

# Promotion de la place économique: les dix règles d'Avenir Suisse

Une politique économique favorable est primordiale pour une place productive et compétitive. C'est un avantage concurrentiel qu'il convient de préserver et de développer. La promotion économique et celle des conditions d'implantation doivent respecter des principes essentiels de politique économique: par exemple éviter les distorsions concurrentielles dues aux interventions de l'État, réduire la bureaucratie au minimum et utiliser à bon escient les deniers publics. Avenir Suisse a formulé dix règles en ce sens.

Ces dernières années, le laboratoire d'idées libéral *Avenir Suisse* a critiqué à diverses reprises la promotion des conditions d'implantation, en usant d'arguments tant économiques que politiques. Comme le débat public est souvent réducteur et a conclu à un jugement de fond défavorable, nous souhaitons ici entrer dans le détail des différentes objections.

Commençons par une clarification terminologique. La *promotion économique* fait de la publicité pour la place économique à travers des activités de marketing ciblées et des contacts avec des investisseurs potentiels. La *promotion des conditions d'implantation* veut attirer des entreprises, par exemple à l'aide d'incitations et de subventions. Il existe en Suisse de nombreuses institutions de promotion dans l'un et l'autre cas (voir *graphique 1* et *encadré 1*), mais pas de vue d'ensemble de leurs acteurs ou instruments, ni de statistiques pertinentes de leurs effectifs ou budgets.

Leur organisation varie considérablement, tout comme l'éventail de leurs tâches. Dans le présent article, nous examinerons uniquement la *promotion économique* et celle des *conditions d'implantation* au sens strict et non les instruments de *préservation de la place économique*, telles la création d'un cadre favorable aux entreprises ou les prestations que l'État leur fournit. Le marketing et la promotion du tourisme sont également exclus du champ d'étude.

## La Suisse en bonne position

De quelles promotions économique et des implantations la Suisse a-t-elle besoin? Petit rappel: notre pays figure en bonne position dans la compétition internationale que se livrent les places économiques. La plupart des classements le situent parmi les meilleurs pour ce qui est de la compétitivité, de la capacité d'innovation et du cadre économique<sup>1</sup>.

Les entreprises apprécient surtout la faible charge fiscale, la flexibilité du marché de l'emploi, la main-d'œuvre qualifiée, les bonnes infrastructures, le dynamisme de l'innovation et les pôles de compétence sectoriels. La main-d'œuvre qualifiée, elle, est attirée par une qualité de vie élevée, l'offre

d'emplois, les bons salaires et le système stable de retraite. Les investisseurs, enfin, apprécient la stabilité politique, les finances publiques saines et le franc comme monnaie refuge. Le tout est réuni sous une marque forte, «Swissness», symbole dans le monde entier des vertus et des qualités de notre place économique.

Petit pays multilingue au cœur de l'Europe et acteur de niche, la Suisse peut très efficacement tirer parti de ses atouts, car elle puise dans un vaste bassin d'actifs: 145 millions de personnes parlant l'une de nos langues nationales dans les pays voisins.

Les facteurs de production mobiles et l'arrivée d'activités économiques ont longtemps été d'importants moteurs de la croissance. Entre 1980 et 2010, notre population a ainsi augmenté de 1,5 million d'habitants. Depuis le tournant du millénaire, le nombre d'actifs a en outre progressé de plus de 1% par année. L'afflux de nouvelles entreprises a certes ralenti ces dernières années, mais notre pays a globalement connu une forte croissance horizontale, autrement dit une hausse du PIB due d'abord aux nouvelles implantations et, ensuite seulement, aux gains de productivité.

Ce phénomène n'a pas eu que des effets positifs: coût du logement en hausse, trafic congestionné, gaspillage du sol ou encore classes moyennes craignant pour leur statut. Le scepticisme vis-à-vis de la croissance croît dans la population. Le phénomène a culminé avec l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse en février 2014. Le cadre économique favorable de la Suisse est soumis aux pressions politiques. Tous ces aspects justifient que l'on s'interroge sur le type de promotion le plus approprié pour notre place économique.

## Dix règles pour la promotion

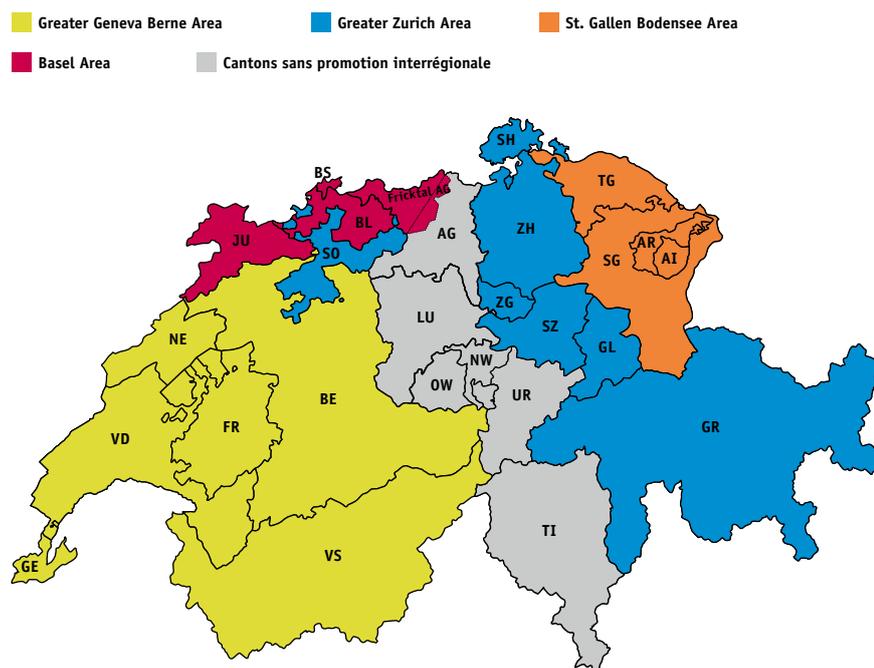
Préserver la place économique implique de conserver et de développer un cadre de politique favorable à l'économie, sans lequel elle ne saurait demeurer productive et compétitive. La *promotion économique* et celle des *conditions d'implantation* doivent être menées avec discernement. Voici les dix règles établies par Avenir Suisse pour une double promotion bénéfique. Elles se



**Daniel Müller-Jentsch**  
Économiste et chef de projet, Avenir Suisse, Zurich

Graphique 1

## Aperçu de la promotion de la place économique suisse



Source: Avenir Suisse / La Vie économique

Encadré 1

## Le paysage complexe de la promotion

Switzerland Global Enterprise, avec une centaine d'employés, assure la promotion des exportations et, depuis 2008, la direction opérationnelle de la promotion économique de la Confédération. Avec 200 employés, Suisse Tourisme s'occupe de la promotion de la place touristique. Le secteur Promotion des exportations/place économique du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) exerce la surveillance des prestataires externes et développe les bases stratégiques, notamment pour la politique PME, la politique régionale, la politique du tourisme et la promotion des exportations.

Les cantons comptent également des services dédiés à la promotion économique et des guichets pour les investisseurs. La majorité d'entre eux unissent leurs efforts pour les activités internationales de promotion et d'acquisition. Ils sont représentés au sein d'organisations de marketing, comme la Greater Zurich Area, la Greater Geneva Berne Area, la St. GallenBodenseeArea ou la Basel Area. Six cantons – dont ceux d'Argovie, de Lucerne et du Tessin – n'en font pas partie (voir graphique 1).

À plus petite échelle, la situation est analogue: dans de nombreuses villes et communes, la promotion économique et celle des conditions d'implantation incombent aux offices de l'économie. Au niveau régional, une multitude de sociétés de promotion et de développement économique viennent s'y ajouter. Certaines sont des partenariats public-privé financés en partie par les cotisations des membres et servant à la mise en réseau des différents acteurs de la place économique.

fondent sur des considérations politico-économiques et, plus encore, sur des principes économiques fondamentaux.

1. *Un cadre favorable à l'activité économique est la meilleure politique de développement. La promotion des conditions d'implantation ne devrait pas le remplacer.* Elle ne devrait pas se substituer à la politique de préservation de la place économique, par exemple lorsqu'un canton à la fiscalité élevée attire des entreprises non par une baisse d'impôt généralisée, mais par des privilèges fiscaux négociés individuellement. Limiter le recours aux instruments de promotion peut inciter les communes et les cantons à miser davantage sur de meilleures conditions-cadres pour être attractifs.

2. *L'octroi de privilèges spécifiques aux entreprises doit être réservé aux cas exceptionnels dûment motivés.* Les projets d'implantation prévoient souvent des privilèges spécifiques aux entreprises, tels que subventions, arrangements fiscaux ou terrains à tarif préférentiel. Ce traitement de faveur accordé aux nouvelles entreprises, au détriment de celles qui sont déjà en place, pose problème, car il fausse la concurrence. Il risque aussi de créer des effets d'aubaine, en profitant à des entreprises qui seraient venues de toute façon. Sans oublier celles qui repartent au terme de leur exonération fiscale temporaire.

3. *La promotion des conditions d'implantation ne devrait pas faire de politique*

industrielle. Les responsables de la promotion des conditions d'implantation font souvent de la politique industrielle en ciblant leur soutien sur des secteurs «à la mode», de la nanotechnologie aux technologies propres, en passant par les énergies renouvelables. La politique industrielle est toujours délicate, car elle fausse la concurrence, entraîne une mauvaise allocation des ressources et gaspille les recettes fiscales. Le processus de découverte inhérent au marché est plus efficace que l'État. Ce dernier n'est pas mieux placé pour savoir de quoi l'avenir sera fait.

4. *La promotion des conditions d'implantation ne doit pas gêner l'évolution structurelle.* Aux niveaux communal et cantonal surtout, la politique et l'administration aiment se servir des moyens de promotion pour contrer les effets «indésirables» de l'évolution structurelle. Lorsque des faillites ou des fermetures d'entreprises menacent, des plans de soutien sont souvent ficelés à la hâte pour éviter la «perte d'emplois». Lorsque Novartis a annoncé en 2011 la fermeture de son usine de Nyon, le canton de Vaud a accordé au groupe des allègements fiscaux particuliers et un reclassement lucratif d'une zone industrielle en zone résidentielle avec vue sur le lac Léman. Or, il ne faut pas oublier que l'évolution structurelle est indispensable à la croissance de la productivité, à la prospérité et à la compétitivité.

5. *La promotion économique et celle des conditions d'implantation ne doivent pas détourner des principes du «fairplay».* Trop vouloir jouer au plus malin nuit à la légitimité de la concurrence entre places économiques. Ainsi, une circulaire de la Greater Zurich Area (GZA), adressée aux sièges européens de groupes américains sis en Belgique et suggérant de déménager en Suisse, avait réduit la cote d'estime politique de notre pays au plus fort de la crise de l'euro en 2012. La GZA a retenu la leçon et adopté un code de déontologie. Autre exemple: le recours excessif des cantons de Vaud et de Genève aux privilèges fiscaux sous l'arrêté Bonny<sup>2</sup>, qui a nui à l'acceptabilité de la concurrence fiscale intercantonale. Il faut éviter ce genre d'effets induits (politiques) néfastes.

6. *Les subsides d'État pour la promotion économique doivent être engagés avec parcimonie.* Le monde entier sait que la Suisse est une place économique attrayante. Le besoin de marketing subventionné est donc plutôt faible dans ce domaine. Une promotion économique mesurée de l'État a néanmoins sa raison d'être. D'abord, les dépenses publiques promettent un «retour sur investissement» sous la forme de futures recettes

fiscales. Ensuite, d'autres pays font de la publicité – parfois très active – pour attirer des entreprises et la Suisse se doit d'être présente dans cette «compétition promotionnelle». Enfin, la place helvétique n'est pas à l'abri de temps difficiles (franc fort, etc.) et il faut maintenir une certaine «capacité de base» même en période d'abondance. Une promotion économique efficace exige des connaissances institutionnelles, des réseaux de contacts et une marque. Si l'on vient à perdre ces structures, il est coûteux de les recréer ensuite.

7. *Les mesures prises en matière de promotion économique et de conditions d'implantation ne doivent pas viser la croissance horizontale.* La «création d'emplois» a trop longtemps été le but principal des promoteurs régionaux et nationaux. Du fait que la Suisse affichait déjà un taux d'activité élevé et un quasi plein-emploi, cette politique a débouché sur l'immigration. La croissance horizontale qui s'en est suivie s'est accompagnée d'externalités qui n'ont pas suffisamment été prises en compte, tels les coûts d'infrastructure. Elle a surtout nui à l'acceptation politique de facteurs économiques importants, comme la libre circulation des personnes avec l'Union européenne ou la concurrence fiscale entre cantons. De telles difficultés doivent inciter les promoteurs de la place économique à moins miser sur la croissance horizontale. Limiter l'immigration d'un côté tout en encourageant les implantations de l'autre ne fait guère de sens. Toutefois, après la forte appréciation du franc, le temps de la croissance horizontale risque d'être révolu.

8. *Les guichets uniques pour investisseurs sont judicieux.* Ces points d'entrée, qui peuvent être installés dans l'administration ou auprès des sociétés de promotion économique, promettent moins de démarches administratives et plus de transparence aux entreprises en quête d'un site.

9. *Les acteurs doivent unir leurs forces pour la promotion économique régionale.* Trop de particularismes rendent celle-ci inefficace. La collaboration est utile surtout entre les cantons, qui gagnent en professionnalisme et atteignent ainsi la masse critique pour la valorisation de la marque. Même de grandes organisations de marketing, comme la *Greater Zurich Area*, sont plutôt petites en comparaison internationale.

10. *La promotion des conditions d'implantation doit être plus discrète dans les régions en plein essor et plus active dans celles qui sont structurellement faibles.* En Suisse, le substrat fiscal et le potentiel économique sont répartis de façon inégale. Presque 60 % de la valeur ajoutée, plus de la moitié des

emplois et au moins trois quarts des 150 plus grandes entreprises se concentrent sur les quatre régions métropolitaines, soit un dixième du territoire national. La promotion économique devrait faire preuve de retenue dans de tels cas. Dans les régions défavorisées, par contre, celle-ci peut compenser les désavantages géographiques, comme la topographie ou la situation périphérique. Elle peut aussi renforcer le potentiel économique et, sur le long terme, aider ces régions à s'affranchir de l'aide fédérale.

Ces dernières années, les promoteurs de notre place économique ont bien préparé le terrain pour que ces règles soient respectées (voir encadré 2). Leur démarche a été favorisée par des débats qui ont mis en cause des pratiques politiquement douteuses, mais aussi par le scepticisme croissant de la population face à la forte croissance horizontale. Menées avec discernement, la promotion économique et celle des conditions d'implantation garderont leur rôle dans la concurrence fédérale et internationale entre places économiques. Elles doivent cependant évoluer dans le respect des principes essentiels de politique économique, comme évoqué dans les dix principes d'action présentés ci-dessus. ■

Encadré 2

### Les promoteurs de la place économique ont fait leurs devoirs

Bon nombre des principes esquissés dans les dix règles d'Avenir Suisse ont déjà été mis en œuvre dans les tâches et les stratégies des responsables de la promotion économique et de celle des conditions d'implantation. D'une manière générale, les implantations touchent moins de subsides directs que dans d'autres pays. Les budgets de promotion économique sont aussi plutôt modestes en comparaison. Le passage de l'arrêté Bonny à la Nouvelle politique régionale, a limité aux régions structurellement très faibles les privilèges fiscaux octroyés aux nouvelles entreprises et fait barrage aux abus de quelques cantons. Le Message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019 prévoit de déplacer l'accent mis sur la croissance horizontale vers les gains de productivité. Dans tout le pays, des normes minimales renforcées ont été introduites pour l'imposition d'après la dépense ou pour les déductions fiscales accordées aux expatriés. La création de grandes sociétés régionales chargées de la promotion économique améliore en outre la transparence et l'efficacité.

1 World Competitiveness Yearbook, *The Global 1000*, *World Competitiveness Yearbook, The Global Competitiveness Report, Doing Business Indicator, Paying Taxes - The Global Picture, Quality of Living Survey, Country Brand Index, Quality of Life Index, Global Innovation Index, Index of Economic Freedom*.

2 La loi fédérale en faveur des zones économiques en redéploiement a, de 1995 à 2007, réglé les mesures incitatives individuelles (p. ex. exonération de l'impôt fédéral direct) pour les régions structurellement faibles.