

**Message  
relatif à des mesures visant au renforcement  
de la capacité d'adaptation de l'économie suisse  
à moyen et long termes**

du 6 juillet 1983

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un message à l'appui des projets d'actes législatifs suivants:

- une modification de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée;
- un arrêté fédéral octroyant des fonds supplémentaires pour l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée;
- un arrêté fédéral concernant d'autres versements au fonds d'aide en matière d'investissements;
- une modification de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne;
- une modification de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne;
- un arrêté fédéral instituant une garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises;
- un arrêté fédéral réglant le financement de la garantie contre les risques à l'innovation.

Nous vous proposons par ailleurs de classer la motion et les postulats suivants:

- 1981 P 81.356 Politique régionale. Coordination (N 9. 10. 81, Steinegger);
- 1981 P 81.503 Aide aux régions présentant des faiblesses structurelles. Bilan intermédiaire (N 18. 12. 81, Borel);
- 1982 P 82.308 Petites et moyennes entreprises. Garantie contre les risques à l'innovation (N 25. 6. 82, Deneys);
- 1982 P 82.521 Lutte contre le chômage (E 16. 12. 82, Donzé);
- 1982/83  
M et P 82.571 Mesures d'aide aux régions menacées économiquement (E 16. 12. 82, Piller; N 14. 3. 83);
- 1983 P 82.502 Régions économiquement menacées. Mesures à prendre (N 14. 3. 83, Rothen);

- 1983 P 82.504 Baisse de l'activité économique. Mesures à prendre  
(N 14. 3. 83, Reimann);
- 1983 P 82.589 Loi sur l'aide à l'investissement. Secrétariats régionaux  
(E 9. 6. 83, Guntern).

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

6 juillet 1983

Au nom du Conseil fédéral-suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Vue d'ensemble

La rapide modification des conditions-cadres dans lesquelles s'exercent les activités économiques sur le plan international ainsi que l'accélération subie par l'évolution technologique contraignent toute l'économie suisse à assumer d'importantes et difficiles tâches. C'est pourquoi nous vous avons proposé, le 31 janvier 1983, d'adopter des mesures à court terme visant à soutenir l'emploi. Ces mesures représentent une aide indirecte destinée à faciliter l'adaptation à moyen et long termes. Nous avons simultanément laissé entendre qu'il conviendrait, dans le cadre de notre responsabilité en matière de lutte préventive contre les crises, de pouvoir prendre des mesures directes aux fins d'encourager les efforts de l'économie en vue d'adapter ses activités aux conditions nouvelles. A cet effet, nous vous soumettons des propositions tendant à modifier les mesures de politique régionale en faveur des régions dont l'économie est menacée et des régions de montagne, ainsi qu'à instituer sur le plan national une garantie contre les risques à l'innovation.

Le développement technologique et l'évolution de l'économie sur le plan international, ainsi que la tendance toujours plus marquée au protectionnisme qui se dessine, ont des effets si variés que l'économie et la politique économique doivent être en mesure de réagir avec une grande souplesse. Dans notre Etat fédéraliste, dont la structure économique est caractérisée par une prédominance des petites et moyennes entreprises, le maintien d'une économie équilibrée et productive joue en l'occurrence un rôle déterminant. Promouvoir la capacité d'adaptation est cependant aussi une mesure visant à préparer l'avenir. L'évolution technologique ultrarapide de ces dernières années a, dans certains domaines, remis en question la situation prédominante de la Suisse en tant que fabricant de produits technologiques de pointe. C'est pourquoi nous devons, comme pays pauvre en matières premières et en ressources énergétiques, entreprendre davantage d'efforts aux fins de main-

---

---

tenir notre compétitivité si nous voulons conserver notre position sur les marchés mondiaux. Les grands efforts déjà entrepris par l'économie privée doivent être complétés par des mesures étatiques subsidiaires.

En raison des coûts de la recherche et du développement, ainsi que des exigences imposées à la mise sur le marché de nouveaux produits et procédés de production, les efforts entrepris aux fins d'innover, de diversifier la production et d'assurer sa diffusion, ainsi que de renforcer les bases technologiques de l'économie, constituent une tâche commune de l'économie et de l'Etat. Nous sommes conscients, en l'occurrence, que la contribution de l'Etat restera toujours subsidiaire et qu'elle implique la volonté de l'économie d'aménager ses activités et de prendre les décisions nécessaires. Pour maîtriser les multiples problèmes qui se posent à nos entreprises, il faut faire appel à un mode de penser et d'agir global permettant d'intégrer dans les processus économiques les diverses mesures à prendre. Le renforcement des mesures de politique régionale et la création d'une garantie contre les risques à l'innovation se complètent utilement. Alors que l'on recherche, par la garantie contre les risques à l'innovation, à catalyser le potentiel d'innovation disponible dans tout le pays et de favoriser le développement de nouveaux produits et services, les mesures proposées au titre de la politique régionale visent à encourager la diversification dans les régions économiquement menacées et à atténuer les disparités interrégionales. Le Conseil fédéral considère ces deux mesures complémentaires comme nécessaires à un renforcement aussi rapide que possible de la capacité d'adaptation de l'économie suisse. Une amélioration des conditions-cadres ne saurait se borner à adopter certaines mesures d'aide, mais doit être caractérisée par un climat favorable aux innovations et aux investissements. Les mesures que nous vous proposons d'adopter devront donc également être accom-

---

---

pagnées au cours des années à venir d'efforts spécifiques visant à améliorer la productivité de l'économie, les charges administratives devant être maintenues à un niveau minimum.

Dans le domaine de la politique régionale, nous vous présentons des propositions tendant à modifier et à compléter les diverses mesures prises en faveur des régions dont l'économie est menacée et des régions de montagne.

L'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée est devenu en peu de temps l'un des éléments les plus importants des efforts entrepris en commun par la Confédération et les cantons aux fins d'encourager le développement des régions dont l'économie est axée sur une seule branche d'industrie. Les modifications proposées tiennent compte des constatations faites jusqu'ici. Elles visent à aménager les moyens d'intervention de façon à assurer plus de souplesse et à séparer les cautionnements des contributions au service de l'intérêt, à renforcer les possibilités de soutenir l'exécution de projets particulièrement intéressants sur le plan technologique et du point de vue du marché du travail, ainsi qu'à promouvoir la consultance technique.

La loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne est la base des mesures de politique régionale prises en faveur des régions de montagne. C'est un moyen d'action propre à assurer le financement résiduel du développement de l'infrastructure, qui est largement mis à contribution dans ces régions. Ces régions auront encore à l'avenir d'importants besoins de financement pour leurs équipements d'infrastructure. Grâce à des versements supplémentaires au fonds, on veut assurer à long terme une application efficace de la loi sur l'aide en matière d'investissements.

---

---

La conception du développement économique des régions de montagne partait de l'idée que le développement de l'infrastructure devait également faciliter l'implantation d'entreprises secondaires et tertiaires. Dans les conditions-cadres marquées par la récession économique mondiale, la politique de développement de l'infrastructure ne permit pas de réaliser les espoirs qu'on caressait au début de créer de nouveaux emplois dans ces régions. Pour améliorer la structure de l'économie et plus spécialement du marché du travail, il est nécessaire de donner des impulsions supplémentaires à l'économie des régions de montagne. D'une part ces impulsions doivent être déclenchées par l'inclusion des terrains pour l'industrie et l'artisanat dans le champ d'application de la loi sur l'aide en matière d'investissements, et, de l'autre, par la possibilité d'accorder des contributions au service de l'intérêt en vertu de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne.

La coordination entre les mesures de politique régionale prises par la Confédération et les autres mesures adoptées par celle-ci joue un rôle important. Il y a lieu de renforcer les efforts faits dans ce domaine.

En adoptant les deux programmes d'impulsion des années 1978 et 1982, on a entrepris de maîtriser les processus d'adaptation technologique par un renforcement des mesures tendant à encourager la recherche économiquement motivée, et d'améliorer la base de connaissance et de formation. Un autre goulot d'étranglement est apparu durant les années septante. Alors que l'offre de fonds destinés à financer les investissements d'innovation s'est rétrécie pour diverses raisons, les besoins en capitaux devant permettre de financer les innovations ont

---

---

nettement augmenté. Ce sont notamment les petites et moyennes entreprises, particulièrement actives sur le plan de l'innovation, qui souffrent de difficultés de financement. De telles difficultés se manifestent aussi lors de la création d'entreprises.

Etant donné que ni les propositions du Directoire (Vorort) de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ni celles de l'Association suisse des banquiers n'ont pu être réalisées en vue de faciliter le financement d'innovations, et que d'autres essais de l'économie privée n'ont pas permis de combler les lacunes dans le financement des innovations, des solutions faisant appel à la participation de la Confédération ont été recherchées.

La présente proposition d'instituer une garantie contre les risques à l'innovation pour les petites et moyennes entreprises repose pour l'essentiel sur les recommandations de la Commission d'experts "Capital-risque" et sur les résultats de la procédure de consultation touchant le projet de loi instituant une garantie contre les risques à l'innovation pour les petites et moyennes entreprises. Une nette majorité des autorités et organisations consultées s'est prononcée en faveur de l'institution de cette garantie. On a tenu compte lors de l'élaboration du projet ci-joint d'arrêté fédéral, de l'avis exprimé par les autorités et organisations consultées qui, tout en approuvant l'institution, faisaient de la modification de la forme juridique du texte et de la limitation de la durée de validité de l'arrêté fédéral des conditions de leur acquiescement.

Les efforts déjà entrepris dans quelques cantons aux fins de combler la lacune existant en matière de financement seront également soutenus et renforcés par la garantie contre les

---

---

risques à l'innovation qui est proposée. Le nouveau moyen d'action repose sur le principe de l'assurance. Ainsi non seulement la conformité au régime d'économie de marché est assurée, mais la participation de la Confédération est également limitée à un minimum. La garantie contre les risques à l'innovation établit une nouvelle base pour une coopération efficace entre entrepreneurs, bailleurs de fonds, accompagnateurs du projet compétents et représentants des milieux scientifiques. Cette coopération doit permettre de mieux développer les activités exercées par notre économie dans le domaine de l'innovation et d'assurer ainsi la création d'emplois d'avenir.

Partie A

Modification des mesures de politique régionale en faveur des régions dont l'économie est menacée et des régions de montagne

1 Introduction

La panoplie des moyens d'action de la Confédération au service de la politique régionale - dont l'élément central est la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1) - a été créée pour renforcer les structures économiques et celles du marché de l'emploi dans les régions économiquement faibles menacées de dépeuplement, ainsi que pour atténuer les disparités de revenus entre les régions. Cet ensemble de mesures repose sur l'idée fondamentale d'une croissance économique ininterrompue dans les régions industrielles et économiquement développées de notre pays. Cela implique en outre que des impulsions économiques suffisamment fortes partant de ces centres gagnent les régions de montagne et les régions marginales, afin d'y créer un potentiel régional suffisant.

Compte tenu de l'évolution conjoncturelle et structurelle depuis la récession de 1974/75, on ne peut plus considérer ces conditions et suppositions comme remplies ou vérifiées. Dès lors, les buts, parfois fort ambitieux, n'ont qu'en partie pu être atteints, même si l'on a pu arrêter ou tout au moins ralentir le processus de dépeuplement dans de nombreuses régions et maintenir les disparités de revenus dans cer-

taines limites. En revanche, le renforcement de l'économie de ces régions n'a été réalisé que dans une mesure insuffisante.

En 1978 déjà, on a donc pris une première mesure pour renforcer le potentiel du développement de l'économie privée dans les régions présentant des faiblesses d'ordre économique en édictant l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93). Le but de cet arrêté est d'aider des entreprises viables à réaliser les projets d'innovation et de diversification à partir des infrastructures existantes ou à créer grâce à l'aide de la LIM. D'autre part, cet arrêté vise encore et surtout à sortir les régions qui tombent dans son champ d'application de leur monostructure industrielle par l'implantation de nouvelles industries, afin qu'elles présentent une meilleure résistance conjoncturelle et structurelle.

Depuis 1980, la situation conjoncturelle et structurelle de l'économie suisse s'est encore détériorée. En particulier, l'accumulation des difficultés structurelles a amoindri la compétitivité de l'ensemble de notre économie, ce qui a abouti à des foyers de crise sur le marché de l'emploi. Dans ce contexte est alors apparu comme un inconvénient le fait que la politique régionale de la Confédération continue à être essentiellement axée sur le renforcement des infrastructures - malgré les compléments survenus ces années passées - et qu'elle ne soit pas suffisamment coordonnée.

L'extension et un aménagement plus souple des moyens d'action au service de la politique régionale, une meilleure coordination des efforts de politique régionale entre les différentes collectivités et institutions locales, régionales et cantonales, ainsi qu'une meilleure prise en compte des

impératifs de la politique régionale dans l'accomplissement des tâches de la Confédération qui ont des répercussions sur les régions dans les domaines des finances, des investissements et du personnel, tout cela a constitué le point crucial de certaines recherches scientifiques et des interventions politiques qui ont eu lieu ces dernières années en nombre toujours croissant au sein et à l'extérieur du Parlement. Qu'il suffise de rappeler à ce propos les différents documents publiés par les partis représentés au sein du Conseil fédéral ainsi que par les partenaires sociaux et les associations qui défendent les intérêts de la politique régionale, sans compter, bien sûr, les 21 interventions parlementaires individuelles présentées entre la session d'automne 1978 et celle de l'automne 1982, sous forme de motions, de postulats et d'interpellations.

De surcroît, des revendications ayant trait à la politique régionale firent partie intégrante des interpellations urgentes déposées le 21 septembre 1982 par les groupes parlementaires au sujet de la situation économique, alors que les débats parlementaires ont encore fait tout particulièrement ressortir l'importance de ces impératifs de politique régionale. Enfin, les présidents des groupes parlementaires et des partis ont encore précisé, à l'occasion de leur rencontre du 18 novembre 1982 avec une délégation du Conseil fédéral à la maison de Watteville, le contenu de leur catalogue de revendications en matière de politique régionale, puisqu'ils ont notamment demandé, dans la perspective d'un aménagement plus souple et d'une meilleure maniabilité des instruments de politique régionale, l'extension du champ d'application, la prise en compte des frais de recherche et de développement, ainsi que la possibilité de primes d'impulsion par le versement de contributions au service de l'intérêt.

Le renforcement des mesures de politique régionale, tel qu'il est présenté ci-après, repose sur des travaux préparatoires effectués dès 1981 par un groupe de travail de l'OFIAMT avec la collaboration de la direction du programme national de recherches "Problèmes régionaux". Ces études ont abouti à la création de l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères. Cet organe a discuté à fonds les propositions de l'OFIAMT et a formulé, de son côté, les vœux des cantons horlogers et des villes horlogères. Afin de parvenir, de surcroît, à une harmonisation aussi parfaite que possible des buts et impératifs de la politique régionale au sein des milieux intéressés, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique ainsi que la Commission consultative pour le développement économique régional ont été informées du déroulement des travaux de réexamen de la politique régionale, notamment à l'occasion de réunions spéciales. Les avis de ces deux assemblées ont notablement contribué à formuler des modifications proposées dans le domaine de l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée ainsi que du développement des régions de montagne.

La procédure de consultation a rencontré une très large approbation du renforcement de ces moyens d'action dont les objectifs ont été reconnus comme pertinents. Par conséquent aucune proposition de rechange n'a été formulée ni présentée en ce qui concerne un changement de conception et d'orientation de la politique régionale. Nous avons cherché à tenir compte des critiques exprimées le plus souvent sous forme de suggestions, ce dans la mesure où la diversité des opinions et l'ampleur des souhaits formulés le permettaient. En revanche, là où - comme dans le cas de la publicité proposée par la Confédération en faveur d'implantations d'entreprises en Suisse - l'opposition était nette, nous avons renoncé à maintenir notre proposition.

Nous avons également examiné si les efforts actuels de politique régionale devaient être appuyés par des mesures destinées à améliorer les équipements hôteliers et ceux des stations de villégiature. En effet, dans de nombreuses régions, le tourisme constitue un facteur économique déterminant. Malgré une évolution conjoncturelle relativement bonne au cours des années passées, les entreprises hôtelières petites et moyennes souffrent de carences structurelles auxquelles elles devraient remédier aussi rapidement que possible dans l'intérêt d'une plus grande résistance conjoncturelle de la branche tout entière. Nous sommes toutefois parvenus à la conclusion qu'en ce qui concerne la forme et l'ampleur d'une poursuite de l'engagement de la Confédération dans le domaine de l'encouragement des entreprises hôtelières et des équipements des stations de villégiature, et compte tenu de la situation économique et financière du moment, il ne fallait pas prendre de décision avant que les contributions financières allouées en 1979 par la Confédération et qui se montent à 25 millions de francs n'aient été épuisées, la moitié ayant déjà été versée à l'heure actuelle. Ce moment surviendra en 1986 ou 1987, pour autant qu'aucune détérioration économique dramatique ne touche l'industrie hôtelière.

Les propositions se subdivisent en trois chapitres. Le chapitre 2 qui suit présente les modifications concernant l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. Les changements visent à dissocier le cautionnement de la contribution au service de l'intérêt. Il s'agit en outre d'étendre les possibilités de cautionnement et de contributions au service de l'intérêt dans des cas spéciaux ainsi que de financer les efforts des institutions cantonales et régionales de développement économique dans le domaine de la consultance.

Le chapitre 3 traite des modifications en matière de développement des régions de montagne. Outre un accroissement du fonds d'aide aux investissements dans le but de promouvoir une planification à long terme et de poursuivre équitablement l'extension des infrastructures dans toutes les régions, il est proposé de renforcer l'encouragement aux petites et moyennes entreprises des régions de montagne en leur accordant, en plus de ce qui se fait aujourd'hui, des contributions au service de l'intérêt. Pour appuyer cette mesure d'encouragement, il y a lieu d'insérer, dans la LIM, une disposition permettant de faciliter aux communes et aux collectivités de droit public l'acquisition de terrains pour l'industrie et les arts et métiers. De plus, pour répondre à une revendication renouvelée, il importera de continuer à soutenir financièrement les secrétariats régionaux.

Enfin, le chapitre 4 traite des possibilités d'améliorer la coordination dans le domaine de la politique régionale, ce qui implique nécessairement un élargissement des tâches de la commission de coordination instituée par la LIM. Au premier plan, il y a la coordination interne à la Confédération qui doit avant tout permettre d'améliorer la transparence par une analyse permanente de la documentation concernant la politique financière et celle de l'aménagement du territoire et par une intensification des contacts avec les offices qui accomplissent des tâches ayant des effets sur les régions.

Le but premier de ces efforts de coordination à titre préventif est d'éviter à temps des évolutions nuisibles à la politique régionale, sans entraver toutefois le bon accomplissement des tâches et des activités de la Confédération.

La modification des mesures en faveur des régions économiquement menacées et des régions de montagne ne figure pas dans

les grandes lignes de la politique gouvernementale. Le lecteur trouvera au début du présent chapitre les raisons pour lesquelles ce projet revêt un caractère d'urgence.

2 Modification de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

21 Partie générale

211 Principaux traits de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93) a été créé sur la base des expériences faites au cours de la récession de 1975 et 1976. En effet, il est alors nettement apparu que les régions qui sont par trop axées sur une seule branche industrielle sont particulièrement touchées par les fléchissements conjoncturels. Ces répercussions sont d'autant plus marquées lorsque la ou les branches industrielles prédominantes subissent une mutation structurelle.

L'arrêté fédéral a pour but de promouvoir les projets d'innovation, de diversification et d'implantation industrielle et, partant, de réduire le caractère par trop unilatéral des structures ainsi que de diminuer la sensibilité de ces régions aux effets de crise. Il convient donc de créer de nouveaux emplois et de consolider les emplois existants, tout en les adaptant aux nouvelles données.

Cette mesure facilite l'octroi et le financement de crédits d'investissement puisqu'elle permet d'accorder des caution-

nements et des contributions au service de l'intérêt. De surcroît, des allègements fiscaux sont prévus. L'aide financière allouée sous forme de cautionnement peut atteindre au maximum un tiers du coût total d'un projet, alors que la contribution au service de l'intérêt n'est accordée que subsidiairement et exceptionnellement en complément du cautionnement. Le canton sur le territoire duquel le projet sera réalisé doit s'engager à tout le moins dans une mesure égale à celle de la Confédération.

Le champ d'application de l'arrêté fédéral à raison du lieu a été défini, à partir de critères légaux, dans trois décisions prises par le Département fédéral de l'économie publique (FF 1979 II 111 736, 1980 I 1312). Il comprend, pour l'essentiel, les régions dites horlogères (les cantons de Neuchâtel et du Jura, ainsi que certaines parties des cantons de Berne, de Soleure, de Bâle-Campagne et de Vaud) et quelques régions plus petites sises dans d'autres contrées du pays (Glarner Hinterland, Toggenburg, Oberthurgau/Rorschach, Biasca, Morat, Wynental).

## 212 Utilisation de l'arrêté

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> mars 1979 jusqu'à la fin mai 1983, 97 requêtes ont été acceptées, dont 80 provenaient des régions horlogères. Les cautionnements ont atteint un total de 95,1 millions de francs. Quant aux contributions au service de l'intérêt qui ont été allouées jusqu'à présent, elles se montent à quelque 8 millions de francs et représentent à proprement parler les frais de la Confédération pour cet instrument. Cela a permis de libérer un volume d'investissements supérieur à 400 millions de francs. Le tableau ci-après fournit des indications plus détaillées.

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

Décisions mars 1979 à mai 1983

	1979	1980	1981	1982	1983	Total
Nombre de décisions	10	29	16	29	13	97
- avec contribution au service de l'intérêt	6	16	15	26	13	76
- avec allègements fiscaux	1	7	5	9	1	23
Coût total des projets (en mio. de fr.)	24,5	110,4	67,6	168,2	46,6	417,3
Sommes cautionnées (en mio. de fr.)	6,3	33,3	18,3	26,1	11,2	95,1
Nouveaux emplois (selon dossiers de requête)	220	720	500	620	120	2220
Types de projets: <sup>1)</sup>						
- Nouvelles implantations d'entreprises étrangères	2	10	8	7	1	28
- Fondation d'entreprises indigènes	1	1	1	10	3	16
- Projets d'innovation	5	10	3	9	5	32
- Projets de diversification de la région de l'entreprise	9	27	16	25	10	87
1) Avec possibilité de mentions à divers titres						

Pour près de la moitié des projets ayant bénéficié d'une aide, il s'agit de nouvelles implantations industrielles ou de fondations d'entreprises. Deux tiers de ces nouvelles entreprises sont d'origine étrangère. L'autre moitié des projets subventionnés est constituée par des projets d'innovation et de diversification au sein d'entreprises déjà implantées dans ces régions.

Une ventilation par branches n'est pas aisée, parce que les projets d'innovation et de diversification sont précisément et fréquemment à la charnière de différentes branches économiques. La plupart des projets sont pourtant à ranger dans les branches suivantes: construction de machines et d'appareils tout d'abord, puis électronique et électrotechnique, et enfin traitement de matières synthétiques ainsi qu'industrie horlogère. Dans l'ensemble, on constate une large dispersion des projets sur différentes branches économiques.

Les cautionnements accordés ont entraîné jusqu'à présent deux cas de perte sur cautionnement; la perte de la Confédération s'est élevée à 1'150'000 francs. Compte tenu des risques particuliers découlant de ces cautionnements, il convient d'être réaliste et de s'attendre encore à certaines pertes. Pourtant, la majeure partie des projets faisant l'objet d'un encouragement se réalisent de façon parfaitement satisfaisante.

## 213 Examen critique de l'arrêté fédéral

Depuis son entrée en vigueur, l'arrêté fédéral constitue un élément important des efforts communs à la Confédération et aux cantons. Les résultats obtenus jusqu'à présent au titre

de l'arrêté fédéral sont positifs. Cela est notamment dû à une étroite collaboration avec les cantons qui sont non seulement associés de très près à l'examen des demandes, mais encore participent de manière active et efficace à l'octroi des aides financières et des allègements fiscaux. De surcroît, l'engagement financier des banques est une garantie d'un examen approfondi des demandes par les prêteurs.

L'amélioration des structures industrielles dans ces régions nécessite un processus de développement à moyen, voire à long terme. En revanche, à court terme, l'arrêté fédéral n'a pas encore pu influencer suffisamment sur la situation économique dans les régions en cause, notamment dans celles de la chaîne du Jura. La détérioration de la situation économique au cours de l'année 1982 ainsi qu'au début de 1983 indique que les faiblesses structurelles de ces régions continueront de présenter de sérieux inconvénients durant des années encore. Il est donc nécessaire et urgent de renforcer les moyens d'action de l'arrêté fédéral et d'accroître leur efficacité pour parvenir à une meilleure répartition des activités industrielles dans ces régions.

Cette constatation est d'ailleurs confirmée par les résultats d'une enquête effectuée auprès des cantons à la suite du postulat Borel du 7 octobre 1981 (81.503). Ce postulat que le Conseil national a accepté le 18 décembre 1981 demande au Conseil fédéral d'établir un bilan intermédiaire sur les mesures d'encouragement aux régions qui présentent des faiblesses structurelles. Les cantons concernés sont d'avis que cet arrêté fédéral constitue un atout non négligeable dans les efforts visant à corriger les disparités régionales. Il ne s'agit pourtant que d'une première étape qui mérite d'être développée, améliorée et renforcée. En ce qui concerne les

instruments mis à disposition par l'arrêté fédéral, la critique la plus fréquente qui leur est adressée porte sur leur interdépendance et leur couplage ainsi que sur le caractère exceptionnel de la contribution au service de l'intérêt. Compte tenu des expériences faites jusqu'à présent, il serait donc indispensable de remodeler ces instruments dans le sens d'une plus grande indépendance de leurs divers éléments et notamment de le faire pour les contributions au service de l'intérêt qui devraient perdre aussi leur caractère exceptionnel. Une autre critique concerne la définition des frais d'investissement découlant d'un projet. A cet égard, il est demandé qu'à l'avenir on puisse inclure dans le coût total du projet de plus amples dépenses pour la recherche et le développement. Certains cantons désirent aussi qu'on puisse aller au-delà du tiers du coût total dans des cas particuliers, surtout lorsque l'investissement concerne un domaine où il est difficile de fournir ou de se procurer les sûretés habituelles. D'autres cantons préconisent un renforcement de la contribution au service de l'intérêt, mais ne font pas de propositions concrètes à cet effet.

Plusieurs cantons tiennent pour nécessaire la création d'un nouvel instrument dans le cadre de l'arrêté fédéral; cet instrument devrait permettre de subventionner les frais de consultance des petites et moyennes entreprises dans la mesure où ladite consultance serait étroitement liée au projet. Dans ce contexte, une autre suggestion consiste à soutenir directement des organes régionaux de consultance. Pour ce qui est du champ d'application de l'arrêté fédéral à raison de la matière, plusieurs cantons souhaitent que l'aide financière soit étendue à certains projets du secteur tertiaire. Un autre voeu exprimé concerne une extension de l'aide aux rachats d'entreprises. Sur le plan proprement financier, un certain nombre de cantons sont d'avis que la réduction liné-

aire des subventions fédérales de 10 pour cent ne devrait pas être appliquée à l'arrêté fédéral. De surcroît, il conviendrait de réduire la responsabilité des cantons dans certains cas. Pour ce qui est du champ d'application de l'arrêté fédéral à raison du lieu, certains cantons demandent qu'on l'étende à d'autres régions qui présentent des faiblesses. Enfin, il est demandé que l'arrêté fédéral ne soit pas limité dans le temps, parce que les problèmes à résoudre ne pourront l'être dans le délai relativement bref qui est prévu. Dans l'ensemble, les cantons concernés sont favorables aux mesures existantes, mais sont d'avis qu'il est indispensable de les modeler plus judicieusement et de les renforcer si l'on veut pouvoir stopper le dépeuplement des régions en cause et rattrapper le retard économique dont elles souffrent.

Un rapport préparé par l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères conclut également à la nécessité d'améliorer les instruments de l'arrêté fédéral en étendant leur portée. Le rapport propose notamment les mesures ci-après:

- possibilité de cautionner plus d'un tiers du coût total lorsqu'il s'agit de projets d'innovation comportant un risque supérieur à la moyenne;
- prise en compte des dépenses de recherche et de développement dès avant le début du projet;
- aménagement plus judicieux de l'octroi des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt, qui devraient être des instruments indépendants l'un de l'autre;
- extension du champ d'application à raison de la matière à des projets relevant du secteur tertiaire.

Le rapport recommande en outre de soutenir par des contributions à fonds perdu la consultance technique et économique pour permettre ainsi aux petites et moyennes entreprises de mieux profiter de ces services. De surcroît, il est proposé d'encourager directement, au moyen de subventions fédérales, les organismes régionaux de consultance en matière d'innovation, dans la mesure où ceux-ci accomplissent certaines tâches d'intérêt général qu'ils ne peuvent pas facturer entièrement.

## 214 Resultats de la procédure de consultation

La plupart des cantons, partis et organisations sont en principe favorables à l'extension et à l'aménagement des mesures sous une forme plus souple. En particulier, la proposition visant à octroyer des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt séparément les uns des autres a rencontré une approbation presque unanime.

De même, l'extension des possibilités de soutien à des projets méritant un encouragement particulier, par l'inclusion des frais de recherche et de développement, a été approuvée dans la majorité des réponses, certaines d'entre elles comportant toutefois des réserves. Diverses organisations d'employeurs notamment se sont exprimées négativement. Plusieurs prises de position suggèrent de ne pas aller trop loin dans l'extension des cautionnements et de ne pas porter la limite de cautionnement aux deux tiers comme prévu, mais de ne l'élever qu'à la moitié du coût total. De divers côtés, on a exprimé un certain scepticisme au sujet de la consultation d'experts et on a souligné l'importance qu'il y a de ne pas prolonger inutilement l'examen des demandes.

Pour ce qui est de l'encouragement de la consultance technique, la proposition visant à soutenir des organismes cantonaux et régionaux de consultance en matière d'innovation a suscité une majorité d'approbations, bien que les opinions divergent assez fortement. Plusieurs cantons et organismes demandent d'étendre cette possibilité de soutien aux régions LIM, d'une part, et à des prestations de consultance en faveur de particuliers d'autre part. Par contre, différents partis et organisations d'employeurs rejettent notamment le soutien aux organismes de consultance. Dans les réponses, on trouve souvent exprimé l'avis selon lequel il ne convient pas de créer de nouvelles institutions, mais d'utiliser en premier lieu les possibilités existantes.

Certains cantons proposent d'étendre le champ d'application à raison du lieu en y incluant une partie des régions touristiques et en y ajoutant d'autres régions dont les structures économiques présentent des faiblesses. Dans plusieurs réponses, il est suggéré d'échelonner l'engagement des cantons en proportion de leur capacité financière. Les milieux syndicaux proposent plus particulièrement d'obliger les entreprises bénéficiant d'un soutien au respect des dispositions figurant dans les conventions collectives de travail. Enfin, les réponses reçues contiennent toute une série de propositions de renforcement et de modification, par exemple une extension du soutien à d'autres secteurs, l'inclusion d'autres catégories de projets et d'autres formes de financement, la modification du titre, etc.

215.1 Vue d'ensemble

Le projet de révision tient compte des expériences faites dans l'application de l'arrêté fédéral et prend en considération diverses propositions destinées à améliorer les mesures. Au premier plan, il y a la volonté d'assouplir et de renforcer la panoplie des moyens d'action, de mettre l'accent sur des projets dont la majeure partie des dépenses ne sont pas des investissements classiques (p. ex. les projets où les coûts de recherche et de développement sont élevés), ainsi que de soutenir et d'encourager la consultance technique. L'arrêté doit donc être encore plus fortement axé sur la promotion de l'innovation. Pour le reste et pour l'essentiel, l'arrêté doit être maintenu tel quel et son exécution doit se poursuivre dans le respect des principes de la complémentarité et de la subsidiarité. Différentes propositions d'extension doivent être considérées comme peu judicieuses ou excessives et elles n'ont donc pas été retenues.

Le projet de révision ne modifie pas les rapports entre l'arrêté et le reste de la législation fédérale dans le domaine de la politique régionale; il ne change pas non plus la relation aux mesures cantonales de développement. On ne prévoit pas de modifier pour le moment les critères de délimitation du champ d'application à raison du lieu. L'arrêté fédéral continuera à porter uniquement sur les régions qui connaissent des difficultés particulières en matière de structure économique et de marché de l'emploi, à cause de leur orientation par trop unilatérale sur une seule branche industrielle.

Certes, le projet présente des points communs avec la garantie des risques à l'innovation, mais guère de chevauchements

(voir partie B). Cette garantie, qui se borne aux innovations proprement dites, sera appliquée à un stade précédant la phase de développement. En revanche, l'arrêté fédéral concerne également les implantations industrielles et les diversifications et il implique l'existence de projets suffisamment élaborés pour parvenir au stade de la production et de la distribution.

A l'avenir, les aides financières en faveur des régions dont l'économie est menacée continueront à provenir conjointement de la Confédération et des cantons. Il convient de rejeter l'idée d'un échelonnement de l'engagement des cantons, surtout parce qu'il n'est pas souhaitable de répartir différemment les risques selon le canton.

La revendication selon laquelle les prestations de soutien devraient dépendre du respect des dispositions figurant dans les conventions collectives de travail mérite qu'on lui accorde attention et compréhension. Pourtant, compte tenu de la complexité des conditions relatives aux conventions collectives de travail, il est judicieux de renoncer à une réglementation légale à ce sujet. Cependant, il importera que les impératifs relevant de ces conventions soient pris en considération au moment où les demandes d'aide seront examinées.

#### 215.2 Séparation des cautionnements et des contributions au service de l'intérêt

Un premier point de la révision concerne la déconcentration de la panoplie des moyens d'action. En effet, jusqu'à présent, les contributions au service de l'intérêt étaient accordées à titre exceptionnel et ne pouvaient l'être qu'à condition qu'un engagement de cautionnement soit pris du même

coup. Ce lien de dépendance a été une entrave à une utilisation optimale des instruments, parce que la finalité des cautionnements diffère de celle des contributions au service de l'intérêt. Tandis que le cautionnement vise à fournir une sûreté et, partant, à permettre l'aboutissement du financement, la contribution au service de l'intérêt a pour but de soulager l'entreprise dans sa phase de départ qui est souvent difficile et peu rentable. Selon les genres de projets et les sûretés disponibles, mais aussi d'après l'évolution du marché des capitaux, l'intérêt n'est pas le même pour l'un et l'autre de ces deux instruments. La réglementation en vigueur jusqu'à présent a eu pour effet de contraindre pour ainsi dire, dans certains cas, la Confédération à prendre des engagements de cautionnement, afin de pouvoir allouer des contributions au service de l'intérêt. A l'avenir, le cautionnement et la contribution au service de l'intérêt pourront être accordés indépendamment l'un de l'autre.

### 215.3 Projets à encourager de façon particulière

Le deuxième point de la révision porte sur l'extension des possibilités d'encouragement pour des projets d'innovation, de diversification et d'implantation industrielle qui revêtent une importance particulière pour l'économie régionale en raison de leur répercussion sur le marché de l'emploi et de leurs effets de cristallisation technologique. Sont jugés tels les projets qui semblent particulièrement intéressants et méritent un encouragement spécial parce qu'ils impliquent d'une part la création d'emplois et se caractérisent, d'autre part, par leur rayonnement technologique sur d'autres entreprises de la région. Etant donné que le coût total de projets de ce genre est souvent élevé non seulement en raison de

l'achat des immeubles et des machines, dont la part est relativement modeste, mais surtout à cause de l'acquisition et de l'élaboration du savoir-faire, des frais de recherche et de développement, ainsi que de logiciel, etc., leur financement présente fréquemment de grandes difficultés. La plupart du temps, les sûretés à fournir aux banques pour l'octroi des crédits sont minces, tandis que les fonds propres dont disposent ces entreprises souvent jeunes ne suffisent guère. En étendant la part du coût total pouvant faire l'objet d'un cautionnement, on devrait permettre ainsi le financement des projets de ce genre. Ce faisant et pour tenir compte des résultats de la consultation, on a fixé la limite maximale de cautionnement à la moitié du coût total et non pas aux deux tiers, comme l'avant-projet le prévoyait. En plus des frais d'investissement proprement dits, on prendra en compte, dans une certaine mesure, les dépenses destinées à la recherche et au développement. Ainsi, entreront surtout en considération les dépenses concernant l'optimisation de solutions partielles, la préparation de la fabrication en série ainsi que la poursuite du développement de divers types et variantes. Compte tenu du chemin souvent long qui sépare les débuts d'une entreprise de sa période de pleine rentabilité, nous proposons de prévoir aussi, pour ces cas, une extension de la contribution au service de l'intérêt. Les demandes de ce genre seront soumises à des experts indépendants et c'est de leur approbation que dépendra la qualification de ces projets à encourager de façon particulière.

#### 215.4 Encouragement de la consultance technique

Le troisième point de la révision prévoit de promouvoir la consultance technique. En effet, le potentiel existant de

compétence technologique n'est pas toujours pleinement utilisé dans les petites et moyennes entreprises, il y a souvent un fossé. Dans les régions économiquement faibles qui se trouvent dans une phase de restructuration, ce facteur joue un rôle important que renforcent même les distances géographiques et psychologiques, puisque les centres de recherche sont principalement implantés dans les agglomérations urbaines. Ce phénomène est confirmé par plusieurs études effectuées dans le cadre du Programme national de recherche "Problèmes régionaux" du Fonds national suisse de la recherche scientifique. En effet, ces études établissent que les petites et moyennes entreprises des régions concernées souffrent fréquemment d'un goulet d'étranglement qui les entrave dans leur quête des informations et les empêche d'en tirer aisément parti dans le domaine de la technologie, de la gestion d'entreprise et du marché. C'est pourquoi la révision prévoit de faciliter l'accès des entreprises privées à la consultance technique. Les impératifs de notre système politico-économique sont tels qu'il y a lieu de renoncer à subventionner directement les mandats de consultance. On propose en revanche de soutenir financièrement les organes de consultance en matière d'innovation sur le plan cantonal et régional. De telles institutions existent déjà dans certains cantons et sont en préparation dans d'autres.

22 Partie spéciale: commentaire du projet de révision

221 Champ d'application à raison de la matière et modes d'aide financière  
(art. 3 et 4)

Selon l'arrêté fédéral actuellement en vigueur, l'aide fédérale se borne à encourager des projets prêts à être exécutés.

L'extension de l'aide sous forme d'un soutien à la consultation technique (cf. ch. 215.4) qui serait ainsi encouragée par des subventions aux dépenses des organismes cantonaux et régionaux de consultation en matière d'innovation (ces organismes pourraient avoir divers fondateurs et partenaires) nécessite un élargissement du champ d'application à raison de la matière (art. 4, let. c).

Par voie de conséquence, la définition de l'aide financière qui englobait jusqu'à présent les cautionnements et les contributions au service de l'intérêt devrait être étendue aux subventions en faveur des organes de consultation en matière d'innovation (art. 4, let. c).

## 222 Cautionnements

(art. 5)

Pour les projets d'innovation, de diversification et d'implantation industrielle qui revêtent une importance particulière en tant que facteur économique régional ayant des répercussions sur le marché du travail et en tant que foyer de cristallisation technologique, il conviendrait de porter la limite de cautionnement à la moitié du coût total du projet (un tiers jusqu'à présent) (cf. ch. 215.3). Ce faisant, on devrait pouvoir également prendre en compte, dans le coût des investissements, les dépenses de recherche et de développement. Pour la part des cautionnements qui dépasserait un tiers du coût total, le canton n'aurait pas de risque à couvrir (art. 5, al. 1<sup>bis</sup>). La réduction du taux d'intérêt par la banque s'étendrait à l'ensemble de la partie des crédits faisant l'objet d'une caution.

Afin qu'un projet puisse bénéficier d'une aide élargie, il doit remplir les conditions suivantes:

- Il doit être particulièrement prometteux sous l'angle du marché du travail et de la structure de l'économie régionale en ce sens qu'il doit permettre de créer un nombre non négligeable d'emplois ou des emplois hautement qualifiés.
- Il doit présenter un niveau technologique élevé et constituer un foyer de cristallisation pour d'autres entreprises de la région.
- Il ne peut aboutir dans le cadre du système normal de financement par les banques en raison de l'insuffisance des sûretés ou placements sûrs.
- Le projet doit être examiné par des experts indépendants (art. 11, al. 1<sup>bis</sup>).

Le prêt obtenu grâce au cautionnement supplémentaire aurait pour but premier de pallier l'insuffisance des fonds propres et permettrait à de jeunes entreprises dont les finances sont encore fragiles de réaliser des projets intéressants sur le plan technologique.

Les banques doivent continuer à courir certains risques en ce sens qu'il ne saurait être question que les crédits soient exclusivement garantis par les cautionnements de la Confédération et par des sûretés de premier ordre (hypothèques).

Les contributions au service de l'intérêt devraient être octroyées de manière indépendante pour optimiser l'utilisation des instruments et éviter que la Confédération soit contrainte de prendre inutilement des engagements de cautionnement et, partant, des risques (cf. ch. 215.2). Les exigences à remplir pour obtenir l'allocation de contributions au service de l'intérêt sont largement les mêmes que les conditions dont dépend l'octroi des cautionnements (1<sup>er</sup> al., let. a, b et c).

La lettre d correspond au 2<sup>e</sup> alinéa actuel. Le nouveau 2<sup>e</sup> alinéa reprend la disposition déjà en vigueur selon laquelle les contributions au service de l'intérêt peuvent atteindre au maximum un quart de l'intérêt commercial usuel.

Pour des projets selon l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, les contributions au service de l'intérêt peuvent être versées sur la totalité du crédit cautionné, pour autant que la banque et le canton fournissent la même prestation (3<sup>e</sup> al.).

Par ailleurs, on peut également allouer des contributions au service de l'intérêt pendant dix ans pour des projets au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, tandis que la réglementation demeure inchangée pour les cas normaux (4<sup>e</sup> al.).

Les organismes cantonaux et régionaux de consultance en matière d'innovation peuvent jouer un rôle très efficace dans

l'activation des potentiels économiques de la région. Le soutien de ces institutions constitue un moyen approprié pour la Confédération d'encourager la consultance technique.

La Confédération devrait ainsi verser des contributions à fonds perdu en faveur de ces organismes, plus précisément pour leurs dépenses en relation avec la mise à disposition d'informations, de consultance et de technologie, lorsque ces démarches ne peuvent pas être facturées ou de manière partielle seulement. Toutefois, il ne serait pas possible de soutenir financièrement d'autres activités de ces organismes sans éviter de porter atteinte à l'égalité de traitement. Cette forme d'aide serait accordée à la condition qu'il s'agisse d'institutions d'économie mixte ou d'organismes qui exercent leurs activités de soutien sur mandat des pouvoirs publics et que les cantons participent dans une mesure au moins égale aux contributions de la Confédération. Celles-ci seraient limitées à un tiers au maximum des frais à prendre en compte. La contribution probable serait fixée sur la base d'un budget établi au début de chaque exercice. Dans ce contexte, il y a lieu de préciser également que seules les prestations en faveur d'entreprises situées dans des régions économiquement menacées peuvent faire l'objet d'un soutien.

Il est prévu de n'allouer des subventions qu'aux organismes de consultance en matière d'innovation qui satisferont à toute une série d'exigences. Ils devront notamment avoir une base institutionnelle suffisante, être accessibles à toutes les petites et moyennes entreprises, et remplir enfin des fonctions déterminées telles que l'information, la documentation, la prise de contacts et la mise à disposition de consultance.

L'extension de l'arrêté fédéral par le développement des organismes de consultance en matière d'innovation et la redéfinition de la notion d'aide financière à l'article 5 apportent des modifications rédactionnelles mineures dans le titre du chapitre 4 ainsi qu'à l'article 9.

Pour les projets selon l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, il serait nécessaire de prévoir une expertise confiée à des experts indépendants, puisque la répartition des risques serait sensiblement différente, la Confédération étant alors plus engagée qu'actuellement. L'expertise devrait être confiée à un expert versé dans la branche en question ou à un groupe d'experts; celui-ci ou celui-là serait désigné de cas en cas (art. 11, al. 1<sup>bis</sup>).

Pour les subventions aux organismes de consultance en matière d'innovation, il y aurait lieu de prévoir une procédure particulière, étant donné que ces demandes ont un autre caractère que les requêtes d'aide financière (chap. 4a). Les demandes de ce genre devraient être adressées par le requérant au canton avec adjonction de la documentation adéquate (art. 11a). Le canton examinerait les demandes, statuerait sur sa contribution, transmettrait le dossier à la Confédération. Compte tenu des montants relativement modestes de chacune de ces subventions, il serait judicieux de conférer à l'office fédéral la compétence de trancher (art. 11c). Cela nécessite également une adaptation de la disposition sur la protection juridique (art. 12, 1<sup>er</sup> al.).

23      Conséquences financières et effets sur l'état  
du personnel

231     Conséquences financières

Le droit actuellement en vigueur limite les engagements de cautionnement de la Confédération à 250 millions de francs et les contributions au service de l'intérêt à 30 millions de francs (art. 14 et 15 de l'AF). Le projet de révision prévoit des prestations supplémentaires au titre des engagements de cautionnement et des contributions au service de l'intérêt. A cela s'ajoute l'allocation de subventions aux organismes de consultance en matière d'innovation. L'extension de l'aide fédérale dans le domaine des cautionnements implique que la limite des engagements de cautionnement autorisés soient élevée de 50 millions de francs. L'élargissement de l'octroi de contributions au service de l'intérêt, les prestations concernant des expertises (art. 11, al. 1<sup>bis</sup>), ainsi que le nouveau soutien financier aux organismes de consultance en matière d'innovation rendent nécessaire l'ouverture d'un crédit-cadre supplémentaire de 20 millions de francs. Ce financement sera fixé par arrêté fédéral spécial.

232     Effets sur l'état du personnel

Le travaux en relation avec l'exécution de l'arrêté fédéral exigent, en raison de l'extension des prestations de la Confédération, l'attribution d'une unité supplémentaire à l'OFIAMT; celle-ci lui sera attribuée par un déplacement au sein de l'administration générale de la Confédération.

La révision de l'arrêté fédéral ne créera des charges nouvelles pour les cantons qu'en ce qui concerne la réduction des taux d'intérêt, la consultance en matière d'innovation ainsi qu'éventuellement des contributions aux expertises. L'extension des engagements de cautionnement ne justifie pas une responsabilité accrue sur le plan cantonal. Les mesures déjà prises par les cantons sur le plan de l'administration et du personnel devraient suffire.

24 Constitutionnalité

L'extension des prestations qui est prévue par le projet de révision est couverte par l'article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la constitution; c'est déjà le cas de l'arrêté fédéral en vigueur (cf. FF 1978 I 1072). En effet, cette disposition constitutionnelle autorise la Confédération à édicter des dispositions pour "protéger des régions dont l'économie est menacée" lorsque l'intérêt général l'exige.

3 Modifications des mesures de politique régionale en  
faveur des régions de montagne

31 Partie générale

311 Principaux traits de la politique régionale en  
faveur des régions de montagne

La politique régionale de la Confédération a été instaurée au début des années septante dans le cadre constitué par la "Conception générale du développement économique des régions de montagne". Au centre de ces mesures, il y a la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM; RS 901.1). Cette loi est destinée à assurer le financement résiduel du développement des infrastructures. En effet, en développant les équipements collectifs, on devrait attirer dans les régions visées des entreprises saines du secteur secondaire et tertiaire. Pour compléter le moyen d'action que constitue la LIM, le parlement a édicté la loi fédérale sur l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2) et a révisé la loi fédérale déjà existante sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature (RS 935.12). Cette dernière loi n'est pas touchée par les modifications proposées et il n'en sera donc pas question dans les pages qui suivent.

Deux principes ont guidé l'élaboration des instruments de la politique régionale:

- Pour tenir compte des conditions souvent très diverses dans les vallées et régions de montagne, la région a été choisie comme entité et champ d'action pour les mesures de développement.

- Il fallait adopter une optique globale incluant les principaux domaines socio-économiques.

Conformément à ces principes, il a fallu commencer par former des régions dans les zones de montagne et ensuite élaborer, pour chacune d'elles, un programme de développement. Ce programme élaboré dans l'optique globale précitée n'est pas seulement la condition dont dépend l'application des mesures de politique régionale, mais il constitue également une base permettant de prendre ou d'aménager d'autres mesures ayant des effets sur l'organisation du territoire en fonction des buts de la politique régionale.

### 312 Utilisation des mesures

#### 312.1 Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

Les deux premiers programmes de développement ont été approuvés en 1975. Au cours des années suivantes, ce chiffre a crû très rapidement. A la fin de 1977, 19 régions disposaient déjà d'un programme de développement approuvé par la Confédération et le canton; un tel programme représente la condition fondamentale dont dépend le versement de l'aide en matière d'investissement. A la fin de 1982, 49 régions avaient leur programme approuvé.

Les régions de montagne qui seront bientôt 54 au total couvrent environ deux tiers de la superficie du pays et regroupent un quart de la population suisse, soit quelque 1'250 communes. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 1er mars 1975, l'octroi des prêts a évolué de la manière suivante:

Année	Nombre de projets	Prêts accordés mio. fr.	Coût total des projets mio. fr.
1975	7	1,9	13,2
1976	29	7,2	50,9
1977	89	16,1	115,9
1978	143	47,2	309,7
1979	154	47,7	292,0
1980	181	44,8	263,7
1981	235	66,2	385,4
1982	326	93,9	574,5
	1164	325,0	2005,3

En vertu de l'article 29 de la LIM, la Confédération doit alimenter un fonds de 500 millions de francs pour financer l'aide en matière d'investissements. En 1985, le dernier versement d'environ 20 millions de francs aura lieu. A la fin de 1982, ce sont 402 millions de francs qui avaient déjà été affectés à ce fonds. A cela s'ajoutent environ 9,5 millions de francs provenant de remboursements et d'intérêts de prêts courants.

Pour la réalisation de leur programme de développement embrassant l'ensemble de l'économie, les organismes responsables du développement régional ont déjà commencé, il y a plusieurs années, à confier certaines tâches à un gestionnaire occupé à plein temps ou à temps partiel et appelé secrétaire régional. Depuis 1978, ces secrétaires régionaux sont soutenus financièrement par la Confédération; on en compte 37 actuellement.

### 312.2 Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

La loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1977. A la fin de 1982, 284 demandes avaient été soumises à ce titre à la Coopérative suisse de cautionnement des arts et métiers. Sur ce nombre, 152 ont été acceptées, sept sont pendantes, 35 ont été refusées pour des raisons de fond ou de forme.

Les cautionnements accordés ont atteint la somme de 51'675'000 francs. Si l'on tient compte des amortissements, les engagements se montaient encore à 38'248'000 francs à la fin de 1982. La répartition des cautionnements par année donne l'image suivante:

Année	Nombre de cautionnements	Montant cautionné en 1000 francs
1977	11	4 280
1978	33	10 130
1979	25	8 840
1980	21	7 405
1981	30	10 070
1982	32	10 950
	152	51 675

Dans cinq cas, il y a eu des pertes sur cautionnement; leur somme s'est élevée à 1,6 million de francs. En vertu de l'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, la Confédération a supporté 90 pour cent de ces pertes.

Durant les trois dernières années, la Confédération a versé en moyenne, chaque année, 72'000 francs à la Coopérative suisse de cautionnement des arts et métiers au titre de frais d'administration en rapport avec l'exécution de cette loi.

### 313 Examen critique des mesures

Les expériences faites dans l'application de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne et de la loi encourageant l'octroi de cautionnements dans ces mêmes régions portent sur un nombre d'années restreint. On peut toutefois constater aujourd'hui que ces mesures ont en principe donné satisfaction tant du point de vue de leur conception que de leur finalité.

L'encouragement du développement des infrastructures au moyen de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne a contribué à réduire le grand retard de ces régions dans le domaine des équipements et installations et donc à accroître l'attrait des régions économiquement faibles comme lieux de domicile de la population et d'implantation d'activités économiques.

On doit également juger positive la conception institutionnelle de la loi sur l'aide en matière d'investissements qui attribue aux régions un rôle important aussi bien dans la planification que dans la réalisation des programmes de développement. Les secrétariats régionaux contribuent de

façon déterminante à une application continue des nombreuses mesures d'encouragement. De même, les cantons estiment que le travail fourni par les secrétaires régionaux est précieux pour la réalisation des programmes de développement, ainsi que cela ressort des contacts réguliers avec les autorités cantonales chargées du développement économique.

Depuis la modification fondamentale des conditions-cadres à la suite de la récession de 1975, il est toutefois clairement apparu que la conception actuelle de la politique régionale dans les régions de montagne n'est pas suffisante pour donner l'impulsion nécessaire à la création de nouveaux emplois et au maintien de ceux déjà existants. Afin d'atteindre le but visé et maintes fois réaffirmé par le parlement et par nous mêmes, à savoir le renforcement des structures économiques et de celles du marché du travail, il est donc indispensable d'intensifier les efforts en vue de créer et de sauvegarder des emplois. Compte tenu des expériences positives faites avec l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée et avec la loi sur le crédit hôtelier, il y aurait la possibilité de verser des contributions au service de l'intérêt en faveur de petites et moyennes entreprises dans les régions de montagne. Ce moyen d'action pourrait trouver place dans la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne.

La nécessité d'encourager les petites et moyennes entreprises est explicitée comme il suit dans le message à l'appui de cette loi:

Les petits et moyens établissements sont souvent désavantagés par rapport aux grandes maisons lorsqu'ils désirent se procurer des prêts à long terme. De plus, les régions de montagne, en particulier les régions marginales des Alpes, où le secteur secondaire n'est de toute façon guère représenté et se compose presque exclusivement de petits et moyens établissements, connaissent divers inconvénients d'ordre géographique, tels que mauvais moyens de communication, coûts élevés des transports, clientèle restreinte, possibilités limitées d'expansion. Une aide importante compensant au moins en partie ces inconvénients peut être apportée aux établissements en question par des mesures facilitant leur accès au marché des capitaux (FF 1975 II 1339).

Cette argumentation n'a rien perdu de son actualité, bien au contraire. Au cours des dernières années, les conditions-cadres de l'économie se sont profondément modifiées et elles pèsent aujourd'hui lourdement sur la situation des petites et moyennes entreprises. Il suffit de songer, à ce sujet, au progrès technique très rapide et à la concurrence internationale croissante qui, l'un et l'autre, accentuent notablement les difficultés des petites et moyennes entreprises dans les régions de montagne et les régions marginales. Ce défi appelle de la part des entreprises de nouvelles initiatives et de nouveaux investissements qui les rendent pourtant hésitantes en raison de leurs fonds propres limités. Si l'on ajoute à cela le caractère unilatéral et vulnérable des structures du marché de l'emploi dans diverses régions marginales, on voit alors que l'objectif de la loi encourageant l'octroi de cautionnements n'en revêt que plus de poids, puisqu'il s'agit d'atténuer les inconvénients de ces petites et moyennes entreprises sises dans des régions de montagne et de leur procurer de nouvelles impulsions.

Dans sa forme actuelle, l'octroi de cautionnements reste pourtant un instrument de financement assez faible, qui n'est pas suffisamment efficace en tant que mesure complémentaire à la LIM, ce qui limite sa portée. En effet, la seule couverture des risques ne suffira pas à créer les incitations supplémentaires qu'exigent la situation présente et la persistance de la faiblesse de la croissance de notre économie nationale.

Comme on l'a déjà relevé, les expériences faites avec la loi sur l'encouragement du crédit hôtelier et l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée montrent à l'évidence que l'instrument constitué par l'octroi de cautionnements voit son attrait considérablement augmenter lorsqu'il se double de la possibilité d'allouer des contributions au service de l'intérêt. Cela est également confirmé par le fait que cette loi sur les cautionnements est fréquemment sollicitée dans les cantons où les cautionnements au titre de ladite loi peuvent s'accompagner de contributions cantonales au service de l'intérêt.

La répartition du travail entre la Coopérative suisse de cautionnement des arts et métiers et la Confédération a donné satisfaction dans l'exécution de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements. Avec la collaboration des coopératives régionales de cautionnement, la Coopérative suisse assure pour la Confédération un traitement des demandes dans toutes les règles de l'art et - comme les chiffres précités le montrent - à un coût avantageux. Dans l'optique du requérant, cette solution présente également l'avantage qu'il peut adresser sa demande à une organisation de droit privé qui connaît fort bien les branches en question. L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, qui est l'office compétent pour

la Confédération, n'est pas associé à l'examen des requêtes sous l'angle de la gestion d'entreprise et des données personnelles, mais confirme par ses décisions que les projets soutenus sont conformes aux programmes régionaux de développement.

### 314 Résultats de la procédure de consultation

#### 314.1 Généralités

Les propositions de modification des mesures de politique régionale en faveur des régions de montagne ont rencontré une large approbation lors de la consultation.

La majorité des cantons se sont déclarés favorables en principe au renforcement de la politique régionale. Toutefois ils ont formulé certaines mises en garde contre des entorses trop flagrantes aux principes de notre système politico-économique et fédéraliste. Le canton d'Argovie est plutôt opposé aux propositions.

De même, les partis ont adoptés en général une attitude positive. Bien qu'ils rappellent la prudence dont il y a lieu de faire preuve pour éviter toute ingérence supplémentaire de l'Etat dans notre système politico-économique, ils insistent sur la grande importance pour la politique régionale d'autres mesures prises par la Confédération, telles que la péréquation financière et l'harmonisation fiscale; ils relèvent également la nécessité de coordonner les diverses activités de la Confédération.

Les organisations d'employeurs reconnaissent l'importance de la politique régionale pour notre politique nationale, mais demandent instamment que l'on fasse preuve de retenue dans

le développement de la politique régionale. Seule l'Union suisse des arts et métiers rejette par principe les propositions de modification.

Les associations de travailleurs se sont prononcées favorablement au sujet de l'extension des mesures de politique régionale.

Diverses associations et organisations ont relevé le caractère permanent de la politique régionale. Par ailleurs, des craintes ont été exprimées au sujet d'un rétrécissement de la marge de manoeuvre des entreprises, tandis qu'un certain scepticisme s'est fait jour envers une optique régionale par trop étroite pour un pays qui comme le nôtre est axé sur ses exportations. Enfin, certains se sont demandés si la Confédération devait vraiment assumer des tâches supplémentaires qui seraient à vrai dire du ressort des cantons.

#### 314.2 Réalimentation du fonds d'aide en matière d'investissements

La nécessité de réalimenter ce fonds de 300 millions de francs est approuvée dans presque tous les avis exprimés. De divers côtés, on souligne que le montant proposé constitue une limite inférieure. L'Union suisse des arts et métiers, quant à elle, regrette l'apport de ressources supplémentaires dans ce fonds.

#### 314.3 Acquisition de terrains industriels

La proposition d'étendre le champ d'application matériel de la LIM a rencontré un écho généralement favorable, même si certains mettent en garde contre des espoirs excessifs qui

seraient placés dans l'efficacité de cette mesure. Certaines réponses négatives partent de l'idée qu'il s'agit là d'une affaire relevant des communes ou éventuellement des cantons.

Toujours en ce qui concerne le champ d'application de la LIM à raison de la matière, de nombreuses suggestions ont été faites en faveur de la prise en considération d'autres domaines. Ainsi, selon certains, l'acquisition de terrains pour les arts et métiers et pour la construction de logements, l'acquisition, voire la construction de bâtiments industriels ou même la construction de logements en général, devraient pouvoir faire l'objet d'une aide aux investissements.

Il est en outre proposé d'inclure encore dans le champ d'application à raison de la matière les installations de transformation de produits bruts, l'extension des infrastructures agricoles ainsi que des équipements ayant des effets directs sur le développement économique.

#### 314.4 Secrétariats régionaux

Dans la plupart des réponses qui sont explicites sur ce point, les fonctions des secrétariats régionaux ont été qualifiées d'importantes et l'on a approuvé l'intention de poursuivre le soutien dont ils bénéficient. Aux réserves qui ont été faites pour des motifs de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, s'opposent des exigences qui vont encore plus loin que les propositions et selon lesquelles il conviendrait d'instituer des secrétariats régionaux non seulement en montagne mais aussi dans les régions économiquement menacées.

De surcroît, quelques organisations demandent que les organismes responsables du développement régional disposent, dans une certaine mesure, de moyens financiers non affectés qu'ils pourraient alors utiliser à leur guise pour la réalisation du programme régional.

#### 314.5 Instauration de contributions au service de l'intérêt dans la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

La majorité des réponses en provenance de tous les milieux consultés sont positives en ce qui concerne l'instauration de contributions au service de l'intérêt. Outre certains avis négatifs ou plutôt emprunts de scepticisme, le canton de Berne demande que cette proposition soit entièrement revue. Certaines prises de position considèrent qu'une participation cantonale aux contributions au service de l'intérêt est indiquée tandis que d'autres sont opposées à la possibilité d'allouer exceptionnellement ces contributions indépendamment d'un cautionnement.

Enfin, une harmonisation générale des dispositions de fond de la loi encourageant l'octroi de cautionnements avec celles de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée est considérée comme nécessaire.

#### 314.6 Coordination de la politique régionale au sein de la Confédération et envers l'extérieur

L'intention de renforcer les efforts de coordination au sein de la Confédération a été approuvée dans presque toutes les réponses et même qualifiée de tâche permanente.

Dans ce contexte, il y a pourtant lieu de s'appuyer en principe sur les organismes et procédures existants. De même, il ne faudrait pas s'attendre à ce que les conflits d'objectifs soient toujours résolus au profit de la politique régionale.

La proposition visant à améliorer l'information ainsi que la publicité en faveur des implantations et notamment la création d'un organisme à cet effet s'est heurtée à une vive résistance. Les réponses négatives relèvent avant tout que ces tâches incombent aux cantons.

Cependant, certaines organisations se sont déclarées d'accord avec la création d'un organisme de contact, à condition qu'il ait un caractère expérimental.

#### 314.7 Autres résultats

La consultation a apporté toute une série de suggestions et remarques, notamment à propos de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements, bien que les points soulevés ici n'aient pas fait l'objet du rapport soumis à la consultation.

Ainsi, certains cantons et organisations ont proposé d'échelonner, selon la capacité financière des cantons, la prestation cantonale exigée en vertu de l'article 16, 4<sup>e</sup> alinéa, LIM.

Toute une série de réponses se sont prononcées en faveur de simplifications dans l'exécution de la LIM en insistant le plus souvent sur le renforcement de la position des cantons. Quelques réponses isolées suggèrent de répartir le fonds d'aide aux investissements entre les cantons.

Certains regrettent l'absence d'une analyse approfondie de la situation des diverses régions ainsi qu'une motivation plus ample des modifications proposées.

Enfin, quelques-uns ont souhaité que les différentes bases légales soient harmonisées quant au fond, ou bien que toutes les mesures que la Confédération prend en matière de politique régionale soient fondues en une seule loi.

### 315 Grandes lignes du projet de révision

#### 315.1 Vue d'ensemble

Les modifications proposées découlent des objectifs visés, à savoir, d'une part, mettre l'accent sur la création et le maintien d'emplois dans les régions économiquement défavorisées et, d'autre part, atténuer le manque d'attrait de ces régions pour l'implantation d'activités économiques et pour la population par un développement continu des infrastructures.

La réalimentation du fonds d'aide aux investissements, l'extension du champ d'application de la LIM à raison de la matière ainsi que l'adjonction à la loi encourageant l'octroi de cautionnements de la possibilité d'accorder des contributions au service de l'intérêt permettront d'atteindre les objectifs précités.

#### 315.2 Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

Les programmes d'investissement figurant dans les programmes de développement qui ont été approuvés ainsi que le

recours toujours plus fréquent à l'aide en matière d'investissements montrent très nettement qu'on ne pourra assurer la poursuite du développement des infrastructures dans les régions de montagne qu'à condition de réalimenter le fonds destiné à ces investissements. Cela est tout particulièrement indispensable afin de permettre aux cantons, aux régions et aux communes d'établir une planification à long terme, dont l'importance est primordiale dans le domaine des infrastructures précisément. L'arrêté concernant la réalimentation du fonds d'investissements devrait donc être adopté aussi rapidement que possible.

Des calculs détaillés (cf. tableau ci-après) tiennent compte des nombreux facteurs qui influent sur les régions en plus des programmes d'investissement proprement dits - ces facteurs ont été mis en évidence par l'analyse des affaires déjà traitées - et il en résulte que le fonds devrait être progressivement réalimenté par 300 millions de francs au total jusqu'en 1994. Un premier versement serait nécessaire en 1986.

Sans moyens financiers supplémentaires, il faudrait, en effet, réduire de façon draconienne les prêts à accorder dans la seconde moitié des années 80, parce qu'il faudrait alors se résigner à opérer dans les limites du remboursement des prêts déjà accordés. Les remboursements atteindraient alors la somme de 25 à 30 millions de francs. La réalisation normale des infrastructures serait remise en question. Un tel ralentissement toucherait plus particulièrement les cantons dont les régions n'ont élaboré que tardivement leurs programmes de développement.

L'importance accrue des impulsions qui se font sentir sur le marché du travail a beaucoup contribué à la question de savoir s'il ne conviendrait pas de prendre également, au

Evolution passée et future de l'aide en matière d'investissements (1975 - 1994)

Année	Nombre des projets		Aides accordées en mio. de fr.		Fonds en mio. de fr.					Versements en mio. de fr.		Solde du fonds à la fin de l'année en mio. de fr.
	par année	Total	par année	Total	par le budget		par intérêt et remboursements		Total	par année	Total	
					par année	Total	par année	Total				
					par année	Total						
1975 à 1981	-	838	-	231	-	346	-	7	353	-	91	262
1982	326	1'164	94	325	56	402	5	12	414	61	152	262
1983	335	1'499	95 <sup>1)</sup>	420	56	458	9	21	479	88	240	239
1984	355	1'854	100	520	22	480	12	33	513	85	325	188
1985	350	2'204	98	618	20	500	16	49	549	94	419	130
1986	340	2'544	95	713	20 <sup>2)</sup>	520	21	70	590	97	516	74
1987	330	2'874	92	805	20	540	26	96	636	97	613	23
1988	320	3'194	90	895	41	581	31	127	708	95	708	0
1989	305	3'499	85	980	57	638	35	162	800	92	800	0
1990	290	3'789	80	1'060	49	687	40	202	889	89	889	0
1991	270	4'059	75	1'135	41	728	44	246	974	85	974	0
1992	250	4'309	70	1'205	31	759	49	295	1'054	80	1'054	0
1993	250	4'559	70	1'275	22	781	53	348	1'129	75	1'129	0
1994	250	4'809	70	1'345	16	797	56	404	1'201	72	1'201	0

1) Quotes annuelles élevées en raison de l'entrée des derniers programmes régionaux dans leur phase de réalisation.

2) Alimentation du fonds nécessaire pour les années 1986 à 1994.

titre de la LIM, des mesures directes pour encourager les petites et moyennes entreprises. Les expériences réjouissantes qui ont été faites dans le cadre de la collaboration avec la Coopérative suisse de cautionnement des arts et métiers ainsi que la nécessité de sauvegarder un examen indépendant des demandes sous l'angle des lois de l'économie d'entreprise nous ont pourtant amené à penser qu'il convenait d'ancrer aussi dans la loi encourageant l'octroi de cautionnements notre projet d'extension de l'aide individuelle aux entreprises.

En revanche, pour ce qui est de la loi sur l'aide en matière d'investissements, il y a lieu de promouvoir en sus la mise à disposition de terrains industriels et artisanaux.

Selon le droit actuel, il est possible d'avoir recours à la LIM pour assurer le financement résiduel de l'équipement des terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers, mais non point pour acquérir ces biens-fonds. En tant que moyen d'appoint visant à renforcer l'encouragement des petites et moyennes entreprises, il est indiqué de favoriser, par l'inclusion des acquisitions de terrains dans le champ d'application de la LIM, les possibilités d'implantation de nouvelles entreprises ou d'extension d'entreprises déjà installées. Le fait que les plans d'aménagement de nombreuses communes prévoient des zones réservées à l'industrie et à l'artisanat ne doit pas nous faire oublier que ces terrains ne sont souvent pas disponibles, parce qu'ils sont en mains privées. Dès lors, des communes qui désirent pratiquer une politique active en matière d'implantations industrielles, en ce sens qu'elles voudraient acquérir des terrains pour l'industrie et les arts et métiers, les équiper puis les vendre à des conditions appropriées aux entreprises désireuses de s'implanter ou de s'agrandir, ou bien

accorder des droits de superficie à ces entreprises, devraient alors pouvoir bénéficier de l'aide en matière d'investissements.

Une extension encore plus prononcée du champ d'application de la LIM à raison de la matière, afin de satisfaire aux divers souhaits et suggestions exprimés à l'occasion de la procédure de consultation, ne se révèle pas praticable. En effet, toutes ces propositions sont extérieures au domaine de l'infrastructure et leur prise en compte aboutirait à des problèmes de délimitation ou à des chevauchements avec le champ d'application d'autres lois fédérales, notamment dans le domaine de la politique agricole et de l'encouragement à la construction de logements.

La revendication visant à soutenir également au titre de la LIM des projets d'entreprises individuelles permettant de créer directement des emplois dans les régions ne peut être satisfaite sans réviser profondément ladite loi. En lieu et place, il est proposé de renforcer l'encouragement des petites et moyennes entreprises par une extension de la loi encourageant l'octroi de cautionnements (cf. ch. 315.3).

Il conviendrait de poursuivre et d'accroître l'aide financière aux secrétariats régionaux.

Une meilleure formation et un perfectionnement suivi des secrétaires régionaux ainsi qu'une dotation financière et en personnel des secrétariats, qui soit appropriée à leurs tâches, permettraient de mieux les utiliser dans des buts d'animation, d'information et d'assistance et de les mettre plus encore au service de l'économie.

Dans le cadre de cette extension, il convient de respecter les structures institutionnelles dans lesquelles se meu-

vent les secrétariats régionaux. Jusqu'à présent, les régions ont choisi la forme d'organisation de leurs secrétariats après être tombées d'accord avec le canton et la Confédération; cette pratique a donné entière satisfaction.

Aujourd'hui, les secrétariats régionaux bénéficient d'une aide en vertu de l'article 14, 2<sup>e</sup> alinéa, LIM. Cette disposition n'a pas besoin d'être modifiée.

### 315.3 Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

La répartition des tâches entre la Coopérative de cautionnement et l'office fédéral compétent mérite d'être maintenue. En revanche, il appartiendrait à l'office fédéral de statuer sur les contributions au service de l'intérêt. Dans sa prise de décision, l'office fédéral se fonderait aussi bien sur des critères propres à la politique régionale et à celle concernant le marché du travail que sur l'examen des demandes auquel la Coopérative de cautionnement procède sous l'angle des questions personnelles et de la gestion d'entreprise.

Les contributions au service de l'intérêt seraient versées par la Coopérative de cautionnement sur mandat de la Confédération; la coopérative contrôlerait également que leur affectation soit bien conforme au but visé. Cette procédure est judicieuse à un double point de vue: le requérant n'aurait qu'un seul interlocuteur pour le cautionnement, d'une part, et la contribution au service de l'intérêt, d'autre part. En outre, l'expérience parle en faveur de cette solution, car le contact serait étroit entre la coopérative, le requérant et sa banque.

Les frais occasionnés par les contributions au service de

l'intérêt seraient entièrement à la charge de la Confédération. L'octroi de ces contributions ne dépendrait pas d'une prestation cantonale correspondante. En effet, lier obligatoirement l'octroi de l'aide fédérale à une prestation correspondante du canton porterait préjudice à plusieurs cantons, souvent économiquement faibles, qui ne disposent pas de base légale pour fournir des prestations de ce genre. Dès lors, ce nouvel instrument ne servirait à rien dans ces cantons et ne profiterait qu'à qui disposent déjà de nombreux moyens d'action au service du développement économique.

Les régions de montagne au sens de l'article 2 LIM constituent le champ d'application à raison du lieu de la loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements. Ces régions de montagne englobent aussi la majeure partie du champ d'application géographique de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée. De son côté, la garantie contre les risques à l'innovation serait valable pour l'ensemble de la Suisse, sans restriction de lieu. Malgré ces recoupements d'ordre territorial, l'application de la loi encourageant l'octroi de cautionnements ne devrait guère poser des problèmes de délimitation par rapport aux deux autres mesures. En effet, d'une part, cette loi sur les cautionnements s'adresse aux petites et moyennes entreprises qui ont des besoins d'investissement limités et bien définis. Par exemple, il peut s'agir d'étendre l'activité commerciale dans un domaine voisin ou de passer à des procédés de fabrication nouveaux, mais éprouvés. D'autre part, l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de cette loi exclut tout cumul avec d'autres prestations de la Confédération. Cela implique qu'en cas de doute, on commence par examiner et décider s'il convient de traiter une demande de cautionnement dans le cadre de la loi encourageant les cautionnements ou bien

au titre de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée ou encore en vertu de la garantie contre les risques à l'innovation.

Dans la forme proposée, les contributions au service de l'intérêt sont limitées dans leur montant ainsi que dans le temps, puisqu'il s'agit d'encourager des entreprises considérées individuellement. Alliées aux engagements de cautionnement, ces contributions devraient donner des impulsions non négligeables et contribuer à surmonter les difficultés de départ que connaissent les entreprises. En revanche, il est exclu qu'il puisse s'agir d'une aide durable. Compte tenu des objectifs de la LIM ainsi que des besoins propres aux petites et moyennes entreprises dans les régions de montagne, la solution proposée ne devrait pas avoir de répercussions intolérables sur notre système politico-économique.

32 Partie spéciale: commentaire des diverses propositions de révision

321 Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

321.1 Réalimentation du fonds d'aide en matière d'investissements

L'article 29, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1) dispose que la Confédération crée pendant les neuf premières années depuis l'entrée en vigueur de la loi un fonds de 500 millions de francs.

Le 3<sup>e</sup> alinéa de ce même article précise que d'autres versements peuvent être décidés par simple arrêté fédéral.

### 321.2 Acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers

Les articles 1 et 3 sont complétés par l'adjonction "acquisition de terrains industriels" et subissent des modifications d'ordre rédactionnel.

L'article 4 mentionne les communes, les collectivités de droit public ainsi que les particuliers comme bénéficiaires potentiels de l'aide en matière d'investissements.

Dans les cas de l'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers, deux raisons font qu'il est judicieux d'exclure les particuliers du cercle des bénéficiaires: d'une part, il convient d'éviter que des entreprises puissent bénéficier de l'aide en matière d'investissement pour leurs propres acquisitions de terrains, faute de quoi on instaurerait, par ce biais, la possibilité d'octroyer une aide directe aux entreprises; d'autre part, il faut prévenir le danger consistant à recourir à l'aide en matière d'investissements pour des achats de terrains à but spéculatif.

### 322 Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

#### 322.1 Titre, articles 1 à 6

Le titre, l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, et l'article 4 seraient complétés par le nouvel instrument des contributions au service de l'intérêt.

A l'article 4, les bénéficiaires des prestations de la Confédération seraient mentionnés, ce qui permettrait de biffer l'article 5.

L'article 6 (nouvel art. 5), 1<sup>er</sup> alinéa, serait rédigé de façon plus générale afin d'englober également les frais d'administration que la Coopérative suisse de cautionnement devrait supporter en raison des contributions au service de l'intérêt.

Puisque l'ancien article 5 serait biffé, les anciens articles 6 et 7 deviendraient les articles 5 et 6. Cela permettrait d'insérer un nouvel article 7, disposition concernant les contributions au service de l'intérêt.

### 322.2 Contributions au service de l'intérêt (art. 7)

Des contributions au service de l'intérêt sont prévues pour des projets visant à renforcer la structure du marché du travail régional. Pour répondre à la question de savoir si un projet déterminé remplit ou non ces conditions, il y a lieu d'adopter des critères quantitatifs et qualitatifs. Le fait que des emplois soient créés ne constituerait pas un motif suffisant dans tous les cas. En effet, il faut également tenir compte de la continuité, c'est-à-dire d'une demande continue de prestations des entreprises requérantes au sein et en dehors de la région. Ainsi, on exclurait des entreprises dont les projets reposent sur un gonflement à court terme de cette demande (p.ex. boom dans la construction). D'autre part, on pourrait aider également de la sorte aussi bien les entreprises dites d'exportation (ce sont des entreprises qui fournissent l'essentiel de leurs prestations hors de la région) que celles dont les prestations dans la région même pourraient répondre à un besoin durable. Il importerait aussi de savoir si les emplois à créer correspondent à l'offre régionale de main-d'oeuvre ou s'il faudrait surtout recourir à de la main-d'oeuvre extra-régio-

nale, voire étrangère. De même, la question de savoir si le projet complète l'éventail des branches et accroît les potentiels régionaux, jouera un rôle non négligeable. A ce sujet, les investissements à caractère novateur dans des entreprises existantes ne créent pas nécessairement de nouveaux emplois, mais permettent à ces entreprises de s'adapter aux impératifs de la technique et du marché. En encourageant des entreprises qui travaillent principalement pour le marché local et régional, il faut cependant éviter que les entreprises existantes se livrent à une concurrence excessive.

En revanche, le refinancement, les reprises d'entreprises et les assainissements sont exclus de l'aide sous forme de contributions au service de l'intérêt.

Le 1<sup>er</sup> alinéa prévoit d'allouer ces contributions en liaison avec un cautionnement. Le deuxième alinéa supprime ce lien pour tenir ainsi compte des cas dans lesquels il est judicieux de donner une impulsion par le biais de contributions au service de l'intérêt, mais sans qu'il soit pour autant nécessaire de couvrir un risque. Les contributions au service de l'intérêt peuvent être octroyées pour des crédits d'un demi-million de francs au plus. Ce plafond correspond à la limite de cautionnement au sens de l'article 6 (ancien art. 7) , 1<sup>er</sup> alinéa, et le Conseil fédéral peut aussi l'adapter.

Les contributions au service de l'intérêt seraient limitées dans leur importance (2/5) et leur durée (6 ans). Toutefois, la formulation choisie permet d'aller au-delà des deux cinquièmes durant les premières années lorsqu'il y a intérêt à donner une impulsion plus forte. En pareil cas, les contributions seraient réduites en proportion durant les années suivantes.

322.3 Devoir de diligence  
(art. 8)

En incluant les contributions au service de l'intérêt, il serait nécessaire de définir de façon plus générale le devoir de diligence incombant à la Coopérative de cautionnement.

322.4 Examen préalable  
(art. 9)

L'examen préalable des demandes d'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt suivra le cours adopté jusqu'à présent. La Coopérative suisse de cautionnement reçoit les demandes et les examine sous l'angle des aspects personnels et sous celui de la gestion d'entreprise. Ensuite, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail se prononce sur la conformité des demandes au programme régional de développement, ce tant à raison de la matière que du lieu. Lorsqu'il s'agit de requête en vue de versement de contributions au service de l'intérêt, l'office fédéral doit également examiner si les autres conditions sont remplies.

L'office fédéral entend l'autorité cantonale compétente. Cela lui permet de prendre en considération les objectifs cantonaux de développement et, au besoin, d'harmoniser les mesures à prendre au titre de la présente loi avec d'autres mesures cantonales.

322.5 Décision  
(art. 10)

Comme jusqu'à présent, la Coopérative suisse de caution-

nement statuera définitivement sur les demandes de cautionnement conformes au programme régional de développement.

La décision sur l'octroi de contributions au service de l'intérêt sera prise par l'office fédéral. Par le versement et le contrôle des contributions au service de l'intérêt, la Coopérative suisse de cautionnement exerce uniquement des fonctions de nature technique; elle n'est donc pas touchée par les dispositions sur la protection juridique.

### 33 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

#### 331 Conséquences financières

##### 331.1 Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

La réalimentation du fonds d'investissement s'étend, telle qu'elle est proposée, de l'année 1986 à l'année 1994 et s'élèverait à 300 millions de francs au total. Le chapitre 315.2 expose les modalités d'alimentation durant ce laps de temps.

L'inclusion de l'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers dans le champ d'application de la LIM à raison de la matière n'a pas de répercussion sur le budget ni sur les comptes de la Confédération, parce que cette aide aux divers projets d'infrastructure proviendrait du fonds d'investissement.

Pour ce qui est du soutien des secrétariats régionaux, aucun montant supplémentaire ne serait nécessaire par rapport au budget 1983 et au plan financier 1984, parce que les

subventions fédérales allouées sont versées avec une année de retard (décompte) et qu'il faudrait, de surcroît, un certain temps pour adapter l'organisation des secrétariats régionaux. Dès 1985, il s'ensuivrait environ un demi-million de francs de subventions à verser annuellement en plus des montants actuels.

### 331.2 Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements

Si l'on part d'un prêt cautionné de 500'000 francs (limite de cautionnement) avec une durée d'amortissement de 20 ans (durée maximale) et que l'on admette un taux d'intérêt de 5,5 pour cent, les contributions de la Confédération au service de l'intérêt peuvent atteindre au maximum la somme de 58'000 francs environ pour ce prêt, si l'on s'en tient à la teneur de l'article 7 qui est proposé.

En 1982, la Coopérative suisse de cautionnement a cautionné des prêts pour environ 11 millions de francs. Si l'on applique le calcul précisé ci-avant à ce volume, les engagements de la Confédération au titre des contributions au service de l'intérêt s'élèveraient à quelque 1,2 million de francs.

Deux remarques s'imposent à ce sujet: d'une part, il n'y aurait des contributions au service de l'intérêt à verser que pour une part seulement des prêts. De plus, la durée moyenne de ceux-ci est sensiblement inférieure au maximum (20 ans). Ces deux facteurs réduiraient les dépenses pour ces contributions. D'autre part, il faut pourtant s'attendre à ce que le volume des cautionnements s'accroisse sensiblement avec l'instauration des contributions au service de l'intérêt. Cette évolution probable entraînerait alors une dépense plus élevée pour ces contributions.

Il est cependant difficile de quantifier la dépense. Une première estimation aboutit à une dépense annuelle de 2 à 3 millions de francs. Le cadre de 25 à 30 millions de francs pour dix ans devrait suffire.

Les frais occasionnés par le traitement des demandes par la Coopérative suisse de cautionnement ne seraient pas sensiblement accrus en raison de l'instauration des contributions au service de l'intérêt. En revanche, ils augmenteraient par suite du nombre plus élevé des demandes.

Il n'est pas possible de faire des prévisions sur l'évolution des pertes sur cautionnements.

### 332 Effets sur l'état du personnel

Les mesures proposées nécessitent, pour leur exécution, deux unités supplémentaires qui seraient attribuées à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail par déplacement au sein de l'administration générale de la Confédération.

### 333 Répercussions sur l'exécution par les cantons

La réalimentation du fonds est destinée à poursuivre l'aide en matière d'investissements. Les prestations à fournir par les cantons resteraient dans leur cadre actuel.

L'encouragement accru aux secrétariats régionaux ainsi que l'instauration des contributions au service de l'intérêt n'obligerait pas les cantons à fournir des prestations supplémentaires.

Les cantons concernés disposent de services qui sont responsables de l'exécution des mesures de politique régionale. Les modifications proposées ne devraient guère avoir de répercussions sur l'état du personnel dans les cantons.

#### 34 Constitutionnalité

La loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1) et la loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2) reposent sur les articles 22<sup>quater</sup> et 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la constitution. Les modifications proposées sont également couvertes par ces articles.

#### 4 Coordination de la politique régionale au sein de la Confédération

##### 41 Nécessité d'une meilleure coordination

La politique régionale est une tâche commune à la Confédération et aux cantons dont l'accomplissement exige une coordination à plusieurs niveaux. Cette coordination requiert une étroite collaboration non seulement des bénéficiaires ou des personnes concernées par les mesures, mais encore des activités des pouvoirs publics ayant des effets indirects sur la politique régionale. L'absence d'une telle coordination ne ferait qu'étayer l'avis selon lequel les mesures de politique régionale courent en permanence le danger d'être affaiblies, voire neutralisées par les dépenses de consommation et d'investissement que fait la Confédération dans d'autres domaines.

Dans le cadre du programme national de recherche "Problèmes régionaux", le projet FIRI (instruments de politique financière et incidences régionales) constitue une première tentative de porter un jugement sur les répercussions régionales de certaines dépenses de la Confédération. Un autre projet qui contient également des éléments qualitatifs de la politique fédérale est en cours. Pourtant, l'analyse et le bilan des activités de la Confédération ne sauraient être épuisés par des efforts de recherche ponctuelle. Il s'agit plutôt de les concevoir comme une tâche permanente à accomplir dans le cadre fixé par les buts de la politique régionale.

Sur une autre plan tout aussi important, à savoir celui de la coordination du développement économique des cantons, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique vient d'entreprendre des efforts accrus d'amélioration. Cette volonté s'est concrétisée dans des recommandations visant à coordonner et à harmoniser les politiques économiques cantonales.

#### 42 Efforts de coordination entrepris jusqu'à ce jour

Jusqu'à présent, la coordination de la politique régionale s'est exclusivement déroulée dans le cadre de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. En vertu de l'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, LIM, la Centrale pour le développement économique régional a la charge de coordonner l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne avec les autres mesures en faveur de ces régions, qui sont fondées sur d'autres lois fédérales ou autres bases légales. C'est à cette fin que nous avons appliqué notre ordonnance du 9 juin 1975 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de

montagne (RS 901.11) en instituant une Commission de coordination au sein de laquelle siègent les représentants des offices fédéraux concernés. Jusqu'à présent, la tâche de la Commission de coordination a consisté, pour l'essentiel, à donner son préavis sur les programmes de développement élaborés par les régions ainsi qu'à prendre position sur certains projets particuliers.

Une autre fonction de coordination a été confiée à la Commission consultative permanente pour le développement économique régional que nous avons instituée le 10 juillet 1972; l'une de ses principales tâches consiste à donner son avis sur les mesures générales ayant des répercussions sur la politique régionale.

Tant la Commission consultative que la Centrale et sa Commission de coordination ont accompli un travail important dans la phase d'élaboration, de mise en oeuvre et de consolidation de l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Leur action a largement contribué au succès de cet instrument. Pourtant, par manque de transparence et en raison surtout du fait que les projets d'investissement ne parviennent pas ou seulement tardivement à la connaissance de ces trois organes lorsqu'ils ne sont pas liés à un financement résiduel au sens de la LIM, la coordination de la politique régionale avec les autres activités de la Confédération est restée embryonnaire jusqu'à présent. Un certain progrès a été toutefois réalisé puisqu'à la suite d'une motion, nous avons donné, le 25 février 1981, des instructions concernant la prise en considération des cantons lors de la création ou du transfert de postes d'agents de la Confédération (FF 1981 I 742). Ces instructions ordonnent notamment que l'on établisse et tienne à jour un état de la répartition géographique des emplois.

Pour répondre à un souhait maintes fois exprimé et en raison du résultat d'analyses scientifiques, il s'avère indispensable de mieux harmoniser les mesures de politique régionale et les activités de la Confédération qui ont des effets en matière d'investissements, de finances et de personnel dans les régions. C'est pourquoi nous proposons d'élargir le rôle de la Commission de coordination de la LIM en lui confiant les tâches suivantes:

- Analyse continue des nouveaux investissements ou des transferts d'investissements de la Confédération sur la base des données recueillies pour établir le plan financier, les grandes lignes de la politique gouvernementale et d'autres documents s'y rapportant.
- Etablissement d'un bilan périodique de la répartition géographique des investissements de la Confédération, analogue au bilan qui existe déjà au sujet de la répartition géographique des emplois fédéraux.

Ces mesures contribueraient à discerner suffisamment tôt d'éventuels obstacles à la réalisation des objectifs de la Confédération en matière de politique régionale ainsi qu'à chercher, dans le cadre d'un accomplissement normal des tâches imparties, des solutions compatibles avec ladite politique.

Elles permettraient non seulement à la Commission consultative pour le développement économique régional de mieux remplir ses fonctions d'expertise mais, grâce à elles, la Centrale de l'OFIAMT pour le développement économique régional serait en mesure de renseigner, en tout temps et de façon approfondie, le Département fédéral de l'économie publique et nous-mêmes sur l'état des efforts de politique régionale entrepris dans le cadre général des activités de la Confédération.

# Arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

Projet

## Modification du

---

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>1)</sup>,  
arrête:

### I

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée est modifié comme il suit:

#### Art. 3, 2<sup>e</sup> al. (nouveau)

<sup>2</sup> La Confédération peut allouer des subventions pour les dépenses des organes cantonaux et régionaux de consultance en matière d'innovation.

#### Art. 4 Modes

L'aide financière subsidiaire est allouée sous la forme de:

- a. Cautionnements pour garantir des crédits d'investissements;
- b. Contributions au service de l'intérêt des crédits accordés par les banques;
- c. Subventions aux organes de consultance en matière d'innovation.

#### Art. 5, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)

<sup>bis</sup> Pour les projets qui revêtent une importance particulière pour une région sous l'angle du marché du travail et de la technologie et dont le financement est difficile, la Confédération peut accorder des cautionnements couvrant jusqu'à la moitié du coût total du projet. Le canton ne répond pas de la part des cautionnements qui dépasse le tiers du coût total.

#### Art. 6 Contributions au service de l'intérêt

<sup>1</sup> La Confédération peut contribuer au service de l'intérêt des crédits d'investissement jusqu'à un tiers du coût total du projet, à condition que

- a. Le capital propre investi couvre une part raisonnable du coût total du projet;

<sup>1)</sup> FF 1983 III 497

<sup>2)</sup> RS 951.93

- b. Une banque régie par la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne<sup>1)</sup> accorde, aux conditions usuelles du marché, les crédits nécessaires au financement du projet, après avoir examiné celui-ci selon les principes commerciaux;
- c. La banque accorde de son côté sur les crédits qui font l'objet de la contribution au service de l'intérêt, une réduction du taux d'intérêt correspondant, pour le moins, à un quart du taux commercial usuel, et
- d. Le canton dans lequel le projet est réalisé alloue des contributions au service de l'intérêt au moins égales à celles de la Confédération.

<sup>2</sup> Les contributions au service de l'intérêt se montent au plus à un quart de l'intérêt commercial usuel.

<sup>3</sup> Pour les projets au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, la Confédération peut allouer des contributions au service de l'intérêt sur la totalité du crédit cautionné.

<sup>4</sup> Les contributions au service de l'intérêt sont allouées pour dix ans au plus lorsqu'il s'agit de projets au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, et pour six ans au maximum dans les autres cas.

#### *Art. 6a (nouveau)* Subventions aux organes de consultance en matière d'innovation

<sup>1</sup> La Confédération peut allouer des subventions aux organes cantonaux et régionaux de consultance en matière d'innovation, à condition que le canton alloue une subvention au moins égale.

<sup>2</sup> La subvention de la Confédération s'élève au plus à un tiers des frais non couverts, occasionnés par des prestations d'information, de mise à disposition et de consultance en faveur d'entreprises des régions dont l'économie est menacée.

#### *Titre*

### **Chapitre 4:**

### **Compétence et procédure en matière de cautionnements, de contributions au service de l'intérêt et d'allègements fiscaux**

#### *Art. 9, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Le requérant présente, par l'intermédiaire de la banque prêteuse, sa demande de cautionnement, de contribution au service de l'intérêt et d'allègement fiscaux au canton intéressé.

*Art. 11, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Les requêtes au sens de l'article 5, alinéa 1<sup>bis</sup>, sont soumises pour examen à des experts indépendants qui font rapport au département.

*Chapitre 4a (nouveau)*

**Chapitre 4a:  
Compétence et procédure concernant les subventions aux organes de  
consultance en matière d'innovation**

*Art. 11a* Requêtes

<sup>1</sup> Les organes de consultance en matière d'innovation doivent présenter leur demande au canton intéressé au début de chaque exercice.

<sup>2</sup> Tous les documents nécessaires sont à joindre à la demande, notamment le budget et le rapport de gestion de l'exercice précédent.

*Art. 11b* Compétence selon le droit cantonal

<sup>1</sup> Le canton examine les requêtes et statue sur sa contribution.

<sup>2</sup> Il transmet les demandes avec ses décisions et propositions à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (ci-après l'office fédéral).

*Art. 11c* Compétence selon le droit fédéral

L'office fédéral examine les demandes et statue sur les contributions et subventions de la Confédération.

*Art. 12, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Les dispositions générales de la jurisprudence administrative de la Confédération sont applicables aux décisions du département et de l'office fédéral.

## II

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

# Arrêté fédéral octroyant des fonds supplémentaires pour l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

Projet

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## **Article premier** Engagements de cautionnement

Un engagement additionnel pour un montant de 50 millions de francs au plus est autorisé pour les engagements de cautionnement selon l'article 5 de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée.

## **Art. 2** Contributions au service de l'intérêt et subventions à la consultation technique

Il est ouvert, de surcroît, un crédit de 20 millions de francs au plus pour les contributions de la Confédération au service de l'intérêt et les subventions aux organismes de consultation en matière d'innovation ainsi qu'aux mandats d'expertise selon les articles 6, 6a et 11, alinéa 1<sup>bis</sup>, de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée.

## **Art. 3** Disposition finale

Le présent arrêté fédéral n'a pas de portée générale et n'est pas soumis au référendum.

28500

<sup>1)</sup> FF 1983 III 497

<sup>2)</sup> RS 951.93; RO ...

**Arrêté fédéral  
concernant d'autres versements au fonds  
d'aide en matière d'investissements**

*Projet*

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 29, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 28 juin 1974<sup>1)</sup> sur l'aide en  
matière d'investissement dans les régions de montagne;  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>2)</sup>,  
*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> 300 millions de francs supplémentaires seront versés au fonds d'aide en  
matière d'investissements d'ici 1994.

<sup>2</sup> Ces ressources seront versées en tranches annuelles dès 1986. Il sera tenu  
compte des besoins financiers et des possibilités financières de la Confédé-  
ration pour calculer les tranches annuelles.

**Art. 2**

Le présent arrêté n'a pas de portée générale; il n'est pas soumis au réfé-  
rendum.

28500

<sup>1)</sup> RS 901.1

<sup>2)</sup> FF 1983 III 497

# Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 28 juin 1974<sup>2)</sup> sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne est modifiée comme il suit:

#### *Art. 1<sup>er</sup>*

La présente loi vise à améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne par l'octroi d'une aide sélective destinée à faciliter les investissements en faveur de projets d'équipement et d'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers.

#### *Art. 3* Champ d'application à raison de la matière

L'aide en matière d'investissements au sens de la présente loi peut être accordée pour:

- a. Des projets servant à développer l'équipement collectif, surtout l'aménagement des voies de communication, l'approvisionnement, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'élimination des déchets et des détritrus, la formation scolaire et professionnelle, le repos et les loisirs, l'hygiène publique, la culture et les sports;
- b. L'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers.

#### *Art. 4* Bénéficiaires

<sup>1)</sup> L'aide est consentie, sur la proposition et par l'entremise des cantons, aux communes, aux collectivités de droit public ainsi qu'aux particuliers dont l'activité sert les buts de la présente loi.

<sup>2)</sup> L'aide pour l'acquisition de terrains destinés à l'industrie et aux arts et métiers est accordée exclusivement aux communes et aux collectivités de droit public.

<sup>1)</sup> FF 1983 III 497

<sup>2)</sup> RS 901.1

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

28500

# Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 25 juin 1976<sup>2)</sup> encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne est modifiée comme il suit:

#### *Titre*

Loi fédérale encourageant l'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt en faveur des petits et moyens établissements situés dans les régions de montagne

#### *Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> La Confédération encourage à cet effet l'octroi de cautionnements en accordant des subventions à la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (ci-après Coopérative suisse de cautionnement) et en allouant des contributions au service de l'intérêt.

#### *Art. 3, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> La loi s'applique aux cautionnements et aux contributions au service de l'intérêt en faveur de petits et moyens établissements rentables ou susceptibles de se développer, existants ou à créer, dont l'activité est conforme à un programme de développement établi au sens de la loi fédérale du 28 juin 1974<sup>3)</sup> sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne.

#### *Art. 4 Principe*

Les prestations de la Confédération servent à couvrir une partie des frais

<sup>1)</sup> FF 1983 III 497

<sup>2)</sup> RS 901.2

<sup>3)</sup> RS 901.1; RO ...

d'administration et des pertes sur cautionnement de la Coopérative suisse de cautionnement et consistent également en des contributions au service de l'intérêt en faveur des établissements.

*Art. 5*

*Abrogé*

*Art. 6*

*L'ancien article 6 devient l'article 5.*

*Art. 5, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> La Confédération prend à sa charge les frais d'administration de la Coopérative suisse de cautionnement dans la mesure où ils découlent des activités qu'elle exerce en vertu de la présente loi.

*Art. 7*

*L'ancien article 7 devient l'article 6.*

*Art. 7 (nouveau) Contributions au service de l'intérêt*

<sup>1</sup> La Confédération peut allouer des contributions au service de l'intérêt pour les crédits cautionnés concernant des projets qui contribuent à renforcer la structure régionale du marché de l'emploi.

<sup>2</sup> Des contributions au service de l'intérêt peuvent aussi être allouées pour des crédits non cautionnés de 500 000 francs au plus. Le Conseil fédéral peut adapter cette limite au renchérissement et à l'évolution de l'économie.

<sup>3</sup> Les contributions au service de l'intérêt peuvent s'élever à deux cinquièmes au plus de l'intérêt commercial usuel durant six ans au maximum.

*Art. 8 Devoir de diligence*

La Confédération ne verse ses prestations à la Coopérative suisse de cautionnement que si celle-ci accomplit, avec toute la diligence requise, les tâches que lui confère la présente loi.

*Art. 9 Examen préalable*

<sup>1</sup> Les demandes de cautionnement ou de contribution au service de l'intérêt sont à présenter à la Coopérative suisse de cautionnement.

<sup>2</sup> Celle-ci examine les demandes sous l'angle personnel et sous celui de la gestion d'entreprise, puis les soumet à l'office fédéral.

<sup>3</sup> L'office fédéral examine si une demande est conforme, à raison de la

matière et du lieu, au programme régional de développement. A cet effet, il entend l'autorité cantonale compétente.

<sup>4</sup> Pour les demandes de contribution au service de l'intérêt, l'office fédéral examine, de surcroît, si les conditions relatives au marché de l'emploi et à la politique régionale sont remplies.

#### *Art. 10* Décisions

<sup>1</sup> La Coopérative suisse de cautionnement statue définitivement sur les demandes de cautionnement qui sont conformes au programme régional de développement. Elle conclut les contrats de cautionnement avec les requérants.

<sup>2</sup> L'office fédéral statue sur les demandes de contribution au service de l'intérêt.

<sup>3</sup> La Coopérative suisse de cautionnement paie pour le compte de la Confédération les contributions au service de l'intérêt dont le versement a fait l'objet d'une décision de l'office fédéral, et veille à ce qu'elles soient utilisées conformément au but visé.

<sup>4</sup> Les demandes qui ne sont pas conformes au programme régional de développement peuvent être traitées selon les dispositions de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949<sup>1)</sup> tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## Partie B

### Garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises

#### 1 Partie générale

#### 11 Situation initiale

#### 111 Croissance économique et évolution de l'emploi durant la décennie écoulée

---

Entre 1973 et 1982, le produit intérieur brut calculé en fonction de prix constants a augmenté en Suisse de 2 pour cent au total. Avec une croissance économique globale annuelle de 0,2 pour cent, la Suisse n'a dépassé que de peu le niveau de la croissance zéro.

Bien que le nombre d'emplois ait augmenté pendant certaines années, il a diminué d'environ 170'000 unités durant l'ensemble des dix ans précités. Durant toute cette décennie, le taux de chômage donné par la statistique est demeuré fortement inférieur en Suisse à celui des autres pays industrialisés. On ne saurait guère expliquer ce fait en invoquant, comme on le fait souvent, la diminution du nombre des salariés étrangers. Cette diminution s'est en effet concentrée sur les années 1974 à 1977. Depuis lors, on a à vrai dire enregistré une augmentation certes lente, mais continue de la population active étrangère.

Lorsque des Suisses et des étrangers possèdent un permis d'établissement ou un permis de séjour à l'année perdent leur emploi, cela n'influe pas toujours sur le taux de chômage. La diminution des possibilités d'emploi a contribué dans une mesure limitée au recul du taux d'activité dans certains groupes d'âges. Cette évolution ne saurait être prise à la légère, car, dès le début du siècle prochain, les classes d'âge nombreuses atteindront le moment de la retraite. Cela aura obliga-

toirement pour conséquence de mettre rudement à l'épreuve les finances publiques et les assurances sociales s'il est impossible entre-temps, de dépasser le niveau de la croissance zéro.

Une régression presque constante de l'emploi se constate dans le secteur secondaire, qui subit le plus fortement l'influence de l'évolution technologique. Cette évolution a longtemps été favorable à toute une série de branches du secteur des services. Il est donc probable que les effets d'un fléchissement de la compétitivité technologique ne se limiteront guère au secondaire, mais s'étendront aux branches du tertiaire les plus fortement influencées par l'évolution technique. Les processus d'adaptation et d'innovation technologique sont des facteurs qui façonnent de manière soutenue le développement de l'économie dans son ensemble.

Nul ne nie que l'économie suisse - employeurs et salariés - a déjà fourni de grands efforts et consenti de gros sacrifices pour survivre dans le processus d'adaptation structurelle. S'il est question par la suite de lacunes et de goulots d'étranglement, il ne s'agit en aucune manière de remettre en question les prestations fournies et les résultats acquis. Bien au contraire, ceux-ci sont considérés comme connus et, partant, ne font pas l'objet d'une mention expresse. Ce serait cependant se bercer d'illusions fallacieuses que d'en oublier les points faibles qui subsistent.

## 112 Compétitivité technologique de l'économie suisse

Pour déterminer les branches d'activité ou les groupes d'industries à haut degré de technicité, un certain nombre d'études effectuées aux Etats-Unis et par l'OCDE retiennent comme cri-

tère la part des frais de recherche et de développement dans le chiffre d'affaires.

Toutefois, la plupart des études concernant les échanges internationaux de produits de haute technologie, notamment celles de l'OCDE, font uniquement référence à la part du chiffre d'affaires consacrée à la recherche et au développement aux Etats-Unis. Du point de vue suisse, cela n'est pas entièrement satisfaisant. Dans notre pays, certaines branches doivent être attribuées à cette catégorie de produits alors même qu'elles en sont exclues d'après des critères appliqués aux Etats-Unis. Il s'agit notamment de la construction de machines-outils et de machines textiles. Ces lacunes n'influent cependant pas de manière déterminante sur l'évolution décrite ci-après.

Part des exportations suisses dans les importations de produits hautement technologiques des pays de l'OCDE (en %)

Tableau 1

Groupes de produits <sup>1)</sup>	Part moyenne du marché	
	1963-1971	1971-1981
Aéronefs et composants.....	0,2	0,2
Machines du bureau, ordinateurs et machines comptables.....	2,3	1,3
Machines et installations industrielles, sans moteurs et turbines.....	5,6	5,2
Appareils de télécommunications et composants électroniques.....	1,7	1,3
Instruments et outils scientifiques, y compris l'horlogerie.....	19,8	12,1
Produits pharmaceutiques.....	16,9	14,1
Matériaux plastiques et synthétiques, ainsi que leurs sous-produits.....	1,9	1,5
Moteurs et turbines.....	4,0	2,3
Agrochimie.....	4,0	4,1
Produits chimiques industriels anorganiques.....	0,8	0,7
Emetteurs et récepteurs de radio et de télévision	1,0	0,8

Source: OCDE, International trade in High Technology products: an empirical approach, DSTI/SPR/83.13 Part 2, first draft, Paris March 1983.

1) Selon les normes de la classification standard pour le commerce international (SITC).

Lors de l'interprétation de ce tableau, il convient néanmoins de garder en mémoire qu'à la suite de l'arrivée des nouveaux pays industrialisés, on assiste à une perte générale de parts du marché pour les pays traditionnellement industrialisés.

Les échanges internationaux de biens hautement technologiques se sont, depuis dix à vingt ans, développés plus favorablement que le volume global des échanges commerciaux mondiaux. Aujourd'hui encore, la Suisse demeure, parmi les pays membres de l'OCDE, celui qui est plus fortement spécialisé dans la production de bien de haute technicité. Elle n'est cependant que fort modestement représentée dans certains domaines de la production dont l'importance ne cesse de s'accroître. Il s'agit de branches telles la construction de véhicules aériens et spatiaux, la fabrication d'ordinateurs et de composantes de machines de bureau, ainsi que celle des appareils électroniques de divertissement.

Par rapport au développement industriel mondial, les bases technologiques de la Suisse se sont rétrécies. La Suisse n'occupe également plus guère qu'une position modeste en tant que fournisseur de ces branches économiques. En revanche, la part de notre pays dans les importations de produits hautement technologiques a augmenté. La densité des relations réciproques découlant des échanges intérieurs entre sous-traitants et entreprises à technologie de pointe s'est, elle aussi, nettement affaiblie.

Exportations et importations de la Suisse de produits hautement technologiques

Développement du volume (indice 1975 = 100) et du rapport entre exportations, importations (selon le volume et la valeur)

Tableau 2

	1967	1975	1979	1982
<u>Aéronefs</u>				
volume d'exportations.....	46	100	102	75
volume d'importations.....	53	100	77	95
rapport volume <sup>1)</sup> .....	0,87	1,00	1,33	0,79
rapport valeur <sup>2)</sup> .....	0,19	0,10	0,27	0,31
<u>Machines de bureau</u>				
volume d'exportations.....	90	100	116	96
volume d'importations.....	50	100	170	223
rapport volume.....	1,8	1,00	0,68	0,43
rapport valeur.....	-	0,55	0,45	0,54
<u>Machines industrielles</u>				
volume d'exportations.....	53	100	144	159
volume d'importations.....	64	100	155	170
rapport volume.....	0,83	1,00	0,93	0,94
rapport valeur.....	-	1,85	1,87	1,90
<u>Appareils optiques, micromécanique, montres</u>				
volume d'exportations.....	105	100	113	90
volume d'importations.....	57	100	154	150
rapport volume.....	1,84	1,00	0,73	0,60
rapport valeur.....	7,23	4,76	3,84	3,58

Source: Administration fédérale des douanes, Direction générale des douanes

- 1) Un rapport volume en diminution au cours du temps signifie une évolution plus marquée des importations par rapport aux exportations. Il est un indice signalant une pénétration plus forte des importations sur le marché suisse.
- 2) Un rapport valeur plus grand que 1 signifie qu'en valeur, la Suisse exporte plus qu'elle importe. Si le rapport valeur augmente dans le temps, cela signifie que la valeur des exportations s'accroît plus rapidement que celle des importations et vice-versa. Ce rapport indique le degré de spécialisation.

	1967	1975	1979	1982
<u>Produits pharmaceutiques</u>				
volume d'exportations.....	60	100	125	164
volume d'importations.....	60	100	124	170
rapport volume.....	1,00	1,00	1,00	0,96
rapport valeur.....	4,32	4,31	4,81	3,94
Caoutchouc synth., fils art. et synth; panneaux, feuilles, tiges et tubes en matière synthétique, sous-produits de matériaux synth.				
volume d'exportations.....	-	100	197	214
volume d'importations.....	-	100	198	190
rapport volume.....	-	1,00	1,00	1,23
rapport valeur.....	-	0,60	0,57	0,65
<u>Moteurs et turbines, sans les générateurs</u>				
volume d'exportations.....	76	100	108	128
volume d'importations.....	65	100	126	167
rapport volume.....	1,17	1,00	0,86	0,77
rapport valeur.....	-	3,64	3,33	2,84
<u>Engrais chimiques; protection des végétaux, pesticides et insecticides</u>				
volume d'exportations.....	-	100	104	105
volume d'importations.....	-	100	161	150
rapport volume.....	-	1,00	0,65	0,70
rapport valeur.....	-	4,20	2,62	3,32
<u>Produits inorganiques</u>				
volume d'exportations.....	62	100	190	160
volume d'importations.....	83	100	131	122
rapport volume.....	0,75	1,00	1,45	1,31
rapport valeur.....	-	0,38	0,51	0,50
<u>Appareils radio, grammophones, magnétophones et téléviseurs</u>				
volume d'exportations.....	48	100	85	65
volume d'importations.....	42	100	143	148
rapport volume.....	1,14	1,00	0,59	0,44
rapport valeur.....	-	0,29	0,31	0,28
<u>Total des produits hautement techn.</u>				
volume d'exportations.....	-	100	134	143
volume d'importations.....	-	100	151	165
rapport volume.....	-	1,00	0,89	0,87
rapport valeur.....	-	1,94	1,84	1,75

Depuis longtemps déjà, des entreprises à spécialisation hautement technologique ne peuvent, à cause des dimensions réduites du marché intérieur suisse, trouver de débouchés commerciaux suffisants sur ce marché. Leur dépendance des exportations croît avec leur degré de spécialisation. L'érosion constante du secteur secondaire accroît ce désavantage initial. Il devient de plus en plus difficile de trouver dans le pays, même pour des séries-pilote, de premiers utilisateurs indigènes pouvant tester la maturité et la fiabilité d'un produit à haute teneur technologique. Cela entrave tant la création de nouvelles entreprises que le déroulement des processus de transformation technologique et structurelle. De tels effets négatifs ont notamment affecté les sous-traitants de l'industrie horlogère. Nombre d'entre eux ne sont pas parvenus à créer les relations de sous-traitance qui, dans le domaine microtechnique, leur auraient assuré en Suisse une nouvelle base de départ, propre à leur permettre d'accéder plus rapidement et plus facilement aux marchés étrangers.

### 113 Développement et importance des conditions-cadres

Un rôle important a été attribué aux conditions-cadres dans les discussions qui ont eu lieu au sujet de l'évolution de l'économie et de l'emploi dans la plupart des pays traditionnellement industrialisés. Ces conditions sont souvent mesurées selon l'importance du secteur public. La part des dépenses et recettes publiques dans le produit national brut (part de l'Etat) s'est accrue sensiblement en Suisse dès les années soixante jusqu'au début des années soixante-dix. L'évolution démographique et l'amélioration des prestations sociales y compris les prestations aux caisses de pension ont, en l'occurrence, joué un rôle considérable. Les recettes des assurances sociales (assurance professionnelle facultative incluse) dépassent actuellement (si l'on exclut les transferts en faveur de

ces assurances) l'ensemble des recettes de tous les budgets publics.

Pour éviter que ces charges ne s'accroissent encore, nous n'avons pas exclu les assurances sociales de nos efforts en matière d'économies. Nous avons en outre voulu, comme ligne directrice, faire preuve de retenue en prenant des engagements dont les effets ne seraient ressentis qu'à long terme. Il s'agit en effet de prévenir une crise de financement des assurances sociales lors de nouvelles modifications des structures d'âge.

Depuis 1976, la part de l'Etat (à l'exclusion des assurances sociales), a plutôt eu tendance à régresser. En prix constants, le budget fédéral a marqué une certaine contraction depuis quelque temps.

On inclut régulièrement dans la discussion sur l'amélioration des conditions-cadres des aspects d'ordre fiscal. Dans ce domaine, c'est principalement la suppression, ou pour le moins la réduction de la double imposition économique de la société anonyme et de l'actionnaire ainsi que de la taxe occulte qui figure au premier plan. La question de la double imposition fiscale doit être examinée lors des délibérations sur le projet de loi sur l'harmonisation fiscale. Les propositions concernant la suppression de la taxe occulte font actuellement l'objet d'une procédure de consultation.

Une exigence souvent posée touche les amortissements. L'augmentation des taux d'amortissements admis par le fisc, décidée en 1978, et la prolongation de la période de report des pertes ont en premier lieu allégé la charge des personnes morales. Le fait que la part celles-ci dans le produit de l'impôt fédéral direct s'est abaissée à peu près d'un tiers à un quart pourrait aussi être attribuée à ces mesures fiscales. Ainsi,

l'accroissement des contributions aux assurances sociales a été partiellement compensé.

En comparaison internationale, l'imposition des personnes morales est relativement modérée en Suisse bien que nullement négligeable. La pression sur le rendement, dont se plaint en particulier le secteur secondaire n'est due qu'en partie à l'accroissement des taxes publiques. L'insuffisance du rendement est sans doute également imputable à certains comportements des entreprises. La tendance de nombreux entrepreneurs à maintenir ou même à élargir leur part du marché dans des secteurs d'activité traditionnels à surcapacité sur le plan international, tout en faisant preuve d'une grande retenue dans l'adaptation de nouvelles activités et technologies, a sans doute fait baisser, dans de nombreux cas, la rentabilité.

Dans le domaine des conditions-cadres de caractère non fiscal, l'économie suisse a connu des conditions favorables au cours de ces dernières années. L'inflation s'est en général maintenue à un niveau inférieur au taux moyen des pays industrialisés. En raison de la part de revenu économisée par l'ensemble de l'économie (taux d'épargne), les taux d'intérêt sont demeurés avantageux dans le contexte international. Une politique de taux d'intérêt extrêmement bas n'aurait guère servi l'économie suisse, mais au contraire renforcé encore l'exode des capitaux.

Bien que les processus d'adaptation de l'économie aient pesé sur les relations entre partenaires sociaux, les différends ont, en règle générale, pu être réglés raisonnablement. La décentralisation des négociations a, en outre, permis de résoudre les conflits de manière réaliste, cela dans une mesure rarement atteinte dans les pays voisins.

En Suisse comme ailleurs, la densité des réglementations dans le domaine économique s'est fortement accrue au cours de ces dernières années et décennies. Cela concerne en particulier

les constructions, la protection de l'environnement, les banques, ainsi que les mesures de sécurité s'appliquant aux installations nucléaires et aux installations à courant fort. Au cours de la révision de la loi sur les banques, certains points névralgiques sont également examinés sous l'angle des conditions-cadres.

Les processus de renouvellement technologique et structurel plus particulièrement visés par le présent message n'ont guère été influencés par ces réglementations. Le cas le plus net est celui des prescriptions de sécurité touchant les équipements et appareils électrotechniques. Nous avons déjà demandé le réexamen des normes et prescriptions de contrôle correspondantes.

Pour résumer ce qui précède, il y a lieu de dire que l'évolution des conditions-cadres a rendu plus difficile que précédemment ce qu'il convient d'appeler le développement économique et industriel. Un phénomène analogue se constate à l'étranger. Durant la décennie écoulée, les conditions-cadres ont dans l'ensemble été plus favorable en Suisse que dans les pays concurrents.

#### 114 Influence de la recherche et du développement sur la compétitivité technologique

Plus encore que par le passé, l'évolution technologique et scientifique influe fortement sur le développement économique. Cela peut avoir des effets négatifs sur de nombreuses entreprises. Le savoir-faire sur lequel elles se fondaient depuis longtemps peut perdre de sa valeur sur le place économique en raison des nouvelles connaissances ou alors être revalorisé par l'apport que procurent de telles connaissances. Dans toute une série de secteurs d'activités industrielles, mais aussi tertiaires, la

durée de vie des générations de produits et des procédés techniques a été abrégée. Dans bon nombre de domaines de l'activité, la part des frais indépendants du prix des matériaux a diminué. D'autre part, la proportion des frais de conception et de développement de "systèmes" va augmentant. Le coût de leur conduite, réglage, surveillance et entretien a tendance à croître. De tels développements se constatent également en Suisse. Un des exemples les plus frappants en est fourni par l'industrie des télécommunications.

En comparaison internationale, les dépenses que l'on consacre en Suisse par habitant à la recherche et au développement sont encore parmi les plus élevées au monde. Une part extraordinaire-ment élevée de ces dépenses est assumée par l'économie privée. Toutefois, les dépenses pour la recherche se concentrent sur quelques rares grandes entreprises de l'industrie chimique ou des machines, ainsi que de celle des télécommunications. Il est par ailleurs important de retenir que l'augmentation des effectifs de ces entreprises, pour peu qu'augmentation il y ait, a lieu avant tout à l'étranger ou par le biais de pre-neurs de licences.

Les moyens importants engagés dans la recherche et le développement ne sauraient donc permettre de conclure qu'ils suffisent à assurer la réalisation des processus d'adaptation économique et technologique et à garantir un taux d'emploi suffisant ainsi qu'une certaine croissance économique. Au contraire, il faut, pour atteindre ces objectifs, qu'un nombre accru de petites et moyennes entreprises se lancent dans de nouveaux secteurs de connaissance, de fabrication et de marché en s'appuyant davantage sur l'originalité technologique du développement des produits et procédés que sur la demande et les besoins des grandes entreprises. Leur attitude à l'égard de l'innovation acquiert pour l'ensemble de l'économie une valeur dont l'importance dépasse celle qu'elle avait par le passé. Leur capacité de s'adapter et de se rendre indépendantes peut

être renforcée par une mise à contribution plus large et intense des bases de savoir-faire et de connaissances créées dans les hautes écoles, les écoles techniques supérieures et d'autres établissements.

Ce sont là les buts que poursuit la Confédération en encourageant la recherche et le développement axés sur la pratique. Les moyens financiers ont été augmentés depuis la dernière récession tant dans le cadre des programmes visant à procurer du travail de 1975-1976 et 1983 que dans celui des deux programmes d'impulsions (FF 1976 I 1096, 1978 II 1843, 1982 III 156, 1983 I 1190). Il est évident qu'en raison de la petitesse de notre pays, celui-ci est loin d'atteindre dans ces efforts les dimensions obtenues par exemple aux USA, au Japon, en RFA ou en France 1).

115

#### Main-d'oeuvre de formation hautement technologique

Notre message sur le Programme d'impulsions II (FF 1982 I 1278) insistait déjà sur l'importance de cadres disposant de connaissance dans les sciences exactes ou naturelles ou dans celles de l'ingénieur. Le rapport sur le Japon présenté par une délégation de l'Académie suisse des sciences techniques a renforcé cette opinion. Il contient des comparaisons significatives sur la proportion en Suisse et au Japon, de collaborateurs ayant une formation d'ingénieurs au sens large du terme. Cette proportion de cadres à formation technique, nettement supérieure au Japon, permet d'affecter un plus grand nombre de

1) Il convient de relever qu'on a inclus, dans ces comparaisons, les dépenses de recherche et de développement dans l'armement, qui peuvent atteindre des sommes considérables, notamment dans les domaines de l'électronique, de la recherche de nouveaux matériaux et dans le développement d'ordinateurs.

collaborateurs de cette catégorie tant à la conception de nouveaux produits et procédés qu'à leur réalisation et, en outre, de réduire le temps d'exécution. Cela s'exprime aussi dans la politique économique et technologique japonaise, qui met l'accent principal sur l'encouragement de nouveaux secteurs d'activité industrielle. Le maintien des structures existantes absorbe moins de moyens.

Par rapport au Japon, l'encouragement de nouveaux secteurs d'activité industrielle est nettement moins marqué en Suisse. Il existe certes des ébauches d'efforts nouveaux dans ce domaine, comme la création de la Fondation suisse de recherche en microtechnique et la réorientation des activités des établissements de recherche privés et publics collaborant avec cette fondation, mais il est indispensable d'intensifier les efforts dans cette direction.

L'offre plus abondante de main-d'oeuvre ayant une formation hautement technologique au Japon a également influé sur les processus décisionnels des entreprises. Il semble que l'on y tienne mieux compte que dans de nombreuses entreprises européennes et suisses des tendances les plus récentes de l'évolution technologique. Dans ce contexte, tant aux Etats-Unis qu'au Japon, les créations de nouvelles entreprises ont eu une importance considérable. En Suisse, dans les secteurs fortement influencés par le développement de nouvelles technologies, on n'a connu que de rares créations de cette nature depuis plus d'une décennie sur le plan de la production. Plus fréquents ont été les agrandissements et les créations d'entreprises de services techniques. Bien souvent, le personnel spécialisé engagé dans ce domaine disposerait des connaissances nécessaires à l'exercice d'une activité dans le domaine de la production. Une partie de ce personnel n'est d'ailleurs engagé dans le secteur des services qu'après avoir exercé une activité dans le domaine de la production. Cela in-

dique qu'une partie de l'industrie suisse éprouve de la peine à diversifier son offre de produits et de technologies.

116      Fossé entre savoir faire et capital-risque

Les connaissances scientifiques et technologiques ne sauraient à elles seules assurer la réalisation des processus d'adaptation économiques rendus possibles par ces connaissances. Encore faut-il que les entrepreneurs et/ou détenteurs de capitaux soient en mesure d'évaluer les risques et les chances économiques et techniques. Le nombre d'entrepreneurs disposant à la fois des connaissances et des capitaux propres nécessaires à la réalisation d'innovations a probablement diminué.

Un fossé s'est creusé depuis quelques années entre les personnes connaissant les nouvelles technologies et celles qui décident des investissements et des dispositions financières. Ce fossé a entravé les processus d'adaptation de l'industrie, y compris la fondation de nouvelles petites et moyennes entreprises à haute technologie. Le développement de nouveaux secteurs d'activité dans les régions dont l'économie est menacée a été freiné. Il est en outre à craindre que d'autres régions où l'évolution de l'emploi dépend largement de grandes entreprises de caractère traditionnel se trouvent également menacées. Dans ces régions-là, les efforts de développement et d'élargissement de la base de connaissance et d'activités industrielles sont aussi encore à l'état embryonnaire. Faciliter la création des nouvelles entreprises satisfaisant à l'évolution nouvelle et encourager la transformation de petites et moyennes entreprises dans le sens d'une plus grande intensité technologique constituent une tâche dont il vaut mieux ne pas repousser l'exécution jusqu'à ce que le nombre des régions économiquement menacées s'accroisse encore plus.

Même si l'on tient compte du fait que la Suisse souffre d'un certain manque de cadres aux connaissances technologiques

élevées, cela ne suffit pas à expliquer l'extrême lenteur de nombreux processus d'adaptation. Dans nombre de domaines importants pour ces processus, la Suisse occupe une place favorable sur le plan international en ce qui concerne la recherche universitaire. C'est notamment vrai pour la biologie moléculaire, le développement de langages d'ordinateurs ou encore pour la microtechnique. L'élargissement de la base de connaissances a été facilité en particulier par les bourses du Fonds national pour des séjours d'études à l'étranger. On sait par ailleurs qu'à l'étranger, et surtout aux Etats-Unis, nombre de Suisses travaillant dans la recherche et le développement seraient disposés à revenir au pays si on leur y offrait la possibilité de mettre en valeur les connaissances acquises. Il est donc manifeste qu'outre l'aspect des connaissances, celui du capital a joué un rôle important dans le retard subi sur le plan des processus d'adaptation.

Depuis le renversement de la tendance économique au cours des années soixante-dix, il est devenu particulièrement difficile de trouver des bailleurs de fonds disposés à prendre des risques d'investissement dans des secteurs d'activité fortement influencés par le développement de nouvelles technologies. La tendance au fléchissement des rendements dans de nombreux domaines du secteur secondaire engage déjà de nombreux entrepreneurs à hésiter avant d'investir dans ce secteur de l'économie. L'expérience montre que les entreprises à endettement élevé concentrent leurs efforts sur le maintien des positions acquises. Elles n'osent que rarement s'aventurer en terrain inconnu en procédant à des investissements d'innovation. Force est d'autre part de comprendre l'attitude des détenteurs de capitaux qui font preuve de retenue dans l'octroi de crédits supplémentaires destinés à financer des innovations en provenance de petites et moyennes entreprises déjà fortement endettées.

On a fréquemment proposé que des banques se substituent aux investisseurs privés pour l'acquisition de participations à de petites et moyennes entreprises à capacité d'innovation élevée. Ces propositions ne tiennent pas assez compte du fait qu'il est aussi difficile pour les banques, de réunir capital et connaissances techniques. D'autre part, le coût de surveillance des investissements pour innovations peuvent dépasser le rapport net des intérêts des crédits accordés, qui ne sont alors pas rentables pour les banques. Il n'a pas été possible en Suisse de développer des banques d'investissements spécialisées.

Le fait assez fréquent que directions et investisseurs ignorent les vraies possibilités qu'offrent les nouvelles technologies sont certainement une des raisons expliquant qu'en Suisse, le nombre des créations de nouvelles entreprises incitées par les propriétaires du capital à innover dans de nouveaux domaines soit si faible. Une autre observation est cependant encore plus significative à cet égard. Depuis plusieurs années, on constate en Suisse un accroissement du nombre d'entreprises de services et conseils techniques. Bon nombre des partenaires et collaborateurs de ces entreprises ont travaillé auparavant dans des entreprises de production. Ils ont en grande partie opté pour une activité de conseil parce qu'ils avaient le sentiment que leurs capacités d'innovation n'étaient pas suffisamment mises en valeur.

La procédure de consultation a d'ailleurs mis en évidence les différences qui existent, dans l'évaluation de l'exploitation du potentiel d'innovation suisse, entre les cadres techniques (y compris les conseillers) et les personnes disposant des moyens de financer des projets d'innovation à caractère hautement technologique et par conséquent lourds de risques du point de vue financier. Ainsi les avis exprimés par les

groupements d'entrepreneurs ont fait état d'un scepticisme marqué, alors que les associations où prédominent les techniciens estiment pour la plupart que le potentiel d'innovation de la Suisse est insuffisamment exploité et qu'il serait donc utile de tenter de faciliter le financement de projets de haute valeur technologique.

Ces constatations amènent à la conclusion qu'il existe un fossé de plus en plus large entre une partie des détenteurs des connaissances techniques et ceux qui disposent des moyens nécessaires au financement de projets d'innovations technologiques de pointe, qui en raison de leur nature, comportent des risques élevés. La mise sur pied d'une garantie contre les risques à l'innovation permet de disposer d'un instrument conforme aux objectifs visés et aux besoins du marché et de créer un climat plus favorable à l'innovation en resserrant de nouveau les liens entre connaissances et capital. Les discussions déclenchées ou ravivées à ce sujet par la procédure de consultation ont stimulé les efforts déjà entrepris dans ce sens. Nous avons été confortés dans notre conviction qu'il est possible, en intensifiant les efforts visant à rapprocher connaissances technologiques et capital, de produire des effets synergiques importants pour les processus d'adaptation nécessaires.

117      Impasses et lacunes dans le financement de  
l'innovation

---

Il a été fait état plus haut de l'importance de la base de connaissances qu'ont les personnes et organisations appelées à décider de l'éventuel engagement de capital-risque. Il faut toutefois se demander en premier lieu si la quantité de capital-risque mise à disposition est suffisante ou non. Depuis quelques années, en effet, la formation de l'épargne a subi dans notre économie de profondes modifications qui ne sont sans dou-

te pas demeurées sans répercussions sur la capacité d'innovation des entreprises.

La part du produit national brut affectée à l'épargne n'a cessé de diminuer entre 1970 et 1977. Depuis 1978, elle tend à se stabiliser à un niveau nettement inférieur.

### Taux d'épargne en Suisse

Part de l'épargne brute dans le produit national brut en pour cent

Tableau 3

Année	En %	Année	En %	Année	En %
1970	32,0	1974	31,0	1978	26,3
1971	32,3	1975	27,3	1979	25,7
1972	32,0	1976	26,0	1980	25,9
1973	31,5	1977	25,7	1981	27,4

Source: Comptabilité nationale de la Suisse, la Vie économique, diverses éditions

Le taux d'épargne a subi des évolutions frappantes au cours de ces dernières années. La part de l'épargne réalisée par les assurances sociales s'est accrue et ceci de manière quasi constante. Depuis 1975, celle des ménages privés a en revanche diminué. Cela est dû en partie à la baisse des bénéficiaires des personnes indépendantes, mais aussi à une plus faible propension des salariés à épargner. Il n'est cependant pas possible

d'établir une statistique distincte de la formation de la fortune selon ces deux composantes de l'épargne privée. Force est donc de se contenter de la constatation que la fortune nouvellement formée dont les ménages disposent pour des placement financiers ainsi que mobiliers et le financement de risques a diminué en proportion depuis la dernière récession.

La part des revenus non distribués des sociétés de capital privées est très nettement influencée par l'évolution conjoncturelle. Cette part a fortement régressé durant l'année de récession 1975. Une certaine reprise a cependant été enregistrée par la suite. On sait que l'autofinancement des sociétés de capital privées constitue la principale source traditionnelle de financement des investissements pour innovations dans les entreprises.

Structure de la formation de capital en Suisse 1970 - 1981

Tableau 4

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
en millions de francs, au prix courants												
Épargne												
. des ménages privés	5 185	7 760	7 530	8 425	8 880	7 040	5 145	3 725	4 580	3 875	3 660	5 130
. de l'Etat	3 860	3 385	4 070	4 660	4 315	4 215	4 735	4 235	4 310	3 635	4 165	5 855
. des assurances sociales <sup>1)</sup>	4 085	4 880	5 990	6 445	7 520	7 210	7 185	7 300	8 070	8 810	10 135	11 620
Revenu d'entreprise non réparti												
. des sociétés de capital privées	5 125	5 200	5 720	6 300	6 770	4 865	5 600	6 525	6 290	7 220	7 925	8 535
. des entreprises publiques <sup>2)</sup>	550	385	630	705	1 045	445	440	885	1 285	1 885	1 680	2 475
Épargne nette	18 805	21 610	23 940	26 535	28 530	23 775	23 105	22 670	24 535	25 425	27 565	33 615
Parts en % de l'épargne nette												
Épargne nette												
. des ménages privés	27,6	35,9	31,5	31,8	31,1	29,6	22,3	16,4	18,6	15,2	13,2	15,3
. de l'Etat	20,5	15,7	17,0	17,6	15,1	17,7	20,5	18,7	17,5	14,2	13,9	17,4
. des assurances sociales	21,7	22,6	25,0	24,3	26,4	30,3	31,1	32,2	32,8	34,8	36,0	34,6
. des sociétés de capital privées	27,3	24,1	23,9	23,7	23,7	20,5	24,2	28,8	25,6	28,4	28,8	25,4
<p>1) AN, AI, RM, assurances cantonales vieillesse, invalidité et survivants, ONA, assurance-maladie, assurance-chômage, caisses de pensions et dépôts d'épargne, assurances de groupes et fonds de prévoyance du personnel des administrations et entreprises publiques ainsi que des entreprises privées; assurances contre la maladie et les accidents.</p> <p>2) Y compris la Banque nationale suisse</p>												
Source: Comptabilité nationale de la Suisse, la Vie économique diverses années												

Les données statistiques disponibles ne permettent pas de répartir les fonds propres des entreprises nouvellement constituées par classes de grandeur ou branches économiques. De nombreux rapports de gestion permettent de conclure que, si le taux d'épargne s'est de nouveau accru dans le secteur des entreprises, cette augmentation serait plutôt due à l'amélioration des bénéficiaires des banques et des assurances qu'à ceux d'entreprises de branches économiques à haut niveau technologique.

Toutes les entreprises ne peuvent pas simplement procéder à l'émission d'actions pour accroître leur capital propre. En effet, les petites et moyennes entreprises n'ont pas la possibilité de recourir à la bourse pour compléter leurs fonds propres. Les opérations sur actions de petites entreprises selon le modèle de l'"over-the-counter market" américain n'ont pas réussi jusqu'ici à s'implanter sur le marché suisse en raison de son exigüité. Ce "marché de comptoir", fort usuel dans les pays anglo-saxons, permet de négocier toutes les valeurs qui n'ont pas accès aux marchés boursiers ordinaires. Il joue un rôle important pour le financement de nouvelles entreprises et dans l'entremise de participations en tous genres. Le manque d'un marché de cette nature a contribué à freiner la propension des entreprises, notamment des petites et des moyennes, à innover et investir des capitaux à cet effet. Si les données touchant les émissions d'actions à la bourse ne constituent pas un indicateur économique sûr pour l'activité s'exerçant sur le marché des investissements à l'intérieur du pays, c'est parce que les fonds y relatifs vont surtout à de grandes entreprises qui les utilisent, en partie du moins, pour financer leurs investissements directs à l'étranger. Le degré d'auto-financement a fléchi dans de nombreuses petites et moyennes entreprises. Le capital propre constitue de moins en moins la principale source de financement des entreprises. Cette évolution rend plus difficile le financement d'innovations à caractère hautement technologique et d'investissements dans le

domaine de la technologie de pointe, qui sont non seulement prometteurs, mais comportent aussi de grands risques.

Outre la bourse, le reste du système du crédit joue un rôle tout aussi grand pour la mise à disposition de capitaux exposés à des risques élevés. Dans ce secteur, c'est surtout l'importance croissante des marchés monétaires et des capitaux qui exerce des effets inhibiteurs. Sur ces marchés, on peut en effet souvent obtenir en valeur nominale - à vrai dire en s'exposant à des risques monétaires de taille - des rendements supérieurs à ceux que produisent des participations à de petites et moyennes entreprises travaillant surtout en Suisse. Les placements à terme et la souscription d'obligations de débiteurs étrangers constituent actuellement une concurrence précédemment inconnue dans d'aussi grandes proportions à la vente de titres de participation à des entreprises du pays. Les fortes exportations suisses de capitaux sous forme de valeurs nominales sont un indice montrant qu'en dépit de l'accroissement du taux d'épargne d'institutions de prévoyance, les économies des ménages privés représentent encore une importante source de financement. En raison des nombreuses possibilités de placement à l'étranger considérées comme relativement sûres, qui offrent désormais des solutions de rechange, seule une très faible partie des économies des particuliers viennent alimenter les sources de financement de capital-risque destiné à de petites et moyennes entreprises exerçant des activités technologiques de pointe.

Outre les compagnies d'assurance, les banques font aussi valoir qu'elles doivent éviter d'utiliser des économies qui leur sont confiées pour financer des innovations comportant des risques élevés si elles veulent s'acquitter fidèlement de leur fonction de fiduciaires. Dans son rapport annuel pour 1982, la Commission fédérale des banques a également rappelé la possibilité de conflits d'intérêt en disant en substance:

Tant les conflits d'intérêts que la négligence dans la gestion de la banque peuvent entraîner des actions en responsabilité contre cette dernière. C'est pourquoi la Commission des banques considère comme dangereuse la participation d'une banque à la fondation et la gestion d'entreprises à hauts risques<sup>1)</sup>.

Les capitaux concentrés entre les mains des compagnies d'assurance sur la vie et des institutions de prévoyance ne sont engagés que dans des limites très étroites pour le financement d'innovations et d'investissements comportant des risques élevés. Cela est en partie dû aux prescriptions légales régissant la matière. En outre, les statuts de ces instituts et institutions accordent une nette préférence aux "placements sûrs" tels que titres à intérêt fixe, immeubles et hypothèques. Le cas échéant, ces statuts permettent l'acquisition d'actions cotées en bourse, qui peuvent être négociées en tout temps.

Il est vrai qu'on a pas constaté jusqu'ici en Suisse, dans la même mesure qu'à l'étranger, de processus ayant pour effet d'évincer la demande privée de crédit et de capitaux au profit des collectivités publiques. En revanche, le développement de la prévoyance sociale a causé un très sensible déplacement des flux d'épargne. La fortune administrée par les institutions professionnelles de prévoyance-vieillesse et par l'AVS atteignent aujourd'hui déjà un montant total de l'ordre des 100 milliards de francs. Il semble que ce sont surtout certaines prescriptions officielles qui seraient, dans le cas des caisses de pension, la cause que les fonds économisés par les ménages privés ne contribuent plus, par cette nouvelle voie, à financer dans la même mesure qu'auparavant les investissements et les projets d'innovation à risques élevés. C'est pourquoi nous

1) Commission fédérale des banques, Rapport annuel 1982, Berne, 1983, p. 23.

avons constitué une commission d'experts chargée d'élaborer des propositions en vue de formuler d'une nouvelle manière les prescriptions touchant les investissements d'institutions professionnelles de prévoyance. Ce sont toutefois les organes de ces institutions qui détermineront dans quelle mesure et dans quel sens ils feront usage des possibilités que procureront les nouvelles prescriptions.

Comme nous l'avons montré, l'offre de capital destiné au financement d'innovations fléchit. D'autre part, les besoins de financement d'innovations s'accroissent de manière supérieure à la moyenne à cause du besoin toujours plus élevé d'innover. La nécessité d'adapter les structures à de nouvelles technologies s'impose de façon plus pressante que jamais si l'on veut faire face à la concurrence des pays à bas salaires. Les nouvelles technologies exigent parfois des fonds très importants. Il faut non seulement faire de plus amples investissements par poste de travail, mais il est aussi souvent indispensable d'investir des capitaux dans une nouvelle génération de moyens de production avant qu'il soit possible d'amortir complètement les machines existantes. Les besoins de financement s'accroissent aussi par le fait que le coût de l'énergie et les prescriptions sur la protection de l'environnement exigent des investissements supplémentaires destinés à la mise en place d'installations nouvelles économisant l'énergie et ménageant mieux l'environnement. Le pouvoir d'autofinancement des entreprises ne suffit plus à couvrir tous les besoins de capitaux. Les risques sur le plan du financement se sont beaucoup accrus non seulement pour des raisons d'ordre technologique, mais aussi pour des causes de caractère structurel et extra-économique.

Ce sont surtout de petites et moyennes entreprises fortement axées sur l'innovation ou des entreprises désireuses de s'implanter dans de nouveaux domaines de la technologie qui, pour les raisons précitées, tombent aussi dans des impasses

d'ordre financier. Des problèmes de financement se posent aussi à des inventeurs et à des personnes désireuses de créer de nouveaux établissements qui ont l'intention d'entreprendre de manière indépendante de nouvelles productions. Comme nous l'avons remarqué dans le chapitre précédent, ces personnes en quête de crédits ont beaucoup plus de peine à avoir accès à l'offre de capitaux étant donné que le volume de capital-risque disponible est fortement réduit.

Le groupe d'experts "capital-risque" a essayé d'estimer les besoins non couverts de financement de capital-risque en Suisse. En se fondant sur les réponses à un questionnaire, il a pu établir que, dans une trentaine à une cinquantaine de cas par an, des innovations considérées comme dignes d'être réalisées n'ont pu l'être faute des possibilités de financement nécessaires. Pour sa part, l'Association suisse des banquiers a donné, lors d'une conférence de presse un chiffre un peu plus élevé, à savoir à peu près une centaine de cas par an.

Les analyses des besoins ont également montré que les besoins de capitaux des grandes entreprises peuvent être satisfaits à l'aide du marché des capitaux et des banques. En outre, ainsi que les recherches du professeur Nydegger 1) l'ont mis en évidence, d'anciennes maisons, qui ne sont pas fortement axées sur l'innovation technologique, n'ont en général que relativement peu de problèmes de financement. Dans le domaine des investissements normaux pour renouvellement d'installations, les difficultés qui pourraient se produire peuvent être largement surmontées à l'aide des crédits accordés par les coopératives artisanales de cautionnement existantes.

1) Nydegger, Oberhänkli, Harringer: "Investitionen in kleineren Industriebetrieben" (Investissements dans de petites entreprises industrielles), Saint-Gall, décembre 1982. Les 70 entreprises questionnées existent en moyenne depuis 40 ans et ne se distinguaient pas par des activités spécialement axées sur l'innovation.

A notre avis, l'institution de la garantie contre les risques à l'innovation constitue une contribution aux efforts visant à surmonter les difficultés constatées en matière de financement. Elle est de nature à permettre de mobiliser plus facilement pour le financement d'innovations, davantage de crédits bancaires et de moyens financiers provenant d'institutions de prévoyance, d'une part, et d'autre part davantage de capitaux privés.

12

#### Interventions touchant le financement des innovations

Les évolutions décrites dans les chapitres précédents ont déclenché toute une série d'interventions politiques. Citons par exemple la motion Deneys, du 8 mars 1979, qui exigeait la création d'une banque fédérale d'investissement par le Conseil fédéral. Le conseiller national Biderbost a déposé le 5 octobre 1979 une motion qui exigeait la mise à disposition de capital-risque au moyen de fonds de l'assurance-chômage. Quant au postulat Deneys, du 27 janvier 1982, il propose d'instituer une garantie contre les risques à l'innovation. Pour sa part, le postulat Gassmann, du 17 mars 1982, demandait au Conseil fédéral de créer un centre de promotion des innovations qui offrirait une aide tant financière que technique, administrative et juridique pour les innovations. La motion Jelmini, du 14 décembre 1982, qui visait le même but, invitait le Conseil fédéral à prêter aide à de petites et moyennes entreprises désireuses de se restructurer ou de procéder à des innovations techniques. Lors de l'examen du programme d'implusion I (FF

1978 II 1441), une minorité de la commission du Conseil national chargée de traiter le projet a proposé, le 5 décembre 1978, de faciliter la constitution d'un capital-risque, en particulier pour de petites et moyennes entreprises.

Certains milieux de l'économie ont eux-mêmes annoncé des besoins de capital-risque. De nombreuses entreprises, dans des lettres adressées au Département fédéral de l'économie publique, ont exposés les difficultés qu'elles éprouvent à se procurer un capital-risque. L'Association suisse des inventeurs et des détenteurs de brevets a adressé au chef du département une requête dans laquelle elle insiste sur les difficultés de plus en plus grandes auxquelles se heurtent les inventeurs sur le plan du financement de leurs travaux et de la mise en valeur des résultats de ceux-ci. Des entreprises industrielles soutenues par la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques ont, à nombre de reprises, regretté que l'encouragement ait cessé de leur être accordé dès l'achèvement de la phase des recherches. On a insisté sur le fait que c'est précisément au cours de la phase de construction du prototype et du lot-pilote que l'on ressent les plus graves difficultés financières. Depuis l'ouverture de la procédure de consultation sur le projet de loi instituant une garantie contre les risques à l'innovation, plus de 50 maisons suisses disposant de projets concrets d'innovation se sont adressées au Département fédéral de l'économie publique et ont annoncé "à titre préalable" leurs projets en vue d'obtenir éventuellement une garantie. Deux grandes associations économiques, le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ainsi que l'Association suisse des banquiers se sont aussi occupées de la question de l'approvisionnement de l'économie suisse en capital-risque.

Toutes ces interventions parlementaires, activités d'associations professionnelles et suggestions de milieux de l'économie ont engagé le chef d'alors du Département fédéral de l'écono-

mie publique à mettre sur pied un groupe d'experts chargé d'analyser la situation dans le domaine du financement de l'innovation et d'exprimer un avis concret sur les diverses possibilités de solution. Parmi ces dernières, il y avait également l'examen du postulat Deneys qui préconisait la création d'une garantie contre les risques à l'innovation.

13      Travaux préparatoires

131      Rapport de l'Union suisse du commerce et de  
l'industrie 1)

Le Directoire de l'USCI (Vorort) s'est occupé au premier plan de questions ayant trait au cadre économique général, avec une priorité donnée aux aspects de politique fiscale. Des exigences furent fixées en vue d'atténuer la double imposition de la société anonyme et de l'actionnaire ainsi que d'autres facilités d'impôt pour les petite et moyennes entreprises.

Pour ce qui est du recours à des capitaux de tiers, on a constaté que les difficultés sont d'autant plus fréquentes que la part du capital propre dans le capital total est plus faible. Il était donc naturel d'examiner par la suite comment il serait possible de combler les insuffisances de capitaux qui existent en partie (surtout pour le capital-risque).

En 1979, le Vorort a demandé à un expert d'établir un avis sur ce point. L'auteur de ce rapport part du fait que ces dernières années, la situation de nombre de petites et moyennes entreprises est devenue précaire sur le plan des fonds

1) Directoire (Vorort) de l'Union suisse du commerce et de l'industrie "Zur Finanzierung mittlerer und kleinerer Unternehmungen (PME)" (Pour le financement de petites et moyennes entreprises), août 1980.

propres. Ces entreprises souffrent d'une insuffisance de moyens financiers propres par rapport à leur endettement. En raison des possibilités réduites d'autofinancement, il s'imposerait dans de nombreux cas d'accroître le capital au moyen de fonds extérieurs. Lorsqu'un tel apport de sang nouveau n'est pas assuré par des fonds propres, il faut s'attendre à un gonflement fort indésirable de l'endettement, qui peut contribuer à accélérer le processus de concentration. Les auteurs du rapport se refusent à trouver le remède à cette situation dans des participations des banques. Il leur semble peu opportun de tendre à un cumul du financement par les banques du capital-risque et de crédits bancaires. La solution bancaire devrait surtout être recherchée dans la création d'institutions du genre des fonds d'investissements.

Le fonds d'investissements prévu par les auteurs du rapport se bornerait à prendre des participations de caractère patrimonial sous forme d'actions et à acquérir des bons de participations prioritaires dans les petites et moyennes entreprises. Les représentants du fonds d'investissement ne devraient pas, en principe, accepter de mandats au sein des conseils d'administration afin d'éviter que la responsabilité de l'entrepreneur soit atténuée. Le fonds ne devrait pas, non plus, s'occuper d'opérations ordinaires de crédit ni d'autres affaires bancaires. A des fins de compensation, il serait toutefois généralement indiqué de placer une partie de la fortune du fonds en obligations courantes ou en actions cotées en bourse. Aucune participation ne devrait dépasser 5 pour cent de la fortune du fonds. Dans le cas d'un fonds disposant d'une fortune de 100 millions de francs, les participations se situeraient entre 1 et 5 millions de francs. Des banques, des assurances, des sociétés fiduciaires et d'autres entreprises entreraient en considération pour constituer le cercle des actionnaires du fonds. A long terme, il serait souhaitable que les institutions procédant à des investissements souscrivent des certificats du fonds.

Après avoir exposé la situation dans le domaine du financement de capital-risque, le rapport met en évidence les possibilités s'offrant aux banques de procurer et d'accorder des fonds à titre de capital-risque ainsi que les limites imparties à une telle activité. En ce qui concerne le financement de projet à risques élevés, le rapport précise que de tels financements ne relèvent pas du tout du champ d'activité habituel des banques. Ils conduisent, en règle générale, à prendre des participations dans des entreprises n'appartenant pas au secteur bancaire, ce qui n'est guère désirable. En outre, la prise en charge des risques qui y sont liés dépasse les limites des activités normales des banques.

Pour le cas où l'on envisagerait sérieusement, dans notre pays, de créer une société de financement de projets à risques élevés, le rapport établit un modèle de société de financement de ce genre. Selon ce modèle, c'est un cercle limité d'actionnaires qui constituerait la meilleure solution. Les actionnaires proviendraient, dans des proportions égales, des milieux de l'industrie, de la banque et des assurances. Le financement de cette société devrait être assuré par des fonds propres et, s'il le fallait, par des prêts des actionnaires. Pour bien répartir les risques, il faudrait viser à disposer d'un portefeuille de participations suffisamment diversifié.

A titre de solution de rechange, on a également envisagé la création d'un organisme avec participation de l'Etat. En l'occur-

1) Association suisse des banquiers, "Mise à disposition de capital-risque pour l'économie suisse", janvier 1980.

rence, la Confédération pourrait accorder sa garantie à un fonds juridiquement sans autonomie et géré par elle. A l'instar de la garantie contre les risques à l'exportation, ce fonds serait alimenté en premier lieu par des primes versées par les entreprises demandant une garantie. La promesse de garantie ne serait à vrai dire exécutée que lorsque 50 pour cent, par exemple, des capitaux investis seraient perdus. Si la voie du financement par des sociétés privées devait apparaître impossible, la seconde solution incluant la participation de la Confédération pourrait être envisagée.

### 133 Groupe d'experts "capital-risque"

Le groupe d'experts a été créé à la fin de 1980. Pour déterminer les besoins de capital-risque, il a procédé à des auditions, défini la situation actuelle sur le plan de l'approvisionnement en capital destiné au financement d'innovations et ébauché une solution sous forme d'une garantie contre les risques à l'innovation. Le groupe d'experts a consigné le résultat de ses travaux dans le rapport final qu'il a publié à la fin de 1982 1).

Le groupe d'experts a constaté qu'à elles seules des facilités de caractère fiscal ne suffisent pas à stimuler les activités s'exerçant en matière d'innovation au sein d'une économie nationale. Des taux d'imposition favorables constituent un élément des conditions générales d'ordre économique, mais ne sauraient être un moyen permettant d'encourager directement les innovations.

1) Rapport final du Groupe d'experts "Capital-risque", étude no 7 de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, Berne 1982.

Le but visé par le régime de garantie contre les risques à l'innovation proposé par le groupe d'experts est d'encourager la création de petites entreprises de haut niveau technologique ou de faciliter l'application de nouvelles techniques dans des entreprises existantes. L'expérience prouve que de telles entreprises créent de nouveaux emplois compétitifs et orientés vers l'avenir. Deux considérations sont à la base de la conception de cette garantie: En Suisse, il y a suffisamment de banques disposées à accorder des crédits de financement dans des conditions suffisamment sûres. En second lieu, il existe dans presque toutes les régions du pays des entreprises conseil et des bureaux d'études qui peuvent assumer une activité de consultation en matière d'innovation. A une très forte majorité, les experts ont vu dans l'institution d'une garantie contre les risques à l'innovation, axée sur des projets, le moyen permettant le mieux d'engager les institutions de financement et les entreprises conseil à développer leur activité tendant à soutenir les innovations. La garantie contre les risques à l'innovation donnera au bailleur de fonds la possibilité de s'assurer partiellement auprès d'un garant contre le risque de perte qu'il court. La combinaison entre la garantie de l'Etat, la source de financement, l'accompagnateur et l'entrepreneur crée le lien souhaité entre le savoir-faire, le capital et l'entreprise. La tâche de l'accompagnateur consiste d'une part à contribuer à la réalisation de l'innovation, d'autre part à renseigner la commission ad hoc et les autorités administratives sur le déroulement du projet d'innovation.

Pour couvrir les pertes résultant de la garantie, on percevrait une prime de risque. En cas de succès, le crédit d'innovation devrait être remboursé au bailleur de fonds et une prime de risque versée au garant. Le crédit d'innovation porterait intérêt aux conditions normales du marché, compte

tenu de la garantie contre les risques. Si la réalisation d'un projet échouait, l'obligation de rembourser en tout ou partie le crédit que le bénéficiaire a vis-à-vis du bailleur de fonds tomberait (le garant remplaçant le bénéficiaire du crédit). Ce serait également le cas pour le versement d'une prime de risque.

Ni la proposition du Vorort (cf. ch. 131) ni la solution élaborée par l'Association suisse des banquiers n'a pu être réalisée. De même d'autres ébauches de solution provenant de l'économie privée, n'ont permis de combler que dans une faible mesure les lacunes dans le financement de projets d'innovation. C'est pourquoi nous avons élaboré de manière plus concrète la proposition du groupe d'experts pour la soumettre sous forme de projet de loi à la procédure de consultation.

14            Garantie contre les risques à l'innovation et  
autres mesures

141           Encouragement par la Confédération de la recherche à  
motivation économique

Les constatations qu'a permis de faire l'encouragement de la recherche axée sur la pratique en Suisse présentent surtout sur deux points un intérêt sur le plan de la garantie contre les risques à l'innovation.

Pour ce qui est du rôle de la commission consultative et de l'accompagnateur, il est possible de tirer les conclusions suivantes de la comparaison avec l'activité de la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques. On laisse à une ou à plusieurs entreprises ainsi qu'à des instituts de recherche dont l'activité n'est pas axée sur le gain le soin de prendre l'initiative d'établir des projets. Ceux-ci sont

examinés par une commission consultative "de milice", formée de membres exerçant cette activité à titre accessoire, qui sont désignés par le Département fédéral de l'économie publique. L'activité de la commission ne se limite pas à l'examen des projets car elle peut faire dépendre sa recommandation positive de modifications du projet qu'elle estime opportunes. La commission élabore aussi les contrats à conclure pour l'exécution et le financement des divers projets jusqu'au stade de la décision. En outre elle suit la progression des travaux d'exécution des divers projets en exigeant la présentation de rapports intermédiaires et en exerçant souvent la fonction d'organe d'appui soit directement soit par l'intermédiaire de tiers. Dans la mesure où elle l'estime nécessaire, elle peut suggérer des modifications au cours de l'exécution d'un projet et essayer de réaliser sur ce point un accord avec les divers intéressés.

Bien que l'encouragement de la recherche axée sur la pratique ne se limite pas en soi à certains domaines, des points forts se sont très nettement constitués au cours des dix dernières années. Il s'agit de domaines tels que la construction de machines-outils, y compris la technique des commandes, la microtechnique y compris l'électronique, ainsi que la construction de robots industriels, la recherche sur les matériaux, le développement de l'informatique et des logiciels, la technique laser et l'opto-électronique, la technologie des denrées alimentaires et la biotechnologie. Dans des domaines critiques du développement technico-scientifique, l'encouragement de la recherche axé sur les projets s'est révélé susceptible de contribuer à élargir la base technologique de connaissances de l'économie suisse. Les répercussions des activités de recherche sur la formation et l'apprentissage, y compris le travail exécuté dans des groupes de travail multidisciplinaires, y ont également contribué.

L'encouragement de la recherche économiquement motivée, n'est pas limité aux petites et moyennes entreprises. Une limitation de cette nature ne serait pas conforme à l'intention visée, à savoir pousser la valorisation économique de la recherche fondamentale dans le plus de directions possibles. En revanche, il est d'autant plus justifié de restreindre la garantie contre les risques à l'innovation aux petites et moyennes entreprises, particulièrement défavorisées en ce qui concerne les possibilités de se procurer du capital-risque.

142      Encouragement des économies régionales par la  
Confédération

---

Il existe de nettes différences par rapport aux mesures de développement économique régional, y compris l'aide aux régions dont l'économie est menacée. Tous les moyens d'intervention relatifs à ces domaines impliquent pour le moins des projets de production ainsi que des projets d'innovation, de diversification et d'implantation d'industries prêts à être exécutés, de telle sorte que les investissements destinés à des équipements et à des constructions peuvent être opérés dans de brefs délais.

La Confédération met à disposition des moyens d'action pouvant être utilisés de manière échelonnée, en règle générale de façon subsidiaire et en étroite collaboration avec l'économie et les banques intéressées. C'est ainsi que, dans les régions dont l'économie est menacée, la Confédération peut accorder des cautionnements allant, dans le cas normal, jusqu'au deux tiers du coût total d'un projet et, conjointement avec la banque de l'entreprise bénéficiaire et le canton, accorder des contributions au service de l'intérêt représentant au total les 3/4 du taux commercial. Le canton doit, en l'occurrence,

s'engager à prendre à sa charge la moitié des pertes sur cautionnements.

Dans les régions de montagne, la possibilité existe, en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2), d'accorder des cautionnements à de petites et moyennes entreprises pour accroître le potentiel économique de ces régions, dont l'économie est en règle générale faible. Dans la partie A du présent message, il est proposé de modifier et de compléter ces mesures.

En raison du caractère dynamique d'un processus d'innovation, il est possible qu'il y ait des points de tangence entre les diverses mesures de promotion au cours des diverses phases de ce processus. C'est pourquoi il n'est pas exclu d'emblée que, dans l'aire de recoupement entre garantie contre les risques à l'innovation et l'aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (RS 951.93), une entreprise procédant à une innovation, à qui la garantie contre les risques à l'innovation a été accordée, fasse appel à des mesures cantonales de promotion au cours d'une phase ultérieure de l'exécution d'un projet d'innovation. En l'occurrence, dans un tel cas l'accompagnement du projet par un organe d'appui, prévu par la garantie contre les risques à l'innovation, doit continuer d'être assuré.

#### 143      Mesures cantonales d'encouragement

Les difficultés croissantes auxquelles se heurtent notamment la recherche de capitaux et la direction de l'entreprise ont renforcé les organisations cantonales intéressées (en particulier les chambres de commerce, les banques cantonales) dans leur conviction qu'il est nécessaire de développer diver-

ses solutions propres à faciliter aux petites et moyennes entreprises l'accès au capital-risque. C'est ainsi qu'ont été créées, principalement en Suisse romande, sur l'initiative des banques cantonales, des sociétés de financement de capital-risque. Si l'on excepte Genève, où des résultats encourageants ont été obtenus, les constatations faites jusqu'ici sont trop rares pour qu'il soit possible d'établir un bilan.

Un rapport de complémentarité existe manifestement entre ces efforts et la propositions de créer une garantie contre les risques à l'innovation, complémentarité que les milieux cantonaux intéressés se plaisent à souligner. Il va de soi que les institutions cantonales conserveront leur place dans le cadre de l'application des dispositions réglant la garantie contre les risques à l'innovation.

La création en plus grand nombre d'institutions cantonales de financement de l'innovation semi-publiques ou privées, qui prennent en charge également le suivi du projet, est désirable. Toutefois, en raison de leur champ d'action limité géographiquement, elles ne sauraient se substituer à une initiative qui s'étend à toute l'économie nationale. Le soutien accordé par la garantie contre les risques à l'innovation permet cependant aux sociétés de financement de capital-risque existantes et aux instituts bancaires cantonaux de s'engager encore plus fortement en faveur de projets d'innovation dans leur rayon d'activité. Dans la mesure où la fonction d'organe d'appui est assurée de manière satisfaisante par les institutions cantonales précitées, la Confédération pourrait à la longue se limiter à jouer le rôle d'assureur de second rang ou de réassureur. Le projet d'arrêté fédéral ne limite en rien la liberté d'action des instituts existants ni ne les concurrence. Les espaces économiques cantonaux sont pour le reste trop exigus pour permettre de répartir judicieusement les risques. Les milieux cantonaux intéressés sont aussi conscients des limites étroites imparties à leur champ d'action; en con-

séquence, une mesure d'aide conçue sur le plan suisse répond à l'attente de la plus grande partie des institutions de caractère cantonal.

15

### Encouragement de l'innovation à l'étranger

Depuis la fin des années soixante, on a pu constater dans tous les pays industrialisés un déplacement des interventions de politique économique: des mesures destinées à soutenir à bref terme la demande, on a passé à des mesures d'encouragement prises à moyen terme sur le plan de l'offre. De plus en plus les mesures d'encouragement adoptées le sont surtout en faveur de branches économiques d'avenir, d'entreprises à forte capacité d'innovation et de nouvelles technologies. La grande importance des petites et moyennes entreprises sur le plan de la création de nouveaux emplois et de l'introduction de nouvelles technologies a été généralement reconnue et les moyens d'intervention fréquemment axés sur ces entreprises. Dans la liste des moyens d'action de politique économique mis en oeuvre par la plupart des Etats industriels, on trouve notamment des mesures telles que primes d'innovation, subventions à la recherche, prêts à des taux d'intérêt favorables, renforcement des bases d'existence, programmes spéciaux pour l'application de nouvelles technologies, allocations pour le personnel de recherche, contributions à la construction de prototypes, garanties pour le capital destiné à des innovations, sociétés d'Etat pour le financement de capital-risque, etc. A ces mesures viennent s'ajouter de nombreux moyens d'intervention indirecte tels que transfert de technologie entre hautes écoles et entreprises industrielles, conditions d'amortissement favorables, services de consultation en matière d'innovation, recherche de l'Etat en matière de développement et recherche sous contrat.

La liste des moyens d'intervention dont dispose l'Etat pour sa politique d'innovation pourrait encore être allongée. En République fédérale d'Allemagne, plus de 100 mesures différentes ont par exemple été prises aux fins d'encourager les activités d'innovation de petites et moyennes entreprises. Exprimé en chiffres, le soutien à l'innovation accordé par le Gouvernement fédéral s'est élevé en 1982 à environ un milliard de DM. Les efforts entrepris en Grande-Bretagne et en France sont aussi nombreux et se situent également à ce niveau. A cela s'ajoutent les mesures d'interventions des Communautés européennes, en plein développement, qui sont complétées par une banque d'investissement.

En ce qui concerne les mesures qui visent à faciliter l'obtention de capital-risque pour l'innovation, il convient de distinguer entre deux catégories: d'une part, la prise en charge indirecte de garanties et, de l'autre, un financement direct des mesures par l'Etat grâce à des sociétés de financement créées à cet effet.

La prise en charge par l'Etat de garanties pour le financement d'innovation est surtout courante au Japon. De nombreuses sociétés de garantie se réassurent elles-mêmes auprès d'un organisme d'Etat, la "Small Business Credit Insurance Corporation" (Société d'assurance-crédit pour petites entreprises). Des crédits pour l'innovation, garantis par l'Etat, peuvent être mis à contribution par les entrepreneurs en France, aux Pays-Bas, en RFA et en Grande-Bretagne. En règle générale, il s'agit de crédits à long terme d'une durée allant jusqu'à 20 ans. Le montant garanti atteint en moyenne 80 pour cent du crédit nécessaire. Aux Etats-Unis, une organisation spéciale (Small Business Administration) a été créée; elle offre une aide financière aux petites et moyennes entreprises. Dans tous ces cas, on essaie de mettre à disposition du capital-risque là où il n'existe pas suffisamment de garanties pour que les

entreprises puissent recourir aux formes de financement classiques. Le degré d'intervention est maintenu à un niveau très bas, l'Etat se bornant à assumer la fonction de garant.

Les sociétés proprement dites de financement représentent un degré d'intervention plus élevé. En l'occurrence l'Etat s'engage non seulement sur le plan du financement, mais aussi dans les domaines de l'appréciation, du conseil en innovation, et de la mise en valeur d'innovations. Quant aux sociétés de participation, elles franchissent un pas de plus étant donné qu'elles participent directement à l'entreprise. Ces deux formes de sociétés sont très répandues en France, en Grande-Bretagne, en République fédérale d'Allemagne et en Autriche. Ces sociétés de financement d'Etat ont pour tâche de financer l'exécution de projets de technologie de pointe et, de la sorte, donner en matière d'innovation des impulsions dont bénéficie toute l'économie. Dans le cas de la participation à l'entreprise, la société de financement s'occupe de résoudre tous ses problèmes. Alors, ces sociétés d'Etat assument dans une mesure limitée le rôle de l'employeur.

Dans les Etats précités, on motive notamment l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'innovation en faisant valoir des arguments relevant de la politique de l'emploi. Il est cependant difficile de déterminer de manière concrète les effets de telles mesures sur le degré de l'emploi. Si l'on se fonde sur les données officielles relatives au succès des programmes d'encouragement, il faut admettre que les mesures de promotion de l'innovation ont permis d'obtenir de remarquables résultats en ce qui concerne la création de nouveaux postes de travail et l'amélioration de la compétitivité.

## 16 Conformité à notre ordre économique

Au cours de la procédure de consultation et dans le cadre de

la discussion publique relative à la garantie contre les risques à l'innovation, on s'est en particulier demandé si ce moyen d'intervention est bien conforme à l'économie de marché. Dans les réponses ayant donné un avis négatif, on a fait valoir des griefs mettant en doute l'existence de cette conformité. En premier lieu, on a objecté que, dans le cas d'une politique de l'Etat axée sur l'économie de marché, il aurait tout d'abord fallu déterminer s'il n'aurait pas été possible d'améliorer par des modifications apportées au cadre de l'ordre économique fixé par l'Etat les mécanismes d'incitation à innover de telle manière que la mesure proposée soit devenue superflue. En second lieu, on craint qu'en déchargeant l'entrepreneur d'une partie du risque qu'il doit supporter à la faveur d'une assurance d'Etat, on ne le dépouille de sa tâche essentielle. Cela doit inmanquablement conduire -précise-t-on - à une confusion entre le domaine de responsabilité de l'Etat et celui de l'économie. Or - ajoute-t-on -la nette distinction qu'il convient de faire en l'occurrence compte au nombre des principes fondamentaux de l'économie de marché.

Il importe de ne pas prendre à la légère ces objections. Nous sommes pleinement acquis à un ordre économique axé sur l'économie de marché. Cet ordre de choses représente non seulement un système économique efficace et équilibré, mais permet aussi de satisfaire les multiples besoins légitimes de l'homme beaucoup mieux que tout autre système économique. Dans les temps difficiles que connaît l'économie mondiale, il est précisément de la plus grande importance de maintenir et même de renforcer notre politique axée sur l'économie de marché. Cependant, en raison des exigences que pose l'époque actuelle, tout particulièrement sur le plan technologique, ainsi que de l'instabilité des conditions économiques mondiales, la politique économique ne saurait uniquement consister à s'en remettre aux seules forces d'autorégulation du marché. Il lui incombe au contraire de soutenir et de promouvoir subsidiairement et à titre d'appoint les efforts de l'économie. Dans ce sens, de bons ou de meil-

leurs - comme on le réclame aussi - conditions-cadres et mécanismes d'incitation ne suffisent pas à améliorer de manière sensible et dans un délai raisonnable la propension à innover. Pour atteindre cet objectif, il faut prendre des mesures ayant un caractère plus spécifique.

A l'instar d'exemples étrangers, la garantie contre les risques à l'innovation qui est prévue doit, à long terme, devenir financièrement autonome. C'est dire que l'on n'envisage nullement de recourir à un quelconque subventionnement de l'économie. Des dispositions tendant à réaliser des conditions satisfaisant au principe de l'autonomie financière ne s'opposent donc en rien à l'économie de marché et aux exigences de la concurrence.

De même, la limitation de l'octroi de la garantie contre les risques à l'innovation à des entreprises occupant moins de 500 personnes ne devrait pas avoir d'effets de distorsion sur la concurrence. En effet, ce sont les petites et moyennes entreprises qui ont le plus de peine à se procurer le capital-risque qui leur est nécessaire. A cet égard, elles sont défavorisées sur le plan de la concurrence. La limitation prévue contribue à réduire l'importance de ces désavantages. Il faut ajouter à ce propos que la plupart des mesures d'encouragement sont assorties de limitations sur le plan matériel et quant aux personnes. C'est dire que de tels critères de limitation ne constituent nullement un caractère exclusif de la garantie contre les risques à l'innovation.

Quant à la crainte mentionnée au début, selon laquelle la garantie contre les risques à l'innovation tendrait à effacer la limite entre le pouvoir de décision et la responsabilité en matière de décision, il convient de remarquer que la garantie est accordée sur proposition et qu'elle ne couvre qu'une partie des coûts du projet financé par des capitaux étrangers. L'entreprise, le bailleur de fonds et l'accompagnateur assu-

ment entièrement le risque pour les autres coûts du projet. Le risque n'est donc que partiellement supporté par la Confédération. Cela, d'ailleurs, uniquement dans les cas où l'entreprise n'est pas en mesure de réunir elle-même les fonds nécessaires à la réalisation d'une innovation, innovation qui ne pourrait donc voir le jour sans assurance-risque.

La charge imposée à l'entrepreneur exigeant qu'il fasse appel à un accompagnateur a été critiquée lors de la procédure de consultation comme mesure interventionniste. Lorsqu'un tiers assume une part importante des risques sans qu'il existe des sécurités bancaires, il est usuel que ce tiers se réserve un certain droit de participation. Selon notre proposition, la Confédération n'exerce elle-même pas de fonction d'accompagnement du projet. Elle se réserve d'exiger que l'exécution du projet soit suivie par un accompagnateur. On ne saurait donc parler en l'occurrence d'un élargissement de l'influence de l'Etat sur les décisions de l'entreprise. Le soin de choisir l'accompagnateur comme au reste le bailleur de fonds est laissé à l'entrepreneur.

17            Procédure de consultation

171          Généralités

Le 21 février 1983, le Département fédéral de l'économie publique a soumis aux gouvernements des cantons, aux partis politiques et aux organisations économiques intéressées un projet de loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises. L'intérêt qu'a suscité ce texte a été très vif; en effet plusieurs organisations qui n'avaient pas été consultées ont cependant exprimé leur avis.

Tout d'abord il y a lieu de constater que, dans la très grande majorité des avis exprimés, on a reconnu que le manque de capital-risque pose un grave problème. La constatation selon laquelle la capacité d'innover des petites et moyennes entreprises a une importance particulière pour l'économie publique d'un Etat fortement industrialisé, dont l'organisation est décentralisée, a également rencontré une très large approbation. Ainsi on ne conteste guère l'objectif qui est de fournir à l'économie une assistance pour lui permettre de s'adapter plus rapidement à de nouvelles technologies, cela en vue de maintenir sa compétitivité et de ménager le plein emploi. Numériquement, les avis positifs constituent la majorité, bien que l'on ait souvent exprimé le désir qu'on apporte des modifications au projet. En revanche, les auteurs d'un certain nombre de réponses considèrent que la garantie contre les risques à l'innovation ne constitue pas le moyen adéquat d'atteindre le but visé.

Les cantons se sont en majorité exprimés de façon positive bien que plusieurs d'entre eux aient formulé certaines réserves ou des propositions de modification. Quelques cantons demandent de limiter dans le temps l'application de la garantie contre les risques à l'innovation et d'appliquer tout d'abord ces mesures dans des régions de montagne.

Les avis exprimés par les partis divergent fortement, l'éventail des opinions allant de l'approbation sans réserve au rejet pur et simple. En sus de considération touchant la conformité à notre ordre politique et économique, des réserves ont été faites touchant la praticabilité des mesures proposées.

Les organisations de l'économie ont également émis des avis fort différents. Les groupements de salariés approuvent presque sans réserve le projet de loi. Quant aux associations

de faite des organisations d'employeurs, elles s'y opposent avec plus ou moins de véhémence. Elles font valoir qu'il ne serait pas admissible, pour des raisons inhérentes à notre régime politique et économique de séparer le pouvoir de décision de la responsabilité de la décision. En outre, chaque intervention de l'Etat dans le domaine de l'innovation constituerait aussi, estime-t-on, une intervention dans le libre jeu des forces du marché qui serait de nature à causer des distorsions des structures et de la concurrence. A titre de solution de rechange devant permettre de régler le problème du financement du capital-risque, on a proposé une amélioration des conditions générales dans lesquelles s'exerce l'activité économique par une réduction des charges fiscales, une intensification de la formation et du perfectionnement des connaissances à tous les niveaux, un accès facilité des entreprises à la recherche, un assouplissement des prescriptions réglant le placement des fonds de prévoyance et la création par l'économie privée d'une société de financement du capital-risque. Toutefois, il existe dans le camp des organisations d'employeurs d'importantes associations qui ne s'opposent pas d'emblée au projet de loi. Ces groupements voient le cas échéant dans un texte de dispositions modifié une voie praticable pour arriver à combler les lacunes existant dans le financement du capital-risque. Il faut en outre mentionner le fait que les associations patronales des diverses branches expriment des avis nettement plus positifs que les groupements de faite. Il semble que les associations à caractère plus technique ressentent plus durement le manque de capital-risque et le danger de laisser échapper des chances en matière d'innovation que les groupements de faite. Les autres avis exprimés sont en grande majorité favorables au projet.

Ce sont principalement les propositions de modification suivantes qui ont été présentées lors de la procédure de consultation.

#### Forme juridique

La réserve la plus importante concerne la forme juridique du texte à adopter. Partant du fait que l'on foule un terrain jusqu'ici inexploré en légiférant sur l'assurance capital-risque, le Parti démocrate-chrétien, l'Association des banquiers, divers cantons et deux organisations spécialisées proposent de renoncer à la forme d'une loi fédérale pour adopter celle d'un arrêté fédéral de dix ans. Ainsi, le texte exprimerait non seulement le caractère expérimental de la mesure, mais aussi le fait qu'il s'agit bien d'une intervention devant permettre de surmonter des difficultés temporaires à une époque d'évolution des structures et non d'une institution durable.

#### Situation de l'accompagnateur

L'obligation de recourir à un accompagnateur a suscité des réserves dans de nombreux avis. C'est ainsi que plusieurs associations patronales s'opposent notamment à l'institution d'un conseil en innovation imposé d'office, qui exercerait une sorte de cogestion et de l'appréciation duquel le sort réservé à un projet d'innovation pourrait, le cas échéant, dépendre dans une très large mesure. On demande pour le moins qu'on tienne compte de manière équitable, lors de la conclusion des contrats avec les conseils en innovation, des conditions fort différentes selon les cas.

#### Etendue de la garantie

La limite maximale prévue en pour-cent dans le projet de loi

est considérée comme trop élevée par les auteurs de divers avis exprimés. Le taux choisi limiterait la responsabilité de l'entrepreneur dans une trop forte mesure et favoriserait le dépôt de demandes à caractère spéculatif.

#### Autonomie financière de la garantie

Dans de nombreux avis, on met l'accent sur l'importance du principe de l'autonomie financière de la garantie contre les risques à l'innovation. On estime que l'obligation de respecter ce principe serait de nature à neutraliser les arguments opposés se référant à notre ordre politique et économique invoqués contre le projet.

A titre de mesure permettant de résoudre dans les conditions actuelles le problème du financement du capital-risque, nous proposons la création d'une garantie contre les risques à l'innovation. Celle-ci doit assurer aux entreprises en quête de crédits une partie des capitaux étrangers dont elles ont besoin pour réaliser des projets d'innovation de caractère hautement technologique. En contrepartie de cette assurance, l'entreprise qui innove doit, en cas de succès, verser une prime de risque.

Lors de l'élaboration du projet de garantie contre les risques à l'innovation, nous nous sommes laissés guider par le principe voulant qu'on recoure dans toute la mesure du possible aux institutions existantes qui ont fait leurs preuves et disposent d'une expérience dans ce domaine. Le but était de trouver une solution qui s'intègre aussi harmonieusement que possible dans notre système axé sur l'économie de marché et corresponde à la taille de nos entreprises où prédominent les petites et moyennes exploitations. La garantie contre les risques à l'innovation qui est proposée se fonde comme la garantie contre les risques à l'exportation sur le principe de l'assurance et vise à l'autonomie financière du fonds de garantie.

Un caractère essentiel de la proposition que nous vous présentons est de ne permettre de garantir un crédit d'innovation que si la collaboration d'un organe d'appui (accompagnateur) est assurée durant toute l'exécution du projet. C'est intentionnellement que l'on a laissé au bailleur de fonds la possibilité d'exercer la fonction d'accompagnateur s'il dispose des

connaissances spéciales indispensables. Concurrément avec la charge exigeant que le crédit d'innovation ne soit garanti que jusqu'à un montant maximum fixé en pour-cent des coûts de réalisation du projet - dans ce cas également à l'instar de la garantie contre les risques à l'exportation - l'obligation de recourir à un accompagnateur constitue un élément de sécurité permettant d'empêcher que la Confédération n'ait à supporter des risques qui vont causer des pertes prévisibles. Quant à l'organe chargé de décider sur l'octroi de la garantie, il sera assisté d'une commission consultative.

Certains milieux d'employeurs ont exprimé la crainte que l'accompagnateur dont le concours est exigé ne porte trop fortement atteinte à la nature de la fonction d'employeur. On peut répondre à cette critique en précisant que le choix de l'accompagnateur est en premier lieu l'affaire de l'entrepreneur. Il incombe à celui-ci de choisir un accompagnateur dont les connaissances et les capacités complètent aussi largement que possible son savoir-faire. La commission consultative prévue ne procède pas elle-même au choix de l'accompagnateur, mais peut refuser ce choix si la personne désignée ne paraît pas avoir les capacités requises.

Lorsque l'exécution du projet d'innovation financée à l'aide d'un crédit garanti aboutit à un succès, il y a lieu de verser au bailleur de fonds et au garant, à savoir la Confédération, une prime de risque calculée sur le produit retiré de l'innovation. En lieu et place du remboursement du crédit, le bailleur de fonds et le bénéficiaire du crédit peuvent convenir d'une transformation du crédit en la forme d'une participation à l'entreprise. En cas d'insuccès, la Confédération assume au contraire le remboursement du crédit jusqu'à concurrence du montant garanti. Le bailleur de fonds, l'entrepreneur et, le cas échéant, l'accompagnateur se partagent le reste de la perte.

Les résultats donnés par la procédure de consultation justifient l'intention d'en rester en principe à la conception de la garantie contre les risques à l'innovation. Le projet remanié se distingue sur les points suivants de celui qui avait été soumis à la procédure de consultation:

- La forme juridique d'un arrêté fédéral de portée générale - limité à dix ans - a été choisie au lieu de celle de la loi. Ce mode de procéder a pour conséquence qu'il faudra, à l'échéance des dix ans, décider s'il y a lieu de proroger ces dispositions. Une telle décision pourra alors être prise en pleine connaissance des constatations faites et d'après la situation économique.
- Compte a été pleinement tenu du désir de voir définir de manière plus précise la tâche de l'accompagnateur.
- Les suggestions tendant à ne garantir en règle générale que jusqu'à concurrence de 50 pour cent les coûts de réalisation des projets financés par des capitaux étrangers et au maximum que jusqu'à 80 pour cent et non plus 85 pour cent de ces coûts ont également été reprises dans le projet d'arrêt. En outre, on s'en est aussi tenu à la proposition tendant à aménager la garantie dans le temps et quant à son importance.
- Pour donner suite à une suggestion faite au cours de la procédure de consultation, nous avons introduit dans le projet un nouvel article qui doit permettre d'éviter qu'on abuse de la commission à titre d'organe gratuit d'examen de projets.

- Dans l'article 9, 4e alinéa, on a prescrit à titre de précaution supplémentaire, qu'en cas de renonciation prématurée à la garantie, l'obligation de verser la part requise de la prime subsiste.
- L'adoption de la forme de l'arrêté fédéral de portée générale ayant une validité limitée à dix ans exige qu'on renonce à la solution de la création d'un fonds, cette forme-ci ne pouvant s'harmoniser qu'avec une loi dont la validité n'est pas limitée. A titre de remplacement, une disposition réglant le financement des mesures prévues a été insérée à l'article 13.
- Les nombreux desiderata touchant une représentation aux sein de la commission n'ont pas pu être pris en considération. Nous sommes de l'avis qu'il doit s'agir d'une commission d'experts au sein de laquelle il n'appartient pas en premier lieu à des représentants de groupements économiques et d'intérêts de siéger.

En apportant ces modifications, nous avons tenu compte des principales objections faites au cours de la procédure de consultation. Ainsi, nous avons pris en considération les remarques des auteurs d'avis qui, tout en approuvant en principe le projet, subordonnaient leur approbation à l'exigence d'un remaniement du texte sur certains points. La condition posée par un parti gouvernemental ainsi que par plusieurs cantons et groupements qui demandaient de limiter dans le temps la validité du texte à adopter, est remplie. Pour le reste, le texte du projet a été rédigé de manière plus concise, ce qui doit en faciliter la compréhension.

Article premier

Les petites et moyennes entreprises ont un grand potentiel d'innovation. Or ce sont précisément elles qui connaissent les difficultés de financement les plus marquées. Elles sont défavorisées tant sur le plan de l'accès à la bourse qu'en ce qui concerne les modes de financement non classiques. C'est pourquoi la garantie doit profiter à des entreprises de cette taille. La limitation prévue doit aussi mettre en évidence le fait que la garantie contre les risques à l'innovation ne doit pas être utilisée pour la réalisation de projets de macrotechnologie. Outre de nouveaux produits et procédés, on comprend également dans l'embouragement les prestations de services. Cela s'explique surtout en raison du développement rapide de l'informatique. Il en résulte que les prestations d'ingénierie de toutes sortes sont souvent celles qui exigent le plus d'innovations. Or celles-ci ne sont qu'exceptionnellement reconnues comme sûretés au sens bancaire du terme.

L'innovation est définie dans cet article comme création ou amélioration de produits, procédés ou services. Elle ne doit pas se limiter à l'amélioration du fonctionnement interne de l'entreprise, mais, bien au contraire, elle doit conduire à des nouveaux produits ou services commercialisables. Le but visé par la garantie est de conserver des postes de travail existants et d'en créer de nouveaux, de manière à assurer le maintien de la croissance, l'amélioration des structures et le renforcement de la compétitivité de notre économie.

Article 2

Le 1<sup>er</sup> alinéa définit le champ d'application de la garantie

contre les risques à l'innovation. La lettre a en restreint l'application à de nouveaux domaines de la technologie. On précise ainsi que ce nouveau moyen d'intervention ne doit pas servir à maintenir des structures. Le développement technologique étant en constante évolution, le champ d'application de l'arrêté est limité aux technologies de pointe. La lettre b définit la notion de petite et moyennes entreprises en précisant le nombre des salariés occupés. La lettre c prescrit que les entreprises doivent être inscrites au Registre du commerce. L'inscription à ce registre doit exclure la possibilité que des entreprises qui ne sont pas obligées de tenir une comptabilité au sens de la loi puissent obtenir la garantie.

Dans le cas de sociétés filiales, on se fonde sur le total des personnes occupées dans le groupe d'entreprises (2<sup>e</sup> al.). La limite numérique prévue permet de prendre en considération des entreprises qui disposent d'une équipe de collaborateurs spécialisés dans la recherche et le développement et qui disposent simultanément d'une expérience dans les domaines de la production et du marketing pour des offres complexes de prestations. L'expérience montre que les maisons de cet ordre de grandeur se prêtent mieux que des grandes entreprises à mener avec le concours d'inventeurs ou de petites entreprises de développement - par exemple des bureaux d'ingénieurs - l'exécution d'innovations jusqu'au stade où les résultats peuvent être mis sur le marché. Les filiales d'entreprises étrangères en Suisse sont mises sur le même pied que les entreprises suisses.

Le 3<sup>e</sup> alinéa permet de faire des exceptions lorsqu'une innovation ne peut, pour des raisons ressortissant à la technique ou à l'économie d'entreprise, être réalisée que par un établissement occupant plus de 500 personnes ou uniquement avec sa coopération. S'en tenir à une limite trop stricte pourrait avoir pour conséquence qu'un inventeur ne pourrait réaliser une innovation qu'en s'adressant à une entreprise domiciliée à l'étranger.

### Article 3

En raison de la modicité des moyens financiers à disposition, il faut poser des exigences sévères quant au niveau atteint par les projets sur le plan de l'invention. La lettre b vise à améliorer les chances de succès et à réduire l'importance des risques. Il n'est pas possible de fixer de manière générale l'intensité que doit avoir l'activité de l'accompagnateur. Ce degré d'intensité doit plutôt être déterminé dans chaque cas selon le degré de maturité d'une innovation et selon les connaissances ou l'expérience de la maison ou de la personne qui innove. Pour assurer des rapports aussi favorables que possible entre l'entreprise et l'accompagnateur, il importe d'accorder à la première le plus de liberté possible dans le choix de l'accompagnateur ou de la maison assumant les fonctions d'accompagnement. La Confédération doit toutefois avoir la possibilité de refuser d'accepter le choix d'accompagnateurs qui lui paraîtraient incompetents. Il n'est pas prévu que des organes de la Confédération accompagnent l'exécution de projets.

La lettre c doit permettre d'obtenir qu'en cas de succès, des effets positifs s'exercent sur le marché du travail suisse. On ne devrait encourager que des innovations dont on peut attendre qu'une partie au moins de la production qui en résulte soit exécutée en Suisse. La plupart des industries suisses dépendant des livraisons de sous-traitants domiciliés à l'étranger, il ne serait pas réaliste d'exiger que la production soit entièrement assurée en Suisse. C'est la raison pour laquelle il ne faudrait pas exclure les ventes de licences, cela d'autant qu'elles améliorent le rendement de notre économie. Précisément pour les petites et moyennes entreprises, il peut être souvent opportun d'essayer de pénétrer des marchés éloignés ou peu connus à l'aide de bénéficiaires de licences. Cela permet d'assurer aux entreprises ayant innové d'être présentes sur certains marchés sans avoir à supporter, après avoir surmon-

té les risques que comporte le développement technique, les charges qu'imposeraient une politique d'expansion ne correspondant pas aux fonds propres dont elles disposent.

La lettre d établit le principe de la subsidiarité de la garantie contre les risques à l'innovation. L'octroi de celle-ci doit se limiter à des projets dont l'exécution ne peut être assurée dans le cadre de modes de financement classiques. Le critère de délimitation utilisé est avant tout la nécessité de s'assurer le concours d'un accompagnateur dont le champ d'activité dépasse le champ de la surveillance qui s'exerce d'ordinaire sur l'utilisation des crédits accordés. Des représentants des banques ont déclaré à plusieurs reprises que celles-ci ne seraient pas en mesure d'exercer la fonction d'un accompagnateur dont l'activité s'étendrait par exemple à des questions touchant l'organisation de la production, des procédés industriels ou la technique de fabrication.

La lettre e doit permettre d'obliger ceux qui demandent à être mis au bénéfice de la garantie de motiver la demande de crédit à garantir par rapport au projet et à délimiter autant que possible l'utilisation du crédit. En effet, il importe de préciser que le crédit est accordé par rapport au projet et non à raison de l'entreprise. Inversement, l'entrepreneur ne doit pas accorder de droits de contrôle sur l'ensemble de son entreprise.

Le 2<sup>e</sup> alinéa donne au Conseil fédéral la compétence et le mandat de définir les pièces qui doivent être jointes à toute demande de garantie. La commission consultative ne devra pas entrer en matière sur des projets qui ne sont pas accompagnés d'une documentation suffisante.

#### Article 4

Les charges doivent être fixées dans chaque cas de la manière qui convient. Les dispositions que contient le présent article fournissent la base juridique nécessaire. Même des idées d'innovation fort valables en soi peuvent aboutir à un insuccès faute des conditions propres à assurer leur réalisation. Des constatations faites tant en Suisse qu'à l'étranger ont montré que seule la conjonction de deux catégories de précautions est de nature à permettre de compter en quelque sorte sur la possibilité d'arriver à une autonomie financière. D'une part, il s'agit de procéder à des recherches préliminaires soigneusement exécutées et, de l'autre, de disposer du concours spécifique prêté tout au long de l'exécution du projet par un accompagnateur, du moins dans la mesure où le processus d'innovation bénéficie de la garantie. Cela est d'autant plus nécessaire que l'exécution du projet dure plus longtemps. Selon le degré des difficultés, en partie imprévisibles, qui se présenteraient, les accompagnateurs peuvent être appelés en cas de nécessité à assumer aussi des fonctions de cogestion. Alors que les recherches préliminaires doivent être exécutées avant que la décision sur l'octroi de la garantie soit prise, l'activité des accompagnateurs s'exerce principalement au cours de la phase ultérieure à l'octroi de la garantie. Le concours nécessaire doit donc être assuré par la fixation de charges correspondantes. Il s'agit en particulier de la charge exigeant qu'un contrat soit conclu avec l'accompagnateur (let. a). Il ne faut pas exclure d'emblée un changement d'accompagnateur. En pareil cas, l'entreprise qui innove doit toutefois être tenue de conclure, au moment de la résolution du contrat, un contrat avec un nouvel accompagnateur devant également être agréé par la Confédération.

La lettre b définit l'utilisation des crédits garantis. Il importe d'exprimer clairement que les fonds ne doivent être

utilisées que pour exécuter les travaux d'exécution décrits et pour atteindre le but visé, et non pour assurer d'autres activités de l'entreprise. S'il apparaît que le but recherché ne peut être atteint qu'au prix d'importantes modifications du projet, il est nécessaire de requérir l'assentiment de la Confédération. Pour sa part, celle-ci doit aussi avoir la possibilité de mettre à nouveau en regard les chances de succès et les risques (let. c).

Dans le cas de projets d'innovation, il n'est guère possible de prévoir tous les risques qui peuvent se présenter. Il est possible qu'à mesure que les travaux progressent, un produit concurrent puisse être mis plus tôt sur le marché. Si, au cours du déroulement des travaux, on constate qu'il n'est plus possible de tenir le programme des travaux convenu et que le but initialement fixé ne peut être atteint ou, dans le cas extrême, qu'il est impossible de réaliser le projet, on ne saurait en principe, exiger de l'entreprise qu'elle renonce complètement à l'exécution du projet. Il est aussi concevable que seuls l'accompagnateur et la commission estiment irréalisable le projet mais que l'entreprise continue de croire à la possibilité de mener son exécution à bien. Dans ce cas, on ne saurait contraindre l'entreprise à suspendre ses travaux; mais celle-ci doit, en pareil cas, renoncer à la participation de la Confédération et poursuivre à ses propres risques l'exécution du projet (let. d). L'article 9, 3<sup>e</sup> alinéa, prévoit qu'il y a lieu de verser à la Confédération, sur les produits éventuels de réalisation du projet, une prime de risque proportionnelle à la part du crédit garanti qui a déjà été utilisée. Dans la pratique, il s'est révélé opportun de prévoir certains points touchant l'examen de l'état de "santé" de la réalisation du projet à des stades ou à des périodes auxquels tous les participants doivent se prononcer sur la poursuite de l'exécution.

## Article 5

Pour tenir compte des résultats de la procédure de consultation, il apparaît nécessaire de préciser déjà dans l'arrêté fédéral les exigences posées à l'accompagnateur, ainsi que ses obligations. Le 1<sup>er</sup> alinéa prescrit que l'accompagnateur doit être indépendant de l'entreprise, tant sur le plan juridique qu'économique. Cette indépendance doit être assurée aux fins d'empêcher que l'entreprise et l'accompagnateur ne présentent ou n'exécutent en commun des projets inadéquats au détriment des intérêts de la Confédération. Il va de soi que l'accompagnateur doit avoir les connaissances spéciales voulues. Il n'est pas seulement le mandataire de la Confédération, mais il lui incombe en premier lieu la tâche de contribuer à réaliser avec succès le projet bénéficiant de la garantie. Le 2<sup>e</sup> alinéa règle les responsabilités de l'accompagnateur envers la Confédération. Ces dispositions visent aussi à ce que n'importe qui ne puisse s'improviser accompagnateur.

Le présent article n'exclut pas la possibilité que la fonction d'accompagnateur puisse être également assumée par le bailleur de fonds, à condition qu'il ait les connaissances spéciales nécessaires.

## Article 6

Pour assurer une répartition adéquate des risques, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de fixer le montant maximum général d'octroi de la garantie par la voie de l'ordonnance. La faculté d'accroître ultérieurement ce montant en cas de modification judiciaire d'un projet doit éviter qu'il faille abandonner l'exécution d'un projet particulièrement prometteur pour la simple raison qu'on dépasse le montant maximum fixé pour la garantie. Pareille faculté d'étendre la garantie est

également dans l'intérêt de la Confédération (1<sup>er</sup> al.). Cela ne devrait cependant être que l'exception.

L'engagement financier de la Confédération qui est prévu est limité à 100 millions de francs en tout. Pour répartir les risques aussi largement que possible entre l'entreprise, la Confédération et le bailleur de fonds, il sera normalement indiqué d'accorder une garantie couvrant jusqu'à 50 pour cent des coûts de la réalisation du projet financés par des capitaux étrangers. Il est cependant exclu que la Confédération cautionne l'ensemble de ces coûts qui comprennent notamment les frais d'analyse du marché, les études de faisabilité et les coûts du développement de prototypes.

Plus la part de capital propre s'accroît, plus il convient, en règle générale de fixer une prime de risque d'un taux plus élevé. Dans certains cas exceptionnels, il faut cependant pouvoir s'écarter de cette règle. On pense par exemple aux premières phases de l'exécution d'un projet ou à des dépassement de coûts ultérieurs. Mettre sur le même pied les risques de pertes que pourrait courir l'accompagnateur et ceux que court l'entrepreneur sur son capital propre peut également exercer sur le bailleur de fonds une incitation positive pour l'octroi de crédit. Lorsqu'il y a plusieurs bailleurs de fonds, la garantie devra se répartir entre eux proportionnellement à leurs mises de fonds. Le 2<sup>e</sup> alinéa demande en outre de porter en compte, en fixant le taux de la garantie, les contributions fédérales versées en vertu d'autres dispositions.

Le 3<sup>e</sup> alinéa prévoit notamment que les intérêts peuvent être inclus dans la garantie en sus du montant du crédit. Cela peut en particulier être nécessaire lorsque les bénéficiaires de la garantie ne disposent que d'une faible base financière propre. Mais il ne faudrait pas faire automatiquement usage de cette possibilité dans chaque cas. Il est également dans l'intérêt du bénéficiaire de la garantie d'utiliser à fond ses propres

possibilités de financement. Plus ses propres prestations sont faibles, plus la prime de risque exigée par la Confédération et la participation au produit des droits de licence sont élevées.

La pratique consistant à exécuter par étapes un projet ainsi que la nécessité de procéder périodiquement à des contrôles exigent que les garanties soient aménagées dans le temps et quant à leur étendue (4<sup>e</sup> al.).

#### Article 7

Pour accroître la propension à innover, la part garantie d'un crédit destiné à favoriser l'exécution d'un projet ne doit être remboursée que lorsque l'innovation permet de réaliser un chiffre d'affaires, des produits de licences ou d'autres recettes tirées de l'exécution du projet. Cette réglementation vise à empêcher que d'autres activités de l'entreprise soient mises en péril par la réalisation avortée d'un projet. Il est relativement facile de vérifier si une entreprise réalise des gains sans droit de regard s'étendant à toutes les activités de l'entreprise. La satisfaction des besoins du marché ou le dépôt d'un brevet par une entreprise concurrente constituent des exemples de motifs non imputables à l'entreprise et qui conduisent à l'exécution de la promesse de garantie.

La prescription que contient le 2<sup>e</sup> alinéa doit empêcher que le bénéficiaire de la garantie puisse retirer profit de la violation de charges qu'il est tenu d'assumer. Citons à titre d'exemple le fait de destiner le crédit à un autre usage que celui dont il est convenu.

Selon le 3<sup>e</sup> alinéa, les créances pour lesquelles la Confédération a opéré des paiements au titre de la garantie sont transférées en son nom. Cela vaut aussi pour les droits accessoires tels que droits sur un brevet qui pourraient exister. La Confédération peut en user à ses propres fins, par exemple dans ses

établissements en régie, ou charger des tiers d'exercer ces droits.

#### Article 8

Le requérant ne doit pas supporter les frais que cause l'examen de la demande par la commission. En revanche, les frais résultant de l'établissement d'avis par des experts extérieurs sont mis à sa charge. Selon le 3e alinéa, ces frais sont reconnus comme élément des coûts de réalisation du projet.

La disposition que contient le 2e alinéa doit empêcher que l'on abuse de la commission en obtenant qu'elle examine gratuitement la qualité de projets d'innovation. En vertu du 1er alinéa, lettre b, la Confédération prend à sa charge les frais d'expertise causés par l'examen de projets refusés, cela pour éviter que des propositions favorablement appréciées ne soient grevées de coûts par le biais de la fixation de la prime de risque ne se rapportant pas à leur propre projet.

#### Article 9

Le 1er alinéa vise à procurer à la Confédération, sur les produits d'innovations réalisées avec succès, des recettes permettant de compenser les pertes subies. Des primes calculées sur le chiffre d'affaires réalisé, comme le prévoit la lettre a, sont usuellement perçues dans le cas du financement privé d'innovations. La participation au chiffre d'affaires est due aussi longtemps que la prime de risque n'a pas été réglée. Cette prime est fixée en pour cent du chiffre d'affaires obtenu et limitée à un montant maximal.

La limitation prévue ne doit pas, toutefois, s'appliquer à la participation de la Confédération au produit des droits de licence (let. b). La participation à ces recettes doit être

assurée aussi longtemps que les droits de licence fournissent un produit. Lors de la vente de licences, l'effet qui en résulte sur le degré de l'emploi dans les entreprises qui innovent est général minime. A titre de compensation pour le moindre effet exercé sur le marché du travail, la Confédération doit pour le moins participer au produit des affaires réalisées sur les droits de licence.

Des exemples intéressant la Suisse ou l'étranger montrent au demeurant qu'à défaut d'une participation provenant du produit des droits de licence, qui n'est pas limitée dans le temps ni plafonnée quant au montant, la prime de risque devrait être fixée à un niveau nettement supérieur. Selon les circonstances, elle devrait même atteindre un niveau qui empêcherait presque, dans nombre de cas, la formation d'un capital propre.

Les cas dans lesquels un projet entraîne directement un volume d'affaires et où des marchés non prospectés par l'entreprise sont gagnés grâce à des cessions de licences sont sans aucun doute la règle. Fréquemment, on vend toutefois aussi des parties de projets ou même des projets tout entiers. Ce genre de ventes ne saurait cependant être assimilé à un volume d'affaires réalisé par la commercialisation de sorte qu'en pareil cas, il faut prévoir un autre taux pour les primes de risque (let. c).

Les critères s'appliquant à la fixation des primes sont énumérés au 2<sup>e</sup> alinéa. Pour tenir compte des craintes exprimées quant à la fixation de taux exagérément élevés, il est prévu que la Confédération prenne à sa charge les frais d'examen des demandes rejetées. A long terme, le but consistant à viser à l'autonomie financière devra permettre de couvrir les garanties accordées avec le produit des primes de risques. La lettre a n'exclut pas qu'une entreprise paie la prime de risque dès le début de l'exécution d'un projet. Il convient d'en tenir compte pour la fixation du taux de la

prime. Plus l'entrepreneur ou le bailleur de fonds assument eux-mêmes de risques, plus bas doit être le taux de la prime. Cela sera également le cas lorsque l'entrepreneur ou le bailleur de fonds sont disposés, par exemple, à assumer une part croissante des risques au cours des dernières phases de la réalisation d'un projet. Le 3<sup>e</sup> alinéa règle le cas dans lequel le crédit garanti n'est pas complètement mis à contribution.

Un projet d'innovation peut toutefois aussi en arriver à un stade d'exécution auquel l'employeur peut avoir davantage d'intérêt à se libérer du crédit garanti et à assurer le financement au moyen de fonds propres ou en recourant à d'autres possibilités. Il importe d'être assuré qu'une renonciation prématurée à la garantie ou le remboursement du crédit ne libère pas le bénéficiaire de la garantie de payer la prime de risque ou la partie restant à verser. Le 4<sup>e</sup> alinéa vise précisément à assurer la protection nécessaire en l'occurrence.

#### Article 10

Il ne suffit pas que la Confédération reçoive uniquement les informations indispensables à l'examen du projet. Il faut aussi qu'elle soit périodiquement renseignée tout au long de l'exécution de celui-ci afin qu'elle puisse sauvegarder ses intérêts. La lettre b exige qu'on fasse rapport non seulement sur le chiffre d'affaires et le produit des droits de licence, mais également sur les recettes provenant d'autres formes de mise en valeur des résultats obtenus. Cette obligation de faire rapport doit exister jusqu'à ce que toutes les obligations envers la Confédération aient été remplies.

#### Article 11

Les affaires relatives à la garantie contre les risques à l'innovation doivent, à l'instar de la garantie contre les

risques à l'exportation et de la commission pour l'encouragement des recherches scientifiques, être assumées par une commission consultative fonctionnant selon le système dit "de milice", composée de spécialistes provenant des milieux de l'économie, de la science et de l'administration et dotée d'un secrétariat (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> al.) Dans le domaine financier, cette commission ne doit pas cependant avoir la faculté d'engager elle-même la Confédération. Il importe que cette attribution soit réservée à l'unité administrative compétente (3<sup>e</sup> al.). Une telle délimitation des attributions existe déjà dans le cas de la garantie contre les risques à l'exportation et de l'encouragement des recherches scientifiques à motivation économique. Il n'en est pas résulté de retards appréciables dans le cours de l'exécution des projets car les milieux qui s'en occupent dans le cadre du système "de milice" ont déjà traité les projets jusqu'au moment où une décision peut être prise sur leur exécution et ont déjà élucidé toutes les questions de détail à régler en l'occurrence.

L'obligation de respecter le secret professionnel envers des tiers qu'a l'accompagnateur du projet est réglée dans le contrat qui le lie à l'entreprise selon les dispositions du code des obligations. Quant aux fonctionnaires, il sont tenus au secret en vertu de l'article 27 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10).

#### Article 12

Cette disposition se limite à prescrire l'essentiel. Le Conseil fédéral réglera les modalités d'application. Il pourra en l'occurrence choisir entre la solution de la décision ou la voie du contrat (1<sup>er</sup> al.).

Nous avons renoncé à insérer dans cet article des dispositions spéciales régissant la protection juridique. A vrai dire, on a envisagé la création d'une commission spéciale de recours

qui pourrait statuer sur les différends résultant non seulement des rapports en matière de garantie, mais aussi des relations entre accompagnateur et entrepreneur ainsi qu'entre entrepreneur et bailleur de fonds. Une telle institution aurait toutefois constitué une trop forte atteinte aux principes sur lesquels se fonde la protection juridique. C'est pourquoi le 2<sup>e</sup> alinéa se borne à mentionner la protection juridique en rapport avec la garantie. Cette protection doit être réglée par les dispositions générales de la procédure administrative fédérale que contiennent la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) et la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021). Les différends résultant des autres conditions juridiques mentionnées sont soumis à la juridiction des tribunaux civils.

### Article 13

Le 1<sup>er</sup> alinéa constitue la base juridique sur laquelle doit se fonder l'arrêté ouvrant un crédit (arrêté fédéral réglant le financement de la garantie contre les risques à l'innovation), qui limitera les possibilités qu'aura la Confédération de s'engager financièrement. Les pertes maximales que pourra assumer la Confédération seront limitées à 100 millions de francs pour toute la durée de validité de l'arrêté fédéral. Les premières garanties accordées seront déjà éteintes après la durée de dix ans. De nouvelles garanties pourront être accordées jusqu'à concurrence des montants libérés (2<sup>e</sup> al.).

Comme c'est le cas pour les autres garanties de la Confédération, les effets financiers à long terme de ces mesures doivent ressortir du compte d'Etat. C'est la raison pour laquelle le 3<sup>e</sup> alinéa prévoit que les paiements de prime et les autres recettes provenant de la garantie seront versées à une provision. Les obligations résultant de l'exécution de promesses de garantie devront être assumées en premier lieu par des prélève-

ments sur cette provision. En outre, les dépenses prévues à l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, doivent également être couvertes par la provision. Dans le cas où les prélèvements nécessaires seraient plus élevés que les provisions disponibles, la couverture de la perte serait assurée par les ressources générales de la Confédération. Au moins durant la période initiale pendant laquelle il faut s'attendre à des pertes, les excédents de paiements devront également être reportés à nouveau à titre de dépenses à amortir dans la mesure où l'on peut partir de l'idée qu'il sera possible de couvrir ces dépenses au moyen des recettes spécifiques.

3

### Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31

### Conséquences financières pour la Confédération

L'institution de la garantie contre les risques à l'innovation accroîtra de 100 millions de francs les obligations financières de la Confédération. La plus grande partie de ce montant sera utilisée aux fins de faire face à d'éventuelles obligations. Les dépenses annuelles qui résulteront d'obligations devant être assumées au titre de la garantie ainsi que des frais causés par l'examen des demandes ne sauraient être déterminées de manière quelque peu exacte. Certaines recettes provenant des primes devraient compenser du moins en partie ces dépenses; sur ce point encore, il n'est pas possible d'indiquer des montants précis aux fins de compléter la planification financière établie pour les années 1984 à 1986.

Comme il s'agit toutefois d'une mesure visant à aider l'économie à surmonter des difficultés temporaires et à faciliter l'exécution de processus d'adaptation, il conviendrait de mettre à disposition des moyens financiers en dehors des dépenses prévues dans le cadre de la planification financière.

Les cantons et les communes n'auront pas à supporter des charges financières au titre de la garantie.

Les effets sur l'état du personnel seront maintenus dans des limites étroites. Toutefois, les travaux de secrétariat de la commission et l'application de la garantie entraîneront des charges supplémentaires pour l'Office fédéral des questions conjoncturelles. Selon la proposition du Groupe d'experts "Capital-risque", le secrétariat de la commission devra aussi assumer la fonction d'un service de "clearing", c'est-à-dire assurer l'échange d'informations entre bailleurs de fonds, accompagnateurs du projet, ingénieurs-conseils, conseillers en matière de brevet et entreprises. En ce qui concerne l'estimation des services supplémentaires indispensables, on peut se fonder sur les constatations faites en ce qui concerne la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique. Il faut cependant admettre que les dépenses administratives causées par la perception des primes de risque seront plutôt supérieures à celles qui résultent de formes d'encouragement reposant sur des prestations à fonds perdu. En outre, il n'est guère possible de déterminer d'emblée les besoins de personnel, d'autant moins que le nombre des projets présentés ira probablement en s'accroissant. Pour maîtriser le surplus de charges auquel il faudra faire face, on devrait au début disposer de deux places et demie supplémentaires qu'on attribuerait à l'Office fédéral des questions conjoncturelles en procédant à des transferts au sein de l'administration générale.

Le projet n'est pas expressément compris dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale. Nous avons cependant mis en évidence dans notre rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 (FF 1981 III 635, 2<sup>e</sup> Partie, ch. 323) l'importance de la faculté de l'économie suisse de s'adapter à l'évolution des conditions. Les mesures proposées dans le présent message concordent donc avec les objectifs exposés dans les Grandes lignes en ce qui concerne la politique à suivre sur le plan des structures économiques.

Le projet d'arrêté fédéral se fonde sur les articles 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 31quinquies, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution.

En vertu de l'article 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, la Confédération peut prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. La garantie contre les risques à l'innovation est un moyen d'encouragement. Celui-ci ne doit être utilisé que dans des domaines à technologie de pointe. Ainsi le champ d'application est strictement délimité. Appliquer l'encouragement à l'ensemble des entreprises de toutes les branches économiques ne serait pas compatible avec la disposition constitutionnelle. Celle-ci exige que l'encouragement se limite à certaines branches ou professions. Les domaines à technologie de pointe ne constituent pas à vrai dire une branche économique au sens classique du terme. Mais le recours à cette nouvelle catégorie est devenu usuel depuis quelques années sur le plan international. En s'y référant, on satisfait dans une mesure suffisante à la limitation exigée par la disposition précé-

tée. On peut établir une parallèle avec l'économie d'exportation, qui doit également être comprise comme une seule branche économique (message concernant la loi sur la garantie contre les risques à l'exportation; FF 1958 I 1021). L'économie d'exportation comprend toute entreprise qui exporte à quelque branche économique au sens étroit du terme qu'elle appartienne (industrie des machines, industrie horlogère, industrie textile, etc.). Le trait commun est alors l'activité d'exportation. Dans le cas qui nous occupe, c'est le recours à une technologie de pointe.

En vertu de l'article 31quinquies, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution, la Confédération prend des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. La garantie contre les risques à l'innovation vise à créer et à maintenir des emplois d'avenir. Si, à vrai dire, les mesures proposées ne s'inscrivent pas dans la série des moyens d'intervention classiques de la politique conjoncturelle, le projet se situe dans le champ de transition entre la politique conjoncturelle et la politique de croissance. L'article sur la conjoncture permet - en tout cas en liaison avec l'article 31bis, 2<sup>e</sup> alinéa, qui couvre les aspects relevant de la politique de croissance - d'adopter des mesures ayant surtout un caractère préventif. Des dispositions tendant à combattre les crises et à procurer du travail doivent pouvoir être prises avant qu'il n'y ait un grave chômage et que nombre d'entreprises n'aient fait faillite. Cette façon de concrétiser l'article sur la conjoncture n'a rien de nouveaux. C'est par exemple sur cette base que repose déjà la loi fédérale édictée en 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail (RS 823.31).

En vertu des articles 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 31quinquies de la constitution, la Confédération ne peut édicter que des dispositions sauvegardant la liberté du commerce et de l'industrie.

Le projet d'arrêté respecte cette restriction. La garantie contre les risques à l'innovation est un moyen de promouvoir les activités économiques, qui est aménagé de telle manière qu'il n'en résulte pas de distorsions notables de la concurrence. Dans ces conditions, le projet est comptable avec la liberté du commerce et de l'industrie 1). La garantie contre les risques à l'innovation peut pratiquement se comparer à la garantie contre les risques à l'exportation, qui ne déroge pas non plus au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

L'octroi de la garantie contre les risques à l'innovation doit se limiter à de petites et moyennes entreprises. Pour que cette restriction soit compatible avec l'exigence de l'égalité de traitement (art. 4 cst.), il faut pouvoir avancer une raison pertinente (cf. ATF 106 lb 189). Une telle raison existe en l'occurrence: les entreprises précitées ont plus de peine à se procurer le capital-risque nécessaire que de grandes entreprises, qui ont accès au marché des capitaux et peuvent, au reste, éponger plus aisément les pertes causées par la réalisation d'un projet d'innovation en faisant appel aux rendements tirés d'autres domaines de leur activité. De même, les bases constitutionnelles sur lesquelles se fonde le projet d'arrêté n'exigent pas, enfin, que les mesures telles qu'elles sont prévues doivent profiter à toutes les entreprises sans aucune différence.

L'article 64bis de la constitution est invoqué en ce qui concerne les dispositions pénales. En vertu de cet article, la Confédération peut légiférer dans le domaine du droit pénal.

1) Cf. Fritz Gygi, "Wirtschaftsverfassungsrecht" (Droit constitutionnel économique) Berne, 1981, p. 68; Hans Marti, "Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung" (Les libertés économiques dans la constitution fédérale suisse), Bâle/Stuttgart 197 p. 144 s. et 154 s.; Paul Richli, "Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit" (De l'orientation de la politique économique par des normes constitutionnelles et du rapport entre la politique économique et la liberté du commerce et de l'industrie), Berne, 1983, p. 97.

# Arrêté fédéral instituant une garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises

Projet

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, 31<sup>quinquies</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, et 64<sup>bis</sup> de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier** Principe

<sup>1</sup> La Confédération institue une garantie contre les risques à l'innovation (garantie).

<sup>2</sup> La garantie tend à permettre aux petites et moyennes entreprises existantes ou à créer de se procurer plus facilement les crédits nécessaires à l'évaluation et au développement de produits, procédés ou services, technologiquement nouveaux ou améliorés, ainsi qu'à leur introduction sur le marché, de manière à créer et à maintenir des emplois.

## **Art. 2** Champ d'application

<sup>1</sup> La garantie peut être accordée à des entreprises qui:

- a. Exercent en Suisse une activité dans des domaines à technologie de pointe;
- b. N'occupent pas plus de 500 personnes;
- c. Sont inscrites au Registre du commerce.

<sup>2</sup> Dans le cas d'entreprises affiliées, la limite prévue quant à l'effectif des personnes occupées s'applique à l'ensemble du groupe d'entreprises.

<sup>3</sup> Dans certains cas dûment motivés, la garantie peut également être accordée à des entreprises dont l'effectif dépasse 500 personnes.

## **Art. 3** Conditions dont dépend l'octroi de la garantie

<sup>1</sup> La garantie ne peut être accordée que si:

- a. Le projet vise une innovation ou une amélioration, et s'il existe des chances de commercialisation;
- b. L'entreprise a conclu avec un accompagnateur qualifié un contrat sur l'accompagnement de l'exécution du projet;

- c. L'on peut attendre que les prestations découlant de l'exécution du projet seront autant que possible réalisées en Suisse;
- d. Le crédit à garantir ne peut être assuré sous forme de crédits bancaires classiques, et si
- e. Le crédit à garantir est motivé par l'exécution du projet et exclusivement destiné à celle-ci.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles la demande doit satisfaire.

### Art. 4 Charges

La garantie est liée aux charges imposées.

L'entreprise doit notamment:

- a. Maintenir, pour toute la durée de la garantie, le contrat passé avec l'accompagnateur ou, en cas de résolution, conclure un contrat correspondant avec un nouvel accompagnateur;
- b. N'utiliser les crédits garantis que pour exécuter les travaux décrits et pour atteindre le but fixé;
- c. Requérir l'accord de l'unité administrative compétente lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications essentielles au projet, en particulier sur le plan de la réalisation technique, du programme d'exécution ou des activités commerciales;
- d. Renoncer à la garantie ou au projet lorsque celui-ci ne peut être réalisé, que des retards importants affectent le cours de son exécution et qu'il n'y a aucune chance d'arriver en temps voulu à la phase de rendement.

### Art. 5 Accompagnateur

<sup>1</sup> L'accompagnateur doit être une personne physique ou morale qui est juridiquement et économiquement indépendante de l'entreprise et qui peut prouver qu'il a les compétences nécessaires pour accompagner l'exécution du projet.

<sup>2</sup> L'accompagnateur est responsable vis-à-vis de la Confédération d'un exercice diligent de son activité, notamment en ce qui concerne le respect des normes reconnues dans sa spécialité.

### Art. 6 Etendue de la garantie

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant maximum de la garantie. Dans des cas particuliers, ce montant peut être dépassé lorsqu'il faut apporter ultérieurement des modifications au projet.

<sup>2</sup> La garantie couvre en règle générale jusqu'à 50 pour cent et au plus 80 pour cent des coûts de réalisation du projet financés par des capitaux extérieurs. Le taux de la garantie se détermine généralement d'après l'im-

portance de la mise de fonds propres et de la participation aux pertes que pourrait assumer l'accompagnateur dans le cadre de son indemnisation contractuelle. Pour le taux maximum, il y a lieu de prendre en compte des contributions fédérales accordées en vertu d'autres dispositions.

<sup>3</sup> Il est possible d'inclure dans la garantie les intérêts en sus du montant du crédit.

<sup>4</sup> La garantie est accordée graduellement selon les phases d'exécution du projet et l'importance des engagements nécessaires. Si les charges ne sont plus respectées, l'entreprise ne peut plus prétendre la garantie pour les phases ultérieures d'exécution.

### **Art. 7** Exécution de la promesse de garantie

<sup>1</sup> La Confédération exécute sa promesse de garantie lorsque l'entreprise et l'accompagnateur font valoir de manière crédible dans un rapport que, pour des raisons non imputables à l'entreprise, le projet ne peut plus être réalisé ou que le remboursement du crédit garanti ne peut être assuré par le produit des opérations commerciales ou d'autres recettes tirées de l'exécution du projet. Si le crédit n'a été utilisé que partiellement ou s'il a déjà été remboursé en partie, la promesse de garantie n'est exécutée que dans une proportion correspondante.

<sup>2</sup> Lorsque l'entreprise ne s'acquitte pas des principales charges, la Confédération refuse d'exécuter sa promesse aussi longtemps que l'entreprise est en mesure de rembourser le crédit ainsi que les intérêts.

<sup>3</sup> Lorsque la Confédération exécute sa promesse de garantie, la créance et les droits accessoires sont transférés à son nom, proportionnellement à sa prestation. La Confédération peut user des droits ou charger des tiers de les exercer.

### **Art. 8** Frais causés par le traitement de la demande

<sup>1</sup> La Confédération prend à sa charge:

- a. Les frais causés par l'examen des demandes de garantie par la commission;
- b. En cas de rejet de la demande, les frais d'examen par des experts externes.

<sup>2</sup> Lorsqu'une demande acceptée est retirée, son auteur doit supporter les frais d'examen par les experts externes. En outre, il est possible de mettre à sa charge un émolument équitable au titre du traitement de sa demande.

<sup>3</sup> Au cas où une demande est acceptée, les frais d'examen par des experts externes comptent comme coûts du projet.

**Art. 9** Prime de risque

<sup>1</sup> En accordant la garantie, l'unité administrative compétente fixe une prime de risque. Cette prime, perçue sur tous les produits de la réalisation du projet, se compose:

- a. D'une part, calculée en pour cent, du chiffre d'affaires réalisé sur les ventes, cette part est soumise à un plafond;
- b. D'une part, calculée en pour cent, du produit des droits de licence;
- c. D'une part du produit de la vente, lorsque le projet ou des droits qui y sont attachés sont vendus en tout ou partie.

<sup>2</sup> En fixant la prime il y a lieu de tenir compte de la nécessité d'assurer l'autonomie financière de la garantie. En outre, l'unité administrative compétente prendra notamment en considération:

- a. Le moment à partir duquel la prime de risque est versée;
- b. Le plan de remboursement du crédit garanti;
- c. L'importance du risque;
- d. La part garantie du risque;
- e. Le montant du crédit à garantir et la durée de la garantie.

<sup>3</sup> Lorsque le crédit garanti n'est utilisé qu'en partie, la prime de risque est réduite d'autant.

<sup>4</sup> Une renonciation prématurée à la garantie ne libère pas de l'obligation de verser la prime de risque.

**Art. 10** Obligation de renseigner et de faire rapport

L'entreprise et l'accompagnateur sont tenus:

- a. De fournir à l'unité administrative compétente tous les renseignements nécessaires à l'examen d'une demande de garantie;
- b. De lui faire rapport, selon les obligations qui subsistent à l'égard de la Confédération, sur le déroulement de l'exécution du projet, sur le chiffre d'affaires réalisé et sur d'autres revenus provenant des droits de licences et de mise en valeur.

**Art. 11** Commission consultative

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral institue une commission d'experts issus des milieux de l'économie, de la science ainsi que de l'administration.

<sup>2</sup> Il nomme le président. Pour le reste, la commission s'organise elle-même.

<sup>3</sup> La commission examine les demandes de garantie et de modifications du projet, recommande l'acceptation ou le rejet à l'unité administrative compétente et prépare les décisions. Elle peut faire appel à des experts et requérir des avis.

<sup>4</sup> Les membres de la commission et les experts auxquels elle fait appel sont tenus au secret de fonction.

### **Art. 12** Forme juridique de la garantie et protection juridique

<sup>1</sup> La garantie est accordée par décision ou par contrat de droit public.

<sup>2</sup> La protection juridique est régie par les dispositions de la procédure administrative fédérale.

### **Art. 13** Financement

<sup>1</sup> L'Assemblée fédérale détermine par arrêté fédéral simple le montant maximum jusqu'à concurrence duquel la Confédération peut accorder des garanties et prendre à sa charge les frais d'examen des demandes.

<sup>2</sup> Lorsque la garantie s'éteint, sans que la Confédération ait eu à exécuter sa promesse, le montant correspondant peut être engagé pour l'octroi d'une nouvelle garantie.

<sup>3</sup> Les dépenses causées par l'exécution de promesses de garantie et le coût de l'examen des demandes seront en premier lieu couverts par les primes de risque perçues, par les montants versés en remboursement et par les autres recettes en rapport avec la garantie.

### **Art. 14** Dispositions pénales

<sup>1</sup> Celui qui intentionnellement ou par négligence, aura fourni, dans une procédure visant à l'octroi garantie, des renseignements faux ou propres à induire en erreur, sera puni de l'amende, s'il ne tombe pas sous le coup des articles 14 à 17 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>1)</sup>.

<sup>2</sup> La procédure pénale est déterminée par la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>1)</sup>. La poursuite pénale et le jugement incombent au Département fédéral de l'économie publique ou à l'unité administrative qu'il désigne.

### **Art. 15** Exécution

Le Conseil fédéral exécute le présent arrêté. Il édicte les dispositions d'exécution.

### **Art. 16** Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet à référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>3</sup> Le présent arrêté a effet jusqu'au 31 décembre 1993.

# Arrêté fédéral réglant le financement de la garantie contre les risques à l'innovation

Projet

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du ...<sup>1)</sup> instituant une garantie contre les risques à l'innovation pour petites et moyennes entreprises;  
vu le message du Conseil fédéral du 6 juillet 1983<sup>2)</sup>,

*arrête:*

## **Article premier**

Un montant maximum de 100 millions de francs est accordé pour le financement des obligations assumées au titre de la garantie contre les risques à l'innovation et la couverture des frais d'examen des demandes encourus à ce titre.

## **Art. 2**

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet à référendum.

28500

<sup>1)</sup> RO ...

<sup>2)</sup> FF 1983 III 497

## **Message relatif à des mesures visant au renforcement de la capacité d'adaptation de l'économie suisse à moyen et long termes du 6 juillet 1983**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1983
Date	
Data	
Seite	497-650
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 800

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.