen."

2) B. MOORE & J. RHODES (1977), p. 39.

En Suisse, il sera difficile de limiter cette propension au regroupement spatial des activités car, au plan politique, la limitation des compétences de l'Etat central empêche ce dernier de mettre en oeuvre d'importants moyens d'intervention en faveur de certaines régions plutôt que d'autres. Pourtant, la situation de concurrence dans laquelle se trouvent les cantons rend nécessaire une coordination efficace, voire un certain centralisme. Afin d'éviter les conflits d'objectifs entre cantons, toute action qui se veut efficiente doit être coordonnée au plus haut niveau de gouvernement. De plus, les cantons faibles n'ont d'aucune façon les moyens de lutter à armes égales avec les plus nantis; le laisser-faire entraînerait à coup sûr une aggravation des disparités régionales¹⁾.

On aboutit aujourd'hui à ce paradoxe du fédéralisme suisse: la volonté de respecter le fédéralisme au plan politique est telle que l'on hésite à donner à la Confédération, les moyens de lutter contre la surconcentration des activités et du pouvoir au plan économique.

1) A.-A.-P. REY-ROJAS (1983), p. 187.

2 LES ETAPES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE REGIONALE

Nous allons, dans ce chapitre, définir le cadre dans lequel viendront s'inscrire les diverses méthodes visant à évaluer l'incidence des mesures de la PIR¹⁾.

L'expérience allemande nous montre que, pour tendre vers une plus grande efficacité, une telle politique doit être planifiée à long terme: une telle planification permet une continuité dans l'application des mesures et, par là, une poursuite plus systématique des objectifs d'équité, de stabilité et de croissance²⁾. La détermination et la mise en valeur des potentiels de développement régionaux sont en effet des tâches de longue haleine. Toujours en R.F.A., les nécessités de planification financière pluriannuelle et de coordination au niveau national dictèrent en 1968 une révision des principes de politique régionale, afin d'améliorer l'incidence des mesures tout en maintenant une décentralisation de leur application conforme aux principes du fédéralisme.

2.1 FORMULATION DES OBJECTIFS

La première étape de l'élaboration d'une politique industrielle régionale consiste en la formulation d'objectifs politiques globaux conformes au système de référence national, et en accord avec les objectifs des autres composantes de la politique économique³⁾.

Viennent ensuite les objectifs centraux de la PIR, traitant de la structure économique, des échanges, etc., définis au plan national et quantifiés suite à l'analyse de la situation économique de chaque région.

1) Concernant l'exposé de ces méthodes, voir le chapitre 4.

2) La continuité dans l'application des instruments de PIR est indispensable à la prise en compte de ceux-ci dans la stratégie des investisseurs privés.

3) Cf. 1ère partie, chapitre 3.2.

Les objectifs opérationnels correspondent enfin au principal champ d'investigation des méthodes de contrôle d'efficacité¹⁾ des programmes régionaux; ils doivent donc être formulés de façon très précise, afin que l'on puisse les comparer aux résultats effectivement observés²⁾.

2.2 DÉLIMITATION DES RÉGIONS DE PROGRAMME

Dans une deuxième étape, il est procédé au choix et à la délimitation des régions de programme. Celles-ci peuvent être de natures diverses et être le reflet de préoccupations fort différentes suivant les critères adoptés. Avant de les délimiter de façon précise, différents types de régions doivent donc être définis.

A chacun de ces modèles de régions correspondent des problèmes spécifiques, au sujet desquels une volonté politique d'action a été exprimée. Les principaux en sont³⁾:

- les régions dont la situation géographique est défavorable (régions de montagne, régions "bordières" et Berlin en RFA, etc.),
- les régions dont le tissu économique est peu développé, où le manque de places de travail implique une émigration chronique (régions rurales en particulier),
- les régions mono-industrielles, dont la structure par branches peu diversifiée a également des conséquences graves au niveau de l'emploi et des migrations (régions horlogères ou textiles en Suisse, régions minières du nord de la France, etc.).

1) Voir chapitre suivant.

2) H. WOLFF (1975), p. 19).

3) 12e plan-cadre GA (1983), p. 8.

2.3 ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS

En troisième lieu, chaque région fait l'objet d'une étude économique détaillée, comprenant une analyse de situation ainsi qu'une analyse prospective (potentialités). Il est particulièrement intéressant d'estimer ici les rapports de causalité entre la dotation en chacun des facteurs de localisation et le comportement d'investissement des entreprises¹⁾, afin de situer les branches ou types d'entreprises dont les décisions d'investissement peuvent, dans une plus ou moins forte mesure, être influencées par les mesures de PIR.

Cette analyse économique permet également de choisir les **pôles régionaux de croissance**. Concernant la politique d'infrastructure en particulier, il est plus efficace de concentrer l'effort de PIR, afin de réunir dans quelques centres un maximum de facteurs de localisation et de réaliser à long terme des économies d'agglomération.

Ce principe est surtout valable dans les zones rurales et les régions périphériques. Dans les régions mono-industrielles, le premier objectif est plutôt d'éviter la sous-utilisation et d'assurer le renouvellement des infrastructures existantes.

D'autre part, on constate que l'implantation d'entreprises étrangères ne va pas toujours sans poser quelques problèmes. Un développement équilibré des régions de programme est souvent mieux garanti par un **développement endogène** et l'utilisation optimale du potentiel de chaque région. Les volontés de diversification des entreprises existantes ne doivent donc pas être laissées pour compte par une politique d'aide axée uniquement sur quelques centres régionaux.

1) FREUND & ZABEL (1978), pp. 101 ss. ainsi que C. BECKER (1971), pp. 25/26.

Connaissant la situation et les potentialités de chaque région, il est ensuite possible de quantifier les divers objectifs formulés lors de la première étape.

2.4 ÉVALUATION DE L'INCIDENCE ET CHOIX DES INSTRUMENTS

La démarche suivante consiste à apprécier ex ante l'incidence des divers instruments envisageables. Au plan national est alors réalisée une classification des instruments selon leur impact par types de régions, d'entreprises et de projets d'investissement. On se base ici sur le contrôle ex post des expériences passées (s'il y a lieu) ainsi que sur les résultats observés à l'étranger¹⁾.

Cette appréciation a priori de l'incidence, dont nous parlerons avec plus de détails au chapitre 4.1, permet alors de choisir les instruments et variables d'action de la PIR. En ce qui concerne notre travail, nous nous limiterons aux instruments destinés à promouvoir la variable d'action essentielle de la PIR directe, à savoir l'investissement industriel.

2.5 BUDGÉTISATION ET RÉPARTITION RÉGIONALE DES MOYENS FINANCIERS

Au tour des autorités politiques d'allouer ensuite les moyens financiers adéquats. Doivent être pris en considération les coûts privés et sociaux qu'implique un nombre élevé de chômeurs, ainsi que les coûts d'opportunité liés à la sous-utilisation du potentiel de développement dans les régions de programme, dans le cas où une PIR appropriée ne pourrait être mise en oeuvre. Deux méthodes peuvent être

1) Pour autant que les systèmes politiques et économiques soient comparables, ce qui est le cas pour la Suisse et l'Allemagne fédérale.

envisagées afin de réaliser un dosage interrégional optimal des moyens budgétisés¹⁾ :

- a) Les moyens sont répartis en fonction de la nécessité de l'aide, du "retard"²⁾ de chaque région (par rapport à la moyenne nationale) mesuré ex post grâce à divers indicateurs (sociaux, d'emploi, de revenu, etc...). La distribution interrégionale des moyens nécessite alors un classement cardinal des régions de programme³⁾. Afin d'être optimale cette distribution doit également prendre en compte les différences d'impact des moyens alloués selon les régions (voir étape précédente: évaluation de l'incidence ex ante).
- b) Les moyens sont alloués selon le critère de productivité, ce qui sous-entend une distribution entre régions basée sur une maximisation de l'évolution des objectifs opérationnels; l'effort se concentre dans ce cas sur les régions ayant les meilleures possibilités de croissance⁴⁾, et dont l'économie fait preuve d'une importante "demande potentielle"⁵⁾ concernant les mesures d'aide à l'investissement.

En pratique, l'intensité de l'aide dans chaque région est le plus souvent déterminée selon la première méthode, voire selon une combinaison des deux afin à la fois d'aider les régions les plus défavorisées et de tendre vers une utilisation efficiente des moyens et un développement optimum à l'échelle nationale.

1) J. WULF (1976), p. 188.

2) H. WOLFF (1975, p. 104) parle de "désavantages structurels".

3) A. JENTZSCH & H.-W. PFEIFFER (1976) p. 78.

4) Voir également H. BOELTING (1976) p. 10.

5) H. WOLFF (1975) p. 104.

2.6 PLANIFICATION

La seconde méthode exposée ci-dessus est utilisée lors de l'élaboration des programmes de développement régionaux en tant que contrôle ex ante au plan régional. A ce stade peut être effectuée une pondération dans l'utilisation des divers instruments, au vu des potentialités propres de chaque région, afin d'utiliser au mieux les moyens budgétisés.

Chaque région ayant proposé un programme de développement, il est dès lors indispensable, en vue d'optimiser l'action collective, de planifier la PIR à l'échelle de la nation. Cette étape correspond en Allemagne fédérale à l'élaboration des plans-cadres GA¹⁾: conformément au principe de la "Gemeinschaftsaufgabe", cette planification quadriennale est établie par une commission composée du ministre fédéral de l'économie (onze voix) et des responsables de l'économie et des finances des onze Länder (chacun une voix). Cette fonction de planification/coordination est la principale tâche de la "Gemeinschaftsaufgabe": En vue d'atteindre une incidence maximale de la PIR, les autorités allemandes soulignent l'importance de l'harmonisation des actions entreprises par l'ensemble des Länder d'une part et des autres politiques du Bund, des Länder et des communes ayant un impact sur la distribution interrégionale de l'activité économique d'autre part²⁾.

En Suisse, dans le cadre de l'aide aux régions économiquement menacées, la fonction de coordination est dévolue à une commission présidée par le directeur de l'OFIAMT et dont font partie les délégués au développement économique des cantons concernés. Le principe de planification à l'échelle nationale n'est malheureusement pas encore introduit. Les cantons élaborent de façon indépendante leurs programmes de développement respectifs.

1) Voir 1ère partie, chapitre 2.3.

2) 12ème plan-cadre GA (1983) pp. 8/9).

2.7 MISE EN OEUVRE DES INSTRUMENTS

L'étape suivante consiste enfin en l'application des mesures. En RFA, selon l'article 91a de la constitution fédérale et la loi sur la tâche communautaire dite d'amélioration de la structure régionale¹⁾, la promotion des économies régionales est la tâche des Länder, à l'accomplissement de laquelle participe le Bund au niveau de la planification, du financement et du contrôle. La réalisation des programmes régionaux demeure du ressort exclusif des Länder²⁾.

Le principe est le même en Suisse, exception faite de la planification qui est de la seule compétence des cantons (arrêté "Bonny") ou des régions (LIM).

2.8 CONTRÔLE EX POST DE L'INCIDENCE

Les deux étapes suivantes nous intéressent plus particulièrement, puisqu'il s'agit, après avoir mis en oeuvre divers instruments, d'en évaluer l'impact sur le développement économique des régions de programme. Tout d'abord, les méthodes et modèles d'investigation sont mis au point au plan national, afin de pouvoir comparer l'incidence relative des divers programmes régionaux³⁾.

Les contrôles microéconomiques (auprès des entreprises concernées) et macroéconomiques (à l'échelle régionale) peuvent ensuite être entrepris par les autorités responsables de l'application des programmes. L'établissement de tableaux macroéconomiques et d'analyses récapitulant l'impact des divers programmes régionaux sur l'évolution comparée du

1) Loi du 6.10.1969, BGBl I, p. 1861.

2) 12ème plan-cadre GA (1983) p. 8.

3) Les méthodes macro- et microéconomiques retenues en RFA, les études publiées sur ce thème ainsi que nos réflexions feront l'objet de notre 4ème chapitre.

Tableau 3: Récapitulation des étapes de la PIR

	Tâches fédérales ou interrégionales	Tâches régionales ou cantonales
1.	définition des objectifs : - globaux - centraux - opérationnels	
2.	délimitation des régions	
3.		études économiques régionales et choix des pôles de développement quantification des objectifs centraux et opérationnels
4.	évaluation (ex ante) de l'incidence des instruments envisagés choix des instruments et des variables d'action	
5.	budgetisation des moyens et répartition entre régions	
6.	planification et coordination	élaboration des programmes de développement
7.		réalisation des programmes
8.	contrôle (ex post) inter- régional de l'incidence	contrôle (ex post) micro- et macroéconomique de l'incidence

revenu et de l'emploi dans l'ensemble des régions est par contre du ressort des autorités fédérales.

Ces contrôles micro- et macroéconomiques permettent de corriger le tir et, par "feed back", de réexaminer chacune des étapes de la PIR. Les contrôles intermédiaires sont utilisés lors de l'élaboration des programmes annuels, alors que les contrôles finals (bilans des programmes pluriannuels) remettent en question l'ensemble du cycle de la PIR, à partir de la définition des divers objectifs.

3. LES EFFETS DE LA PIR

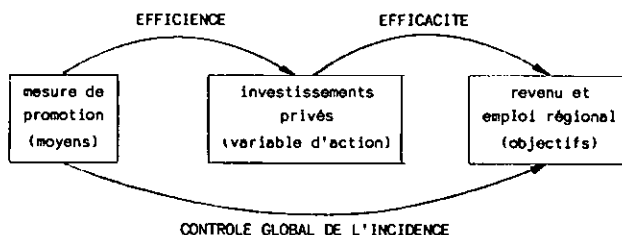
Avant d'examiner les méthodes de contrôle de l'incidence, nous allons définir quelques concepts puis exposer les divers effets pouvant résulter de la mise en oeuvre d'une politique régionale d'aide à l'industrie.

En accord avec les notions allemande de *Erfolgskontrolle* et anglosaxonne de *control*, nous parlerons de **contrôle de l'incidence**; **contrôle** au sens actif, impliquant une régulation, et **Incidence** (terme plus neutre que *Erfolg*), par analogie avec l'analyse des impôts¹⁾ et des dépenses publiques, afin de couvrir l'ensemble des effets pouvant résulter des mesures de politique industrielle régionale²⁾. Comme le montre la figure 4, nous distinguerons deux étapes dans l'évaluation de l'incidence des mesures de promotion de l'investissement. En premier lieu la mesure de l'efficacité doit comparer le coût de l'intervention publique, exprimée en équivalent-subvention avec le résultat obtenu en termes quantitatifs et qualitatifs au plan des investissements réalisés. Ensuite, l'efficacité mesure l'impact de ces investissements sur les objectifs de revenu et d'emploi à l'échelle régionale. Le **contrôle global de l'incidence** résume finalement le bilan coûts-avantages pour l'ensemble de la collectivité.

1) Voir la remarque de E. R. ROLPH (1956) pp. 123 ss.: "Subsidies are essentially similar to taxes except for the difference in sign".

2) Dans sa théorie des finances publiques, R.A. MUSGRAVE (1977, vol. 3, pp. 1-9) parle d'**incidence** des impôts et des dépenses publiques à propos de leurs effets sur la distribution du revenu, les capacités de production, l'emploi, les prix et la croissance. L'OCDE (1977, p. 25) traduit également les notions anglaises d'**effect** ou d'**impact** employées par B. MOORE & J. RHODES (1973, 76 et 77), par l'**incidence** de la politique régionale.

Figure 4: Incidence, efficacité et efficacité



Voici maintenant les principaux effets des mesures de promotion de l'investissement privé.

3.1 L'EFFET REVENU PRIMAIRE

a) Effet direct

L'aide accordée équivaut tout d'abord à une baisse du coût des investissements et à une amélioration de la rentabilité des entreprises qui en bénéficient; pour ces entreprises, l'aide financière directe signifie également baisse des besoins en capitaux propres et étrangers, donc maintien de possibilités de recours aux marchés monétaire et financier et finalement, limitation du risque lié à l'investissement.

b) Effet indirect

Une augmentation du revenu régional résulte ensuite de la réalisation de l'investissement de par la construction et/ou l'acquisition de bâtiments et d'installations, l'a-

chat de machines et de matériel, l'emploi de forces de travail dans le secteur de la construction, etc. L'effet multiplicateur peut ici être limité par des "fuites" dues aux achats de tels biens d'investissements, de know-how en particulier, dans les grands centres du pays, voire à l'étranger¹⁾.

3.2 AUGMENTATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION

Doit être ici prise en considération la modification effective des outputs que permettent les investissements réalisés grâce aux mesures de PIR: seule la part des nouveaux capitaux fixes réellement active permettra une augmentation du chiffre d'affaires, la création de nouvelles places de travail et l'amélioration des capacités concurrentielles. C'est par ailleurs de cette même part que dépendra l'effet revenu induit.

3.3 EFFET REVENU INDUIT, OU SECONDAIRE²⁾

a) Effet direct

A plus long terme, l'utilisation de nouvelles capacités de production signifie accroissement du chiffre d'affaires, donc augmentation de la masse des salaires et des

1) H. NUPPNAU (1974) p. 241: "Die Wirkungen einer Ausgabenänderung - hier: eine zusätzliche Investition- auf das verfügbare Einkommen einer Region sind abhängig von der Grösse der Region und ihrer Industriestruktur, die zusammen das Ausmass der Abflüsse in andere Gebiete bestimmen. Diese Grössen beeinflussen nicht nur den Anteil der Investitionsausgaben, der in der Region Verbleibt und dort einkommenswirksam wird (Anstossgrösse), sondern auch die regionale Verteilung der Konsumausgaben, die die Höhe des regionalen Multiplikators stark beeinflusst".

2) Pour cette distinction classique entre effet primaire et effet secondaire, voir, par exemple, W. ALBERT (1972) p. 9.

profits privés. L'impact sur le revenu régional est ici fonction de l'accroissement de la valeur ajoutée par personne employée (productivité) et des perspectives de croissance des entreprises promues¹⁾; une PIR conséquente et offensive²⁾ procédera donc à une sélection des entreprises bénéficiaires et choisira de préférence:

- les firmes appartenant à des branches dynamiques,
- les industries motrices³⁾ et basiques (exportatrices),
- les entreprises poursuivant des efforts d'innovation et de diversification,
- les entreprises employant une main-d'oeuvre qualifiée.

b) Effet indirect (ou multiplicateur)

A. plus long terme, l'accroissement des profits entraînera une augmentation des investissements et une multiplication du revenu régional.

Un investissement en entraîne d'autres: dans la même firme tout d'abord, où des investissements de remplacement devront être réalisés à plus ou moins brève échéance; dans d'autres firmes ensuite, travaillant avec la première⁴⁾ ou profitant de l'intensification de l'activité industrielle dans la région.

Un problème de sélection des bénéficiaires se pose ici, si l'on veut promouvoir des entreprises qui s'intègrent au tissu industriel régional, et dont le développement

1) H. NUPPNAU (1974) p. 155; voir également Bulletin du Délégué aux questions conjoncturelles (mai 1976) p. 52.

2) A. DUMAIT (1978), p. 61.

3) Au sens de F. PERROUX (1955) et (1969)

4) L'estimation des effets d'entraînement dus à la sous-traitance distribuée par les firmes bénéficiaires est un aspect important du contrôle de l'incidence: la quantification de ces effets permet de mieux cerner les projets "entraînants" et de réaliser une meilleure affectation des moyens de la PIR.

agisse sur celui de l'ensemble de la région de par leurs relations avec d'autres établissements (clients, fournisseurs, sous-traitants, services divers) ¹⁾.

En outre, l'accroissement du nombre de postes de travail implique une amélioration du solde migratoire et, par là, du potentiel de croissance de la région concernée. Un autre phénomène multiplicateur provient de l'augmentation de la consommation induite par l'accroissement des salaires, puis de l'intensification des activités tertiaires liée à l'augmentation de la demande de biens de consommation ²⁾.

3.4 EFFETS EXTERNES

Nous avons déjà insisté, au premier chapitre de cette deuxième partie, sur la nécessité de prendre en considération les (dés)économies externes liées au processus de diffusion spatiale de la croissance. Pour l'appréciation du succès de la PIR, il doit être tenu compte en particulier des externalités dans la production: l'intensification de certaines activités agit à coup sûr sur les fonctions de production des autres entreprises de la région, et parfois sans compensation appropriée ³⁾.

L'effet net de ces interactions non compensées par les mécanismes du marché est généralement positif ⁴⁾, mais il ne faut

1) Voir la polémique au sujet du champ gazier de Lacq, "cathédrale dans le désert français" dont le siège est à Paris et qui, vu sa faible intégration au tissu industriel aquitain, n'a pas joué le rôle de pôle de croissance qui lui était imparti. Voir également J.-C. PERRIN (1974) pp. 35/36.

2) Voir tableau 4, schéma d'un modèle de développement régional intégrant les mesures de PIR.

3) C. JEANRENAUD (1975), pp. 23 ss.

4) Voir notre "effet multiplicateur" au chapitre précédent.

pas perdre de vue les cas où le développement de l'entreprise X entraîne à plus long terme, *ceteris paribus*, une régression de l'activité d'établissements concurrents¹⁾. De tels phénomènes d'éviction peuvent avoir lieu lorsqu'une nouvelle entreprise vient prendre une part du marché régional de l'emploi, une part d'un marché régional de matière première, ou lorsque cette entreprise offre un produit traditionnel sur un marché régional déjà saturé.

Cependant, d'une façon générale, l'accroissement de l'activité économique permet une meilleure utilisation des facteurs de production et limite l'assainissement passif²⁾ des régions de programme. On obtient ainsi une meilleure rentabilisation des infrastructures et une réduction de leur coût pour chaque contribuable.

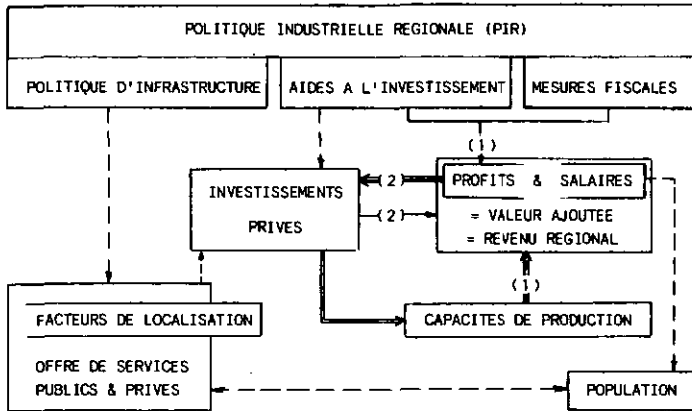
Un transfert d'activités nouvelles des régions urbaines vers les régions périphériques limite également les coûts liés à la densité d'occupation de l'espace dans les grandes agglomérations et permet finalement aux régions urbaines comme aux régions de programme de se rapprocher de l'optimum social que nous avons évoqué plus haut³⁾.

1) W. ALBERT (1972), p. 9 ainsi que C. JEANRENAUD et D. MEYER (1981) pp. 8 ss.

2) Voir chapitre 1.1 de cette IIème partie.

3) IIème partie, chapitre 1.3.

Tableau 4 : Schéma d'un modèle de développement régional intégrant les effets des mesures de PIR



Légende :

- Effet-revenu primaire
- (1) direct
- (2) indirect
- ⇒ Augmentation des capacités de production
- ⇒ Effet-revenu induit
- (1) direct
- (2) indirect
- - -> Autres interactions

4 LES METHODES DE CONTROLE DE L'INCIDENCE

Comme nous l'avons exposé plus haut, un contrôle de l'incidence doit intervenir à plusieurs reprises dans le processus de la PIR¹⁾

Premièrement, un **contrôle "ex ante"** précède la réalisation des programmes régionaux; il est destiné dans une première phase à permettre le choix des instruments, puis à adapter ceux-ci à la fois aux moyens disponibles (objectifs d'efficience) et aux objectifs assignés à la PIR (objectif d'efficacité), en fonction de l'évolution conjoncturelle et structurelle prévue dans chaque région.

En second lieu, un **contrôle "ex post"** juge de l'incidence des programmes sur la base des résultats effectivement observés; on distinguera alors également le contrôle de l'efficience des moyens mis en oeuvre du contrôle de l'efficacité lié à la réalisation des objectifs opérationnels de la PIR.

Concernant l'approche retenue pour ces différents contrôles, elle peut être **micro- ou macroéconomique**. Vu la difficulté d'isoler, au travers de l'analyse dynamique d'agrégats macroéconomiques tels que l'emploi ou le PIB régional, l'impact des différentes mesures²⁾, il nous paraît plus pertinent de procéder à une étude microéconomique de l'incidence des instruments de PIR sur le comportement d'investissement et de localisation des entreprises.

1) Cf. notre tableau 3, à la fin du chapitre 2.8; voir également H. WOLFF (1975), pp. 21 ss.

2) "The main difficulty in any estimation of the effects of regional policy lies in isolating them from the effect of other components of government policy" P.G. HARE (1977) p. 3. Voir également B. MOORE & J. RHODES (1977) p. 29, H. d'ORVILLE (1979) chap. I/9 et G. FISCHER (1979) p. 493. De surcroît, le développement différencié des cycles conjoncturels dans des régions à structures sectorielles variables peut fausser des conclusions basées uniquement sur l'évolution de variables macroéconomiques (cf. J. WULF (1976) p. 194).

4.1 CONTRÔLE EX ANTE

Un contrôle a posteriori des programmes arrivés à leur terme ne suffit pas à l'optimisation d'un nouveau plan de PIR. Les expériences du passé doivent être complétées et adaptées à l'évolution structurelle et conjoncturelle des données de la politique régionale; cette démarche requiert une estimation a priori de l'incidence des programmes régionaux en voie d'élaboration.

Le contrôle ex ante s'appuie donc sur l'analyse prospective et sur l'évaluation des possibilités de développement de chaque région¹⁾ réalisées dans le cadre des études économiques régionales²⁾; il tient compte également des études purement théoriques traitant de l'impact des instruments de PIR sur les résultats et la stratégie des entreprises³⁾.

4.1.1 Evaluation de l'incidence et choix des instruments

La première phase du contrôle ex ante consiste en l'évaluation, sur un plan microéconomique, de l'incidence des instruments envisagés. Cette démarche s'inscrit donc, dans le cadre des étapes de la PIR (voir chapitre 2), avant le choix des instruments et des variables d'action.

Afin de choisir les meilleurs instruments et de permettre l'affectation optimale des ressources (moyens alloués à la PIR), il est tout d'abord nécessaire d'estimer à priori l'efficacité, c'est-à-dire le rendement, ou rapport output/input⁴⁾ des divers instruments. Si l'on prend l'exemple d'un programme de promotion de l'investissement industriel, l'instrument (subside, prise en charge d'intérêts, etc.)

1) H. d'ORVILLE (1979), pp. 198 ss.

2) Cf. troisième étape de la PIR, chapitre 2.3.

3) Voir, par exemple, concernant l'impact théorique de l'amortissement accéléré, le célèbre article de E.D. DOMAR (1957), pp. 195 à 222.

4) L. LERETAILLE (1972), p. 56.

le plus efficient permettra la réalisation du nouvel investissement (variable d'action) aux moindres frais¹⁾ : "Schliesslich muss bei einer rationalen Planung die Entscheidung zugunsten derjenigen Instrumenten fallen, von denen aufgrund von Vorüberlegungen erwartet wird, dass mit ihnen die Ziele am "ökonomiksten", dass heisst mit der günstigsten Kosten-Ertrag-Relation, erreicht werden können".²⁾

Le problème majeur d'une telle évaluation de l'efficience réside en l'analyse théorique et pratique des effets de chaque instrument sur le comportement des entrepreneurs³⁾. Une approche microéconomique, une étude des facteurs et stratégies de localisation des divers types d'entreprises basée sur une enquête, peut être très utile dans le cadre d'une telle analyse⁴⁾.

Dans un deuxième temps, le contrôle microéconomique ex ante doit permettre de préciser les variables d'action de la PIR. Pour revenir à l'exemple d'un programme de promotion de l'investissement, cette seconde démarche doit aboutir à la sélection, parmi les divers types d'investissements, de ceux qui auront sur les objectifs opérationnels de la PIR (revenu et emploi régionaux par exemple) les effets les plus positifs. On parle à ce propos d'une maximisation de l'efficacité⁵⁾ (rapport objectif/output) des mesures de PIR. Un tel souci d'efficacité a par exemple amené en Suisse à une limitation du champ d'application de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont

1) H. d'ORVILLE (1979) pp. 219/220; Chr. BECKER (1971) compare entre régions les moyens investis par place de travail et parle à ce propos de "Raumwirksamkeit" (p. 25).

2) J. WULF (1976) p. 188.

3) K. TOEPFER (1969), p. 77 et E. D. DOMAR (1957), p. 212.

4) Voir par exemple, H. ZIMMERMANN (1972), pp. 379 ss., D. FUERST & K. ZIMMERMANN (1972), pp. 203 ss., A. NYDEGGER (1974) pp. 49 ss. et U. FREUND & G. ZABEL (1978) pp. 99 ss.

5) L. LERETAILE (1972), p. 57.

l'économie est menacée¹⁾ aux projets d'innovation et de diversification.

Dans son discours sur l'efficacité des mesures de politique économique régionale, J. Paelink relève une remarque très pertinente de A. Lindbeck à propos de la politique de localisation:

"It is not enough to find localities with favorable natural facilities and thus good development potential. It is also necessary to subsidise the right industries and to find the "right" entrepreneur"²⁾; "le problème de l'efficacité et de la sélectivité des mesures de politique économique régionale est ainsi posé"³⁾.

4.1.2 Contrôle ex ante et élaboration des programmes de développement

Lors de l'élaboration des programmes régionaux, les responsables disposent d'instruments et de moyens bien définis, adoptés par les autorités politiques lors des deux étapes précédentes de la PIR⁴⁾. A ce stade, optimiser l'effort de politique régionale signifie donc maximiser l'incidence (efficacité + efficacité) des instruments à mettre en oeuvre, étant donné une contrainte budgétaire limitant les ressources globales. Au plan macroéconomique, ceci implique une distribution optimale de ces ressources dans le temps et entre chacune des régions⁵⁾, au travers des divers instruments à disposition.

1) AF du 6 octobre 1978, (RS 951.93), article 3.

2) A. LINDBECK cité par J. PAELINK (cf. note 3)).

3) J. PAELINK, in Association de Science régionale de Langue Française (1967), p. 46. Concernant la nécessité d'une sélection des branches et types d'entreprises à promouvoir, cf. également J. WULF (1976) p. 198, E. RECKER (1976) p. 828, H. WOLFF (1975) p. 72 et Chr. BECKER (1971), p. 25.

4) Voir notre tableau 3, fin du chapitre 2.8.

5) Pour autant que la distribution interrégionale des moyens financiers ne soit pas fixée par les autorités politiques.

Il s'agit tout d'abord, par un calcul d'efficacité, de maximiser l'évolution quantitative et qualitative des variables d'action; on dresse pour ce faire un bilan actualisé des coûts (moyens à mettre en oeuvre) et bénéfices¹⁾ (modification des variables d'action) prévus pour la durée de chaque programme. Pour ce qui est de l'aide à l'investissement, on tente par là de maximiser la somme des nouveaux investissements réalisés grâce aux mesures de promotion.

Il est important de tenir compte ici de l'ensemble des effets de chaque mesure, y compris les effets à plus long terme (cf. chapitre 3.1).

En passant à une analyse coûts-avantages²⁾, il est possible d'estimer l'efficacité, c'est-à-dire l'impact de ces investissements sur les objectifs opérationnels de la PIR. On cherche alors, par une sélection judicieuse des investissements (respectivement de toute autre variable d'action de la politique régionale), à maximiser l'efficacité de chaque programme; celle-ci se mesure par le degré de réalisation des objectifs opérationnels, en particulier l'emploi et le revenu des régions concernées, par rapport au volume d'investissement devant résulter des mesures de PIR.

4.2 CONTRÔLE EX POST

Le second contrôle intégré ou processus de PIR correspond à la phase de contrôle proprement dite des procédures de rationalisation des choix budgétaires (RCB) ou de PPBS. Faisant suite à l'étape de réalisation des programmes régionaux, le contrôle ex post constate l'impact des mesures à partir non plus de prévisions, mais de résultats effectivement enregistrés.

1) L. H. KLAASSEN (1965) définit également l'efficacité d'un projet comme étant sa rentabilité ou ratio coûts/bénéfices (pp. 69/70).

2) L. LERETAILLE (1972), p. 7.

trés. On continue néanmoins à parler d'évaluation ou d'estimation de l'incidence, car aucune méthode ne permet d'isoler¹⁾ et de quantifier de façon péremptoire les effets d'une mesure de PIR.

Le rôle de ce contrôle est de corriger la planification pluriannuelle, au vu des résultats observés chaque année²⁾. Corriger peut signifier adapter les objectifs, les instruments, les variables d'action ou les moyens engagés dans chacune des régions de programme, voire remettre en question la délimitation de ces dernières. Ce feed-back³⁾ est une étape essentielle en vue d'optimiser le processus de la PIR.

Après un contrôle formel de réalisation des projets promus⁴⁾, les deux composantes principales de cette évaluation de l'incidence sont à nouveau les contrôles d'efficacité et d'efficacités. A l'instar de H. M. Börling⁵⁾, nous pensons qu'il est préférable de faire une distinction nette entre les effets de la PIR sur ses variables d'action et l'impact final sur ses objectifs opérationnels⁶⁾.

MERTENS, RHYNER & KUEHL⁷⁾ distinguent également la comparaison coûts-bénéfices (Effizienzanalyse) et la mesure du

1) Voir au début de notre chapitre 4.

2) H. WOLFF (1975) p. 18.

3) En allemand: "Rückkopplung"; voir par exemple J. WULF (1976), p. 188, E. RECKER (1978) p. 44 ou MERTENS, RHYNER & KUEHL (1981) p. 221.

4) Cf. chapitre 4.2.1.

5) H. M. BOELTING (1976) p. 147: "Der Erfolg bestand darin, dass es ihr gelungen ist, zusätzliche private Investitionen in den begünstigten Gebieten anzuregen. Ob diese verstärkte Investitionstätigkeit auch zu einer verbesserten Erfüllung der regionalpolitischen Ziele, z. B. zu einer Erhöhung des Einkommens in den Problemgebieten, geführt hat, kann daraus noch nicht abgeleitet werden."

6) R. THOSS (OCDE 1977) pp. 109-113, distingue les "effets directs" des instruments sur l'investissement régional de leurs "effets indirects" - qui se confondent avec les effets directs des investissements - sur les capacités de production et le revenu régional. Voir également FOLMER & BARKEMA (1982) pp. 7 ss.

7) MERTENS, RHYNER & KUEHL (1981), p. 211.

degré de réalisation des objectifs (Wirksamkeitsanalyse) dans le cadre de leur analyse de l'incidence (Wirkungsanalyse) de la politique de l'emploi en RFA. D'un auteur à l'autre, la terminologie ne couvre cependant pas toujours les mêmes notions et genres d'analyse.

Pour ce qui est du choix des méthodes, il est indispensable de s'entendre au plan national, mais l'application des méthodes adoptées peut être menée à bien par chacune des régions. Une bonne coordination est nécessaire afin de passer ensuite à un contrôle macroéconomique comparant les résultats sur l'ensemble des régions.

4.2.1 Contrôle de réalisation des programmes régionaux

Tout d'abord, il est à relever que les textes législatifs réglant la PIR peuvent faire l'objet d'interprétations quelque peu différentes de la part des diverses autorités régionales. Si aucun organe coordinateur n'effectue un contrôle au plan national pendant la réalisation des programmes, un premier contrôle ex post doit déterminer dans quelle mesure les procédures engagées dans chaque région respectent les normes admises.

Toutefois, pour l'essentiel, le contrôle de réalisation des programmes régionaux est destiné à vérifier si les projets d'investissements prévus ont effectivement été réalisés, et si les parties contractantes - en ce qui concerne notre travail: l'Etat et les entreprises industrielles - ont réellement et complètement satisfait à leurs engagements. Ceci implique premièrement un ¹⁾contrôle de l'utilisation des moyens; contrôle microéconomique tout d'abord, afin de mesurer l'emploi effectif par les investisseurs de l'aide financière qui leur a été accordée; contrôle macroéconomique

1) H. WOLFF (1975), p. 70, H. d'ORVILLE (1979), pp. 213 ss. et J. WOLF (1976), p. 189.

ensuite, vérifiant l'utilisation des moyens disponibles dans chaque région, par types d'investissement et par branche économique.

L'identification des causes des variations dans l'utilisation des moyens de PIR d'une région à l'autre nécessite en outre une analyse microéconomique, sous la forme d'une enquête auprès des entreprises. Le problème est le même pour estimer la part des moyens mis en oeuvre qui quittent immédiatement une région, par le biais d'achats dans les centres étant à même de fournir les biens d'investissement nécessaires à la réalisation des projets promus²⁾. Une méthode inductive s'impose dans les deux cas, car seuls les investisseurs qui bénéficient de l'aide peuvent fournir aux autorités les renseignements nécessaires, à savoir dans le premier cas les motifs du choix de leur localisation et, dans le second, la valeur des biens d'équipement importés d'autres régions ou de l'étranger.

Mis à part ce contrôle d'utilisation des moyens, le contrôle de réalisation des programmes régionaux se limite à une vérification administrative²⁾ de la part des autorités régionales à l'égard des projets d'investissements promus, vérification qui porte en particulier sur les montants investis et la conformité de leur affectation, le volume et la part de l'aide de l'Etat³⁾ et des fonds propres dans le total des capitaux engagés, ou encore l'importance quantitative et qualitative des places de travail créées ou assurées.

En fait, il s'agit ici de rassembler l'information nécessaire aux contrôles de l'efficience et de l'efficacité, et de

1) H. d'ORVILLE (1979), pp. 214 et 215, ainsi que notre chapitre 3.1, point b).

2) En allemand: "administrative Nachprüfung" (cf. douzième plan-cadre GA (1983) p. 18).

3) H. WOLFF (1975), p. 70.

constater dans quelle mesure les projets ont été menés à bien selon les plans.

Précisons finalement que le contrôle de réalisation des programmes régionaux n'autorise un "feed-back", un réajustement des conditions d'application des instruments de PIR, que si les causes des écarts par rapport aux prévisions peuvent être dégagées. Ceci exige une étude du comportement des entreprises, donc un contrôle microéconomique de réalisation des programmes régionaux par le biais d'une enquête auprès de bénéficiaires.

4.2.2 Contrôle de l'incidence: le choix des indicateurs

La littérature économique traitant de l'incidence de la PIR fait mention d'un grand nombre d'indicateurs, de formes diverses, destinés à évaluer l'impact des différentes mesures sur le développement économique des régions de programmes. Afin d'opérer une sélection adéquate parmi ces indicateurs, il faut prendre en considération l'instrument et les variables d'action à étudier ainsi que le contexte économique national et régional. Toutefois, certains critères de validité de ces indicateurs peuvent être énoncés sur un plan général¹⁾ :

- La **représentativité/expressivité**: l'indicateur doit être conforme, de par son contenu significatif, au concept à évoquer, ce afin d'éviter toute ambiguïté lors de l'interprétation des résultats.
- La **fiabilité**: l'indicateur doit invariablement, au gré des conditions spécifiques de son application et des

1) Pour plus de détails à ce propos, voir F. WOLF (1975), H. WOLFF (1975) pp. 77 ss., J. WOLF (1976) p. 191, H.-P. GATZWEILER (1978) pp. 695 à 703, H. d'ORVILLE (1979) pp. 225 ss. et G. FISCHER (1979) p. 492.

irrégularités de l'évolution économique, refléter de façon fidèle la réalité à observer. Il doit de plus permettre des comparaisons intertemporelles et interrégionales¹⁾.

- **L'opérationalité/acceptabilité:** le matériel statistique nécessaire à la quantification de l'indicateur doit être disponible et sûr; le problème se pose ici aussi bien pour les statistiques officielles que pour les renseignements relatifs au comportement et à la stratégie des entreprises pouvant être obtenus dans le cadre d'une enquête. Si l'on s'adresse directement aux entreprises bénéficiaires, l'échantillon doit être représentatif, ce qui sous-entend un taux de réponses minimum qu'il n'est pas toujours facile à atteindre lorsque les questions portent sur le mode de financement d'un projet, son impact réel sur l'emploi et le chiffre d'affaires, etc. Pour ensuite avoir la faveur des économistes et des politiciens, un indicateur doit occasionner un minimum de frais, pour un maximum de renseignements et d'enseignements fournis.

4.2.3 Contrôle de l'efficacité des moyens mis en oeuvre

Le rôle de ce contrôle est de permettre de planifier pour la période suivante un volume optimum de moyens destinés à l'effort de PIR dans chaque région et de revoir le choix et les modalités d'application des instruments de cette politique²⁾.

La définition de l'efficacité demeure celle que nous avons adoptée pour l'analyse ex ante³⁾, mais l'approche de ce concept est basée ici sur l'observation ex post des coûts et

1) H.-P. GATZWEILER (1978) p. 700.

2) JENTZSCH & PFEIFFER (1976) p. 77.

3) Cf. chapitre 4.1: efficacité = rendement, ou rapport output/input. L'ensemble des relations entre l'aide accordée et les investissements réalisés relève du contrôle de l'efficacité.

de l'évolution des variables d'action. En pratique, la maximisation de l'efficacité peut s'exprimer sous deux formes:

- (a) minimiser le coût de la promotion d'une unité d'investissement supplémentaire,
- (b) maximiser l'augmentation de la variable d'action (investissement) par unité de moyen mis en oeuvre.

Bien que le rôle que nous avons attribué à ce contrôle ex post reflète un souci d'efficacité macroéconomique, il est nécessaire, quelle que soit la formule d'optimisation retenue, de procéder successivement à une analyse micro puis macroéconomique. La première afin d'explicitier dans chaque région le coût de promotion des différents projets, la seconde afin d'établir un bilan coûts-bénéfices au plan régional puis sur l'ensemble des régions de programme.

Comme nous l'avons déjà relevé, le problème majeur d'une évaluation de l'incidence consiste à retrouver ex post quel eût été le développement de telle région en l'absence de PIR (Status quo-Prognose¹⁾), puis d'isoler l'impact des divers instruments²⁾.

Afin d'estimer l'efficacité des mesures mises en oeuvre, il est toutefois indispensable de connaître puis de comparer

- 1) l'évolution réelle qu'a connue la variable d'action,
- 2) l'évolution qu'eût connue cette variable si aucune mesure n'avait été prise.

Selon nous, une approche macroéconomique des agrégats concernés ne peut apporter une réponse précise à cette question, vu l'importance des facteurs d'influence non saisissables

1) G. FISCHER (1979) pp. 487 ss. ou B. MOORE & J. RHODES (1973) p. 87 et (OCDE 1977), p. 23.

2) Cf. début de notre chapitre 4.

dans le cadre d'une telle analyse. Ces facteurs sont particulièrement nombreux pour un agrégat tel que l'investissement industriel¹⁾, d'où la nécessité, selon nous, d'une analyse microéconomique mesurant selon une méthode inductive l'apport des projets subventionnés dans chacune des régions.

Parmi les auteurs qui adoptent la formule (a) de minimisation des coûts par unité d'investissement induite, H. d'ORVILLE utilise une telle approche désagrégée, puisqu'il propose de minimiser²⁾ le montant des moyens alloués par place de travail créée, et de la comparer au coût d'opportunité qu'impliquerait le maintien du revenu d'un nombre équivalent de chômeurs. Toutefois, en utilisant le critère de l'emploi, cet auteur évalue l'incidence de chaque projet d'investissement de façon globale, sans distinguer son efficience de son efficacité.

Nous préférons donc la méthode d'optimisation proposée par JENTZSCH & PFEIFFER, qui consiste à minimiser les moyens engagés, pour une amélioration structurelle donnée³⁾. Pour autant que cette dernière corresponde, dans le cadre des mesures qui nous occupent, à la réalisation de nouveaux investissements, cette méthode permet de juger de façon distincte l'efficience de chaque instrument.

Finalement, à l'instar de H. WOLFF⁴⁾, nous retiendrons comme premier indicateur le montant des moyens alloués par projet d'investissement (pondéré suivant l'importance du projet), ainsi que la part de ce montant dans le volume total investi. Sur la base des résultats enregistrés cas par cas, il est toujours possible d'agréger et de calculer l'efficience au niveau de chaque région, chaque branche, chaque type d'investissement, etc.

1) Cf. tableau 4 : Schéma d'un modèle de développement régional intégrant les effets des mesures de PIR.

2) H. d'ORVILLE (1979), p. 220.

3) JENTZSCH & PFEIFFER (1976), p. 77.

4) H. WOLFF (1975), p. 70.

La deuxième formule d'optimisation que nous avons énoncée (b), à savoir la maximisation de l'accroissement de la variable d'action par unité de moyen engagée, correspond souvent mieux à la réalité d'une politique d'intervention étatique: en pratique, les responsables de la réalisation d'un programme de PIR disposent d'un volume de moyens limités, budgétisé par les autorités politiques; il est donc plus réaliste de considérer des moyens donnés puis, sur cette base, de maximiser l'impact de leur mise en oeuvre sur le tissu industriel régional.

Dans cette optique, H.-J. KLEIN mesure l'efficience grâce à un multiplicateur d'investissement qu'il calcule ex post par le rapport des investissements promus aux moyens mis en oeuvre à cette fin¹⁾. Cet auteur évalue au préalable l'équivalent-subvention²⁾ de chacune des aides accordées, en fonction de leur effet sur la rentabilité des entreprises.

Se pose alors le problème de l'échelonnement dans le temps du processus d'investissement, dès l'acceptation du dossier et jusqu'à réalisation complète du projet. L'estimation des effets de la PIR requiert une appréhension précise du déroulement de ces opérations. KLEIN propose ici deux solutions. La première s'appuie sur un modèle mathématique simple, qui n'utilise comme information, pour chaque entreprise bénéficiaire, que l'époque à laquelle démarre le projet d'investissement, et celle à laquelle il se termine³⁾. La seconde méthode est plus fastidieuse mais également plus précise, puisqu'elle consiste à recenser par période le volume d'investissement réalisé par chaque bénéficiaire (analyse micro-économique) puis, par agrégation, de retracer pour chaque région le déroulement chronologique du processus d'investissement. Sur un plan macroéconomique, il est dès lors

1) H.-J. KLEIN (1972), p. 79.

2) H.-J. KLEIN (1972), annexe I pp. 182 ss.; voir également A. LE PORS & J. PRUNET (1975), pp. 23 à 37.

3) H.-J. KLEIN (1972), pp. 80 à 84.

possible de comparer cette évolution des investissements promus à celle du montant total investi dans chacune des régions.

Dans le même esprit de maximisation de l'impact d'une PIR dont les moyens sont donnés, H.M. BOELTING raisonne "à la marge" et mesure l'efficience des incitations financières à investir par le biais d'un Wirkungskoeffizient, qu'il définit comme étant la progression des investissements (I) liée à une amplification de l'aide financière allouée (A) d'une unité¹⁾ :

$$\frac{\Delta I}{\Delta A} \quad \text{Avec} \quad \Delta A = 1$$

Sur la base de quatre fonctions d'investissement (faisant intervenir des variables telles que le stock de capital, le chiffre d'affaires de l'industrie, les équivalents-subsidations, les taux d'émission des obligations et de croissance du PNB, le potentiel du marché régional, la part de l'emploi dans le secteur primaire, le taux de salaire dans l'industrie, la densité de population et le taux d'imposition²⁾) dont il estime chacun des paramètres, BOELTING en arrive à la conclusion que, toutes choses restant égales par ailleurs, les moyens de PIR accordés n'entraînent une amélioration finale de la fonction régionale d'investissement que de très peu supérieure au montant total de l'aide allouée. La période observée n'est toutefois que de trois années, et BOELTING souligne plus loin la nécessité d'une analyse à plus long terme:

"Eine befriedigende Antwort auf die Frage nach der Effizienz der finanziellen Investitionsanreize kann somit erst gegeben werden, wenn ein längerer Beobachtungszeitraum vorliegt".³⁾

1) H.-M. BOELTING (1976), p. 153; voir également R. THOMAS (1972), pp. 273 ss.

2) H.-M. BOELTING (1976) pp. 120/121.

3) Ibid. p. 155.

Mais, quoi qu'il en soit, cet auteur ne partage pas l'optimisme de H.-J. KLEIN, auquel il reproche de ne pas contrôler que les investissements réalisés le soient bien grâce aux moyens de PIR mis en oeuvre. Selon BOELTING, la seule manière de répondre à cette dernière question, et de mettre en oeuvre une PIR efficiente, est de construire une fonction d'investissement intégrant également les autres facteurs d'influence²⁾.

Pourtant, H.J. KLEIN s'est lui aussi penché sur la relation de cause à effet existant ou non entre la subvention accordée et le montant investi par les entreprises²⁾. Il compare pour ce faire 2 ratios:

- la part des investissements promus pendant une année (au cours de la réalisation d'un programme) relative à l'investissement régional moyen avant mise sur pied du programme (I promus/I moyen),
- la part des investissements totaux dans la région pendant cette année relative au même investissement moyen (I total/I moyen).

Ses calculs lui font conclure que dans le cas concret qui l'occupe, les investissements promus ne sont pas des investissements "normaux", mais bien des investissements "supplémentaires".

R. THOSS, pour sa part, estime que la politique régionale mise en oeuvre en Allemagne fédérale a très efficacement influencé la distribution régionale des investissements³⁾. Il s'inspire pourtant directement des travaux de BOELTING, qui arrivait à des conclusions moins catégoriques! THOSS

1) Possibilité de financement et taux d'intérêt, situation économique et marchés potentiels, salaires et marché de l'emploi, fiscalité, etc. (H.-M. BOELTING (1976) p. 156).

2) H.-J. KLEIN (1972) pp. 86 ss.

3) R. THOSS (OCDE 1977) p. 110.

mesure ce qu'il appelle l'effet direct des instruments¹⁾ sur les investissements (pour nous: l'efficience) par des coefficients d'impact. Comme BOELTING, cet auteur décrit l'impact des facteurs d'influence par le biais d'une fonction d'investissements, dont il propose une formulation simplifiée:

$$I_{\text{secteur privé}} = a_0 + a_1 I_{t-1} + a_2 CA_{t-1} + a_3 A_I + a_4 P$$

CA représente le total des ventes, A_I l'aide publique à l'investissement et P le potentiel d'achat du marché.

Dans le même esprit d'appréciation des investissements réalisés par unité de subvention accordée, E. RECKER calcule le montant des investissements induits en retranchant de l'accroissement de l'investissement régional total le montant des investissements prévisibles sans intervention étatique²⁾. Il retient ensuite comme indicateurs du succès de la PIR la part de ces investissements induits dans le total des investissements subventionnés ainsi que le ratio des investissements induits par unité de subvention accordée, en valeur ainsi qu'en pourcentage³⁾.

Après ces différentes formes de contrôle microéconomique, passons maintenant à un bilan plus global dans ce domaine de l'efficience des moyens mis en oeuvre. A l'échelle régionale comme à celle de la nation, l'analyse coûts-bénéfices représente l'instrument principal de ce genre de contrôle. Ce type d'approche est fréquemment adopté dans les modèles anglo-saxons. A l'instar de HARE⁴⁾, on peut envisager les coûts et bénéfices de l'un des principaux agents intéressés à savoir l'Etat, les entreprises ou les ménages; on peut

1) Voir notre chapitre 4.2.

2) E. RECKER (1976) pp. 821 ss. et (1977) pp. 100 ss. ainsi que notre chap. 4.2.4.3

3) E. RECKER (1976) p. 825, et (1977) pp. 151 ss.

4) P.-G. HARE (1977) pp. 12 ss.

également se placer au niveau de l'ensemble de la collectivité et parler de coûts et bénéfices sociaux (welfare analysis).

Concernant l'Etat, HARE propose d'évaluer le **coût budgétaire net par emploi créé**¹⁾; pour notre part, nous proposons auparavant un indicateur d'efficience en terme de **coût budgétaire net par franc investi** et ceci pour les différents types d'investissements promus. Pour estimer le **coût budgétaire net**, l'Etat calculera tout d'abord l'équivalent-subvention de l'aide, puis en déduira les bénéfices qui dérivent de la réalisation des projets promus, à savoir principalement les rentrées fiscales additionnelles ainsi que les diverses dépenses sociales éparquées (allocations de chômage en particulier)²⁾.

Par la suite, en terme d'efficacité, l'analyse s'étendra successivement aux entreprises (calcul de la variation nette du profit due à l'intervention étatique), aux ménages (évolution de leur revenu) et finalement à l'ensemble de la collectivité régionale (coûts-bénéfices nets pour les divers agents et (dés)économies externes)³⁾.

Nous terminerons ce chapitre par un aspect du contrôle de l'efficience qui représente également une introduction au contrôle de l'efficacité: l'analyse qualitative des investissements promus. En effet, si l'étude des mesures de PIR, des investissements (variable d'action) et des rapports qui les lient relève du contrôle de l'efficience, les rapports entre investissements promus et objectifs de la PIR concerne le contrôle de l'efficacité. Or, les particularités qualitatives d'un investissement⁴⁾ pourront influencer à la

1) P.-G. HARE (1977) p. 22. Cet indicateur relève du contrôle global de l'incidence (cf. chapitre 4.2.5).

2) Voir notre IIIe partie, chapitre 2.4.2.

3) Cf. chapitre 4.2.4

4) Nous nous limitons ici à l'analyse de l'investissement; il est bien clair que d'autres données, ayant trait par exemple aux produits fabriqués ou aux types d'emplois créés, sont tout aussi importantes mais relèvent uniquement du contrôle de l'efficacité.

fois l'efficience des moyens accordés et le degré de réalisation des objectifs visés. Parmi ces aspects qualitatifs, nous retiendrons en particulier:

a) le type d'entreprise:

- indigène ou étrangère
- établissement principal ou succursale
- entreprise indépendante ou filiale

b) le type d'investissement:

- création d'une nouvelle entreprise
- expansion
- déplacement
- rationalisation

c) le contenu technologique (innovation/diversification) de l'investissement

d) la branche concernée

e) la part des dépenses d'équipement demeurant dans la région.

- Le contrôle d'efficience par types d'investissements peut apporter des renseignements intéressants concernant l'évolution de la productivité, la sensibilité des activités promues vis-à-vis des cycles conjoncturels ou leur résistance face aux mutations structurelles de l'économie mondiale. La sélection des projets ne peut toutefois être envisagée sur la base de cette seule analyse, mais doit se justifier à partir des avantages régionaux escomptés (augmentation du revenu ou de l'emploi régional par exemple). Nous passons dès lors à une estimation de l'efficacité, qui exige une appréhension plus complète des entreprises bénéficiaires, des produits, des marchés et des emplois créés, puis de l'impact du développement des investissements au niveau de la région.

4.2.4 Contrôle de l'efficacité ex post

Cette deuxième phase du contrôle de l'incidence doit permettre d'éclairer les relations et implications entre les variables d'action (pour ce qui nous occupe: l'investissement du secteur secondaire) et les objectifs de la PIR.

Une typologie précise de ces objectifs est indispensable si l'on désire en maximiser le degré de réalisation¹⁾. On distinguera successivement:

- les objectifs globaux de la politique régionale;
- les objectifs centraux de la PIR;
- les objectifs opérationnels.

Lors de la description des diverses étapes de la PIR²⁾, nous avons souligné l'importance d'une définition claire et précise des objectifs lors de la première étape de tout processus de PIR. Nous avons d'autre part évoqué en première partie³⁾ l'exposé hétéroclite (au travers des nombreuses bases légales et autres textes officiels) des objectifs de la politique régionale suisse.

Si l'on veut estimer l'efficacité d'un programme d'aide régionale à l'industrie et que l'on définit cette efficacité comme un rapport objectifs/outputs⁴⁾, il est toutefois indispensable de définir puis de quantifier les buts de ce programme; un effort de clarté particulier doit être réservé aux objectifs opérationnels, puisque c'est par le biais des variables choisies à ce niveau que sera mesuré l'impact d'un programme sur le développement régional.

Les objectifs et leur définition relevant à la fois des

1) E. RECKER (1978) p. 45

2) Chap. 2 de cette deuxième partie.

3) Ière partie, chap. 1.2.

4) IIème partie, chap. 4.1.1.

Tableau 5: Récapitulation des objectifs opérationnels de la PIR

A. Population et emploi

1. Limitation de l'assainissement passif des régions (par émigration de la population active)
2. Maintien ou augmentation de l'emploi industriel et de la part régionale dans l'ensemble national.
3. Amélioration qualitative de l'emploi.
4. Réduction de la dépendance interne des régions¹⁾:
 - diversification de l'emploi (structure par branches);
 - augmentation de la part des emplois dans les branches dynamiques;
 - meilleure répartition de l'emploi selon la taille des entreprises²⁾;
 - limitation de la part des emplois dans les branches fortement dépendantes des cycles conjoncturels (construction en particulier)³⁾;
 - harmonisation entre offre et demande sur le marché régional de l'emploi;
5. Réduction de la dépendance externe des régions⁴⁾:
 - répartition judicieuse de l'emploi entre entreprises régionales et "suprarégionales"⁵⁾;

B. Revenu

- Maintien ou accroissement du revenu régional et de sa part dans l'ensemble national (réduction des disparités régionales de revenu). Ceci implique par exemple:
 - maximisation de l'incidence régionale concernant les dépenses d'équipement liées au nouvel investissement,
 - multiplication du revenu régional grâce à la sous-traitance et aux liaisons interindustrielles,
 - minimisation des phénomènes d'éviction.
- Maintien ou accroissement du revenu régional par habitant.
 - Hausse de la valeur ajoutée créée dans la région:
 - augmentation du cash flow et, par là, des possibilités d'investissement et de croissance,
 - augmentation des salaires et traitements.

C. Potentiel économique

- Accroissement des capacités de production avec priorité aux branches et produits en croissance.
- Stimulation de l'innovation et de la diversification.
- Utilisation optimale des facteurs de production⁶⁾, du potentiel régional en matière de savoir-faire, de main-d'oeuvre et de matières premières.
- Promotion des activités basiques.
- Amélioration des possibilités de financement des entreprises (PME en particulier) régionales.

1) Cf. P. CORBAT (1979), chap. 2.1, 2.2 et 5.2

2) Ibid, chap. 5.2.3.

3) Voir l'objectif de stabilisation de la PIR allemande, Ière partie, chapitre 2.2.2.

4) Cf. P. CORBAT (1979), chap. 2.3 et 5.3.

5) Voir l'objectif de stabilisation de la PIR allemande, Ière partie, chapitre 2.2.2.

6) Objectif de croissance; voir également H. W. RICHARDSON (1973) chap. 8.

sphères politiques et économiques, il ne nous appartient pas d'en refaire la typologie ou d'avancer des priorités. Toutefois, afin de faciliter l'exposé des méthodes de mesure d'efficacité, nous proposons dans le tableau ci-dessous un éventail d'objectifs opérationnels parmi lesquels une sélection pourra être faite suivant des critères politiques ou économiques¹⁾.

Suite à cette première étape de définition des "normes" de la PIR, on aura procédé à l'exposé de la situation économique des diverses régions de programme au temps t_2 . Lors de l'élaboration des programmes de développement, on aura ensuite déterminé la situation souhaitée²⁾ après réalisation de ces programmes (au temps t_2). Ces deux données sont comparables au bilan initial et au budget en termes de comptabilité. Lors de l'étape du contrôle de l'efficacité, on établira ensuite le bilan final en constatant la situation effective de chaque région au temps t_2 .

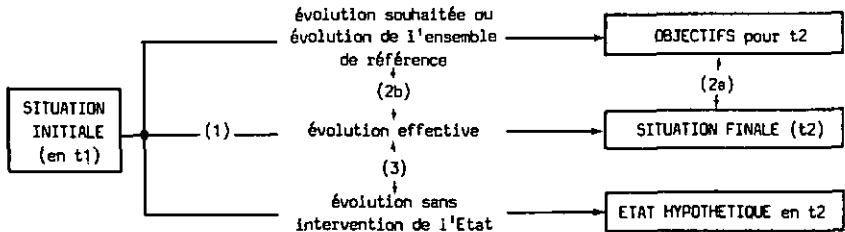
En complément à cette approche classique, on estimera la situation hypothétique au temps t_2 en l'absence de toute mesure de PIR³⁾.

1) Voir notre chapitre 4.2.2 sur les critères de choix des indicateurs d'incidence.

2) "Soll-Werte"; voir JENTZSCH & PFEIFFER (1976), qui comparent objectifs et situation réelle par un "Soll-Ist Vergleich".

3) "Status quo Prognose" en allemand, analyse du "Trend" dans la théorie anglosaxonne (cf. chap. 4.2.3).

Tableau 6: Champ d'application du contrôle ex post de l'efficacité



- Légende: (1) Analyse de l'évolution effective (cf. chap. 4.2.4.1)
 (2) Analyse comparative objectifs - situation et évolution réelle (cf. chap. 4.2.4.2)
 a) Comparaison objectifs - situation réelle
 b) Comparaison des évolutions souhaitées et réelles
 (3) Analyse de l'inflexion par rapport au trend (cf. chap. 4.2.4.3)

Ces quatre situations sont exprimées en termes de variables-objectifs. Toute forme de contrôle ex post de l'efficacité se base sur deux, voire trois de ces données.

Avant d'exposer les différentes formes de contrôle, trois distinctions importantes doivent être faites concernant les effets d'un programme de PIR:

- a) Le bilan et les résultats du contrôle dépendent beaucoup du terme choisi: les analyses de courte, puis de moyenne et de longue période révèlent successivement les effets-revenu primaires, les effets sur les capacités de production et les effets-revenu induits (effets sur la valeur ajoutée et effets multiplicateurs)¹⁾. Il est donc

1) Cf. chap. 3. de notre IIème partie.

très important de suivre le déroulement chronologique des investissements promus¹⁾.

- b) De nombreux praticiens et auteurs²⁾ constatent des réactions fort différentes, suivant qu'il s'agisse d'entreprises déjà existantes ou de nouvelles implantations. Cette distinction, déjà pertinente lors de l'estimation de l'efficience, est également très intéressante en matière de contrôle d'efficacité, pour ce qui touche au problème de la dépendance externe des régions en particulier.
- c) Une troisième distinction est faite dans le cadre de la démarche d'évaluation de l'efficacité entre contrôle micro- et macroéconomique.

Le contrôle micro-économique tout d'abord, peut prendre deux formes:

- l'analyse du dossier des entreprises bénéficiaires permet une première approche des quatre situations exposées dans le tableau
- une enquête auprès de ces entreprises peut ensuite préciser le déroulement effectif des investissements ainsi que l'impact de ces derniers sur la production, l'emploi, les salaires et les profits ou d'autres données liées directement aux variables-objectifs adoptées au plan régional ou national.

Le contrôle macroéconomique est basé quant à lui sur les statistiques disponibles auprès des communes, des cantons et de la Confédération. Ces données peuvent être complétées par l'agrégation des informations concernant les bénéficiaires de l'aide ou par une enquête auprès de ces

1) Voir par exemple G. FISCHER (1979) pp. 494 à 496.

2) GRELET ET THELOT (1977) p. 24; MOORE et RHODES (1977) pp. 68 ss.

- entreprises, voire de l'ensemble du secteur industriel régional.

Sur la base du tableau 6, nous allons maintenant exposer quelques méthodes de contrôle de l'efficacité.

4.2.4.1 Analyse de l'évolution effective

Les premières méthodes envisageables partent des données à la fois les plus simples et les moins discutables, à savoir celles ayant trait à l'état de chaque région avant et après réalisation du programme de PIR¹⁾.

En pratique, comme nous l'avons souligné plus haut, il est judicieux de situer en premier lieu l'évolution des firmes concernées entre t_1 et t_2 (contrôle microéconomique) si l'on tient à isoler l'impact des seules mesures de PIR. On estimera ainsi l'apport spécifique des bénéficiaires de l'aide à l'évolution macroéconomique des variables-objectifs retenues²⁾. Les méthodes que nous allons exposer sont parfois purement macroéconomiques, mais peuvent pour la plupart être intégrées à des analyses tant micro- que macroéconomiques.

La méthode la plus simple consiste à estimer l'évolution effective sur la base des indicateurs les plus pertinents.

En RFA, par exemple, on a retenu 2 indicateurs relatifs au marché du travail (quotient de réserve de main-d'oeuvre et taux de chômage), 2 indicateurs de revenu (salaires et traitements par personnes actives et PIB régional par tête) ainsi qu'un indicateur d'infrastructure³⁾.

1) Concernant la description de ces méthodes, voir également FOLMER et BARKEMA (1982), pp. 10 ss.

2) "Wirkungskontrolle" selon E. RECKER (1978) p. 45.

3) Voir chapitre 2.3.

Pour ce qui concerne le revenu, nous ne disposons pas en Suisse de statistiques annuelles des PIB régionaux aux prix du marché (par personne employée) qui permettent une analyse de la productivité¹⁾. Nous ne disposons que de la répartition du revenu national par canton calculée par l'UBS²⁾. Mais là encore, seuls le Jura et Neuchâtel constituent pour l'ensemble de chaque canton une région de programme (au sens de l'Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 6.10.1978); il n'est donc guère possible d'estimer l'efficacité de façon macroéconomique par le biais d'indicateurs de revenu.

Par contre, une enquête auprès des entreprises qui ont bénéficié de l'aide publique (contrôle microéconomique) permet d'estimer la valeur ajoutée créée grâce à l'accroissement de l'activité économique régionale, tant au sein même de ces entreprises qu'auprès de leurs sous-traitants et autres fournisseurs régionaux de biens et services.

Concernant la dotation des mêmes régions en **infrastructures**, aucun indicateur global n'a encore été calculé. Les instruments spécifiques d'aide à l'industrie n'ont pas de rapport direct avec l'infrastructure destinée aux entreprises, mais il est important, en vue de cerner l'impact de ces instruments spécifiques, d'évaluer les effets de toute amélioration des infrastructures sur le produit régional³⁾.

Sur le thème de l'**emploi industriel**, nous disposons en Suisse des effectifs par commune. Moyennant un traitement informatique adéquat, il est donc possible de comparer l'évo-

1) E. RECKER (1977) p. 31.

2) Pour les chiffres de 1980, voir les notices économiques de l'UBS de novembre 1981. Il est à relever que les méthodes de calcul de l'UBS ont évolué d'année en année, ce qui ne simplifie pas l'analyse de séries chronologiques.

3) Par exemple par le biais du progrès technique et de l'accroissement du rendement du capital que permettent ces nouvelles infrastructures. Voir à ce propos R.-L. FREY (1979) p. 49.

lution de chacune des régions¹⁾. Le problème se fait plus ardu si l'on passe à des indicateurs basés sur l'offre et la demande d'emplois ou sur le chômage, tels ceux qui sont adoptés en Allemagne fédérale. A ces sujets, peu de statistiques sont publiées dans notre pays: il serait utile de développer l'analyse des informations recueillies par l'OFIAMT, les cantons et les communes.

Cette batterie d'indicateurs peut être complétée par un estimateur des migrations interrégionales de la population active,²⁾ afin de mesurer l'assainissement passif des diverses régions, et par un indicateur de qualification³⁾ qui suive l'évolution de la pyramide des emplois (également selon sexe et nationalité). Afin de rendre compte de la qualité (au sens large) de l'emploi régional, il est par ailleurs essentiel d'apprécier les modifications de la structure par branches; ceci en particulier afin d'estimer l'efficacité des mesures prises dans le cadre de l'arrêté "Bonny", précisément destiné à améliorer la distribution de l'emploi par branches, à diversifier la composition du tissu industriel des régions de programme afin de réduire leur dépendance face à certains secteurs traditionnels dont le développement conditionne celui de toute la région.

D'autres méthodes permettent de faire le point sur l'évolution d'une région de programme. R. THOSS propose une analyse macroéconomique des effets des investissements promus sur

1) Pour autant que la part de l'emploi industriel dans la population active totale soit significative: ceci semble être le cas pour les régions "Bonny", où l'on compte encore environ 50% des actifs occupés dans l'industrie.

2) C.- CUENOUD (1975) souligne l'impact des migrations interrégionales sur le potentiel de croissance des régions suisses, mais, pour ses tableaux chiffrés, s'en tient à l'analyse des statistiques cantonales. Voir également J. WULF (1976) p. 195 et K. VOGT (1969) p. 227.

3) J. WULF (1976) p. 197.

les capacités de production grâce à une fonction de production classique de type Cobb-Douglas¹⁾, dont il estime chacun des paramètres:

$$Y_t = Y_{t-1} + uL + vK + t$$

où u et v représentent les productivités marginales du travail (L) et du capital investi (K) et t le progrès technique. Le commentaire fait par THOSS à propos de cette fonction de production montre bien les distances prises en Allemagne par rapport à la théorie anglo-saxonne de l'"Employment Incentive":

"L'équation montre que les investissements affecteront négativement l'emploi si la demande n'est pas suffisante pour accroître le membre de gauche de l'équation autant qu'il est nécessaire pour absorber les effets de t et de K . Il doit donc être bien compris que les investissements peuvent ne pas toujours conduire à des niveaux d'emploi plus élevés, mais qu'ils seront néanmoins profitables aux régions considérées."²⁾

Concernant l'effet sur le revenu, THOSS souligne l'importance du multiplicateur d'investissement et pose l'équation classique³⁾:

$$Y = \frac{1}{1-c} (C+G+K+X-M)$$

avec c = propension marginale à consommer, C et K la consommation et l'investissement public, $X-M$ le solde des échanges extérieurs de la région. L'auteur estime la valeur du multiplicateur en RFA entre 2 et 2,5.

1) R. THOSS (OCDE 1977) pp. 110 ss.

2) Ibid, p. 111.

3) R. THOSS (OCDE 1977), p. 112.

4.2.4.2 Analyse comparative objectifs - situation et évolution réelle

Suite à cette première étape du contrôle de l'efficacité, nous passerons au point (2) (voir tableau 6) à savoir l'analyse des écarts entre la situation souhaitée et celle que l'on constate de facto au temps t_2 . Cette analyse constitue la pierre angulaire du contrôle ex post de l'efficacité. Les méthodes de saisie concernant la situation finale exposées au chapitre précédent sont mises ici en parallèle avec les normes ou objectifs définis et quantifiés avant la mise en oeuvre du programme.

- La première opération (2a) consiste à comparer, par le biais des variables choisies, les situations souhaitées et effectivement observées; on estime ainsi en valeur absolue les écarts par rapport aux objectifs. Au plan microéconomique tout d'abord, on compare pour l'ensemble des projets promus les objectifs assignés à la situation réelle en t_2 . Idem ensuite au plan macroéconomique, où la comparaison porte sur les situations de l'ensemble du tissu industriel de chaque région de programme.
- L'opération complémentaire (2b) vise ensuite à comparer les évolutions souhaitées et réelles, afin de déterminer l'ampleur relative des écarts observés.

a) Comparaison objectifs - situation réelle

Partant d'une démarche de type 2a, JENTZSCH et PFEIFFER¹⁾ proposent pour une analyse des écarts "SOLL-IST"²⁾ toute une panoplie d'indicateurs (dont trois seraient des indicateurs de court terme (CT)):

1) A. JENTZSCH et H.-W. PFEIFFER (1976) pp. 62 ss.

2) Ecart entre objectifs et réalité mesurée ex post.

- quotient de réserve des forces de travail
- taux de chômage moyen (CT)
- écart "SOLL-IST" des migrations interrégionales (CT)
- différence "SOLL-IST" au plan de la structure par branche des économies régionales
- écart "SOLL-IST" entre les places de travail prévues et celles effectivement créées ou assurées
- écart "SOLL-IST" concernant les salaires et traitements par personne active (CT)
- écart "SOLL-IST" du revenu par personne active
- écart "SOLL-IST" dans la répartition du revenu régional
- écart "SOLL-IST" au plan de la dotation en infrastructures.

Selon ces auteurs, une attention particulière devrait être portée à la structure par branche, surtout de la part de l'autorité coordinatrice des efforts de PIR, afin d'éviter l'accroissement des capacités de production dans des branches où les perspectives de débouchés sont déjà limitées¹⁾.

H. d'ORVILLE²⁾ mesure quant à lui le degré de coïncidence entre les objectifs et la situation effectivement observée, puis analyse les causes des écarts grâce à trois approches complémentaires:

- Un contrôle macroéconomique, par le biais d'indicateurs, comparable à celui de JENTZSCH et PFEIFFER.
- Un contrôle de l'apport des projets promus au niveau des variables-objectifs régionales; ce contrôle est macroéconomique au plan des méthodes, mais se base sur des informations microéconomiques agrégées³⁾. D'ORVILLE compare, par exemple, la moyenne régionale des salaires et

1) JENTZSCH et PFEIFFER (1976) pp. 67/68.

2) H. d'ORVILLE (1979) pp. 203 ss.

3) "Zielbeitrag aller geförderten Betriebe" H. d'ORVILLE (1979) p. 206.

traitements par personne active avec les salaires moyens versés par les bénéficiaires ou la part des places de travail qualifiées auprès de ces entreprises avec la même part au niveau régional¹⁾.

- Un contrôle purement microéconomique dont le but est de mesurer et d'analyser les causes des écarts entre la situation prévue pour t_2 par chaque bénéficiaire et le stade de développement auquel il est parvenu de facto²⁾. Suite à l'étape précédente, ce contrôle permet de repérer les phénomènes de compensation qui, lors du calcul de moyennes, cachent souvent des informations utiles à la correction des programmes en cours.

b) Comparaison des évolutions souhaitées et réelles

Une telle analyse est réalisée en termes d'emplois par H.-J. KLEIN³⁾ et E. RECKER⁴⁾. Ces auteurs comparent auprès des entreprises bénéficiaires le nombre de places de travail assurées de facto à celui que l'entreprise a prévu lors de l'élaboration du dossier. KLEIN procède de plus à une analyse qualitative⁵⁾ (pyramide de l'emploi) et à une analyse sectorielle de l'emploi des bénéficiaires.

-
- 1) Le passage à une analyse comparative des évolutions souhaitées et réelles (2b) équivaudrait ici à comparer l'accroissement des salaires ou des emplois qualifiés au sein des entreprises bénéficiaires d'une part et dans l'ensemble du tissu industriel régional d'autre part.
 - 2) Ou entre l'évolution des structures planifiées et le développement effectif de chaque entreprise (analyse du type 2b).
 - 3) H.-J. KLEIN (1972) pp. 98 ss., en particulier tableau 9 p. 102.
 - 4) E. RECKER (1977) pp. 75 ss.
 - 5) KLEIN constate, entre 1968 et 1971, un accroissement des emplois qualifiés dû aux nouvelles implantations proportionnellement inférieur à la moyenne nationale. L'analyse ne porte toutefois que sur le Land allemand de Hesse. A propos de l'importance d'une prise en compte de l'évolution qualitative de l'emploi, voir déjà W. ALBERT (1972) p. 21.

E. RECKER estime par ailleurs que le degré de réalisation des objectifs d'emplois dépasse 100%; il relève cependant la difficulté de discerner parmi les emplois promus ceux qui n'ont réellement pu être créés que grâce à l'aide accordée.

c) Comparaison des évolutions régionales et d'un ensemble de référence

En complément à l'analyse des écarts entre objectifs et évolution réelle, ou dans l'hypothèse où les objectifs ne soient pas formulés de façon précise au plan régional, il est possible de comparer les situations observées en t_2 ou l'évolution $t_1 - t_2$ aux situations et évolutions de quel-
qu'ensemble de référence. On choisira ici une ou plusieurs régions dont le développement est considéré comme satisfaisant ou plus simplement l'ensemble du pays.

Ce dernier type d'analyse est relativement simple au niveau de la collecte de données, mais nettement moins évident au stade de l'interprétation des résultats. Une comparaison des marchés du travail, des structures et dynamiques propres des économies respectivement régionales et nationales, ne peut être effectuée sans certaines réserves¹⁾.

Vu la difficulté de prendre en considération l'hétérogénéité des structures régionales (des marchés de l'emploi en particulier), divers auteurs ont étudié les méthodes de contrôle plus élaborées que nous exposons ci-après.

1) Voir, par exemple, P.-G. HARE (1977) pp. 12 ss.

4.2.4.3 Analyse de l'inflexion par rapport au trend

L'impact des investissements promus est mesuré ici par comparaison entre l'évolution réelle et le développement que la région aurait connu en l'absence de l'intervention publique dont on cherche à mesurer l'efficacité. On peut qualifier cette différence d'inflexion¹⁾ par rapport au "trend" régional.

De telles méthodes répondent au souci maintes fois exprimé d'isoler les mesures de PIR des nombreux autres facteurs d'influence du développement économique régional²⁾.

Ces analyses peuvent également être micro- ou macroéconomiques. Nous allons exposer en premier lieu quelques méthodes macroéconomiques, celles-ci étant les plus fréquemment appliquées.

A. Méthodes macroéconomiques

a) Trend=développement régional avant introduction de la PIR

J. LOUIS³⁾ tente d'apprécier dans quelle mesure l'emploi industriel a évolué de façon différente au cours de deux périodes successives: la première avant l'entrée en vigueur des mesures à étudier (période de référence), la seconde après (période de politique active).

L'incidence de la politique mise en oeuvre est alors estimée grâce à un indicateur d'inflexion de tendance, calculé par différence des taux de croissance annuels moyens des effectifs salariés pour ces deux périodes.

1) J. LOUIS (1976) p. 21.

2) Voir également G. FISCHER (1979) pp. 490 et 493.

3) J. LOUIS (1976) pp. 13 à 23.

En comparant ensuite cette inflexion à l'évolution du ratio

$$R = \frac{\text{emplois créés grâce aux mesures de PIR}}{\text{emploi régional total de l'année}}$$

l'auteur distingue les régions où les subventions ont joué un rôle direct important (cas où l'inflexion est inférieure à R_1) de celles où la croissance de l'emploi est plutôt due à des facteurs locaux spécifiques.

Bien qu'elle nécessite une enquête auprès des entreprises, cette méthode reste relativement simple. Elle repose toutefois sur un postulat discutable: J. LOUIS calcule son ratio R en supposant que la croissance de l'emploi auprès des entreprises bénéficiaires résulte intégralement et uniquement de l'aide octroyée.

D'autre part, cette méthode ne tient pas compte des fluctuations conjoncturelles et structurelles pouvant influencer le développement des diverses régions de programme de façon variable d'une période à l'autre.

b) Trend = développement régional selon les taux de croissance nationaux de chaque branche d'activité

La dernière objection émise ci-dessus ne tient plus avec cette nouvelle définition du trend, adoptée par MOORE et RHODES. Pour ces auteurs, évaluer les effets de la PIR signifie également répondre à la question "What would have happened if there had been no regional policy?"¹⁾

Concernant le choix d'un indicateur, ces auteurs retiennent eux aussi l'emploi régional. Ce choix n'a rien d'étonnant, la PIR anglo-saxonne étant essentiellement basée sur les

1) B. MOORE et J. RHODES (1973) p. 87. Pour l'exposé des méthodes, voir pp. 87 à 110 et ibid (1977) pp. 11 ss.

"employment incentives". MOORE et RHODES considèrent d'ailleurs que "si la politique régionale peut se traduire par une utilisation des ressources de main-d'oeuvre des régions de développement jusque-là inemployées, l'utilisation du potentiel national de production sera accrue."¹⁾

Une formulation aussi simplifiée élude toutefois les problèmes de progrès technique et de productivité ainsi que d'innovation et de rationalisation.

Afin d'isoler les effets de la politique suivie, MOORE et RHODES mesurent en termes d'emploi les résultats de chaque branche d'activité par rapport au résultat de cette même branche au plan national. La méthode appliquée est une analyse *shift and share*: les taux de croissance nationaux de chaque branche sont appliqués annuellement aux chiffres de l'emploi des diverses régions pour l'année de base; on obtient ainsi une série de l'emploi attendu, un "trend" hypothétique de l'emploi régional calculé selon les taux nationaux par branche, qui élimine en partie l'incidence des disparités de structure industrielle entre les diverses régions du pays. On examine ensuite le comportement de cette série, comparé à l'évolution de l'emploi réel, durant les périodes de politique régionale passive et active.

L'écart entre ces deux séries, appelé effet différentiel²⁾ augmente dès 1963 dans les régions de programme anglaises. Selon ces auteurs, cet accroissement de l'effet différentiel s'explique principalement par l'intensification de la politique régionale à cette époque. La seule restriction énoncée a trait au cycle conjoncturel, qui peut être différent d'une région à l'autre:

"Cette différence d'ampleur du cycle se traduit par une

1) Ibid. (1977) p. 17; on retrouve cette théorie dans les plans-cadres GA allemands (voir notre 1ère partie, chap. 2.2.2).

2) Ibid. (1973) p. 93.

récession relativement plus sévère dans les régions de développement quand la pression globale de la demande est faible, et vice versa lorsqu'elle est forte".¹⁾

c) Trend selon une analyse de régression intégrant une variable conjoncturelle

La carence des deux premières méthodes exposées au plan des variations conjoncturelles nous amène à la méthode proposée par RECKER²⁾. Dans son évaluation de l'incidence, cet auteur distingue d'emblée deux volets principaux:

- l'étude de l'indicateur "investissement" (lié à l'objectif politique de croissance),
- l'étude de l'indicateur "emploi" (orienté vers les objectifs d'équité et d'harmonisation des conditions de vie).

La méthode d'analyse est identique pour les deux approches, mais les résultats sont plus significatifs dans le deuxième cas; nous nous limiterons donc ici au volet "emploi" de cette étude, qui correspond à notre évaluation de l'efficacité. Il est néanmoins très plausible qu'une étude de l'efficacité par le biais de l'indicateur "investissement", réalisée sous cette forme mais en d'autres temps et pour d'autres régions, donne des résultats plus probants.

L'hypothèse testée par RECKER est que la mise en oeuvre des instruments de PIR dans une région doit impliquer un accroissement de l'emploi supérieur à l'accroissement dit "de référence"³⁾; l'écart entre ces deux évolutions mesure le succès des efforts de cette politique.

Tout comme MOORE et RHODES, RECKER établit donc une série de

1) Ibid. (1977) p. 27.

2) E. RECKER (1977) pp. 100 à 168: "Methodik des Referenzvergleichs".

3) "Status quo- oder Referenzentwicklung", E. RECKER (1977) p. 101.

l'emploi attendu¹⁾ . mais suivant un modèle de régression linéaire du type:

$$L_t = a + bT + cC_t$$

L_t est l'emploi attendu dans une région pour l'année t ; a et b sont les paramètres d'une régression linéaire de l'emploi régional sur les dix années précédant l'introduction des instruments de PIR; T correspond à l'année, variant de 1 à t ; c et C_t représentent le paramètre et la variable conjoncturelle, cette dernière étant estimée égale chaque année à l'écart relatif entre l'emploi réel et le "trend" au plan national. Afin d'obtenir des résultats plus significatifs et plus fiables, RECKER calcule ensuite grâce à l'erreur-type les évolutions minimales et maximales de l'emploi attendu²⁾.

Les ratios exposés dans les conclusions du travail de cet auteur sont intéressants³⁾ :

- Augmentation de l'emploi supérieure à l'évolution de référence maximale dans neuf des vingt régions de programme allemandes, augmentation supérieure à l'évolution de référence mais inférieure à l'évolution de référence maximale dans 10 régions, et augmentation inférieure à l'évolution de référence dans 2 régions seulement.
- Objectif de création d'emplois réalisé à 47,2% pour l'ensemble des régions de programme: 110'000 places de travail "créées"⁴⁾ sur 235'000 prévues pour l'ensemble des projets: la différence entre l'augmentation réelle et l'évolution de référence est du même ordre (110'000) mais de signe inverse pour la part du territoire national hors

1) Voir l'alinéa b) de ce chapitre.

2) E. RECKER (1976) pp. 821 ss, (1977) pp. 100 ss. et (1978) pp. 49 à 52.

3) Ibid. (1977) pp. 157 ss.; l'étude couvre l'ensemble des régions allemandes pour une période d'observation allant de 1962 à 1973 (période de PIR active dès 1969).

4) Selon la différence par rapport au trend calculée par RECKER.

régions de programme; ceci permet à RECKER de conclure que la politique régionale allemande a permis de déplacer une part du développement économique national vers les régions de programme¹⁾. Cette part nous paraît surprenante comparée à l'augmentation réelle de 60'000 emplois pour l'ensemble du pays, de 1969 à 1973.

- Postes de travail créés (toujours calculés par différence trend-évolution réelle) en % des emplois promus: 17%. RECKER ne recherche malheureusement pas la composition des 83% restants: parmi les emplois promus (ayant effectivement bénéficié d'une aide), il est difficile de distinguer la proportion des emplois sauvegardés grâce à la PIR de celle des postes de travail promus mais que les entreprises bénéficiaires auraient créés même sans l'appui de l'Etat.
- RECKER constate par ailleurs que l'écart entre l'évolution réelle et le trend de l'emploi industriel est plus favorable dans les régions dont le trend est stagnant voire négatif. Un succès des mesures de PIR paraît donc plus aisé dans les régions du pays les plus défavorisées.
- Moyenne de l'équivalent-subvention accordé par place de travail créée: 21'000 DM²⁾, l'"investissement" en subvention est amorti en deux années! Si l'on tient compte des places de travail sauvegardées, ce délai de retour sur investissement public est ramené à une année environ: l'action de soutien de l'Etat permet là aussi des économies d'assurance chômage, la prorogation des rentrées fiscales et le maintien des cotisations aux diverses assurances sociales.

1) E. RECKER (1978) p. 50.

2) Ibid. (1977) p. 161.

B. Méthodes microéconomiques

Comme nous venons de le voir, il est illusoire de penser qu'une méthode macroéconomique puisse tenir compte de tous les facteurs qui influencent le développement économique d'une région. Quelle que soit cette méthode, il est donc très difficile d'en estimer le degré de **fiabilité**, de juger de la **concordance** entre le **trend calculé** et l'**évolution qu'aurait effectivement connue la région en l'absence de toute intervention publique**.

De plus, plusieurs instruments sont mis en oeuvre conjointement dans chaque région de programme. Nous avons décrit dans la première partie de cette étude les diverses mesures de PIR directes et indirectes en vigueur actuellement en RFA comme en Suisse. La plupart des cantons suisses pratiquent en outre leur propre politique de promotion, dont les variables d'action et les objectifs sont identiques à ceux de la politique fédérale.

Il est donc pratiquement impossible, par une quelconque méthode macroéconomique, d'isoler et d'évaluer l'impact de chacune des mesures. L'avantage de ces méthodes, par rapport aux approches microéconomiques, est qu'elles ne nécessitent pas d'enquête systématique et exhaustive auprès des bénéficiaires.

Par contre, si une telle enquête est réalisable et que l'on choisit un **contrôle microéconomique de l'efficacité**, il est possible d'obtenir des résultats plus sûrs quant à l'apport de chaque projet promu au niveau des variables objectives de la PIR.

Dans le cadre de ces méthodes, nous pouvons citer à nouveau H.-J. KLEIN, qui compare à l'aide d'un graphique¹⁾

1) H.-J. KLEIN (1972) p. 99.

l'évolution effective de l'emploi des entreprises qui ont bénéficié de l'aide dans une région, au trend de l'emploi de ces mêmes entreprises selon la croissance moyenne de l'emploi régional durant la période concernée.

Pour permettre des conclusions plus significatives, nous proposons de remplacer ensuite le taux de croissance régional moyen par le taux de chaque branche au plan régional ou national, afin de prendre en considération les structures propres aux branches concernées¹⁾.

D'autres méthodes microéconomiques seront exposées dans la troisième partie de cette étude.

4.2.5 Incidence et analyse coûts-avantages

Le dernier ratio calculé par RECKER²⁾ (équivalent-subvention par emploi créé) débordé en fait de notre analyse de l'efficacité, cette dernière ayant été définie³⁾ comme étant l'étude du deuxième degré d'impact des mesures de PIR, à savoir les relations et implications entre les variables d'action (l'investissement par exemple) et les diverses variables objectif (emploi et revenu régional en particulier)⁴⁾.

Comme le montre le tableau 7, un ratio équivalent-subvention par place de travail créée relève du contrôle global de l'incidence, d'une approche directe des implications entre les moyens mis en oeuvre et les variables objectifs. Un tel contrôle global peut, comme les contrôles de l'efficacité et de l'efficacité, s'appliquer aux deux niveaux micro- puis

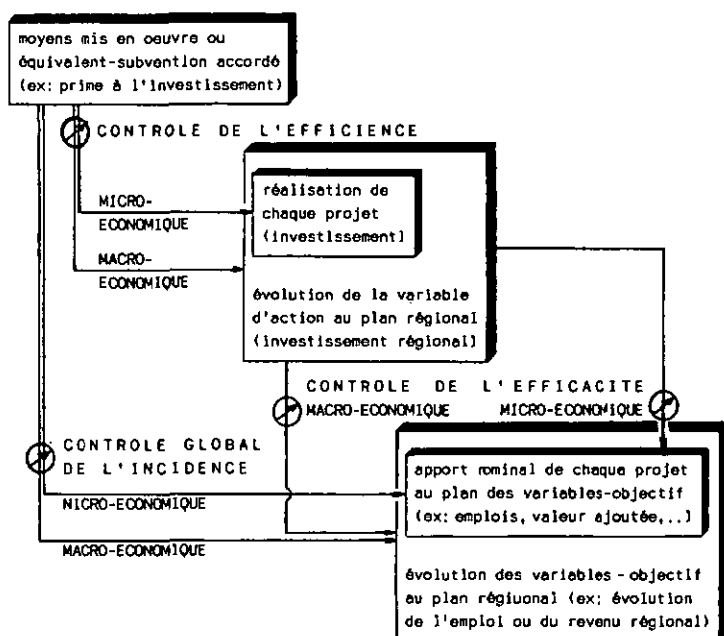
1) Voir la méthode de MOORE et RHODES exposée plus haut.

2) Voir la dernière méthode macroéconomique exposée sous 4.2.4.3.

3) Voir notre chapitre 4.2.4.

4) Voir également notre tableau 4.

Tableau 7: Décomposition du processus d'incidence de la PIR



macroéconomiques. De nombreux indicateurs et ratios permettent de juger globalement de l'incidence des moyens alloués à chaque projet ou à chaque région:

- équivalent-subvention par emploi créé ou assuré, en valeur ou en %, par type d'emploi et par branche;
- nombre d'emplois créés ou assurés par unité de moyens accordée et selon la forme de l'aide;
- évolution de la valeur ajoutée, respectivement du revenu régional par unité de subvention accordée, etc.

Ces ratios ne prennent cependant en considération que deux

données parmi les nombreux facteurs qui influencent l'évolution des variables, objectif, et n'autorisent donc qu'un classement ordinal¹⁾ des instruments appliqués, voire des types de projets ou des régions bénéficiaires de l'aide. Une saisie quantitative globale, et par là un jugement cardinal de l'incidence, ne peut être réalisée que grâce à une analyse coûts-avantages (découlant de l'engagement de fonds publics dans un projet quel qu'il soit) en termes monétaires²⁾. Nombre d'hypothèses, souvent délicates, sont cependant indispensables à la prise en compte de l'ensemble des effets primaires, des effets induits, des économies et déséconomies externes résultant de l'intervention de l'Etat. Ceci limite considérablement la valeur et la fiabilité des résultats d'une telle analyse.

Deux notions auxquelles l'analyse coûts-avantages fait fréquemment appel sont néanmoins valables pour toute méthode de contrôle de l'incidence:

- l'analyse en termes de coûts d'opportunité, qui permet par exemple une étude ex ante comparant le coût de l'aide par emploi créé ou assuré et le coût pour la société de l'augmentation du chômage d'une unité dans la région concernée;
- la notion d'actualisation qui, si l'on reprend l'exemple ci-dessus, permet de comparer les participations de l'Etat à l'effort d'investissement des entreprises, échelonnées souvent sur plusieurs années, et le coût alternatif du chômage, lui aussi variable dans le temps.

Nous ne pourrions conclure sans souligner une fois encore que les méthodes de contrôle doivent être adaptées aux instruments choisis, aux types de projets ainsi qu'aux caracté-

1) J. WULF (1976) p. 192.

2) L. LERETAILE (1972) pp. 10 à 15.

ristiques des régions de programme. Chaque contrôle de l'incidence, afin d'être lui-même efficace, doit relever de l'étude de cas et non de l'application d'un quelconque modèle passe-partout. Nous sommes d'avis que les exposés les plus exhaustifs reposent sur l'idée que les phénomènes étudiés possèdent un caractère propre, une logique particulière, et que leur analyse nécessite l'emploi d'un appareil théorique spécifique.

TROISIÈME PARTIE

L'INCIDENCE DES MESURES D'AIDE ADOPTÉES EN SUISSE EN FAVEUR DES RÉGIONS "DONT L'ÉCONOMIE EST MENACÉE"

1. INTRODUCTION

1.1 LES LIMITES DE LA POLITIQUE D'INFRASTRUCTURE

Afin que le fossé entre les grandes régions urbaines et les régions périphériques de notre pays ne se creuse davantage, il est indispensable que l'activité économique se développe à un rythme plus élevé dans les régions défavorisées.

Ce postulat peut paraître évident, mais, en pratique, force est de constater que la politique d'infrastructure (LIM en particulier) ne peut à elle seule infléchir la tendance aux migrations et à l'aggravation des disparités. Bien qu'en Suisse les investissements en infrastructures soient plus largement subventionnés dans les régions LIM et les cantons à faible capacité financière, il n'est pas évident que les communes concernées puissent supporter les dépenses de fonctionnement ainsi que le service de la dette. Si l'investissement en question ne fait que combler une partie du retard par rapport à l'équipement des grandes régions urbaines (triangle d'or), les avantages de localisation ne peuvent être suffisamment modifiés pour orienter une part accrue des investissements privés vers les régions défavorisées. Les communes doivent alors faire face aux charges découlant de ces nouvelles infrastructures, sans pour autant bénéficier de rentrées fiscales supplémentaires. Bien au contraire, l'émigration de la population active (formée dans ces régions!) aggrave encore leur déséquilibre financier.

Il est donc indispensable de disposer d'instruments efficaces permettant d'agir sur les politiques de localisation et d'investissement des entreprises, afin de mettre un terme à l'hémorragie de population active et de rentabiliser les services collectifs aménagés grâce à la politique d'infrastructure.

Afin d'éviter une trop forte concurrence entre régions, il

sera toutefois nécessaire de limiter la surenchère des mesures de promotion économique. A ce jeu-là, les régions ou cantons faibles ne pourraient plus très longtemps lutter contre les plus nantis. Une meilleure coordination au plan fédéral est donc souhaitable.

Ces considérations, qui corroborent notre conviction qu'un véritable fédéralisme politique doit avoir son corollaire dans la sphère économique, nous ont amené à étudier l'impact du premier instrument d'aide directe adopté au plan fédéral en faveur des régions dont l'économie est menacée, à savoir l'arrêté "Bonny".

1.2 PROBLÉMATIQUE DU CONTRÔLE DE L'INCIDENCE

Que le sujet soit une entreprise ou une collectivité, les théories fondamentales de gestion admettent que tout programme économique doit être planifié, puis mis en oeuvre, et finalement contrôlé.

En matière de politique régionale, le souci de contrôle et d'ajustement des mesures en vigueur est toutefois quelque chose de relativement nouveau, tant chez nos autorités politiques que pour les économistes qui ont participé à la mise en oeuvre de cette politique.

1.2.1 Définition et quantification des objectifs de la PIR

Tout d'abord, qui dit contrôle dit mesure du degré de réalisation des objectifs. Un premier écueil apparaît ici, car l'accent n'a pas été mis par le législateur sur la formulation des objectifs. Nous ne disposons en particulier d'aucune quantification des objectifs opérationnels de l'arrêté "Bonny". L'importance relative à accorder à chacune des variables-objectifs n'est pas non plus définie de façon précise. Les textes de nos autorités fédérales et parlemen-

taires accordent toutefois une priorité à la qualité de la diversification plutôt qu'au nombre d'emplois créés¹⁾.

1.2.2 Distinction des effets propres à la PIR

Le problème essentiel, si l'on cherche à mesurer l'incidence des instruments d'aide, tient au fait que ces derniers ne sont pas seuls à infléchir le trend du développement régional, ou à induire un développement différent de celui de l'ensemble national.

Tout d'abord, les politiques de la Confédération ont d'une façon générale un impact différent²⁾ selon les régions. Dans la première partie de cette étude²⁾, nous avons relevé en particulier que les politiques de l'énergie, des transports, ou du crédit peuvent être discriminatoires, en ce sens qu'elles favorisent les régions les plus développées. Il en est de même de bon nombre de composantes du budget de la Confédération, des CFF et des PTT, tout particulièrement en ce qui concerne les emplois et commandes du secteur public³⁾. Les cantons ont également leur autonomie, et pratiquent en particulier leur propre politique de promotion économique, qui influence différemment le revenu et l'emploi de chaque région.

De tels effets devront donc préalablement être quantifiés et isolés si l'on veut mesurer l'impact des mesures de PIR de façon macroéconomique, à savoir en comparant l'évolution de l'ensemble national à celle des régions de programme.

D'autre part, l'évolution conjoncturelle et structurelle

1) 1ère partie, introduction et chapitre 1.2.4

2) 1ère partie, chapitre 1.1

3) S. BIERI (1982), en particulier les textes de C. JEANRENAUD et D. MEYER

varie d'une région à l'autre et influence également les variables-objectifs de la politique régionale (revenu, emploi, etc.). L'évaluation macroéconomique de l'incidence implique donc une connaissance précise des effets de la conjoncture et des mutations structurelles dans chaque région.

Il s'agit donc de trouver une démarche de contrôle qui permette d'isoler les effets de chacun des instruments de PIR¹⁾ dont on désire mesurer l'incidence. En pratique, seule une enquête auprès des entreprises qui ont bénéficié de telle ou telle mesure d'aide, permet d'obtenir des résultats exacts en la matière.

Une approche microéconomique est donc indispensable, afin d'étudier le comportement de localisation et d'investissement des entreprises qui ont bénéficié d'une aide. Nous avons donc, dans deux régions-tests (les cantons du Jura et de Neuchâtel), procédé à une enquête systématique auprès des bénéficiaires de l'arrêté "Bonny".

1.3 LES MÉTHODES DE CONTRÔLE

Dans un premier temps, le contrôle formel de réalisation des projets consiste à vérifier si les investissements réalisés correspondent aux projets, tels que présentés lors de l'octroi de l'aide. On examine si les investissements prévus ont effectivement été réalisés, et si les parties contractantes - en ce qui concerne notre travail: l'Etat et les entreprises industrielles - ont réellement et complètement satisfait à leurs engagements.

Dans le cadre du contrôle de l'efficacité des moyens mis en oeuvre, nous examinons ensuite l'impact de l'aide publique sur les investissements. Il s'agit ici d'estimer le

1) Voir notre IIe partie, chapitre 4.

ratio entre le coût des interventions publiques et le montant des investissements réalisés. L'investissement industriel représente en effet la variable d'action essentielle de la politique de promotion économique instituée grâce à l'arrêté "Bonny". Cette analyse tient compte des aspects qualitatifs de l'investissement: expansion ou nouvelle implantation, contenu technologique, intégration au tissu économique régional, secteur d'activité, etc.

Dans une troisième étape, le **contrôle de l'efficacité** révèle les relations et implications entre les investissements et les buts de la politique mise en oeuvre. Ne disposant pas d'objectifs opérationnels chiffrés par nos autorités, nous étudions l'évolution effective des principales variables-objectifs (emploi et revenu) induite par les investissements promus, puis comparons l'apport des projets bénéficiaires aux données macroéconomiques du revenu et de l'emploi de chaque Fr. investi sur ces mêmes variables-objectifs.

Finalement, nous tirons un **bilan global** des quatre premières années d'application de l'arrêté dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Cette approche globale de l'incidence, dérivée de l'analyse coûts-avantages, met en balance l'ensemble des coûts liés à la promotion des projets et les bénéfices que ces régions ont pu en retirer. Nous tentons également d'estimer ce qu'il en aurait coûté à chacune de nos deux régions-tests si l'arrêté "Bonny" n'était pas entré en vigueur au printemps 1979 (analyse des coûts d'opportunité)

2. LE CONTROLE DE L'INCIDENCE

2.1 CARACTÉRISTIQUES DES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES ET CONTRÔLE FORMEL DE RÉALISATION DES PROJETS

Nous avons mené une enquête systématique auprès des entreprises qui ont obtenu une aide publique au sens de l'"arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée" dans les cantons du Jura et de Neuchâtel durant les 4 premières années d'application de cet arrêté¹⁾.

La Confédération et ces deux cantons ont appuyé au total 24 projets durant cette période, soit 14 à Neuchâtel et 10 dans le Jura.

Nous avons analysé l'activité des entreprises bénéficiaires en 1982. Six projets n'étaient alors pas encore terminés, et plusieurs entreprises n'étaient que dans une phase de lancement. L'impact de l'aide publique mesuré en termes de montants investis puis de revenu et d'emploi régional est donc sous-estimé mais, d'autre part, le risque endossé par le secteur public du fait du cautionnement est encore élevé. Notre contrôle de l'incidence ne représente donc qu'un bilan intermédiaire de l'action de promotion entreprise par nos autorités.

2.1.1 Introduction

Voici tout d'abord quelques remarques ayant trait aux contacts entreprises-Etat qui ont précédé l'octroi de l'aide.

En réponse à la question "quels sont les facteurs qui vous

1) L'Ordonnance d'exécution (RS 951.931) de cet arrêté a fixé l'entrée en vigueur au 1.3.1979.

ont incité à poursuivre les démarches auprès des autorités?", les entrepreneurs citent évidemment en premier lieu les avantages offerts, mais soulignent souvent la qualité des contacts établis avec les autorités cantonales. Le rôle d'intermédiaire joué par la banque est également apprécié.

Concernant les démarches officielles, de nombreuses entreprises regrettent toutefois "le phénomène d'inertie inhérent à toute administration publique"

Sur l'ensemble des 24 projets promus, le délai moyen entre la demande officielle adressée au canton et la réponse positive de l'OFIANT est de 3 à 4 mois. Il faut ici préciser que 50% des projets ont nécessité des compléments aux dossiers; pour ceux-ci la décision n'est tombée qu'après en moyenne 6 mois, alors que l'autre moitié des projets, plus "faciles", ont été acceptés après 2 mois environ.

On peut donc supposer qu'il soit possible d'éviter le va-et-vient des dossiers et d'obtenir plus rapidement la décision des autorités. Un formulaire standard mentionnant la liste des documents à joindre à la demande officielle (budget, plans d'investissement et de financement, etc.) serait certainement utile en vue d'accélérer l'élaboration ainsi que le traitement des dossiers.

2.1.2 Formes de propriété

Il est à relever que toutes ces entreprises sont des sociétés de capitaux, dont 90% des sociétés anonymes.

Conformément à la typologie de BOULIANNE & MAILLAT¹⁾, nous avons ensuite distingué parmi ces 24 projets:

1) L.-M. BOULIANNE & D. MAILLAT (1983) pp. 37 ss.

- 10 projets (environ 40%) issus d'entreprises familiales, où les dirigeants détiennent la majorité du capital,
- 14 projets (près de 60%) provenant de sociétés dont les gestionnaires ne sont pas actionnaires majoritaires, mais gèrent l'entreprise pour des tiers.

La situation est inverse dans les deux cantons, puisque le Jura compte 60% d'entreprises familiales, contre 28% seulement à Neuchâtel.

La stratégie d'entreprise peut varier selon la forme de propriété. Au sein d'entreprises familiales, on remarque une moindre tendance à la délégation du pouvoir ainsi qu'une politique parfois moins offensive en matière d'adaptation aux technologies nouvelles. Par contre, dans la mesure où elles sont d'origine indigène, ces entreprises sont plus étroitement liées à leur région.

2.1.3 Types d'entreprises et dépendance régionale

Nous abordons dès lors le problème de la dépendance externe liée à l'implantation de nouvelles entreprises étrangères dans une région.

Tableau 8: Nombre de projets par catégories et par régions

	JURA	NEUCHÂTEL	TOTAL
Redéploiements d'entreprises indigènes	4	4	8
Rachats d'entreprises par des investisseurs étrangers	1	1	2
Créations de nouvelles entreprises indigènes	1	3	4
Implantations d'entreprises étrangères	4	6	10

Le tableau 8 nous montre qu'une majorité de projets (58%) correspond à la création ou l'implantation de nouvelles en-

treprises, en particulier dans le canton de Neuchâtel (64%).

En termes de **dépendance externe** nous relevons 50% de projets étrangers dans les 2 régions: 5 projets sur 10 ont été financés par des actionnaires étrangers dans le canton du Jura et, à Neuchâtel, le capital de 7 entreprises sur 14 est détenu en majorité par des investisseurs étrangers (6 nouvelles implantations, plus 1 entreprise qui a perdu son autonomie financière lors de son redéploiement).

Par contre, l'importance relative de ces projets "importés" est plus grande dans le Jura: ils y représentent 3/4 des investissements prévus, contre seulement 39% dans le canton de Neuchâtel.

Il est également à souligner que si 10 entreprises étrangères ont fondé une filiale ou une maison-soeur dans ces deux régions, aucune entreprise suisse n'est venue s'y établir. L'arrêté "Bonny" n'a donc pas inversé les avantages de localisation en faveur des régions périphériques de notre pays!

2.1.4 But des investissements et contenu technologique

Quant au but des investissements, il consiste dans 50% des cas en l'adoption ou la mise au point de nouvelles techniques de production, parfois liées à de nouveaux types de produits. Seuls 15% des projets sont axés sur le lancement de produits totalement nouveaux. 35% consistent en de nouvelles localisations basées sur les avantages d'une implantation en Suisse (qualité de la main-d'œuvre, consensus social, fiscalité, etc.) ou sur la stratégie marketing de ces nouvelles entreprises.

Voyons maintenant la répartition des projets, selon qu'ils remplissent une ou plusieurs des trois conditions d'octroi de l'aide fixées par la loi.

Tableau 9: Répartition des projets en fonction des 3 critères d'octroi de l'aide

	Investissements d'innovation	Diversification propre à l'entreprise	Diversification à l'échelle régionale
JU	20 %	30 %	50 %
NE	40 %	5 %	55 %
TOTAL	32 %	15 %	53 %

En moyenne, plus de la moitié des projets ont pu bénéficier du cautionnement du fait de la sous-représentation de leur branche d'activité dans la région¹⁾. La réalisation de ces projets a donc comme effet de diminuer la dépendance interne des régions concernées à l'endroit des branches traditionnelles en déclin, l'horlogerie en particulier.

Dans le Jura, une diversification par rapport aux activités traditionnelles de l'entreprise a par ailleurs justifié l'acceptation de 30% des dossiers. Ce taux n'est que de 5% à Neuchâtel, où les investissements d'innovation couvrent par contre 40% des projets. Nous reviendrons sur ces divers types d'investissements lorsque nous traiterons de l'évolution qualitative des investissements (chapitre 2.2.4).

2.1.5 Branches d'activité

Nous constatons à l'examen du tableau 8 que la branche 35 regroupe la moitié des projets et plus des deux tiers des investissements. Ceci est essentiellement imputable à l'orientation choisie par les autorités des deux cantons, qui est de mettre en valeur les aptitudes et qualifications

1) Projets de "diversification à l'échelle régionale" (cf. tableau 9).

traditionnelles de la main-d'oeuvre locale pour les travaux de précision. De nombreux projets ont ainsi été promus dans diverses branches liées à la micro-mécanique.

Il faut relever en outre que la branche 35 de la statistique de l'industrie regroupe un éventail très large d'activités (elle compte sur l'ensemble de la Suisse plus du tiers des emplois du secteur secondaire). Une analyse plus fine démontre que chacune des entreprises occupe un créneau différent et que ces derniers étaient la plupart du temps sous-représentés dans la région. L'objectif de diversification des activités régionales est donc tout à fait atteint.

Tableau 10: Répartition par branches des entreprises et des montants investis

Nos seion nomenclature de la statistique de l'industrie	24-26 vêtements bois meubles	28-33 arts graphiques plastic terre & pierre	34 métallurgie	35 machines appareils véhicules	36 horlogerie	TOTAL
Nombre de projets	3	3	4	12	2	24
Montants investis (mio Fr)	10,0	5,8	11,5	68,2	4,7	100,2

2.1.6 Investissements prévus et investissements réalisés

Comparons ensuite les investissements prévus à ceux qui ont été effectivement réalisés.

Le tableau 11 nous apprend tout d'abord que les investissements réels sont de 5,4 mio supérieurs au montant prévu, et ce bien que 5 projets ne soient pas terminés.

Tableau 11: Investissements projetés et investissements réalisés

	Investissements projetés				Investissements réalisés			
	Total	Caution	Fds étr	Fds pro	Total	Caution	Fds étr	Fds pro
JU: mio	49,1	15,1	17,7	16,3	47,3	13,4	14,8	19,1
10 projets %	100	30,7	36,1	33,2	100	28,3	31,4	40,3
NE: mio	45,7	14,1	19,4	12,2	52,9	12,9	23,3	16,7
14 projets %	100	30,9	42,4	26,7	100	24,4	44,0	31,6
TOTAL: mio	94,8	29,2	37,1	28,5	100,2	26,3	38,1	35,8
24 projets %	100	30,8	39,1	30,1	100	26,2	38,1	35,7

Le degré moyen de réalisation des projets n'est cependant pas le même dans les 2 cantons. Les investissements réalisés dans le Jura sont inférieurs de 1,8 mio aux investissements projetés, alors que ces derniers sont dépassés de 7,2 mio à Neuchâtel. En fait, ceci tient surtout à un projet important en voie de réalisation dans le Jura. Aux environs de 1985, lorsque tous les projets seront terminés, la situation sera comparable dans les deux régions et la plupart des entreprises auront investi davantage que prévu. Selon toute vraisemblance, le montant total investi sera d'environ 110 mio en 1984 et de 120 mio en 1985.

Cet écart positif entre investissements projetés et effectivement réalisés s'explique par la difficulté de prévoir l'ensemble des coûts liés à de tels investissements d'innovation ou de diversification. De plus certaines dépenses (travaux propres, frais de R+D et de lancement en particulier) ne sont pas admises dans le cadre des projets bénéficiaires. La portée de l'aide est donc limitée aux phases de concrétisation de l'effort d'innovation et/ou de diversification des entreprises. L'arrêté "Bonny" n'a aucun effet incitatif sur la recherche de nouveaux produits ou procédés de fabrication, ni sur les études de faisabilité et de marché qu'implique tout redéploiement industriel¹⁾.

1) Cf. chapitre 3: Conclusions et propositions.

L'article 5 de l'arrêté prévoit le cautionnement des crédits "jusqu'à concurrence d'un tiers du coût total", mais exige que "le capital propre investi couvre une part raisonnable du coût total du projet". L'interprétation de l'OFIAMT a abouti à la règle des 3 tiers: 1/3 cautionné, 1/3 d'autres fonds étrangers, 1/3 de fonds propres. Le tableau 11 nous montre que cette norme est relativement bien suivie. La part de fonds propres est toutefois un peu moins importante à Neuchâtel, où elle n'atteint que 26,7% des investissements projetés. Ces pourcentages moyens cachent par ailleurs d'importants écarts entre projets, puisque la proportion de fonds propres varie de 15 à 45% et la part cautionnée de 18 à 33% du coût total prévu.

Nous relevons finalement dans le tableau 11 que la part cautionnée moyenne se représente que 26,2% des investissements réels, alors que la loi prévoit 1/3. Plusieurs facteurs expliquent cette différence:

- comme nous venons de le voir, une certaine réserve apparaît déjà dans les projets, puisque la part cautionnée y varie de 18 à 33%, soit en moyenne à 30,8% des investissements prévus; cette part est quasiment identique dans les deux régions (JU: 30,7; NE: 30,9), mais, dans le Jura, est sensiblement moins élevée pour les entreprises régionales (27,7%) que pour les entreprises dont le capital est détenu en majorité par des actionnaires étrangers (32,1%) (cf. tableau 12).
- 12 entreprises ont investi plus que prévu, alors que l'Etat ne cautionne jamais plus que la somme budgétisée; ce sont ainsi 15,5 mio qui ne bénéficient d'aucune mesure d'aide, ce qui ramène la part cautionnée réelle de 30,8 à 26,4%¹⁾.

1) Nous avons mentionné plus haut que le montant total investi dans le cadre des 24 projets étudiés serait d'environ 120 mio en 1985. La part cautionnée réelle ne se montera plus alors qu'à 24,3%.

- La part cautionnée n'est finalement que de 26,2% (au lieu de 26.4%) du fait que la part cautionnée des 4 projets non encore achevés est supérieure à la moyenne et que les cautions sont accordées au prorata de l'avancement des travaux.

L'analyse des parts cautionnées relève déjà de la phase suivante du contrôle de l'incidence, à savoir la mesure de l'efficacité de l'intervention publique.

2.2 LE CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ

Nous allons estimer ici l'impact de l'aide publique sur les investissements, et le ratio entre le coût des interventions publiques et le montant des investissements réalisés.

Au chapitre 2.1.6 nous venons d'examiner l'un de ces deux éléments, à savoir les investissements effectivement réalisés par les entreprises bénéficiaires. Restent donc à estimer les coûts occasionnés par les deux instruments mis en oeuvre.

2.2.1 Le cautionnement

Le tableau suivant illustre l'importance des cautionnements octroyés de 1979 (entrée en vigueur de l'arrêté) à fin 1982. Nous n'avons pas opéré de distinction par branches d'activité, car aucune différence significative n'apparaît selon ce critère. Par contre, nous obtenons des résultats intéressants en distinguant les projets d'entreprises étrangères de ceux émanant d'entreprises régionales:

Tableau 12: Investissements et parts cautionnées selon les types de projets

	nombre de projets	investissements prévus réels		parts cautionnées			
		mio Fr	mio Fr	prévues		réelles	
				mio Fr	%	mio Fr	%
Entreprises jurassiennes	10	49,1	47,3	15,08	30,7	13,40	28,3
dont: - firmes régionales	5	11,9	15,0	3,50	29,4	3,50	23,3
- firmes étrangères	5	37,2	32,3	11,58	31,1	9,90	30,7
Entreprises neuchâteloises	14	45,7	52,9	14,09	30,9	12,89	24,4
dont: - firmes régionales	7	27,9	36,1	8,59	30,8	8,59	23,8
- firmes étrangères	7	17,8	16,8	5,50	31,0	4,30	25,6
Toutes entreprises	24	94,8	100,2	29,17	30,8	26,29	26,2
dont: - firmes régionales	12	39,8	51,1	12,09	30,4	12,09	23,7
- firmes étrangères	12	55,0	49,1	17,08	31,1	14,20	28,9

Ce tableau nous apprend tout d'abord que la part cautionnée réelle est moins grande à Neuchâtel (24,4%) que dans le Jura (28,3%), alors que l'identité est presque parfaite au niveau des projets (30,9 contre 30,7). Comme nous l'avons déjà évoqué à propos du tableau 11, cet écart tient au fait que les entreprises neuchâteloises ont d'ores et déjà investi davantage que prévu, sans que le montant cautionné ne puisse être adapté; la situation est inverse dans le Jura, où d'importants projets d'entreprises étrangères ne sont pas terminés.

Nous avons souligné au chapitre précédent l'écart important entre la part cautionnée légale maximale (1/3 du coût total des investissements) et la part cautionnée réelle (26,2% en moyenne). Les causes de ce phénomène ont alors été exposées et nous n'y reviendrons pas, mais le tableau 12 nous apporte une précision intéressante: les projets des entreprises indigènes bénéficient d'une part cautionnée plus réduite, en particulier dans le Jura. C'est déjà le cas lors de l'accep-

tation des projets, et la différence s'accroît lorsque l'on compare les parts cautionnées réelles. Les entreprises régionales n'établissent pas un projet aussi précis et exhaustif que les entreprises étrangères, ce qui explique de plus fréquents dépassements de budgets et, finalement, une réduction de la part cautionnée réelle.

Voyons maintenant dans quelle mesure la caution de l'Etat implique une réduction des frais financiers pour les entreprises bénéficiaires.

L'arrêté stipule (article 5) que si la Confédération et le canton accordent leur cautionnement, la banque réduit d'un quart les intérêts sur cette part du crédit. En accordant sa caution, l'Etat prend donc un risque, mais peut ainsi alléger les charges financières d'une entreprise sans avoir directement à délier le cordon de sa bourse.

Le tableau 13 décrit les valeurs actualisées totales de cet allègement, tenant compte de l'obligation d'amortir en 10 ans la part cautionnée et d'un taux d'intérêt moyen de 6,5%.

Tableau 13: Diminution de la charge financière due au cautionnement et prise en charge par le système bancaire

montants en mio de Fr.	pour les cautions accordées effectivement jusqu'au début 1983	si les projets sont réalisés selon les plans
JURA	0,94	1,06
NEUCHÂTEL	0,91	0,99
TOTAL	1,85	2,05

2.2.2 Les contributions au service de l'intérêt

En plus du cautionnement, l'arrêté permet la prise en charge pendant 6 ans au plus de deux autres quarts des intérêts dus sur le crédit cautionné. 19 projets sur 24 ont bénéficié de cette mesure, soit 8 sur 10 dans le Jura et 11 sur 14 à Neuchâtel. Les 5 entreprises qui n'ont pas obtenu de contributions au service de l'intérêt (JU:2; NE:3) sont des entreprises régionales dont les projets ne satisfaisaient pas pleinement aux conditions requises en matière d'innovation/diversification et qui, de l'avis des autorités, pouvaient se réaliser sans cette mesure complémentaire et "exceptionnelle"¹⁾.

En pratique, la teneur de l'article 6 favorise quelque peu les implantations étrangères car, vu la concurrence entre régions ou pays intéressés, les autorités cantonales doivent faire étalage d'un maximum d'"arguments de vente" de leur région²⁾. Notre enquête a permis d'établir que ces nouvelles implantations ont pour la plupart (environ 60%) nécessité l'octroi du cautionnement et de la prise d'intérêts, alors que 90% des firmes régionales auraient investi même sans l'aide financière des pouvoirs publics³⁾. Ceci explique le fait que les crédits cautionnés des entreprises étrangères bénéficient tous d'une prise en charge partielle des intérêts, contre en moyenne 72% pour les entreprises régionales.

Le type de projet (régional ou étranger) n'est toutefois pas le critère essentiel concernant l'octroi d'une prise en charge d'intérêts. Les 5 projets qui ont été écartés étaient jugés de moindre importance pour les régions, tant au plan

1) Cf. article 6 de l'arrêté (RS 951.93): "La Confédération peut exceptionnellement contribuer au service de l'intérêt (...) lorsque le projet ne peut être réalisé sans sa contribution".

2) Nous reviendrons sur ce problème au chapitre 2.2.3.1.

3) Voir notre chapitre 2.4.

de la diversification que des montants investis (2,5 mio en moyenne, contre 4,3 mio pour les projets qui ont bénéficié de cette mesure). L'impact sur l'emploi, que nous analyserons dans un prochain chapitre¹⁾, est également décisif, puisque ces 5 projets ne prévoient qu'en moyenne 12 emplois créés ou assurés, alors que les projets bénéficiaires créent ou maintiennent chacun 41 postes de travail en moyenne.

Le tableau suivant confirme la prise en considération des aspects qualitatifs de l'investissement lors du processus de décision fixant l'intensité de l'aide publique et pondère les remarques faites au chapitre 2.2.1 à propos des parts cautionnées respectives des firmes indigènes et étrangères. Nous avons alors constaté que la part cautionnée des entreprises régionales était inférieure à celle des entreprises étrangères²⁾. Par contre, si l'on se limite aux projets indigènes qui ont obtenu une prise en charge d'intérêts, le tableau 14 nous montre que leur crédit cautionné est comparable, voire même légèrement supérieur à celui des projets étrangers (32,0 contre 31,1%). Les projets jugés intéressants, qu'ils soient indigènes ou étrangers, ont donc bénéficié d'une prise en charge des intérêts et d'un "taux de cautionnement" proche du maximum (31,4%).

Reste à savoir s'il est possible de juger péremptoirement de l'intérêt d'un projet. Ceci est l'aspect le plus délicat du rôle joué par les administrations cantonales et fédérales. Pour les cinq projets que nous avons évoqués et qui n'ont obtenu que le cautionnement, nous constatons simplement (sur la base du tableau 15) que seuls 27% des dépenses prévues ont fait l'objet d'un cautionnement et que finalement, du fait d'investissements réels nettement supérieurs aux prévisions, leur part cautionnée réelle n'atteint que 17,5% en moyenne.

1) Chapitre 2.3.3.

2) Chapitre 2.2.1, tableau 12.

Tableau 14: Investissements et parts cautionnées concernés par les contributions au service de l'intérêt, selon les types de projets

	nombre de projets	Investissements prévus réels		parts cautionnées			
		mio Fr	mio Fr	prévues		réelles	
				mio Fr	%	mio Fr	%
Entreprises jurassiennes	8	46,4	42,3	14,38	31,0	12,70	30,0
dont: - firmes régionales	3	9,2	10,0	2,80	30,4	2,80	28,0
- firmes étrangères	5	37,2	32,3	11,58	31,1	9,90	30,7
Entreprises neuchâteloises	11	35,6	38,2	11,35	31,9	10,15	26,6
dont: - firmes régionales	4	17,8	21,4	5,85	32,9	5,85	27,3
- firmes étrangères	7	17,8	16,8	5,50	30,9	4,30	25,6
Toutes entreprises	19	82,0	80,5	25,73	31,4	22,85	28,4
dont: - firmes régionales	7	27,0	31,4	8,65	32,0	8,65	27,5
- firmes étrangères	12	55,0	49,1	17,08	31,1	14,20	28,9

Tableau 15: Investissements et parts cautionnées selon que les projets bénéficient ou non de contributions au service de l'intérêt

Projets	nombre de projets	Investissements prévus réels		parts cautionnées			
		mio Fr	mio Fr	prévues		réelles	
				mio Fr	%	mio Fr	%
- <u>avec</u> prise en charge d'I	19	82,0	80,5	25,73	31,4	22,85	28,4
- <u>sans</u> prise en charge d'I	5	12,8	19,7	3,44	27,0	3,44	17,5

Voici maintenant ce que représentent les contributions au service de l'intérêt, en termes d'équivalent-subsidation. Nous avons tenu compte dans nos calculs d'un taux d'intérêt moyen de 6,5%, d'un amortissement par annuités constantes de

10%, et de la durée variable de prise en charge des intérêts
suivant les projets ¹⁾ :

Tableau 16: Valeur actualisée de l'équivalent-subsidation dû
aux contributions de la Confédération et des
cantons au service de l'intérêt

montants en mio de Fr.	selon les cautions accordées effectivement jusqu'au début 1983	si les projets sont réalisés selon les plans
Confédération et canton du Jura	1,43	1,63
Confédération et canton de Neuchâtel	1,23	1,37
TOTAL	2,66	3,0

Pour la prise en charge d'intérêts comme pour le cautionnement, la Confédération et le canton participent dans une même mesure à l'effort de promotion. Nos autorités fédérales et cantonales interviennent ici directement, puisque ce sont elles qui versent à la banque chacune 1/4 des intérêts dus sur le crédit qu'elles cautionnent.

Les deux régions-tests étant à la fois régions bénéficiaires et cantons promoteurs, l'impact réel de cette mesure est toutefois réduit de moitié. L'appui du canton constitue bien une incitation à l'investissement, mais n'induit aucune redistribution interrégionale; en effet, toute augmentation des dépenses cantonales doit être financée par un accroissement de la charge fiscale des entreprises et autres contribuables de ce même canton ²⁾.

1) Tous les projets n'ont pas bénéficié de la durée maximale de 6 ans prévue par l'article 6, alinéa 3 de l'arrêté. En pratique, la prise en charge d'intérêts porte sur une période de 4 à 6 ans.

2) Voir les conclusions de cette étude, chapitre 3.1.

2.2.3 L'équivalent-subvention total

2.2.3.1 Valeur absolue de l'équivalent-subvention

L'équivalent-subvention total est obtenu par l'addition des réductions de charge financière dues au cautionnement et à la prise en charge partielle des intérêts:

Tableau 17: Equivalent-subvention total résultant des cautions et contributions au service de l'intérêt

montants en mio de Fr.	selon les cautions accordées effectivement jusqu'au début 1983	si les projets sont réalisés selon les plans
JURA	2,37	2,69
NEUCHÂTEL	2,14	2,36
TOTAL	4,51	5,05

Nous avons volontairement omis de prendre en compte le coût des aménagements fiscaux accordés par la Confédération et les cantons. D'une part, ce coût est certainement minime car ¹⁾ :

- les amortissements accélérés n'impliquent qu'un report temporaire de la perception de l'impôt; l'entreprise n'y gagne que les intérêts jusqu'au paiement effectif, à moins qu'elle ne continue d'investir un peu plus chaque année ²⁾ ;
- les exonérations fiscales portent sur quelques années (7 ans au maximum) pendant lesquelles une entreprise nouvelle, ou une ancienne qui lance un projet de diversification, ne dégage généralement que de faibles profits.

1) Voir 3ème rapport du Gouvernement jurasien sur la réalisation du programme de développement économique (1983) p. 8.

2) E. D. DOMAR (1957) pp. 195 ss.

D'autre part, afin de compenser la non-prise en compte du coût de ces aménagements, nous n'avons pas calculé les bénéfices liés aux rentrées fiscales supplémentaires perçues auprès des entreprises qui n'ont pas bénéficié d'allègements¹⁾. Il est ici à noter que les entreprises régionales paient pour les autres: en règle générale elles n'ont pas obtenu de tels allègements, en tout cas au plan fédéral, alors que plus de 80% des firmes étrangères en ont bénéficié. En fait, l'octroi généralisé d'allègements fiscaux à ces dernières entreprises tient à la situation de concurrence dans laquelle sont placées les régions intéressées à de nouvelles implantations. Les entreprises étrangères que nous avons visitées étaient en premier lieu attirées par les avantages d'une localisation en Suisse (climat social, qualification de la main-d'oeuvre, ...) et ont souvent étudié les propositions de plusieurs régions. Celles-ci devaient dès lors offrir un maximum d'avantages - y-compris d'ordre fiscal - afin de compenser les avantages d'une localisation en zone urbaine d'une part, ou dans telle ou telle autre région de programme intéressée d'autre part.

2.2.3.2 Mesure de l'efficience par quelques ratios

Au chapitre précédent, nous avons déjà chiffré la valeur des investissements réalisés, second élément nécessaire pour estimer l'efficience. Nous pouvons dès lors établir certains rapports entre le coût de l'intervention publique et les investissements réalisés par les entreprises bénéficiaires. Voyons tout d'abord le ratio

$$\frac{\text{équivalent-subvention}}{\text{investissements réalisés}}$$

L'équivalent-subvention total représente 5% du montant des

1) Voir chapitre 2.4.2, tableau 28.

investissements dans le canton du Jura, et 4% dans celui de Neuchâtel. La différence est imputable au degré d'avancement des projets au moment de notre enquête. En 1985, lorsque tous les projets seront terminés, le ratio se stabilisera à 4,2% (plus ou moins 0,1%) dans les 2 régions.

Tableau 18: Ratios équivalent-subsidation / coût des investissements, selon les régions et les types de projets

	Ratios calculés selon les investisse- ments projetés	selon les inves- tissements réa- lisés jusqu'à début 1983	selon les inves- tissements prévus jusqu'en 1985
Toutes entreprises	5,3	4,5	4,2
dont: - JU	5,5	5,0	4,3
- NE	5,2	4,0	4,1
- projets uniquement cautionnés	1,9	1,2	1,2
- projets avec caution + contri- bution au service de l'intérêt	5,4	5,3	4,8
- entreprises régionales	4,8	3,7	3,6
- entreprises étrangères	5,8	5,3	4,7

Les ratios prévus pour 1985 (voir 3ème colonne du tableau 18) sont tout à fait comparables, puisqu'ils ne sont plus perturbés par les différences au niveau de l'avancement des projets. Un écart significatif ne demeure alors qu'entre les firmes qui n'ont bénéficié que du cautionnement et celles qui ont obtenu une prise en charge d'intérêts. Ces dernières bénéficient finalement d'un **taux de subventionnement** de leurs investissements quatre fois plus élevé. L'écart entre entreprises régionales et étrangères est dû, comme nous l'avons relevé plus haut¹⁾, au fait que les projets auxquels

1) Cf. chapitre 2.2.2.

seul un cautionnement a été octroyé sont tous d'origine régionale.

Nous avons calculé, sur la base d'un taux d'intérêt et d'actualisation de 6,5%, le ratio de subventionnement maximum que permettrait l'arrêté "Bonny".

Le cautionnement peut théoriquement entraîner une subvention de Fr 2,35 par centaine de francs investis et les contributions cantonales et fédérales au service de l'intérêt Fr. 4,05, soit Fr. 6,40 pour les deux mesures cumulées.

Appliqué seul, le cautionnement ne permettra donc qu'une réduction de la charge financière des entreprises égale à la moitié du maximum théorique (Fr. 1,20 au lieu de 2,35). L'ampleur de la différence est surprenante, mais l'explication en est simple:

- Le crédit cautionné des entreprises concernées ne représentait que 27% du coût total des investissements prévus, et
- ces entreprises auront finalement investi la moitié plus que prévu¹⁾, alors que la loi ne permet pas d'ajuster le montant cautionné.

La réduction de la charge financière obtenue dans le cadre des 19 autres projets grâce au cumul des deux mesures n'atteindra également que les 3/4 du maximum légal (Fr. 4,80 au lieu de 6,40). Les causes sont les mêmes, avec des écarts toutefois moins importants:

- 31,4% de crédit cautionné
- investissements réels environ 22% supérieurs aux montants budgétisés.

1) Cf. tableau 15; les 5 entreprises concernées ont sous-évalué le coût total des investissements qu'elles allaient réaliser.

La durée de prise en charge d'intérêts parfois inférieure aux 6 années prévues par la loi est un troisième facteur explicatif, mais de moindre portée. Le ratio de subventionnement ne serait en effet que de 4,9 au lieu de 4,8 Fr. par 100 Fr. investis si les 19 projets concernés avaient bénéficié de la durée maximale autorisée par la loi.

Concernant l'impact respectif de chacun de ces facteurs sur le ratio de subventionnement nous avons calculé qu'une réduction de 10% de l'équivalent-subvention (par rapport au maximum théorique) peut résulter:

- d'une réduction de 10% de la part cautionnée (30% au lieu de 33,3%), ou
- d'une augmentation de 11,1% des investissements par rapport au projet, ou
- d'une diminution d'environ 30% de la durée du cautionnement (7 années au lieu de 10) et, s'il y a lieu, d'une réduction d'environ 18% de la période de prise en charge d'intérêts (5 années au lieu de 6),

ou comme c'est le cas en pratique, d'une combinaison des 3 facteurs.

Ce ratio d'équivalent-subvention est relativement modeste comparé à ce qui est accordé par le biais des instruments de politique régionale à l'étranger (10 à 25% en RFA, jusqu'à 80% dans le sud de l'Italie°).

Si l'on inverse le raisonnement, on constate que sur l'ensemble Fr. 1.- injecté par la Confédération au titre de prise en charge d'intérêts jusqu'au début 1983 a permis d'accroître de Fr. 67.- les investissements d'innovation et de diversification (80,5 mio pour 1,33 mio de prise en charge). 19,7 mio d'investissements ont de surcroît été favorisés

grâce au seul cautionnement. En 1985, les investissements se stabiliseront aux environs de 120 mio, pour 1,5 mio de contributions fédérales au service de l'intérêt. Chaque franc versé par la Confédération aura donc induit Fr. 80.- d'investissements privés dans ces deux cantons dont l'économie est menacée.

Considérant l'équivalent-subvention total accordé (par l'intermédiaire de la banque, des cantons et de la Confédération) et l'ensemble des investissements réalisés, le multiplicateur d'investissement¹⁾ atteint Fr. 22.- investis pour chaque franc d'aide octroyée au début 1983, et doit se stabiliser à près de Fr. 24.- en 1985.

De tels ratios doivent néanmoins être complétés par une estimation des effets réels de l'intervention publique. A ce sujet, relevons en premier lieu que pour 1/3 des entreprises, l'appui de l'Etat était indispensable au financement du projet ou à sa réalisation dans la région, alors que dans 30% des cas, l'aide a permis d'accélérer le processus d'investissement. Pour les autres (37%), cette aide n'a eu qu'un "effet d'accompagnement" (Mitnahmeeffekt): elle a facilité l'accès au crédit et/ou permis de libérer des fonds propres et des garanties.

Par ailleurs, il faut souligner l'importance des efforts non financiers déployés par chaque canton: prospection, mise en relation des agents intéressés, coordination, etc. En effet, si aucune initiative n'avait été prise en ce sens, environ la moitié des projets - essentiellement ceux des entreprises étrangères - n'aurait jamais vu le jour. Preuve en est le fait que seules 6 entreprises régionales (25% des cas) n'ont pas envisagé de réaliser leur projet ailleurs que dans la région.

1) H.-J. KLEIN (1972) pp. 79 ss, ainsi que notre IIème partie, chapitre 4.2.3.

2.2.4 Evaluation qualitative des investissements réalisés

Finalement, le contrôle de l'efficience suppose une **approche qualitative** des investissements promus. Cet aspect est le plus difficile à cerner avec objectivité et pertinence.

Nous avons examiné au point 2.1.4 la répartition des projets en fonction des trois critères d'octroi de l'aide¹⁾. Les projets de diversification à l'échelle régionale (53% des cas) permettent de réduire la dépendance de chaque région face aux activités traditionnelles. Toutefois, ils n'impliquent pas pour toutes les entreprises concernées la mise en oeuvre de nouvelles technologies.

Les investissements de diversification à l'échelle de l'entreprise, et plus encore ceux d'innovation supposent par contre l'intégration voire la mise au point de technologies nouvelles.

Concernant la **sous-traitance**, qui peut être pour une entreprise un facteur de dépendance, seules deux entreprises jurassiennes sur 10 réalisent plus de 50% de leur chiffre d'affaires par ce biais. La dépendance est plus forte à Neuchâtel, où 8 entreprises sur 14 travaillent essentiellement en sous-traitance, dont 4 pour leur entreprise-mère établie à l'étranger.

Seule une entreprise bénéficiaire dépend de la sous-traitance distribuée par le secteur horloger pour la majeure partie de son chiffre d'affaires.

1) Voir tableau 9, chapitre 2.1.4.

2.3 LE CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ

Nous passons ici à l'examen des relations et implications entre les investissements réalisés et les objectifs de la politique mise en oeuvre, à savoir le revenu et l'emploi de chaque région.

2.3.1 Effet-revenu primaire

En premier lieu, l'aide accordée correspond à une amélioration de la **rentabilité** des entreprises bénéficiaires. Nous avons vu plus haut que la diminution d'intérêts accordée par la banque du fait du cautionnement se montait à 1,85 mio Fr. au début 1983 (pour 24 projets et environ 100 mio Fr. investis). L'équivalent-subvention résultant des contributions au service de l'intérêt de la Confédération et des cantons atteint quant à lui 2,66 mio Fr. (pour 19 projets et environ 80 mio investis).

La réalisation des investissements entraîne ensuite un premier effet multiplicateur, par le biais des **biens d'équipement** achetés dans la région.

Tableau 19: Ventilation des dépenses d'investissement

en mio de Fr.	JU	NE	TOTAL
Achats/constructions de terrains et d'immeubles	23,7	17,5	41,2
Achats de machines et installations	20,5	25,2	45,7
Travaux propres	1,7	9,0	10,7
Fonds de roulement	1,4	1,2	2,6
TOTAL	47,3	52,9	100,2

Dans les régions périphériques, cet effet multiplicateur est fortement réduit par des fuites dues aux achats de biens d'équipement dans les grands centres et à l'étranger.

Notre enquête a permis d'établir que l'importance de ces fuites est du même ordre dans nos deux régions-tests:

- environ 5% pour les achats/constructions de terrains et d'immeubles,
- 75 à 80% pour les machines et installations.

Connaissant la ventilation des dépenses d'équipement, nous pouvons en conclure qu'environ 60 mio. de Fr. (60% du total des investissements) ont été dépensés dans nos deux régions, soit 28,5 mio dans le Jura et 31,5 mio dans le canton de Neuchâtel. L'effet-revenu total, calculé selon la formule classique du multiplicateur d'investissement¹⁾, se monte par conséquent à 150 mio. de Fr., respectivement 71,3 mio dans le Jura et 78,7 mio à Neuchâtel.

2.3.2 Effet-revenu induit ou secondaire

A plus long terme, la création de nouvelles capacités de production a pour but d'accroître le chiffre d'affaires et le profit; la masse des salaires est généralement augmentée elle aussi. L'impact sur le revenu régional dépend alors de la valeur ajoutée par personne employée (productivité).

Tableau 20: Activité des entreprises bénéficiaires en 1982

		JURA	NEUCHÂTEL	TOTAL
Chiffre d'affaires total	mio Fr	80	30	110
dont: valeur ajoutée	mio Fr	36	18	54
salaires	mio Fr	22	16	38
d'où: productivité	Fr	70'000.-	45'000.-	59'000.-

1) $Y = \frac{1}{1-c_r} \cdot I$ (c_r = propension à consommer dans la région)

$$\text{d'où } Y = \frac{1}{1-0,6} \cdot 60 = 150$$

La valeur ajoutée créée en 1982 par les firmes bénéficiaires, qui représente l'apport de ces dernières au revenu régional, varie du simple au double entre Neuchâtel (18 mio Fr.) et le Jura (36 mio de Fr.). Plusieurs facteurs expliquent cette différence:

- tout d'abord, 5 projets ont été cautionnés et ont démarré sur sol neuchâtelois dans le courant 1982 contre 1 seul dans le Jura. L'activité déployée par ces entreprises était donc encore minime lors de notre enquête,
- 4 autres projets neuchâtelois étaient encore en 1982 dans une phase de recherche & développement ou de lancement, contre 2 dans le Jura,
- les projets jurassiens sont en moyenne relativement plus importants que les projets neuchâtelois, et ce tant du point de vue de la valeur de la production que de celui de l'emploi.

Un deuxième effet-revenu induit résulte de l'intégration des entreprises bénéficiaires à l'économie de leur région. Une intensification de l'activité industrielle a des effets externes (accroissement ou meilleure rentabilisation du secteur tertiaire et des services collectifs) dont profiteront d'autres firmes. Ces effets ne se manifestent qu'à moyen terme et n'ont malheureusement pas pu être quantifiés précisément dans le cadre de notre étude.

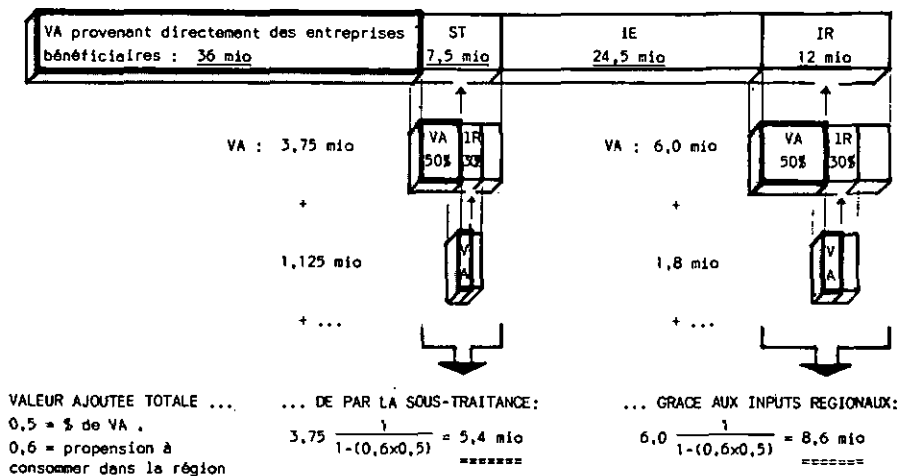
Par contre, nous avons pu estimer que les entreprises mises au bénéfice de l'aide ont distribué dans leur région des travaux de sous-traitance pour 7,5 mio dans le Jura et 3,2 mio dans le canton de Neuchâtel. Si l'on admet 50% de valeur ajoutée et 60% d'inputs régionaux, ceci représente respectivement 5,4 mio (JU) et 2,3 mio (NE) à ajouter aux revenus régionaux (cf. figure 5).

Figure 5 : Effets-revenus dus à la sous-traitance et aux achats de biens intermédiaires dans la région en 1982.

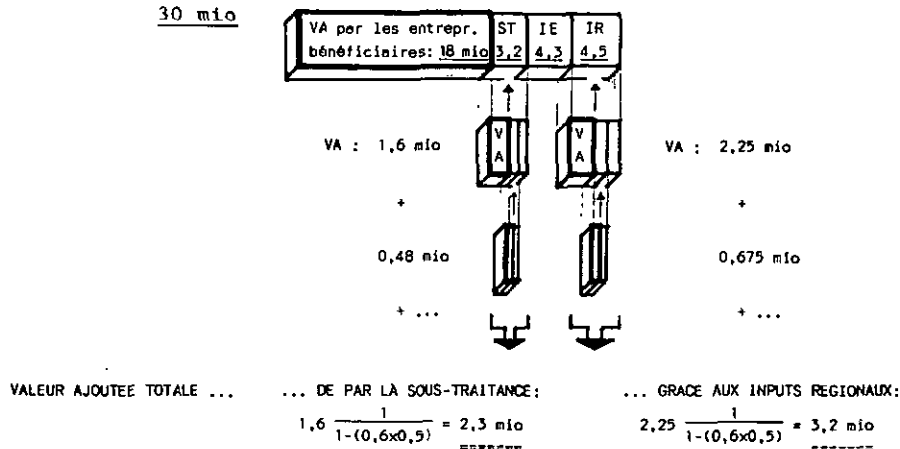
Légende: VA : valeur ajoutée
ST : sous-traitance
IE : inputs étrangers (non régionaux)
IR : inputs régionaux

} chiffre d'affaires
= VA + ST + IE + IR

JURA Chiffre d'affaires total des entreprises bénéficiaires: 80 mio



NEUCHÂTEL Chiffre d'affaires total des entreprises bénéficiaires: 30 mio



Source : Enquête auprès des entreprises ayant bénéficié de l'errêté "Banny".

En ce qui concerne les autres inputs des entreprises interrogées, la part des achats dans la région correspond environ à 15% de leur CA, soit 12 mio (JU) et 4,5 mio (NE). Convertis en valeur ajoutée ce sont 8,6 mio (JU) et 3,2 mio (NE) qui ont également alimenté le revenu de ces régions (cf. figure 5).

Dans une plus longue période, des investissements complémentaires ou de remplacement devront être réalisés. Nous ne disposons pas du recul nécessaire pour juger de cet aspect du problème et n'en avons pas tenu compte dans le tableau ci-dessous. Toutefois, nous avons constaté que 12 entreprises sur 24 ont d'ores et déjà investi davantage qu'elles n'avaient prévu:

- 3,9 mio de plus pour 5 projets dans le Jura,
- 11,7 mio de plus pour 7 projets neuchâtelois.

Un dernier effet secondaire n'a pu être pris en compte dans le cadre de notre étude: celui des salaires distribués sur les activités tertiaires de chaque région. Néanmoins, le tableau suivant récapitule les effets-revenus les plus importants liés aux investissements qui ont bénéficié de l'aide publique.

Tableau 21: Récapitulation de l'impact des investissements sur le revenu régional en 1982

	JU	NE	TOTAL
<u>Effet-revenu primaire :</u>			
- équivalent-subsidation	0,6	0,5	1,1
- effet multiplicateur des achats de biens d'équipement dans la région	17,8	19,7	37,5
<u>Effet-revenu induit :</u>			
- valeur ajoutée créée par les entreprises bénéficiaires en 1982	36,0	18,0	54,0
- valeur ajoutée par le blais de la sous-traitance	5,4	2,3	7,7
- valeur ajoutée grâce aux inputs régionaux	8,6	3,2	11,8
EFFET-REVENU TOTAL (mesurable) en 1982	63,4	43,8	112,1

Les chiffres du tableau 21 relatifs aux effets-revenu primaires équivalent au quart des effets mesurés pour les quatre premières années d'application de l'arrêté. Nous supposons donc une application régulière et un impact constant de ces mesures de politique régionale. Nous osons même espérer qu'après quelques années de "rôdage", l'expérience acquise ainsi que les améliorations apportées aux instruments¹⁾ permettent de meilleurs résultats.

L'équivalent-subvention total octroyé en 1982 étant de 1,1 mio l'effet-revenu total par unité de subvention accordée est de Fr. 100.- environ, ce qui revient à dire que chaque franc dépensé par la collectivité à titre d'aides à l'investissement lui est rendu environ au centuple.

Comparons ensuite cet effet-revenu total aux données macro-économiques du revenu de chaque région. En 1982, le revenu national du canton du Jura se montait à 1,3 mia. de Fr.²⁾ et celui de Neuchâtel à 3,5 mia. de Fr. L'apport des investissements qui ont bénéficié de l'aide publique représente donc près de 5% du revenu cantonal jurassien et 1,3% du revenu neuchâtelois. L'effet-revenu total équivaut par ailleurs au revenu moyen de plus de 3'100 personnes (JU) respectivement près de 2'000 (NE).

2.3.3 Effet sur l'emploi

L'esprit du présent arrêté n'est pas celui des théories anglo-saxonnes de l'"employment incentive". Les données qualitatives propres à l'investissement promu passent avant le nombre d'emplois créés. Le premier objectif est de diversifier le tissu industriel des régions de programme.

1) Voir les modifications proposées dans le Message du Département fédéral de l'économie publique (1983) pp. 7 à 30, puis adoptées par le Parlement le 5.10.1984.

2) Notices économiques de l'UBS, novembre 1983.

Toutefois, vu le chômage relativement important ainsi que la forte émigration qui caractérisent ces régions, l'arrêté prévoit également que chaque investissement promu doit permettre de créer ou maintenir un certain nombre d'emplois.

Voici les résultats que notre enquête a permis de dégager, à savoir les places de travail créées ou sauvegardées grâce aux 24 projets d'investissements soutenus au cours des quatre premières années d'application de l'arrêté "Bonny":

Tableau 22: Emplois créés ou assurés dans les entreprises ayant bénéficié de l'aide publique de 1979 à 1982¹⁾

	emplois créés	emplois assurés	TOTAL	
			valeur absolue	en % de la pop active
JU	330	133	463	1,6
NE	198	186	384	0,5
TOTAL	528	319	847	

1) 6 projets n'étaient toutefois pas terminés à fin 1982. Les chiffres exposés ici ne reflètent donc qu'un bilan intermédiaire des effets de ces projets sur l'emploi de chaque région.

Bien que le niveau des charges salariales par personne employée soit comparable dans les 2 cantons (environ 40'000.-Fr.), le tableau suivant nous montre que la qualité des emplois créés semble être supérieure à Neuchâtel.

Tableau 23: Répartition qualitative des emplois créés ou assurés en (%)

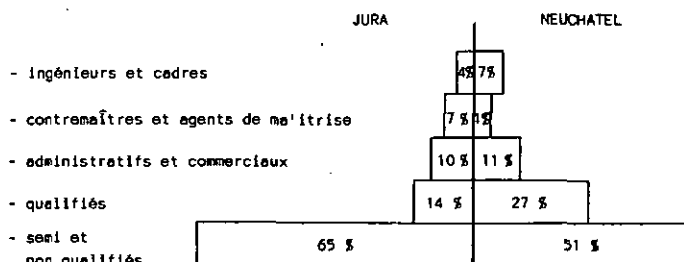
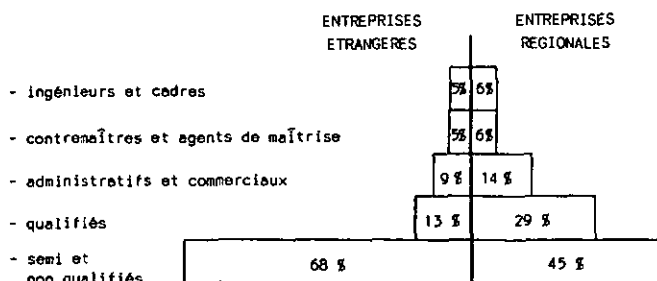


Tableau 24: Répartition des emplois créés ou assurés par les entreprises régionales et les entreprises d'origine étrangère en (%)



Le tableau 24 montre que les entreprises étrangères créent moins d'emplois qualifiés qu'on ne le suppose, mais qu'elles sont plutôt attirées par le sérieux et le savoir-faire de la main-d'oeuvre semi- et non qualifiée.

Ceci explique en particulier la grande part d'emplois semi et non qualifiés créés ou maintenus dans le Jura (cf. tableau 23); en effet, 55% des nouveaux emplois sont le fait des entreprises étrangères venues s'établir dans ce canton, contre 21% seulement à Neuchâtel.

Nous pouvons en conclure que la promotion de nouvelles entreprises étrangères ne représente pas toujours la panacée, et qu'une politique de promotion des investissements doit également avoir pour objectif de soutenir les initiatives régionales. En règle générale, un développement endogène permet d'utiliser au mieux le potentiel de chaque région et évite toute dépendance externe (cf. IIe partie, chapitre 4.2.2.). Cette remarque doit toutefois être pondérée, car on constate que les entreprises étrangères participent pour une large part à la diversification du tissu industriel de ces deux régions. Rares sont en effet les projets indigènes qui s'orientent vers des filières totalement nouvelles. Seuls 3 projets régionaux sur 12 s'inscrivent dans des secteurs d'activité jusqu'alors inconnus dans leur région, contre 8

sur 12 pour les projets "importés".

Dans le domaine de la politique de promotion industrielle, un équilibre doit donc être trouvé, dans une optique de complémentarité, afin de profiter des avantages de chaque type de projets.

Nous n'avons pris en compte dans les tableaux 22 à 24 que les emplois créés ou assurés au sein des entreprises bénéficiaires. Or, notre enquête a permis d'établir qu'en plus, l'activité de ces dernières en 1982 a permis d'assurer 79 emplois de sous-traitance (JU: 52; NE: 27), auprès de diverses entreprises de la région.

Nous n'avons pu estimer de façon précise le nombre d'emplois assurés auprès des fournisseurs régionaux de matières premières, de produits semi-finis ou de divers services. Cependant, si l'on tient compte de ceux-ci, le nombre total de places de travail créées ou assurées doit être de l'ordre de 1'000 unités. Sans cet apport, le taux de chômage aurait plus que doublé dans le Jura et serait d'un tiers plus élevé à Neuchâtel.

Tableau 25: Total des emplois créés ou assurés grâce à l'activité des entreprises bénéficiaires à fin 1982

	Emplois créés ou assurés au sein des entreprises bénéficiaires	Emplois de sous-traitance assurés dans la région	Emplois assurés auprès de fournisseurs régionaux (estimation)	TOTAL (a)
JU	463	52	45	560
NE	384	27	29	440
TOTAL	847	79	74	1000

Le total des investissements réalisés à fin 1982 étant d'environ 100 mio Fr., on remarque donc qu'en moyenne, chaque mio investi a permis d'assurer 10 emplois dans la région.

2.4 BILAN GLOBAL DU CONTRÔLE DE L'INCIDENCE

Dans les chapitres 2.2 et 2.3 nous avons étudié successivement les effets de l'aide publique sur les investissements, puis l'impact de ces derniers sur les variables-objectifs essentielles au plan régional.

Nous pouvons maintenant procéder à une analyse coûts-avantages de l'ensemble de l'opération, en comparant le coût de l'intervention publique et l'évolution des variables-objectifs.

2.4.1 Equivalents-subventions et effets sur le revenu et l'emploi

Tableau 26: Ratio effet-revenu/équivalent-subvention pour 1982

montants en Fr.	selon l'équivalent-subvention accordé par ...	
	...la Confédération (ou respectivement le canton)	...l'ensemble de la collectivité: banque, canton et Confédération
JURA	382	115
NEUCHÂTEL	285	82

Il ressort du tableau 26 qu'à chaque franc octroyé par la Confédération au titre de contribution au service de l'intérêt correspond un accroissement du revenu régional de Fr. 382.- (JU), respectivement Fr. 285.- (NE). Comme nous l'avons déjà souligné, l'écart entre les 2 cantons tient surtout au degré d'avancement des projets.

Le ratio basé sur le coût total de l'intervention publique révèle également un résultat très positif, puisque l'aide accordée chaque année est rendue en moyenne au centuple à l'économie de chaque région.

Tableau 27: Equivalent-subvention octroyé par emploi créé ou maintenu

montants en Fr. calculés selon le coût pour ...		
	... la Confédération	... l'ensemble de la collectivité
JURA	1'500.-	5'100.-
NEUCHÂTEL	1'600.-	5'600.-
TOTAL	1'570.-	5'300.-

Tout effet-revenu mis à part, le coût unitaire des emplois créés ou assurés est très faible, comparé aux coûts mesurés dans d'autres pays (environ 15'000 DM à la même époque en RFA)¹⁾. En outre, nous n'avons considéré ici que les emplois créés ou maintenus au sein des firmes bénéficiaires. Si l'on prend en compte les emplois assurés auprès des sous-traitants²⁾ et autres fournisseurs régionaux de biens et services²⁾, l'équivalent-subvention total par emploi passe de Fr. 5'300.- à 4'500.-.

Par contre, il faut préciser que ces emplois sont créés ou maintenus par la réalisation des investissements promus, mais que tous les projets ne doivent pas leur réalisation à l'aide financière dont ils ont bénéficié:

- 847 emplois ont été créés ou maintenus suite à la concrétisation des 24 projets; parmi ceux-ci,
- 411 emplois correspondent aux projets qui ont pu être réalisés grâce aux efforts de prospection, de mise en relation et de coordination déployés dans chaque canton, complétés par des réductions de charge financière; ces dernières mesures n'étaient cependant pas toujours indispensables; en fait seuls

1) Voir les 9e à 12e plans-cadre GA (1980 à 1983), annexe C.

2) Voir tableau 21.

- 158 emplois sont imputables à 8 entreprises (dont 7 étrangères) qui n'auraient pas investi, du moins pas dans la région, sans l'aide financière (cautionnement et prise en charge d'intérêts) des pouvoirs publics.

Le ratio calculé plus haut (coût de l'intervention publique par emploi créé ou maintenu) varie de 5'300 à 28'500 Frs., suivant que l'on admette l'un ou l'autre de ces trois chiffres.

2.4.2 Equivalents-subsventions et coûts d'opportunité

A partir des chiffres d'emplois créés ou assurés, un coût d'opportunité peut également être calculé en terme d'indemnités de chômage qui auraient dû être versées et d'impôts qui n'auraient pas été perçus si les projets en question n'avaient pu être réalisés.

Les charges salariales moyennes des entreprises bénéficiaires étant de plus de Fr. 40'000.- par personne employée, le revenu moyen des salariés concernés doit se monter au minimum à Fr. 32'000.-. En moyenne, les indemnités de chômage se montent quant à elles à 75% du revenu. Pour les 25% restant (tranches de revenus entre Fr. 24'000.- et 32'000.-), la différence de charge fiscale est de Fr. 130.-/personne employée pour la Confédération, Fr. 1'300.- pour les impôts directs dans le canton du Jura et Fr. 1'500.- à Neuchâtel. De plus, les cantons n'auraient pas touché de droits de mutation sur les achats de terrains et immeubles, et la Confédération aurait perdu l'Icha que les entreprises ont payé sur leurs achats de biens d'équipement ainsi que sur le surcroît de chiffre d'affaires réalisé en Suisse après concrétisation de leurs projets. Nous avons volontairement omis l'impôt perçu sur le bénéfice des sociétés vu les allègements fiscaux accordés par ailleurs¹⁾.

1) Voir chapitre 2.2.3.1.

Voici donc ce que la collectivité a épargné comme indemnités de chômage et touché comme impôts supplémentaires grâce aux emplois créés ou sauvegardés, avec les trois variantes exposées plus haut:

Tableau 28: Coûts d'opportunité annuels liés aux indemnités de chômage et aux impôts

montants en mio Fr, calculés sur la base d'un nombre emplois N = ...			
	...847	...411	...158
<u>Indemnités de chômage épargnées :</u> N x 32'000.- x 75%	20,33	9,86	3,79
<u>Impôts supplémentaires perçus par la Confédération :</u>			
- impôts directs: 130.-Fr/emploi ¹⁾	0,11	0,05	0,02
- l'iche perçu sur le CA réalisé en Suisse par les entreprises concernées	1,50	0,47	0,34
- 1/4 de l'iche perçu sur les dépenses d'équipement totales 1979-1982	1,15	0,43	0,23
<u>Impôts supplémentaires: cantons et communes :</u>			
- impôts directs cantonaux et communaux: JU: 1300.-, NE: 1500.- Fr/emploi ²⁾	1,18	0,55	0,22
- 1/4 des droits de mutation perçus de 1979 à 82: (JU: 4%, NE: 1,5%)	0,10	0,08	0,03
<u>COUT D'OPPORTUNITÉ TOTAL :</u>	24,37	11,44	4,63

1) Fr 130.- = différence d'imposition entre un revenu brut de Fr 32'000.- et les 75% (Fr24'000.-) garantis par l'assurance chômage

2) idem pt 1), pour les impôts cantonaux et communaux.

Le bilan est favorable dans les 3 cas, puisque même si l'on ne tient compte que des 158 emplois des 8 projets pour lesquels l'aide financière de l'Etat était indispensable, la collectivité retrouve les 4,51 mio d'équivalent-subvention en moins d'une année.

Nous pouvons donc conclure qu'il est moins onéreux de soutenir la diversification des structures économiques des régions menacées que de payer des chômeurs. Et ce avant

même d'aborder le problème des inconvénients sociaux liés au chômage.

Le tableau 28 concerne l'ensemble des 2 régions-tests, car les résultats détaillés par cantons ne sont pas significativement différents. Nous pouvons cependant comparer le coût d'opportunité total dans nos deux cantons pour l'ensemble des emplois créés ou assurés grâce à la réalisation des divers projets.

Tableau 29: Coût d'opportunité total lié aux indemnités de chômage et aux impôts, selon les régions

	pour un total d'emplois créés ou assurés de:		
	JU: 463	NE: 384	TOTAL: 847
Coût d'opportunité total (mio Fr)	13,28	11,09	24,37
Coût d'opportunité par emploi créé ou assuré (Fr)	28'700.-	28'900.-	28'800.-

Le tableau ci-dessus ne nous montre qu'une faible différence entre les coûts d'opportunité jurassiens et neuchâtelois, imputable au nombre d'emplois créés ou assurés dans chaque canton. Le ratio coût d'opportunité/emploi créé ou assuré est en effet quasiment identique dans les deux cas.

Bien que les chiffres ne soient pas significatifs pour les deux autres variantes retenues dans le tableau 28, nous avons pu calculer que le coût d'opportunité varie toujours entre Fr. 28'000 et 29'000.- par emploi créé ou assuré. On peut donc admettre qu'en 1982, dans de telles régions, la création ou sauvegarde d'un emploi évite à la collectivité une perte de près de 30'000.- Fr. par année.

3. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

3.1 L'ARRÊTÉ "BONNY"

Le bilan global des 4 premières années d'application de cet arrêté fédéral est donc tout à fait positif, tant au plan de l'efficience (rapport aide publique-investissements) qu'à celui de l'efficacité (impact sur le revenu et l'emploi, coûts d'opportunité). Nous avons pu constater que l'intervention publique rapporte en fait à la collectivité bien plus qu'elle ne lui coûte.

Concernant l'efficience, une réserve doit cependant être faite quant à la part des projets dont la réalisation est directement liée à l'aide financière accordée. Dans la moitié des cas au moins, l'appui de l'Etat n'a eu qu'un effet d'accompagnement (Mitnahmeeffekt). Par contre, pour la même période, les deux cantons ont épaulé seuls près de 50 projets qui ne répondaient pas aux conditions de l'arrêté fédéral.

Les conditions d'octroi de l'aide fédérale (arrêté "Bonny") sont donc relativement sélectives. On constate néanmoins que l'incidence d'une politique publique de promotion industrielle dépend en premier lieu de la qualité des projets présentés, de ceux émanant du tissu industriel régional en particulier. Plusieurs entreprises sont ici d'avis qu'un organisme de conseil et d'assistance dans le domaine des technologies nouvelles et des études de faisabilité ou de marché favoriserait l'éclosion de tels projets.

Afin de satisfaire au but principal de l'arrêté, qui est de promouvoir de véritables investissements d'innovation et de diversification, il serait également judicieux d'élargir la définition des frais d'investissement afin d'admettre les coûts liés à la recherche, au développement et au lancement de nouveaux produits ou de nouvelles techniques de production.

L'arrêté "Bonny" est en effet perçu - et ceci nous semble être un point essentiel - comme un coup de pouce final réservé à des projets suffisamment mûrs et qui présentent un maximum de garanties. L'étude de faisabilité doit être faite et probante, le marché cerné et le financement assuré. Les conditions d'application de cet arrêté en limitent donc considérablement la portée. Ceci correspond en fait à la volonté du législateur, qui a tenu à limiter dans toute la mesure du possible le risque que prend la collectivité en assurant le cautionnement d'une part des crédits¹⁾.

L'aide financière directe ne peut donc intervenir pour l'heure dans les premières phases d'un projet (recherche et développement). Au vu des progrès technologiques de plus en plus rapides, un organisme de promotion et d'assistance permettrait de compléter à ce niveau l'action entreprise grâce à l'arrêté "Bonny", et finalement de lui apporter les "bons projets" qui sont seuls garants de son efficacité.

Les doléances des entreprises bénéficiaires ont également trait aux instruments de l'aide, à savoir le cautionnement et les contributions au service de l'intérêt. L'un et l'autre sont appréciés diversement, suivant que l'accès au crédit ou la rentabilité des investissements est au centre des préoccupations de l'entrepreneur. Nombre d'entre eux sont néanmoins d'avis qu'un réel effet incitatif suppose la conjugaison des deux instruments.

D'autre part, dans le cas où l'accès au crédit s'avère particulièrement difficile et/ou le coût du crédit relativement lourd à supporter, la part cautionnée devrait pouvoir être élargie aux **2/3 du coût total**. Ceci se justifie d'autant plus qu'en pratique, nous avons remarqué que les montants réels investis ramènent en moyenne de 1/3 à 1/4 la

1) Voir le message (FF 1978 I 1051) qui a précédé l'introduction de cet arrêté pp. 11 ss.

part cautionnée réelle¹⁾. Les chefs d'entreprise estiment néanmoins qu'un minimum d'un tiers de fonds propres doit être maintenu.

La plupart des propositions ci-dessus ayant fait l'objet d'un rapport du Département fédéral de l'économie publique puis d'une décision du Parlement, nous ne pouvons qu'approuver les modifications de l'arrêté adoptées le 5 octobre 1984.

Quelques autres propositions émanant des milieux industriels méritent toutefois d'être signalées.

Le délai d'amortissement imposé pour le crédit cautionné est jugé trop court. Cette critique est, de toutes, celle qui revient le plus souvent. Pour certains types d'investissements (terrains, constructions, installations) le délai normal d'amortissement est supérieur à 10 ans. Dans la mesure où ceux-ci représentent environ les 2/3 des dépenses d'investissement cautionnées, cette doléance est tout à fait justifiée.

Nous avons déjà souligné par ailleurs la difficulté de budgétiser de façon précise et exhaustive les dépenses découlant d'un projet d'innovation ou de diversification. Dans le cas où des investissements supplémentaires s'avèrent nécessaires, il serait donc judicieux de prévoir une procédure simplifiée, dans la mesure où le projet a déjà été jugé conforme aux critères d'octroi de l'aide.

Nous avons également demandé aux entrepreneurs quelles autres mesures l'Etat pouvait envisager afin de favoriser le redéploiement des régions dont l'économie est menacée.

1) Voir chapitre 2.2.1.

A ce titre, 10 entreprises sur 23 souhaitent une meilleure répartition des contrats de fournitures aux entreprises publiques¹⁾. Selon certaines, une telle politique pourrait même avoir plus d'impact que celle menée grâce à l'arrêté "Bonny"²⁾. On remarque effectivement que tant les emplois que les commandes du secteur public sont actuellement fortement concentrées dans le "triangle d'or"³⁾.

Quant à l'opportunité de créer des sociétés de financement de capital-risque, les avis sont très partagés. La moitié des entrepreneurs n'a toutefois pas encore de position tranchée en la matière. De telles institutions existent aujourd'hui dans de nombreux cantons, mais les responsables d'industries que nous avons rencontrés sont en partie sceptiques quant à leur efficacité.

Quelques entreprises évoquent le problème de la taxe occulte et préconisent une exonération de l'Icha dû sur les biens d'équipement. Ceci dépasse le cadre des instruments traditionnels de politique régionale, mais se justifierait dans la mesure où l'arrêté "Bonny" prévoit un effort équivalent de la part du canton et de la Confédération.

A ce propos, nous allons revenir sur un problème évoqué succinctement au chapitre 2.2.2 de cette dernière partie. Nous avons alors souligné que la part cantonale en matière d'aide à l'investissement n'induit aucune redistribution interrégio-

1) Voir les mesures prises en ce sens en R.F.A., notre 1ère partie, chapitre 2.3.1.3.

2) FOLMER & BARKEMA (1982) p. 4 citent d'ailleurs l'affectation interrégionale des activités du secteur public en tête de leur liste des instruments de politique économique régionale.

3) Cahier de conjoncture No 2/80 pp. 23 ss. La statistique de la Commission fédérale des achats pour 1983 montre également que les cantons de Neuchâtel et du Jura arrivent respectivement en 15ème et 19ème position concernant les commandes fédérales. Ces deux cantons fournissent environ 2% du total de ces commandes, contre près de 50% pour Zurich et Berne! La différence de population active n'explique pas tout, puisque la part de Neuchâtel et du Jura est là de 3,3%, contre 32% entre Zurich et Berne.

nale dans le cas de nos deux régions-tests, puisque celles-ci sont à la fois régions bénéficiaires et cantons promoteurs, donc payeurs.

L'article 6 de l'arrêté "Bonny" prévoit que le canton concerné participe "dans la même mesure" que la Confédération.. Si l'on admet que ceci signifie "effort équivalent" et non pas "apport identique" (en valeur), comme c'est déjà le cas pour les exonérations d'impôts¹⁾, les participations cantonales devraient être modulées sur la base des deux critères suivants:

- part du territoire cantonal admise comme région de programme
- capacité financière du canton.

Une telle solution assurerait une plus grande égalité de traitement et satisferait au principe de participation des cantons aux tâches de la Confédération en fonction de leur capacité financière²⁾.

3.2 LE CHOIX DES MÉTHODES DE CONTRÔLE DE L'INCIDENCE

Les conclusions de cette étude sur l'incidence des mesures prises dans le cadre de l'arrêté "Bonny" nous paraissent intéressantes. La démarche entreprise nous autorise toutefois à proposer une autre conclusion, d'ordre général, relative aux méthodes envisageables en matière de contrôle de l'incidence.

1) En faveur ici de la Confédération: une exonération de l'impôt direct coûte en effet bien plus cher au canton concerné qu'à la Confédération!

2) Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons (RS 613.1) art. 1er alinéa 2.

Avant d'opter pour une analyse purement inductive et micro-économique, nous avons tenté d'appliquer les diverses méthodes macroéconomiques exposées dans la IIe partie de notre travail, tout en les modifiant afin de les adapter aux régions et instruments de PIR à étudier. Il nous a été impossible d'aboutir à des résultats fiables à l'aide de tels appareils théoriques. Nous nous sommes donc tenu à une analyse microéconomique et avons mené auprès des bénéficiaires de l'aide une enquête exhaustive. Vu le nombre relativement faible d'entreprises concernées, il n'était en effet pas possible de se limiter à un quelconque échantillon.

Une fois ce travail terminé, nous avons cherché à nouveau une méthode macroéconomique plus simple qui mène à des résultats qui approchent ceux issus de notre enquête et qui puisse être appliquée pour des contrôles ultérieurs. Il s'est révélé impossible d'isoler de façon satisfaisante l'impact propre aux mesures de PIR qui nous intéressaient. Selon nous, compte tenu des sources statistiques disponibles en Suisse et par canton¹⁾ à l'heure actuelle, il est illusoire de prétendre mesurer l'incidence des instruments de politique régionale grâce à une méthode macroéconomique.

Les politiques de la Confédération et des cantons, (budgets et emplois publics, politique conjoncturelle, de l'emploi, des transports, etc.), tout comme la conjoncture internationale ou l'évolution technologique, sont autant de facteurs qui influencent de façon différente l'activité économique de chacune des régions de programme²⁾.

L'évolution des variables-objectifs de la PIR (de l'arrêté

1) Nous avons choisi comme régions-tests 2 régions couvrant l'ensemble de 2 cantons afin d'utiliser le matériel statistique à disposition par canton. Nos conclusions sont donc d'autant plus pertinentes si l'on envisage un tel contrôle de l'incidence pour des régions "infracantonales"!

2) Cf. notre IIe partie, chapitres 4. et 4.2.4.3, point B, ainsi que le chapitre 1.2.2 de notre IIIe partie.

"Bonny" par exemple) dépend donc non seulement de l'efficacité des mesures prises sur ce plan, mais d'une multitude de facteurs d'influence non mesurables. Ces difficultés rendent inutilisables les diverses méthodes macroéconomiques envisagées.

En conclusion, nous ne pouvons proposer de méthode qui permette, à l'avenir, de mesurer de façon précise l'incidence d'instruments de PIR sans passer par une enquête exhaustive auprès des firmes qui ont bénéficié de l'aide publique.

Pour ce qui est de l'arrêté "Bonny", nous pensons néanmoins que les résultats auxquels nous sommes parvenu donnent une idée relativement précise de l'impact des mesures mises en oeuvre. Si l'on considère que chaque mio d'équivalent-subvention consenti par la collectivité à entraîné

- la réalisation d'investissements privés de l'ordre de 20 mio de Fr.,
- un effet revenu total de 100 mio de Fr. sur le plan régional et
- le maintien ou la création de 220 postes de travail,

le bilan des quatre premières années d'application de cet arrêté dans les cantons de Neuchâtel et du Jura nous paraît très encourageant.

De plus, nous avons vu que chaque emploi créé ou sauvegardé évite aux collectivités publiques (Confédération, canton ou commune) une perte d'environ Fr. 30'000.- par année, sous forme d'impôts perçus et d'indemnités de chômage épargnées. Même si l'on ne tient compte que des projets dont la réalisation était impérativement liée à l'aide financière des pouvoirs publics, ces derniers retrouvent ls 4,51 mio d'équivalent-subvention accordés de 1979 à 1982 en moins d'une

année. Dans ces régions dont l'économie est menacée et le potentiel humain sous-utilisé, il nous semble donc plus judicieux de promouvoir des projets d'innovation et de diversification plutôt que d'entretenir des chômeurs.

Finalement, les ratios que nous avons calculés en matière d'efficience, d'efficacité, de contrôle global de l'incidence ou de coûts d'opportunité ne sont certainement pas spécifiques à l'échantillon étudié. En ce sens, nous espérons que la présente étude aura contribué à une meilleure maîtrise de la portée de tels instruments de politique régionale.

BIBLIOGRAPHIE

I OUVRAGES ET ARTICLES DE RÉFÉRENCE

- ABT R.; Agglomérationseffekte in der schweizerischen Industrie, Thèse sc. éco. Zürich 1972
- Volkswirtschaftliche Kosten und externe Effekte in der Raumpolitik, ORL- Disp Nr 36, Zürich 1975
- ALBERT W.; "Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland", in: EBERSTEIN, Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, IIA, Köln ab 1971
- "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Rahmenplan -", in: EBERSTEIN, Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, IIIB, Köln 1972
- "Förderung in der Bewährungsprobe - Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"", in: Wirtschaft und Standort Nr 10/1973
- "Die neue Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik", in: IKO, mai/juin 1975
- ARNOLD M.; La coordination des schémas d'aménagement des régions frontalières. Le cas de l'Alsace, de la Rhénanie-Palatinat, du pays de Bade et de la Suisse du Nord-Ouest. Aménagement du territoire européen, séries d'études, No 1, Strasbourg 1977
- ASHCROFT B. et TAYLOR J.; "The Effect of Regional Policy on the Movement of Industry in Great Britain", in: MACLENNON D. et PARR J. (ed.): Regional Policy in Britain, Oxford 1978
- ASSOCIATION DE SCIENCE REGIONALE DE LANGUE FRANCAISE; Actes du 6e colloque annuel (9 au 10 septembre 1966): L'efficacité des mesures de politique économique régionale. Collection "Economie régionale" No 2, Centre d'Et. et de Rech. Univers. de Namur, Namur 1967
- AVENTUR J. ; "L'objectif de flexibilité dans la stratégie de la firme", in: Revue d'économie politique, No 5/1979
- AYDALOT Ph.; Dynamique spatiale et développement inégal, Ed. Economica, Paris 1976

BADE F.-J.; Die Mobilität industrieller Betriebe IIM, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper 1977/14

Sektorale und räumliche Aspekte der Mobilität industrieller Betriebe, IIM, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers 1978/2+2a

Räumliche Anpassungsprozesse, funktionale Arbeitsteilung und unternehmerisches Standortverhalten IIM, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Papers 1983/16

BALMER H.; Föderalismus und interregionale Wohlstandsunterschiede in der Schweiz, Thèse, 84le 1980

BECKER Chr.; "Eine Erfolgskontrolle für Förderungsmittel der öffentlichen Hand bei Industrieansiedlung und Fremdenverkehr auf einheitlicher Grundlage", in: Raumforschung und Raumordnung 29/1971

BIERI S.; Interregionaler Ausgleich in einem föderalistischen System, ORL-Disp No 41, Zürich 1976

Einnahmen und Ausgaben des Bundes nach Kantonen 1978, P. Haupt, Berne 1982

BIERI S. et FREY R.-L. et LIPS T.; Conceptions directrices d'aménagement du territoire national, Rapport final, EPFZ, Zürich 1971

Die Kluft zwischen armen und reichen Kantonen in der Schweiz, P. Haupt, Berne 1977

BIRG H.; "Optimierungsmodelle als Mittel zur Ueberprüfung regionaler Aktionsprogramme", in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 3/1970

BLATTNER N.; Lohnkostensubventionen als Instrument der regionalpolitik, ORL-Disp No 66, Zürich

BOELTING H.M.; Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, Thèse, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur raumpianung, Bd 35, Münster 1976

BOEVENTER E.V.; "Die räumlichen Wirkungen von öffentlichen und privaten Investitionen", in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, publié par Arndt H. et Swatek D., Berlin 1971

Regional Growth Thory, Urban Studies, vol. 12, 1/1975

Standortentscheidung und Raumstruktur, Veröff. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd 76, Hannover 1979

BOISSIEU Chr. de; Principes de politique économique, Economica, Paris 1978

BOULIANNE L.-M. et MAILLAT D.; Technologie, entreprises et région, éd. Georgi, St-Saphorin 1983

BRINKMANN M.; "Arbeitsmarktpolitiches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen", in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4 1980

BRUGGER E.A.; "Innovationsorientierte Regionalpolitik; Notizen zu einer neuen Strategie", in: Geographische Zeitschrift, Heft 3, Wiesbaden 1980

Regionalpolitik für die achtziger Jahre, ORL-Disp N. 64, Zürich 1981

BRUGGER E.A. et NAESERLING G.; Abbau regionaler Ungleichgewichte, 3 volumes, Häberling, Zürich 1978

Föderalistischer Ausgleich durch eine zugriffige Raumordnungspolitik, ORL-Disp No 51, Zürich 1978

BRUGGER E.A., MAILLAT D. et MUEHLEMANN F.; Regionale Disparitäten = disparités régionales, FNRS, Berne 1980

BUCK T. et ATKINS M.; The Impact of British Regional Policies on Employment Growth, OEP vol. 28 (1), mars 1976

BULLETIN DU DELEGUE AUX QUESTIONS CONJONCTURELLES/CAHIERS DE CONJONCTURE; "Politique conjoncturelle globale et politique structurelle régionale", Bulletin de mai 1976

"Programme multiannuel 1980 des travaux publics et des commandes des pouvoirs publics à l'industrie et à l'artisanat 1980-1984, Cahier 2/80

BUNDESTAG; Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 19..-19..: le premier de ces plans-cadres (Drucksache 4/2451) fut publié le 14.7.1971; nous ne citons ici que les 5 derniers parus:

- 8. Rahmenplan 1979-82, Drucksache 8/2590, Bonn, 12.7.1970
- 9. " 1980-83, " 8/3788, " 13.3.1980
- 10. " 1981-84, " 9/ 697, " 28.7.1981
- 11. " 1982-85, " 9/1642, " 22.3.1982
- 12. " 1983-86, " 10/ 303, " 16.3.1983

CANTON DU JURA; Programme de développement économique, Administration cantonale, Delémont, 14.12.1979

Rapports du Gouvernement jurassien sur la réalisation du programme de développement économique:

- 1er rapport du 1er juin 1981 pour l'année 1980
- 2e " du 1er juin 1982 " " 1981
- 3e " du 17 mai 1983 " " 1982
- 4e " du 8 mai 1984 " " 1983

C.E.A.T.; Problématique du développement régional, Publication 3, Lausanne, août 1978

Vers une nouvelle répartition géographique des emplois et des investissements: A. Rapport de synthèse, Lausanne, février 1980

B. Rapport scientifique, Lausanne, février 1980

C.E.E.; Publication mensuelle "Le dossier de l'Europe":

- 8/81: Le développement régional et la communauté européenne, Bruxelles, avril 1981
- 9/82: La Communauté et les aides d'Etat aux entreprises, Bruxelles, mai 1982
- 18/83: Le développement régional et la communauté européenne, Bruxelles, novembre 1983
- 11/84: Une stratégie industrielle pour l'Europe, Bruxelles, juin-juillet 1984
- 15/84: Les régions de l'Europe, Bruxelles, octobre 1984.

CENTER FOR POLICY ALTERNATIVES, M.I.T.; National Support for Science and Technology: An Examination of foreign Experience, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1976

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES; Fonds européen de développement régional, Rapports annuels, Bruxelles et Luxembourg dès 1975

Orientations en matière de politique régionale communautaire, Bruxelles, 1977

CORBAT P.; Dépendance et développement de la petite région périphérique: le cas du Val-de-Travers, GEE, Université de Neuchâtel, juin 1979

- CORDEN et FELS (éd.); Public Assistance to Industry: Protections and Subsidies in Britain and Germany, Macmillan Press Ltd 1976
- CUENOUD Chr.; "Aspects des migrations interrégionales", in: Revue suisse d'économie politique et de statistique, 4/1975
- CYERT R.M. et MARCN J.G.; Processus de décision dans l'entreprise, Dunod, Paris 1970
- DELEGUE A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (Bulletin du); "Aménagement national suisse, la conception directrice de l'aménagement du territoire national "CK 73""", No spécial de juin 1974
- DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE; Mesures visant au renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long terme, Berne 1983
- DOMAR E.D.; Essays in the Theory of Economic Growth, New York 1957
- DORFMAN R. et N.; Economie de l'environnement, Calmann-Levy, Paris 1975
- DRANCOURT M.; "Politiques offensives et politiques défensives", in: P. MASSE: Politique industrielle et stratégies d'entreprise, Masson, Paris 1977
- DUMAIT A.; "Le gouffre des aides publiques au secteur privé", in: L'EX-PRESS du 8-14 mai 1978
- ESERSTEIN (Ed.); Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Otto Schmidt Verlag, Köln, ab 1971
- ECKEL D.; "Probleme der Erfolgsmessung der Wirtschaftspolitik", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, vol. 129/1973
- BEKHOF J., MUTHMANN R., SIEVERT O., WERTH G. et ZAHL J.; Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmassnahmen, Ergebnisbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Saarbrücken 1976
- ELSASSER H.; Massnahmen zur Förderung der Industrieansiedlung in den Kantonen, ORL-Disp No 28, Zürich 1973

- ELSASSER H. et MOCK H.R.; Die regionale Verteilung der Industriegesellschaft in der Schweiz im Jahre 2000 - Trendentwicklung, ORL-Disp No 21, Zürich 1971
- ELSASSER H., LEIBUNDGUT H., LENDI M. et SCHWARZ H.; Nicht-touristische Entwicklungsmöglichkeiten im Berggebiet, ORL-Schriftenreihe No. 29, Zürich 1982
- ERIPLAN (Institut européen de recherche pour l'aménagement régional et urbain), Objectifs de l'aménagement du territoire en Europe, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1978
- ESTERS G.; Regionale Wachstumstheorie und selektive Industrieansiedlungspolitik, Westdeutscher Verlag, Opladen 1978
- F.H. (Fédération horlogère suisse); Essai sur les applications nouvelles du savoir-faire horloger, Bienne, septembre 1978
- Cadre de réflexion et guide pratique pour les industries nouvelles dans la région horlogère, Bienne, avril 1980
- FISCHER G.; "Erfolgskontrolle als mögliches Konzept zur Evaluation strukturpolitischer Eingriffe; Versuch einer Anwendung auf die Regionalpolitik des Bundes", in: Revue suisse d'économie politique et de statistique, 3/1979
- Der Wohlstand der Kantone; Paul Haupt, Berne et Stuttgart 1980
- Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften seit 1965; P. Haupt, Berne 1981
- "Le canton de Neuchâtel dans l'économie suisse: problèmes et conséquences pour la politique régionale", in: Revue économique et sociale, Lausanne, mai 1982
- FISCHER G. (éd.); Contrôle de l'efficacité dans les domaines politiques influant sur l'organisation du territoire, Rüegger, Diessenhofen 1982
- FOLMER H. et BARKEMA H.; Some Methodical Aspects of Measuring Effects of Regional Economic Policy, Université de Groningen 1982
- FONTANEAU P.; Fiscalité et investissement, PUF, dossiers Thémis, Paris 1972

FREUND U. et ZABEL G.; "Zur Effizienz der regionalpolitischen Industrieförderung in der Bundesrepublik Deutschland", in: Raumforschung und Raumordnung 3/1978

Regionale Wirkungen der Wirtschaftsstrukturförderung, (HANSMEYER H. Dir.), Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau No 06.023, Bad Godesberg 1978

FREY R.L.; Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik: Eine wirtschaftstheoretische Untersuchung zur Bedeutung der Infrastrukturförderung von Entwicklungsschwachen Regionen in der Schweiz, P. Haupt, Berne 1979

FRITSCH M.; "Agglomerationsbesteuerung" als Instrument der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland? Begründung, Ausgestaltungsmöglichkeiten und Probleme einer Regionalpolitik mit Hilfe von Disincentives, Inst. für Wirtschaftswiss. der technischen Univ. Berlin, 1978

FUERST D. et ZIMMERMANN K.; "Unternehmerische Standortwahl und regionalpolitisches Instrumentarium", in: Informationen des Inst. für Raumordnung 22/1972

FUERST D., ZIMMERMANN K. et HANSMEYER K.H.; Standortwahl industrieller Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1973

GATZWEILER H.-P.; "Zum Problem der Indikatorenauswahl", in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 1978

GAUDARD G.; Les disparités économiques régionales en Suisse, Université de Fribourg, 1973

L'inégalité économique dans l'espace, Université de Fribourg, 1975

GENDARME R.; L'analyse économique régionale, Editions Cujas, Paris 1976

GILLIAND P. et DISERENS M.; "Approche démographique des disparités régionales: un profil des cantons suisses et flux théoriques de population active", in: Revue suisse d'économie politique et de statistique 4/1975

GLAUSITZ J. et PRIEWE J.; "Effizienzanalyse der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur'", in: WSI-Mitteilungen 12/1976

- GRELET J.-L. et THELOT C.; "La prime de développement, un rôle incitatif discutable", in: *Economie et statistiques*, mai 1977
- HAMILTON F.E.I. (éd.); *Industrial Change; International Experience and Public Policy*, Longman, London + New York 1978
- Contemporary Industrialisation; *Spatial Analysis and Regional Development*, Longman, London + New York 1978
- HANNOUN M. et TEMPLE Ph.; "Les facteurs de création et de localisation des nouvelles unités de production", in: *Economie et statistiques*, juin 1973
- HANSER Chr.; *Wirkungsanalyse der Infrastrukturpolitik im schweizerischen Berggebiet*, Vortrag zum Seminar "Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche", Lucerne 24-26.3. 1982
- HANSER Chr. et HUBER S. (éd.); *Hat die traditionelle Infrastruktur-förderung für periphere Regionen ausgedient?*, Verlag Rüegger, Diessenhofen 1982
- HANSMEYER K.H.; "Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen)", in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, 1. Bd Tübingen 1977
- HARE P.G.; *The Effects of Regional Policy: problems of theory and measurement*, Glasgow University 1977
- HELD D. et MAILLAT D.; *Le fonctionnement du marché de l'emploi dans la région neuchâteloise*, GEE, Université de Neuchâtel, avril 1982
- HENKE K.-D.; "Die öffentlichen Ausgaben im Dienst der Wirtschaftspolitik", in: *WIST*, Heft 11, novembre 1974
- HESS W.; *Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Massnahmen von Bund und Kantonen*, P. Haupt, Berne 1979
- HOETGER H.E.; "Die Ergebnisse der regionalen Wirtschaftsförderung", in: *IKO*, mai/juin 1975
- INSTITUT DE L'ENTREPRISE, Univ. de Paris-Dauphine; *Politique industrielle et stratégies d'entreprise*, Journées d'études des 20-21 janvier 1978, Masson, Paris 1979
- ISARD W.; *Méthodes d'analyse régionale*, Dunod, Paris 1972

- JEANNERET Ph.; "Problèmes des régions frontalières entre Genève et Bâle: effets économiques de la frontière", in: SIUCCHI B. et GAUDARD G. (éd.): Régions frontalières, Editions Georgi, St-Saphorin 1981
- JEANNERET Ph. et MAILLAT D.; Jura, canton frontière. Problèmes des régions frontalières entre Genève et Bâle, effets économiques de la frontière, GEE, Université de Neuchâtel 1981
- JEANRENAUD C.; Organisation de l'espace, effets externes et dépenses publiques, Thèse, GEE, Université de Neuchâtel, 1975
- L'offre de services publics à effets externes géographiques dans les régions urbaines, GEE, Université de Neuchâtel, 1979
- Fédéralisme et équilibre économique régional: rôle de la péréquation financière intercantonale, GEE, Université de Neuchâtel, octobre 1979
- L'incidence régionale des marchés publics, GEE, Université de Neuchâtel, 1982
- JEANRENAUD C. et MEYER D.; Incidence régionale des marchés, des emplois et des services publics, GEE, Université de Neuchâtel, juin 1981
- JENTZSCH A. et PFEIFFER H.-W.; Vorschläge zu einem System der Erfolgskontrolle regionaler Wirtschaftsförderung, Dunker et Humblot, Berlin 1976
- KALDOR N.; "Wage Subsidies as Remedy for Unemployment", in: Journal of Political Economy vol. 44/1936
- "The Case for Regional Policies", in: Scottish Journal of Political Economy, vol. 17/1970
- KLAASSEN L.H.; Aménagement économique et social du territoire. Directives pour les programmes, OCDE, Paris 1965
- Méthodes de sélection d'industries pour les régions en stagnation. Introduction aux études de possibilités, OCDE, Paris 1967
- KLEIN H.-J.; Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle bei der Investitionsförderung von gewerblichen Produktionsbetrieben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik, Thèse, Darmstadt 1972
- "Das Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung", in: IKO, mai-juin 1975

- KOHLER H. et REYHER L.; Zu den Auswirkungen von Förderungsmassnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regierungsbezirks Niederbayern nach Kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsamtsbezirken, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung den Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1975
- KRAUSS M.B. et JOHNSON H.G.; The Theory of Tax and Expenditure Incidence: a Diagrammatik Analysis, in: Public Finance No 3/1976
- KREUTER N.; Industrielle Standortsaffinität und regionalpolitische Standortlenkung. Dunker et Humblot, Berlin 1974
- KUBES J.; "Canton de Neuchâtel: propositions de relance économique", in: Revue économique et sociale, Lausanne, mai 1982
- KUKLINSKY A.R.; "Industrialization, Location and Regional Development", in: HAMILTON: Contemporary Industrialization; Spatial Analysis and Regional Development, Longman, New York + London 1978
- KUNZ B.; L'emploi dans la région horlogère, GEE, Université de Neuchâtel, mars 1979
- KUNZ B. et BLOQUE J.; "La logique de la politique de développement économique dans la République et Canton du Jura", in: Revue économique et sociale, Lausanne, mai 1982
- LAFOURCADE J.; Avantages fiscaux et développement régional, Dunod, Paris 1970
- LEIBUNDGUT N.-J.; Raumordnungspolitische Aspekte der Wirtschaftsförderung im schweizerischen Berggebiet, Thèse, Université de Berne, 1976
- LE PORS A.; Les transferts Etat-industrie en France et dans les pays occidentaux, La Documentation française, Paris 1976
- LE PORS A. et PRUNET J.; "Les "transferts" entre l'Etat et l'industrie", in: Economie et statistique No 66, avril 1975
- LE PORS A., GRESH H. et SACKUR F.; "Intervention publique dans l'industrie", in: Statistique et études financières, No 16/1974
- LERETAILE L.; Les choix budgétaires, PUF, dossiers Themis, Paris 1972

- LIECHTI D. et REY M.; Etude de la mise en oeuvre des politiques de développement économique régional pratiquées par les cantons de Berne et Neuchâtel, Rapport intermédiaire, CEAT, Lausanne, mars 1982
- LOUIS J.; "Aide publique et développement économique régional", in: Economie et statistique No 80, juillet/août 1976
- MAILLAT D.; La LIM et les régions de la Chaîne du Jura, GEE, Université de Neuchâtel 1979
- "Système de production, disparités technologiques et redéploiement des activités", in: Disparités régionales, FNRS, Berne 1980
- Potentiel régional et redéploiement des régions industrielles, GEE, Université de Neuchâtel, 1982
- MAILLAT D., VOILLAT F., BOULIANNE L.M., CORBAT P., JEANRENAUD C., JOBIN M., REY A., REY M., RUMLEY P.A., STEINMANN W., THEVOZL.,; La nouvelle politique régionale: le cas de l'Arc jurassien, EDES, Neuchâtel 1984.
- MARIETAN G.; "La politique régionale dans le Chablais valaisan et vaudois", in: La Région 2/B2, OFIAMT
- MATHIEU E. et SUBERCHICOT M.; "Marchés publics et structures industrielles", in: Economie et statistiques No 96, janvier 1978
- MATTEACCIOLI A.; D'un modèle de développement régional industriel à un modèle de développement régional différencié et intégré, Centre Economie-Espace-Environnement, Université de Paris 1, 1978
- MAXEN-Mc INTIRE D.A.; "Possibilités et limites de réaction des entreprises industrielles aux interventions de l'Etat dans l'économie en RFA", in: Relations entre Etat et entreprises privées dans la CEE, Masson, Paris 1979
- MAYER J.; "Les politiques de développement régional en Europe occidentale", in: Problèmes Economiques No 1643 du 17 octobre 1979
- MAYOUX J.; Le développement des initiatives financières locales et régionales, Rapport du groupe présidé par l'auteur, La Documentation Française, Paris 1979

- MEHRLAENDER H.; "Die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"", in: IKO, mai/juin 1975
- MERTENS D., REYNER L. et KUEHL J.; "Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1981
- MOORE B. et RHODES J.; Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy, Université de Cambridge, 1973
- "Regional Economic Policy and the Movement of Manufacturing Firms to Development Areas", in: Economica, février 1976
- "L'évaluation des effets économiques de la politique régionale", in: Rapport sur les méthodes permettant de mesurer les effets des politiques régionales, OCDE, Paris 1977
- MUEHLEMAN F.; "Von der Berggebietförderung zur regionalen Entwicklungspolitik", in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 7/8 1977
- "Réflexions sur la politique d'implantation industrielle", in: La Vie Economique, novembre 1977
- "Zur Beurteilung der Effizienz regionaler Wirtschaftsförderung", in: ORL-Disp No 58, Zürich 1980
- MURATA K.; "The Limits of Regional Agglomeration and Social Cost", in: HAMILTON: Contemporary Industrialization, Spatial Analysis and Regional Development, Longman, New York + London 1978
- MUSGRAVE R.A.; Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, UTB Nr 449, 519, 542 et 543, Tübingen 1975-1978
- NAUJOKS W. et LANGEN W.; Kleine und mittlere Unternehmen in der regionalen Wirtschaftsförderung. Ergebnisanalyse einer Umfrage im Industrie- und Handelskammerbezirk Koblenz, Institut für Mittelstandsförderung, Bonn 1977
- Zum Zusammenhang von Betriebsgrösse und Regionalpolitik. Ergebnisanalyse einer Umfrage im Industrie- und Handelskammerbezirk Osnabrück, Institut für Mittelstandsförderung, Bonn 1978
- NOE C.; "Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"", in: Raumforschung und Raumordnung 3/1980

NUPPNAU H.; Wirkungen der Zonenrandförderung, Verlag Weltarchiv, Hambourg 1974

NYDEGGER A.; "Die Attraktivität einer Region, wesentlicher Bestimmungsfaktor der Standortqualität von Betrieben", in: Internationales Gewerbearchiv 22, 1/1974

O.C.D.E.; Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE, Paris 1973

Questions de politique régionale, Paris 1973

Objectifs et instruments des politiques industrielles, une étude comparative, Paris 1975

Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE, Paris 1976

Rapport sur les méthodes permettant de mesurer les effets des politiques régionales, Paris 1977

Les organismes de développement et d'adaptation industriels, Paris 1978

Les politiques de stimulation de l'innovation industrielle, Paris 1978

ORGANE DE COORDINATION ENTRE L'OFIAMT, LES CANTONS HORLOGERS ET LES VILLES HORLOGERES; Propositions pour renforcer l'économie de l'aire juras-sienne, Berne, février 1983

ORVILLE H. d'; Probleme einer Erfolgskontrolle regionalpolitischer Massnahmen, P. Lang, Berne 1979

PERRIN J.-C.; Le développement régional, PUF, Paris 1974

PERROUX F.; "Notes sur la notion de pôles de croissance", in: Economie appliquée, No 1-2 1955

"La firme motrice dans la région motrice", in: L'économie du xxe siècle, 3e édition, PUF 1969

PIEPER H.; "Koordination der regionalen Wirtschaftspolitik mit anderen regionalwirksamen Politiken des Bundes", in: IKO, mai/juin 1975

RECKER E.; "Investitions- und Arbeitsplatzserfolge der Regionalpolitik", in: Informationen zur Raumentwicklung 12/1976

Erfolgskontrolle regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren Forschung - gen zur Raumentwicklung, Bonn 1977

"Methode und Ergebnisse einer Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"", in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/2 1978

REY M.; Les politiques cantonales de promotion économique: réflexions sur leur mise en oeuvre et leurs résultats, CEAT, Lausanne, mars 1982

Les cantons de Suisse romande: enjeux et défis économiques, CEAT, Lausanne, mai 1983

REY-ROJAS A.A.P.; Regionalpolitik Schweiz, SAB-Verlag, Brugg 1983

RICHARDSON H.W.; Regional Growth Theory, Londres, Mcmillan 1973

"Growth Pole Spillovers: the Dynamics of Backwash and Spread", in: Regional Studies 10/1976

ROLPH E.R.; The Theory of Fiscal Economics, Berkeley et Los Angeles 1956

SALLEZ A.; "De l'analyse structurelle de la firme à la division spatiale du travail", in: Economie Appliquée 2/1977

SCHARPF F.W.; "Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungs-instrumente", in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/1976

SCHNEIDER H.K.; "Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik", in: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, B. 41, Berlin 1968,

SCHWARTZ J.-J.; Fédéralisme coordonné: éléments pour une synthèse entre l'harmonisation fiscale, la politique régionale et la péréquation financière, P. Haupt, Berne 1978

SCHWARZ H.; "Die Arbeitsplätze des Militärdepartementes im Berggebiet und ihre Bedeutung als nicht touristische Beschäftigungsmöglichkeiten", in: OFIAMT, La Région 2/1982

SCHWARZ H. et STEINMANN W.; "Entwicklung und Merkmale der kantonalen Wirtschaftsförderung", in: ORL-Disp No 66, Zürich, avril 1982

SOCIETE SUISSE POUR L'ORGANISATION DE L'ESPACE ET LA POLITIQUE REGIONALE (O E P R), sous la direction de GUELLER P., ROSSI A. et REY M.; La Suisse et le pari régional, Ed. Troislanguages, Lugano-Porza 1981, En particulier les textes de:

- BELLWALD A. Erfolgsbeurteilung des Investitionshilfegesetzes und seiner flankierenden Massnahmen
- BRUGGER E.A. Regionale Anpassungsfähigkeit und Innovations- orientierte Regionalpolitik
- MAILLAT D. Le redéploiement des activités et la technologie

STRASSET G.; Regionale Strukturpolitik durch Wirtschaftsförderung. Ansatzpunkte und Probleme einer sektoralen Differenzierung der regionalen Wirtschaftsförderung, Schrödel, Hannover 1976

THOMAS R.; "The New Fiscal Incentives to Invest: Liquidity and Profitability Aspects", in: Scottish Journal of Political Economy 19/1972

THOSS R.; "Identification et mesure des effets de la politique régionale en République fédérale allemande", in: Rapport sur les méthodes permettant de mesurer les effets des politiques régionales, OCDE, Paris 1977

TOEPFER K.; Regionalpolitik und Standortentscheidung. Die Beeinflussung privater Pläne, drgst an der unternehmerischen Standortentscheidung, Bertelsmann Univ. Verlag, Bielefeld 1969

TOWNROE P.M.; "Location Choice and the individual Firm", in: Regional Studies, 3/1969

Industrial Location Decisions. A Study in Management Behaviour, Univ. of Birmingham, Occ. pap. 15, Edinburgh 1971

VOGT K.; "Wirksamere Regionalpolitik durch Erfolgskontrolle", in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6 1969

WALKER G. et KRIST H.; Regional Incentives and the Investment Decision of the Firm, IIM, Wissenschaftszentrum Berlin, juin 1980

WIRTSCHAFT UND RECHT; Sonderheft: Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der Raumplanung in der Schweiz, Orell Füssli, Zürich 1971

WITTMANN W.; Eine zweigeteilte Schweiz. Agglomerationen und wirtschaftliche Randgebiete, P. Haupt, Berne 1976

Zur Effizienz der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz, Alloc. à l'Assemblée annuelle de la Société suisse d'économie politique et de statistique des 25-26 mai 1978 à Bâle

WOLF F.; "Wie effizient ist die regionale Wirtschaftsförderung?", in: Informationen zur Raumentwicklung 9/1975

WOLFF H.; Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik. Entwicklung eines Systems der Erfolgskontrolle für die regionale Wirtschaftsförderung, PROGNOSE AG, Bâle 1975

WULF J.; "Erfolgskontrollen für die regionale Wirtschaftspolitik", in: Raumforschung und Raumordnung 5/1976

ZIMMERMANN H.; Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Mohr, Tübingen 1970

"Regionale Präferenzen, Zur Wohnorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland", in: Informationen der Institut für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg 1972

"The regional Impact of interregional Fiscal Flows", in: 19th Congress of the Regional Science Association, London, 28 au 31 août 1979

II TEXTES LÉGISLATIFS

A. SUISSE

Lois, ordonnances et arrêtés fédéraux

RS 613.1; RO 1959 961, RO 1974 139, RO 1980 1791

Loi fédérale concernant la péréquation financière, du 19 juin 1959

RS 613.11; RO 1983 1866

Ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 1984 et 1985, du 28 novembre 1983

RS 700.; RO 1979 1573

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979

RS 901.1; RO 1975 392 et 1980 1798

Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 28 juin 1974, modifiée le 5 octobre 1984

RS 901.11; RO 1975 1041 et 1977 2136

Ordonnance sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 9 juin 1975

RS 901.2; RO 1976 2825

Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne du 25 juin 1976, modifiée le 5 octobre 1984

RS 901.21; RO 1976 2829

Ordonnance encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne du 22 décembre 1976

RS 951.93; RO 1979 240

Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 6 octobre 1978, modifié le 5 octobre 1984

RS 951.931 RO 1979 246

Ordonnance sur l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée du 21 février 1979

Décisions du Département fédéral de l'économie publique

FF 1979 II 111 / 1979 II 736 / 1980 II 1312

Décisions concernant la détermination de régions dont l'économie est menacée du 9 mai 1979 / 13 août 1979 / 14 mai 1980

Messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

FF 1973 I 1529

Message concernant la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne du 16 mai 1973

FF 1975 II 1337

Message concernant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne du 3 septembre 1975

FF 1978 I 1007

Message concernant la loi sur l'aménagement du territoire du 22 février 1978 (deuxième message, après celui du 31 mai 1972)

FF 1978 I 1051

Message concernant un arrêté fédéral instituant une aide financière subsidiaire en faveur des régions dont l'économie est menacée du 22 février 1978

B. CANTON DU JURA

RSJU 901.1

Loi sur le développement de l'économie cantonale du 26 octobre 1978

Arrêté concernant le programme de développement économique du 24 janvier 1980

C. CANTON DE NEUCHÂTEL

RSNE

Loi sur la promotion de l'économie cantonale du 10 octobre 1978

D. RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE

BGBI 1965 I 306

Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965

BGBI 1969 I 359

21. Gesetz zur Aenderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12.5.1969

BGBI 1969 I 1211, 1979 I 24, 1980 I 737, 1981 I 1523 et 1982 I 648

Investitionszulagengesetz (InvZvLG) vom 18.8.1969

BGBI 1969 I 1432

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder vom 28.8.1969

BGBI 1969 I 1861 - 1971 I 2140

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969

BGBI 1971 I 1237

Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) vom 5.8.1971

BD 10/303

Zwölfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (vom 16.3.1983)

Nous nous sommes référés essentiellement à ce 12e plan-cadre. Voici les références des autres plans que nous avons consulté et qui concernent notre période de référence:

8e: BD 8/2590; 9e: BD 8/3788; 10e: 9/697; 11e: 9/1642