Instruments de la promotion industrielle : ordre juridique et aspects économique

Autor(en): **Bürgenmeier, B.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **43 (1985)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-139286

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Instruments de la promotion industrielle
Ordre juridique et aspects économiques

Beat Bürgenmeier,
Département d'économie politique,
Université de Genève

1. INTRODUCTION

Un vaste éventail de mesures exercent une influence sur le lien entre la fiscalité et l'investissement. Par leur caractère souvent non quantifiable, ces mesures sont difficiles à cerner, mais interviennent néanmoins dans la détermination de la charge fiscale nette. Celle-ci peut être définie par l'ensemble des impôts frappant les entreprises, moins l'ensemble des aides publiques destinées à stimuler l'activité économique. Cet article établit un inventaire de ces aides afin de préparer le terrain à des études de cas qui cherchent à éclaircir les différences qui existent entre la charge fiscale nette des différents cantons. Il s'agit donc essentiellement de décrire ces mesures, d'en discuter leur portée et de préciser par quel lien elles interviennent dans la décision d'investir d'une entreprise privée.

Ce travail s'appuie sur un rapport de l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères qui a établi un tel inventaire d'une manière très détaillée pour tous les cantons. Celui-ci a abouti à des propositions capables de renforcer l'économie spécifique de l'aire jurassienne [1]. Nous n'en avons extrait qu'une synthèse que nous avons complétée par notre propre enquête [2] auprès des instances cantonales compétentes en axant nos questions autour de trois points. Le premier cherche à connaître la pratique actuelle des cantons en matière de promotion industrielle, le deuxième le contenu d'une telle politique, et le troisième le contrôle sous forme d'étude d'efficacité de l'ensemble des aides accordées. D'emblée, il en ressort qu'aucune étude concrète n'a été menée pour mieux cerner les effets des mesures mises en place. Il devient ainsi illusoire de vouloir se prononcer sur l'évolution de la charge fiscale nette et de mieux qualifier son lien avec l'investissement physique privé sans faire appel à un raisonnement purement théorique qui, par son aspect réductionniste, s'expose à la critique de s'éloigner de l'objectif pratique de cette étude.

Pour éviter cette critique, nous avons opté pour une approche qui s'appuie sur le cadre juridique qui est à l'origine de la politique de promotion industrielle sur le plan fédéral et cantonal.

Sur le plan fédéral, nous avons regroupé les différents textes juridiques en trois rubriques selon qu'ils servent une politique économique de relance générale, un programme d'aplanissement des disparités régionales ou une aide d'ajustement structurel. Une telle classification reste évidemment arbitraire mais permet d'isoler les mesures qui agissent d'une manière sélective sur la localisation ou sur une activité économique spécifique.

Bien qu'environ la moitié des cantons connaissent une loi particulière sur laquelle s'appuient leurs actions dans ce domaine, une telle classification ne peut être adaptée sur le plan cantonal tant ces actions diffèrent d'un canton à l'autre, non seulement du point de vue de l'ampleur, mais également du contenu. Nous nous contenterons donc de les énumérer sans prétendre fournir une liste exhaustive.

2. LA PROMOTION INDUSTRIELLE SUR LE PLAN FÉDÉRAL

Il s'agit essentiellement des lois et arrêtés fédéraux [4] qui — dans certains cas — se trouvent complétés par des conventions.

2.1. Politique économique de relance générale

a) Loi fédérale sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée, 1951

Cette loi a comme but d'atténuer les fluctuations économiques en permettant aux entreprises de constituer des réserves de crise. Les entreprises concernées doivent placer des fonds relatifs à la constitution de telles réserves en bons de dépôt de la Confédération après avoir payé l'impôt fédéral direct. Afin de relancer l'économie, le Conseil fédéral peut restituer ces dépôts et, en plus, ristourner l'impôt acquitté lors de la constitution de la réserve. Il s'agit donc d'une intervention fédérale qui réduit en quelque sorte la charge fiscale fédérale dans les industries pour lesquelles une telle libération de réserve a été décidée.

b) Loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation, 1958

Initialement, cette loi offrait une garantie du cours des changes aux biens d'équipement exportés seulement. Par la suite, cette garantie fut étendue aux biens de consommation également. Inspirée des principes d'assurance, cette loi ne peut donc être associée à une ristourne fiscale, tout au plus peut-on parler d'une réduction du coût de la couverture du risque de change à terme. Par conséquent, l'effet sur les investissements physiques privés de cette mesure ne s'effectue qu'indirectement dans la mesure où les ventes à l'exportation affichent une plus grande continuité.

c) Loi fédérale sur la Banque nationale suisse de 1978

Conformément au mandat constitutionnel, la Banque nationale favorise les conditions-cadre de l'économie suisse en général. Dans l'optique de la promotion industrielle sectorielle cependant, cette loi n'y intervient qu'accessoirement. Citons deux exemples qui peuvent illustrer le lien entre cette loi et la politique de promotion industrielle, exemples qui devraient s'inscrire davantage dans la catégorie ci-dessous. Il s'agit d'une part d'une convention passée en 1975 entre la Banque nationale suisse et l'Association suisse des banquiers qui établit une priorité à l'accord de crédit à court terme aux entreprises horlogères et, d'autre part, d'une convention passée en 1976 entre la Banque nationale suisse, la Chambre suisse de l'horlogerie et la Fédération horlogère concernant les opérations à terme sur devises. Les deux mesures peuvent être associées à des subventions à un secteur industriel particulier.

d) Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1939

Cette loi prévoit une participation de la Confédération à l'élaboration de plans directeurs, donc à la planification de zones industrielles.

2.2. Politique d'aide aux régions et aux individus pénalisés par les changements de l'environnement économique

a) Loi fédérale sur l'assurance chômage de 1982

La cotisation étant obligatoire et, depuis mars 1983, les prestations renforcées, cette loi agit non pas comme une politique industrielle proprement dite, mais comme une subvention directe aux travailleurs qui ont perdu leur emploi. Cependant, si l'on se rappelle que les caisses de chômage étaient financièrement indépendantes et organisées régionalement jusqu'en 1942, on fait ressortir l'effet de redistribution exercé par la législation actuelle. Cette redistribution est double : d'une part, elle s'opère des salariés, pour lesquels les cotisations à la caisse de chômage sont devenues obligatoires, vers les chômeurs et, d'autre part, de la Confédération vers les offices régionaux dont les caisses se sont épuisées. En outre, comme le montant du revenu soumis à cotisation est plafonné, une redistribution active est opérée entre les différentes classes de revenu. La cotisation obligatoire peut être interprétée comme un impôt qui, dans la mesure où elle est supportée par les salariés, ne devrait pas être prise en considération dans la charge fiscale à laquelle l'entreprise est exposée.

En ce qui concerne la compensation effectuée par ce système, elle est de nature à influencer les mécanismes d'ajustement et par là, indirectement, la décision d'investissement [3]. En effet, si l'on accepte l'hypothèse par laquelle les modifications intervenues dans la demande essentiellement étrangère et les nouvelles orientations de la spécialisation internationale sont les causes principales d'un changement des prix relatifs des biens et services provoquant le chômage, l'existence d'une caisse de chômage freine l'ajustement des structures productives et conduit en définitive à une baisse du revenu réel. La redistribution en faveur d'une industrie ou d'une région touchée par le chômage exerce donc un effet de distorsion sur les éléments qui entrent dans le calcul économique des agents; les investissements pour concrétiser l'ajustement structurel ne sont pas effectués; les investissements induits subissent également un frein. Il en est de même lorsque le chômage est provoqué non par un changement relatif des prix, mais par une rigidité des prix et des rémunérations en termes nominaux. Cependant, la baisse du revenu réel ne risque pas d'être nécessairement durable aussi longtemps que ces rigidités des prix laissent les prix relatifs à long terme inchangés, le versement d'indemnités de la caisse de chômage n'affecte pas la croissance. Ce verdict, issu d'une modélisation classique des aspects réels d'une économie doit cependant être nuancé.

Supposons que l'industrie touchée par le chômage a perdu irrémédiablement son avantage comparatif. Dans un tel cas, et aussi longtemps qu'une certaine mobilité intersectorielle et géographique (entre cantons et régions) existe, le versement d'une compensation aux chômeurs s'avère préférable aux subventions versées directement à l'industrie. Cet argument tiré de la théorie du «second best» s'applique également aux situations où des licenciements ne peuvent être évités que par une baisse des salaires réels. Tel est notamment le cas lorsque

les producteurs — par des positions de concurrence imparfaite par exemple — ne sont pas contraints de suivre l'évolution des conditions règnant sur les marchés internationaux. De même, des erreurs de gestion ne peuvent pas toujours être effacées par une baisse des salaires réels, nécessaires par ailleurs pour maintenir l'emploi global dans une branche.

En outre, il convient de rappeler que l'effet d'une assurance chômage est également bénéfique en cas de fluctuations conjoncturelles entraînant une baisse de la demande globale qui s'adresse à une industrie particulière, car le versement de prestations contribue à la croissance du revenu réel potentiel de l'économie.

Dès lors, on ne peut que rester perplexe devant la question de savoir comment tenir compte de ces effets indirects dans un décompte qui cherche à établir concrètement les coûts et les bénéfices d'une politique de promotion industrielle au niveau désagrégé pour en dégager les effets sur l'investissement physique privé.

b) Loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons de 1959

Cette loi a posé les principes de la participation de la Confédération à la réduction des inégalités entre cantons. Le calcul de l'indice de capacité financière a été en constante évolution depuis son introduction en 1959, et intègre à l'heure actuelle des données liées à la capacité contributive, la charge fiscale, ainsi que les besoins. L'introduction prochaine des revenus cantonaux dans le calcul de l'indice permettra d'améliorer l'efficacité de l'instrument, dont l'analyse scientifique reste cependant à effectuer.

L'indice de capacité financière est utilisé actuellement dans le calcul de la plupart des taux de subventionnement que la Confédération octroie aux tâches cantonales et communales, ainsi que dans la détermination des parts des cantons au produit de l'impôt anticipé et des droits sur les carburants.

La répartition entre les cantons de la part de l'impôt fédéral direct affectée à la péréquation financière (actuellement 7,5%) s'effectue également sur la base de l'indice. Enfin, les participations des cantons au financement de l'AVS et de l'AI sont calculées en fonction de leur capacité financière.

Jusqu'en 1980, les cantons recevaient leurs parts au produit des droits de timbre et du bénéfice de la régie des alcools, qui leur étaient distribuées en fonction du nombre d'habitants exclusivement, et n'étaient pas soumises à une affectation particulière.

Bien que l'indice de capacité financière ne leur fût pas appliqué, ces parts comportaient cependant un élément de péréquation financière. Leur suppression provisoire, dans le cadre du programme d'économie 1980, reconduit en 1983, et le projet de leur suppression définitive, dans le cadre de la répartition des tâches Confédération-cantons, est regrettable tant au niveau des effets de péréquation financière que du revenu réel des cantons dans leur ensemble [1].

La compensation effectuée par le système de péréquation financière s'accroît automatiquement en faveur des régions qui connaissent une dégradation de leur situation économique, tant au travers de l'accroissement des taux de subvention de la Confédération que de

[1] En ce qui concerne les effets des réductions des transferts affectés et non affectés sur le bien-être des collectivités, cf. [6].

l'augmentation des parts aux recettes fédérales et de la réduction des participations au financement des assurances sociales.

Notons cependant qu'un certain décalage s'établira entre la dégradation de la situation et la compensation financière, en raison des techniques de calcul de l'indice, basé sur des données statistiques portant sur des périodes de référence plus ou moins éloignées dans le temps [2].

Une autre remarque s'impose : dès qu'une collectivité passe dans la catégorie des cantons financièrement faibles, les taux de subventionnement ne varient plus, quelle que soit son évolution dans cette catégorie. Il y a donc blocage de l'effet de compensation en ce qui concerne les transferts fédéraux affectés.

De manière générale, le système de péréquation financière induit un transfert net des cantons à fort revenu fiscal vers les cantons faibles [3]. Par conséquent, on pourrait tirer des conclusions indentiques à celles que nous avons relevées dans le cadre de la loi sur l'assurance chômage. Ce lien doit être corrigé, d'une part dans le domaine des effets de la péréquation financière sur le processus d'ajustement structurel de l'économie et, d'autre part, dans le domaine du lien avec la décision d'investissement.

D'abord en ce qui concerne l'ajustement des structures productives, la compensation versée en vertu de la loi sur la péréquation financière ne porte aucun préjudice à un ajustement structurel lorsqu'il est imposé par des variations de prix relatifs des biens. En effet, ces compensations n'influencent que les sources du financement des dépenses publiques cantonales sans pour autant creuser des écarts éventuels entre les rémunérations des facteurs de production versées dans les différentes branches économiques.

Nous n'abordons pas ici le problème de l'effet des systèmes de compensation financière sur l'allocation des ressources, qui peuvent être neutres, favorables ou défavorables selon, par exemple, les hypothèses du modèle exposé en [5].

Ensuite, en ce qui concerne le lien avec la décision d'investissement, la péréquation financière est de nature à influencer directement seulement s'il s'agit de l'investissement public. En effet, elle concerne toute la palette des dépenses publiques. L'impact sur l'investissement physique privé est donc à nouveau indirect, mais cette fois il s'opère à travers une substitution peu plausible entre l'investissement public et privé.

c) Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne de 1974

Cette loi établit un lien direct entre les moyens d'intervention et l'investissement. En effet, elle prévoit deux instruments d'aide. Le premier se sert des subventions, d'une part pour contribuer jusqu'à concurrence de 80% aux coûts d'élaboration des programmes de développement et, d'autre part, pour financer partiellement les organes chargés de leur réalisation.

---

[2] Ce phénomène peut être partiellement compensé par l'application des données relatives à la démographie : en effet, les données statistiques sont celles des recensements fédéraux et ne se modifient que tous les 10 ans. Une région en perte de vitesse économique, qui fait face dans la plupart des cas à un recul démographique, peut par là bénéficier d'une surcompensation temporaire.

[3] Nous n'aborderons pas ici le lien entre la péréquation financière et le niveau des transferts financiers Confédération — cantons, qui fait l'objet d'une étude du FNRS (Programme 6 : Les processus de décision dans la démocratie suisse).

La deuxième cherche à accorder une aide sélective afin de faciliter certains projets d'investissement moyennant des prêts et des cautionnements accordés à des conditions déviant de celles pratiquées sur les marchés financiers. Cette loi s'inscrit donc dans la prolongation de la péréquation financière en renforçant son effet compensateur. Comme elle vise essentiellement à faciliter les investissements publics, son effet exercé sur l'investissement physique privé n'est qu'indirect en améliorant les conditions-cadre de l'activité économique dans les régions de montagne. Pour établir un tel lien direct, il faut se référer à la loi suivante.

d) Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne de 1976

Cette fois-ci, les investissements des petites et moyennes entreprises se trouvent favorisés par la technique de l'octroi de cautionnements par l'intermédiaire de la coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers. Cette mesure peut être facilement assimilée à une diminution du coût du capital intervenant dans les concepts de «la charge fiscale» et dans «le coût de capital pour l'usager». Cependant, sa portée reste limitée. En 1981 par exemple, il fut accordé un montant de 10 millions de francs suisses qui se situe déjà à la limite supérieure des montants annuellement attribués en moyenne.

e) Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée de 1978

Cet arrêté permet d'accorder une aide aux régions où l'horlogerie, le textile et l'industrie des métaux et de machines sont prédominants. Les instruments prévus sont essentiellement la prise en charge du cautionnement et d'une partie de l'intérêt des crédits cautionnés. En outre, une mesure supplémentaire accorde des allègements fiscaux dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Cette aide est liée à celle des cantons dont la participation doit s'élever au même montant que celui accordé par la Confédération. Comme cette aide est destinée à financer les projets d'innovation et de diversification générateurs d'emploi des entreprises, cet arrêté met en place une subvention à l'investissement physique privé, facilement assimilable à une réduction du coût du capital dans les régions qui en bénéficient.

Cependant, si l'on admet que ces investissements, notamment dus à leur localisation, seront frappés d'un taux de risque plus élevé, cette subvention n'essaie que de compenser cet accroissement du risque qui devient ainsi le facteur déterminant dans la variation du coût du capital différent d'une région ou d'une industrie à l'autre. Il devient donc primordial de connaître les raisons qui sont à l'origine de l'accroissement du taux de risque reléguant ainsi au second plan la question de savoir si cette aide financière parvient à établir l'égalité du coût du capital dans toutes les branches industrielles. En effet, si le risque accru a une origine conjoncturelle, cette aide exerce un effet de distorsion dans la mesure où l'investissement réalisé grâce à ces mesures oriente la branche à plus long terme. Dans ce cas, l'aide financière mise en place par cet arrêté vise le maintien de l'emploi, objectif qui peut être atteint différemment et plus efficacement par le versement de prestations de la caisse de chômage.

Si le risque accru est dû à la variation des prix relatifs ayant des raisons structurelles (modification de la demande ou de la technologie), cette aide s'interprète comme un allégement des coûts d'ajustement qui s'exprime par une divergence du coût du capital hors risque entre les différentes industries.

2.3. Politiques d'aide à l'ajustement et de renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie

Dans ce domaine, nous allons passer en revue les mesures qui cherchent à rendre plus aisée l'adaptation structurelle de certains secteurs, adaptation rendue nécessaire suite à une modification des prix relatifs des biens et non pas à cause d'une insuffisance de la demande globale. La première loi vise une aide sectorielle, la deuxième un abaissement du coût du travail, et les deux dernières une mobilité accrue des facteurs de production simple.

a) Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, modification de 1974

L'instrument mis en place par cette loi est à nouveau le cautionnement ou l'octroi des prêts pour financer des investissements de rénovation, mais également de nouvelles constructions d'hôtels ou d'autres établissements d'hébergement. Il s'agit donc de subventionner la réalisation d'investissements privés. En outre, cette loi permet également un financement plus aisé des équipements des stations de villégiature; il se peut que l'investissement des communes s'en trouve stimulé. Bien que nous considérions cette loi plutôt comme du domaine de la politique d'aide à l'ajustement, nous pouvons la mettre également en parallèle avec la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne. Dans les deux cas, le coût du capital dans cette branche se trouve donc réduit.

b) Loi fédérale sur la formation professionnelle de 1977

Bien que la Confédération participe de longue date au financement de la formation professionnelle, édicte des normes et des règles quant aux exigences, surveille leur exécution par l'OFIAMT, un besoin croissant se fait sentir dans ce domaine. Selon les recommandations de l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères, trois postulats ont été formulés: d'abord accroître l'attrait du perfectionnement et de la reconversion, ensuite moderniser la formation professionnelle et, finalement, étendre l'orientation professionnelle. Ces postulats visent donc à la fois un abaissement du coût du travail pour les entreprises dans la mesure où une meilleure adéquation entre la formation et les exigences pratiques en résulte et une mobilité interindustrielle accrue dans la mesure où l'accent est mis sur une formation continue.

La suppression des subventions fédérales aux dépenses de fonctionnement des offices d'orientation professionnelle, prévue dans le cadre des mesures fédérales d'économie 1984, et qui laisse aux régions défavorisées la charge du financement d'une mesure incitative à la mobilité, ne relève pas d'une politique optimale.

Le lien avec l'investissement physique privé n'est donc direct que dans le sens où les entreprises ne doivent pas se charger exclusivement de la formation de leurs collaborateurs; un lien indirect s'établit en outre à travers l'effet de redistribution entre le travail et le capital régi par le rapport des productivités marginales de ces deux facteurs de production. Mais comme cette loi exerce des effets d'une manière uniforme, il n'est donc pas nécessaire d'en tenir compte pour modéliser des différences régionales ou sectorielles.

c) Loi fédérale sur le service de l'emploi (organisation du marché du travail) de 1951, dernière modification en 1979

Cette loi permet le versement de subventions dans les cas de réintégration, de reclassement, de formation et de perfectionnement professionnels pour les personnes en quête d'un emploi. Clairement, ces mesures visent à faciliter la mobilité du travail intersectoriel qui contribue à la capacité d'ajustement de l'économie. A nouveau, le lien avec la demande d'investissement physique privé n'est qu'indirect puisque ces subventions représentent en premier lieu un allégement du coût du travail pour les entreprises et du coût de la recherche d'emploi pour les travailleurs. Cependant, dans la mesure où cette loi permet par exemple le financement des cours pour le personnel semi-qualifié, on peut arguer que cette aide réduit le coût de formation et, de ce fait, peut à nouveau être associée à un allégement des coûts d'investissement en capital humain.

Tableau 1. Récapitulation des mesures de la Confédération

	Réduction de la charge fiscale	Effets indirects prédominants
Politique économique de relance générale		
— Constitution de réserve de crise par l'économie privée, 1951	×	
— Garantie du risque à l'exportation, 1959		×
— Politique monétaire		×
Politique d'aide aux régions et aux individus pénalisés par les changements de l'environnement économique		
— Assurance chômage de 1982	×	×
— Péréquation financière de 1959	×	×
— Aide en faveur du régime dont l'économie est menacée de 1978	×	
— Aide en matière d'investissements dans les régions de montagne de 1974	×	
— Octroi de cautionnements dans les régions de montagne de 1976	×	
Politique d'aide à l'ajustement et de renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie		
— Encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature de 1974	×	
— Service de l'emploi de 1976		×
— Formation professionnelle de 1977		×
— Amortissements fiscaux	×	

Le service de l'emploi représente une mesure qui, en définitive, ne se comprend qu'en relation avec une fonction de production basée sur des hypothèses qui définissent des conditions d'optimalité en termes néoclassiques. En effet, elle met l'accent sur le reclassement des facteurs de production lorsqu'un ajustement de l'appareil de production est déclenché par une modification des prix relatifs. Cette remarque s'applique également à la mesure suivante.

d) Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, dispositions sur les amortissements fiscaux

Conceptuellement, la mobilité du facteur de production capital s'effectue par l'amortissement. Ainsi, d'une manière directe, toute la politique modifiant le taux d'amortissement fiscalement admis se répercute sur la demande d'investissement. Jusqu'en 1972, la législation en matière d'amortissement n'était pas contraignante. Après qu'un arrêté fédéral plus limitatif a été appliqué à partir de 1972 dans le cadre des mesures destinées à combattre l'inflation, ce libéralisme se pratique à nouveau depuis 1975 et encore aujourd'hui. La réduction des taux d'amortissement maximum autorisée, également applicable aux impôts cantonaux et communaux à titre exceptionnel, ne fut donc en vigueur que pendant huit ans. Cependant, selon le message du Conseil fédéral de 1972, les effets de cette mesure n'auraient dû se faire sentir qu'en 1975/76. Il convient donc de vérifier si empiriquement cet effet pourrait être isolé de la base générale des investissements dus au cycle conjoncturel.

3. LA PROMOTION INDUSTRIELLE SUR LE PLAN CANTONAL

L'ensemble des mesures cantonales en matière de politique de promotion industrielle a conduit à des recommandations relatives à la coordination et à l'harmonisation des politiques économiques cantonales élaborées par un groupe de travail également appelé *« Code de bonne conduite »*. Il en ressort au niveau des principes directeurs quels sont les instruments de la politique économique jugés indésirables. Rappelons brièvement ces principes:

Les aides financières ne doivent être ni directes ni destinées à une participation publique aux capitaux propres des entreprises privées.

Les aides fiscales doivent exclure des sociétés de holding et de domiciliation génératrices d'une faible valeur ajoutée et faire l'objet d'un examen concerté entre les Conférences des chefs des départements cantonaux des finances et de l'économie publique.

Les aides foncières doivent s'abstenir de mettre des terrains à disposition gratuitement.

Enfin, *les aides en matières de main-d'œuvre et de formation professionnelle* ne doivent revêtir qu'une forme complémentaire aux mesures prises au niveau de la Confédération. Ces quelques principes constituent un dénominateur commun à une politique qui se caractérise par une grande diversité d'instruments et d'application d'un canton à l'autre.

Nous avons regroupé les principales mesures sous quatre rubriques qui figurent dans le tableau 2.

La première se réfère aux *terrains et bâtiments industriels* mis à disposition, ce qui représente un instrument typiquement cantonal, voire communal. L'intervention étatique

peut se borner à un simple rôle d'intermédiaire, mais peut également revêtir la forme de subventions très étendues. Bien que le rôle détenu par les communes ne soit guère connu, ce qui rend difficile une distinction entre cantons interventionnistes et cantons non interventionnistes, il ressort néanmoins du tableau 2 que les cantons se répartissent entre ces deux groupes d'une manière égale.

La deuxième reprend *les aides financières* destinées à promouvoir les investissements privés d'équipement. Les deux mesures principales dans ce domaine, le cautionnement et le taux d'intérêts préférentiels ont un caractère complémentaire à la politique de la Confédération qui se trouve ainsi renforcée dans certains cas. Le cumul des deux mesures peut servir d'indice d'une politique très active de la promotion industrielle. Tel est le cas pour les cantons de Berne, Neuchâtel, Soleure, Vaud, Saint-Gall et des Grisons.

La troisième se réfère *aux aides financières* constituées essentiellement par le financement partiel du capital circulant et par des prêts directs souvent justifiés par les considérations d'emploi. Cependant, ces mesures — par leur fréquence et non par leur ampleur — ne semblent pas revêtir une grande importance.

Il en est tout autrement pour la quatrième rubrique qui résume les instruments de la *politique fiscale*. En effet, les exonérations fiscales partielles ou totales font partie des instruments classiques de la promotion économique. C'est donc moins le fait que la majorité des cantons appliquent cet instrument qui importe que l'ampleur des réductions fiscales accordées. Or, cette ampleur n'est pas connue ni en ce qui concerne le taux moyen d'exonération, ni la durée effective qui reste sujette à des négociations. Cependant, une limitation maximale à 10 ans est prévue dans de nombreux cantons.

Il est à noter que la plupart des cantons connaissent des impôts limités sur le capital propre et les réserves figurant au bilan favorisant ainsi les sociétés purement financières. L'émergence des sociétés «boîtes aux lettres» dans quelques cantons seulement montre cependant que le niveau d'impôt est le critère décisif et non pas la mesure en elle-même.

Nonobstant ces difficultés de quantifier l'importance et l'ampleur des mesures, il est néanmoins possible de se prononcer sur l'intensité d'une politique de promotion industrielle (voir tableau 3) en se basant sur la récapitulation figurant au tableau 2 et sur des renseignements fournis par les cantons.

4. CONCLUSION

Cet article témoigne des difficultés rencontrées lors de l'estimation de la charge fiscale nette qui tient explicitement compte de toutes les aides dont peuvent bénéficier les investissements physiques privés dans le domaine de la politique de promotion industrielle. A défaut de pouvoir quantifier ces aides, nous avons choisi une approche descriptive basée sur les textes juridiques afin de pouvoir montrer le vaste éventail des mesures appliquées sur le plan fédéral et cantonal. Le nombre de ces mesures nous a finalement servi — faute de mieux — à un classement des cantons qui devrait témoigner des différents degrés d'intensité d'une telle politique de promotion. Il est donc possible de se prononcer sur l'ampleur des aides accordées en termes relatifs, mais il reste illusoire de vouloir chiffrer leur ampleur en termes absolus.

Tableau 2. Synthèse des mesures appliquées sur le plan cantonal

	BE	NE	SO	JU	VD	BL	ZH	LU	UR	SO	OW	NW	GL	ZG	FR	BS	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	VS	GE	TI
Terrains et bâtiments industriels																										
— simple intermédiaire	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
— vente à des conditions favorables	×	×	×	×	×	×							×		×				×	×	×	×	×	×	×	
— vente en dessous du prix de revient	×			×		×							×		×				×				×	×		
— subventions aux coûts de viabilité	×	×	×	×	×														×	×				×		
Aides financières pour les investissements d'équipement																										
— simple intermédiaire	×	×	×	×	×	×				×			×		×	×			×	×	×	×	×		×	
— cautionnements	×	×	×	×	×	×	×			×	×					×				×	×		×	×	×	
— abaissement du coût du capital	×	×	×	×	×								×					×		×	×					×
Autres aides financières																										
— aide au capital circulant	×					×							×			×		×	×	×					
— prêts directs	×	×		×									×													
— contributions à fonds perdus	×	×	×	×																	×	×		×		×
— participations financières aux entreprises mixtes						×										×										
Politique fiscale																										
— exonérations fiscales																										
○. partielles	×	×	×	×	×	×				×			×				×	×	×	×	×		×	×		×
○. totales	×		×	×	×								×		×						×			×	×	×
— taux d'amortissements plus élevés	×		×	×	×	×												×	×	×			×			
— impôts forfaitaires (privilèges pour sociétés financières)	×	×	×	×	×	×	×			×				×		×		×	×	×	×	×	×	×		×

Tableau 3. Cantons et politique de promotion industrielle

Forte	Moyenne	Faible
Berne	Schwyz	Zurich
Neuchâtel	Fribourg	Lucerne
Soleure	Bâle Ville	Uri
Jura	Schaffhouse	Obwald
Vaud	Rhodes extérieures	Nidwald
Bâle-Campagne	Argovie	Zoug
St-Gall	Thurgovie	
Glaris	Genève	
Rhodes intérieures	Tessin	
Grisons		
Valais		

5. RÉFÉRENCES

[1] Organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères *« Propositions pour renforcer l'économie de l'Aire jurassienne »*, Berne, février 1983.

[2] Collection de documents cantonaux réunis à la suite de l'enquête menée par le département d'économie politique de l'Université de Genève en matière de politiques de promotion industrielle, juin 1983.

[3] Sanglard, P.-A. *« Ajustement des structures productives: théorie, politique et pratique »*, P. Lang, Berne et Francfort, 1978, pp. 266-297, «Etude des politiques économiques associées aux problèmes sectoriels».

[4] «Recueil des lois fédérales» et «Recueil officiel des lois et ordonnances fédérales», Berne.

[5] Buchanan, J.-J. et Wagner, R. E., «An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization», in Margolis J., éditeur, *« The Analysis of Public Output »*, NBER, New York, Columbia University Press, 1970.

[6] Wilde, J., «Grants in Aid: The Analysis of Design and Response» *National Tax Journal*, Vol. 24, 1971, pp. 143-155.