

**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet de modification de la loi sur la
promotion économique (LPEc)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un avant-projet de modification de la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc). Outre la version rédigée selon les règles de la technique législative, nous vous proposons un comparatif des versions actuelle et proposée de la loi afin de faciliter la lecture et la compréhension du texte.

Le présent rapport est rédigé selon le plan suivant :

TABLE DES MATIERES

1	Introduction	3
1.1	<i>Contextes national et international</i>	3
1.2	<i>Enjeux pour le canton de Fribourg et stratégie de promotion économique</i>	3
2	Adaptation des mesures de promotion économique	4
2.1	<i>Soutien à l'innovation</i>	5
2.1.1	Aides financières pour le développement de nouveaux produits	5
2.1.2	Aides financières pour le développement de nouveaux processus	6
2.1.3	Aides financières pour le développement de nouveaux marchés	7
2.1.4	Décisions d'octroi des aides financières	8
2.2	<i>Soutien aux entreprises en création</i>	8
2.2.1	Prêts d'amorçage	8
2.2.2	Capital-risque	11
2.3	<i>Soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles</i>	12
2.3.1	Formes existantes de cautionnement	12
2.3.2	Nécessité d'une extension du cautionnement	13
2.3.3	Création d'un cautionnement cantonal (Cautionnement Fribourg)	14
2.4	<i>Politique foncière active</i>	16
2.5	<i>Relations Etat-économie</i>	16
3	Liquidation d'instruments parlementaires	17
4	Commentaire des modifications légales	17
5	Incidences financières	20
5.1	<i>Soutien à l'innovation</i>	20
5.2	<i>Soutien aux entreprises en création</i>	20
5.3	<i>Soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles</i>	21
5.4	<i>Politique foncière active</i>	21
5.5	<i>Relations Etat-économie</i>	21
6	Autres aspects	21
6.1	<i>Incidences sur le personnel de l'Etat</i>	21
6.2	<i>Répartition des tâches entre l'Etat et les communes</i>	21
6.3	<i>Compatibilité juridique</i>	21

1 Introduction

1.1 Contextes national et international

L'économie fribourgeoise doit faire face aux évolutions toujours plus rapides de l'économie mondiale. Ces dernières sont liées à des grandes tendances que sont notamment la globalisation des chaînes de valeur, la croissance dans les pays émergents, le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'Asie, le développement de la société numérique, les contraintes environnementales, l'émergence de l'économie collaborative, le vieillissement et les mouvements de population, en particulier en Europe.

Face à ces changements, le maintien de la position concurrentielle de la Suisse en général et de notre économie cantonale en particulier appelleront d'importants repositionnements des entreprises. Plus spécifiquement, le développement de la société numérique est un enjeu majeur pour la société en général, pour l'économie, et particulièrement pour l'industrie. Les concepts d'industrie 4.0 (industrie connectée) toucheront dans le futur toutes les entreprises industrielles, qui devront réaliser des investissements importants pour s'adapter. Pour l'industrie suisse, il s'agit à la fois d'une menace et d'une opportunité. En raison de ses coûts de production (liés notamment au franc fort), l'industrie suisse est appelée à jouer un rôle de pionnier dans ce domaine.

1.2 Enjeux pour le canton de Fribourg et stratégie de promotion économique

Le canton de Fribourg dispose d'une structure économique diversifiée et relativement stable à moyen terme. Les secteurs primaires, secondaires et tertiaires représentent respectivement 6%, 30% et 64% de l'emploi (2014). D'importants secteurs industriels spécialisés y sont identifiés, principalement dans les domaines agroalimentaire, des machines, équipements et produits métalliques, des produits chimiques et pharmaceutiques, ainsi que de la chimie. En 2014, en comparaison inter-cantonale, le canton de Fribourg occupait le 14ème rang en PIB/emploi (en équivalent plein-temps) et le 13ème rang en valeur ajoutée/emploi (en équivalent plein-temps).

L'économie cantonale fait également face aux défis susmentionnés. Plutôt que d'un plan de relance destiné à lutter à court terme contre le franc fort, elle a besoin d'un plan de soutien à la compétitivité, afin d'aider les entreprises dans leurs efforts d'adaptations structurelles à ces évolutions. L'action de l'Etat doit rester subsidiaire et apporter un soutien aux entreprises privées pour les inciter à prendre des initiatives pour maintenir ou développer leur compétitivité, ainsi que pour cultiver l'esprit d'entreprise. Ces considérations ressortent d'ailleurs de plusieurs interventions parlementaires déposées en 2016 par des membres du Grand Conseil.

La stratégie de promotion économique du canton de Fribourg est conforme à cette vision. En effet, celle-ci a pour but de « favoriser le maintien et le développement de l'activité économique dans le canton. Elle vise à améliorer l'attrait et la compétitivité des régions, à y générer de la valeur ajoutée ainsi qu'à y créer et maintenir des emplois dans le respect du développement durable. » (art. 1, al. 1 de la Loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique ; LPEc ; RSF 900.1).

L'Etat veille notamment « à assurer de bonnes conditions cadres » (art. 2, let. a, LPEc). Cette mission concerne, par exemple, les politiques publiques relatives à la fiscalité, à l'aménagement du territoire, à la formation et à la recherche, à la mobilité, au marché du travail, à la sécurité et à l'environnement. Les deux premières de ces politiques, la fiscalité et l'aménagement du territoire, forment avec la politique de promotion économique, les trois piliers du développement économique du canton. Elles font actuellement face à d'importants chantiers. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, le nouveau Plan directeur cantonal (PDCant), prescrit par la révision

de la loi fédérale du 29 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) est en cours d'élaboration. Dans le domaine fiscal, consécutivement à l'échec en votation populaire, le 12 février 2017, du projet de troisième réforme de l'imposition des entreprises, le Conseil fédéral prépare un projet remanié de loi fédérale (Projet fiscal 17), à la suite duquel le canton de Fribourg proposera ses propres mesures.

Dans ce contexte, la politique de promotion économique a notamment pour mission de « soutenir l'innovation et les adaptations structurelles » (art. 2, let. b, LPEc). L'Etat peut ainsi encourager :

- > la création, l'implantation et l'extension d'entreprises ;
- > les efforts d'innovation, de diversification et de réformes de structures au sein des entreprises ;
- > l'acquisition et la mise en valeur de terrains et de bâtiments destinés aux activités économiques ;
- > les initiatives, les programmes et les projets de politique d'innovation régionale ;
- > l'action des acteurs régionaux ;
- > l'action des organismes d'aide aux entreprises, de promotion à l'innovation, de transfert technologique et de valorisation du savoir. » (art. 3, al. 1, LPEc).

Le canton de Fribourg a ainsi lancé, au cours des dernières années, des projets-clé liés à l'innovation : la création du quartier d'innovation blueFACTORY, qui comprend notamment :

- > quatre plateformes technologiques :
 - > le BioFactory Competence Center BCC (biotechnologies) ;
 - > le Swiss Integrative Center for Human Health SICHH (santé humaine) ;
 - > le Smart Living Lab SLL (habitat intelligent) ;
 - > Innosquare, qui chapeaute :
 - > trois centres de compétences :
 - > iPrint Center IPC (impression digitale) ;
 - > Plastics Innovation Competence Center PICC (plasturgie) ;
 - > Robust and Safe Systems Center Fribourg ROSAS (sécurité et de la fiabilité des systèmes complexes dans l'industrie) ;
 - > et trois clusters :
 - > Cluster énergie et bâtiment CEB (énergie et bâtiment) ;
 - > Cluster Food & Nutrition CFN (alimentation) ;
 - > Swiss Plastics Cluster SPC (plasturgie).

La dernière révision de la LPEc date de 2007 et a principalement introduit les principes régissant le fonctionnement de la Nouvelle Politique Régionale (NPR). Cependant, face à l'évolution des enjeux économiques, une adaptation additionnelle des mesures de promotion économique s'avère nécessaire.

2 Adaptation des mesures de promotion économique

Le Conseil d'Etat propose d'adapter les mesures de promotion économique dans les cinq domaines suivants :

- > **Le soutien à l'innovation** : adapter le soutien à l'innovation (nouveaux produits, nouveaux processus, nouveaux marchés), avec des instruments à la fois plus ciblés et renforcés, tout en diminuant le nombre de structures (abandon du Fonds de soutien à l'innovation et remaniement de la Fondation Seed Capital Fribourg) ;

- > **Le soutien aux entreprises en création** : inscrire dans la loi les missions d'instruments qui font partie intégrante des stratégies de promotion économique de la plupart des cantons concurrents (prêts d'amorçage et capital-risque) et garantir les moyens financiers qui y sont alloués;
- > **Le soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles** : mieux soutenir les entreprises, et en particulier les PME, s'engageant dans des projets d'investissements destinés à se (re)positionner durablement sur le marché, mais ne disposant pas de fonds propres suffisants (cautionnement) ;
- > **La politique foncière active** : pallier à la pénurie de terrains disponibles et attractifs pour les activités économiques. La politique foncière active sera cependant traitée dans un projet séparé (cf. pt. 2.4) ;
- > **Les relations Etat-économie** : améliorer ces dernières, notamment en matière de simplification des procédures administratives.

2.1 Soutien à l'innovation

Le Conseil d'Etat propose d'élargir le champ d'utilisation des aides directes aux entreprises prévues au titre de la LPEc dans le domaine du soutien à l'innovation, pour développer de nouveaux produits, de nouveaux processus et de nouveaux marchés.

Comme l'élargissement du soutien à l'innovation au titre de la LPEc remplace les aides du Fonds de soutien à l'innovation, le Conseil d'Etat propose de ne pas recapitaliser et d'abandonner ce dernier. Le Fonds de soutien à l'innovation, qui avait été créé dans le cadre du plan de relance de 2009, a davantage agi comme alternative cantonale aux importants soutiens fédéraux mis à disposition par la Commission pour la technologie et pour l'innovation (CTI, qui sera transformée en Innosuisse au 1er janvier 2018). En effet, le bilan de ces aides a mis en évidence le fait que les sociétés fribourgeoises ont moins souvent recouru à ces soutiens fédéraux pour le développement de nouveaux produits et services que celles des autres cantons. Les nouvelles mesures de soutien à l'innovation auront donc pour but de pérenniser le soutien à l'innovation au sein des entreprises, tout en intervenant davantage comme complément à l'aide fédérale, afin d'inciter les entreprises fribourgeoises à faire davantage appel aux moyens de la CTI. Par ailleurs, cette évolution permet de simplifier les structures et d'en réduire le nombre.

Cette adaptation des soutiens financiers directs aux entreprises nécessite l'adaptation d'une des dispositions de la LPEc et surtout des précisions des modalités d'application dans le Règlement du 1er décembre 2009 sur la promotion économique (RPEc ; RSF 900.11). Le budget de la Promotion économique affecté à ces aides, qui se monte actuellement entre 3 et 4 millions de francs par an, ne subit pas de changement. Il convient juste d'en reconnaître une utilisation plus diversifiée.

L'élargissement du soutien à l'innovation comprend les trois catégories de mesures suivantes :

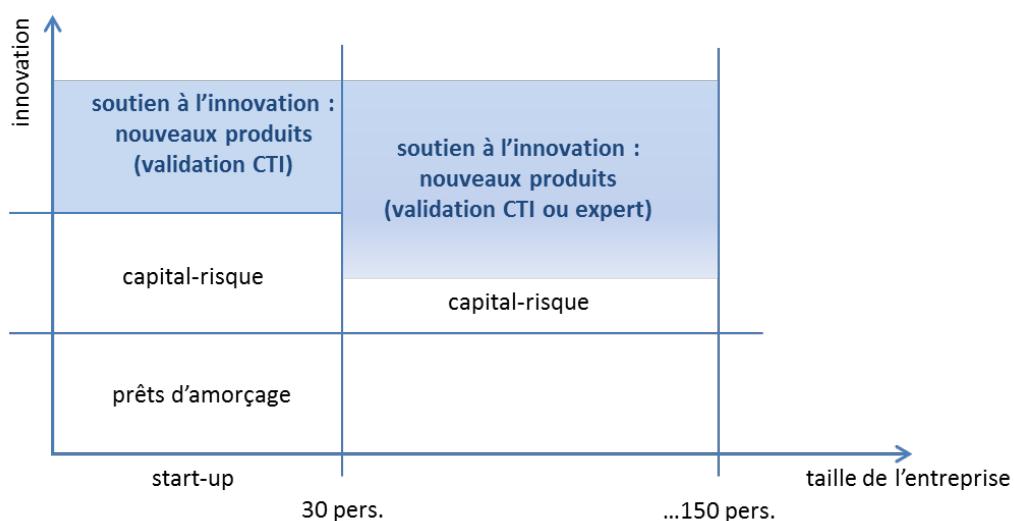
2.1.1 Aides financières pour le développement de nouveaux produits

Les aides financières pour le développement de nouveaux produits s'adressent aux sociétés nouvellement installées ou existantes dans le canton, financièrement stables (qui ne sont pas en phase de démarrage, l'innovation devant, dans ce cas, être financée par du capital) et avec en principe moins de 150 employés, investissant dans un contenu technologique de pointe ou dans le développement de nouveaux produits innovants. La validation de la qualité technique et commerciale du projet peut être apportée notamment par la participation à un projet CTI ou par une expertise équivalente.

De manière générale, la notion de produits comprend soit des produits matériels, soit des services, soit une combinaison des deux. L'émergence de nouveaux services particulièrement innovants liés à la communication des objets en constitue un bon exemple.

Ce soutien financier est destiné à soutenir les dépenses de recherche et développement de l'entreprise prévues à cet effet. L'importance de l'aide (pourcentage de l'investissement et montant) sera définie dans le règlement (RPEc) et ne devrait pas dépasser un montant de l'ordre de 100 000 francs par projet.

Le tableau qui suit montre comment les aides financières pour le développement de nouveaux produits s'articulent par rapport aux autres aides financières dont les entreprises peuvent bénéficier en matière d'innovation.



2.1.2 Aides financières pour le développement de nouveaux processus

Les aides financières pour le développement de nouveaux processus s'adressent aux sociétés nouvellement installées ou existantes dans le canton (à l'exclusion des start-up), financièrement stables et avec en principe moins de 150 employés, investissant dans l'évolution de leurs processus de production et/ou organisationnels, notamment sous l'angle de l'innovation, de la transition vers l'industrie connectée (industrie 4.0), de la digitalisation et de l'efficience énergétique.

Ce soutien financier concerne les dépenses visant à améliorer la compétitivité de l'entreprise par l'innovation dans les processus, liées à des prestations de tiers spécialisés (telles que des études et des certifications, à l'exclusion des études et certifications standard, telles qu'ISO 9 000). Il ne sert pas à soutenir des investissements, pour lesquels d'autres instruments existent et sont également proposés dans le présent projet de révision de la LPEc (contribution au service de l'intérêt et cautionnement). L'importance de l'aide sera définie dans le règlement et ne devrait pas dépasser un montant de l'ordre de 50 000 francs.

Le tableau qui suit montre comment les aides financières pour le développement de nouveaux processus s'articulent par rapport aux autres aides financières dont ces entreprises peuvent bénéficier. Il convient de noter que ce type de soutien n'entre pas en concurrence avec celui dans ce domaine de la plateforme d'innovation platinn, qui n'est pas spécialisé et est davantage axé sur le coaching stratégique.

types de dépenses de l'entreprise			
salaires, loyers		<ul style="list-style-type: none"> - prime à l'emploi - participation au loyer 	au cas par cas
investissements		<ul style="list-style-type: none"> - contribution au service de l'intérêt - Cautionnement Romand cautionnement cantonal 	
prestations de tiers : études et certifications innovantes: numérisa- tion, efficience énergétique, etc		soutien à l'innovation : nouveaux processus	
sensibilisation, optimisation, mise en relation	start-up	<ul style="list-style-type: none"> - Cleantech FR* - platin* 	taille de l'entreprise
	30 pers.		150 pers.

* aides financières indirectes

2.1.3 Aides financières pour le développement de nouveaux marchés

Les aides financières pour le développement de nouveaux marchés s'adressent aux petites sociétés (en principe moins de 50 employés, à l'exclusion en principe des start-up), existantes ou nouvellement installées dans le canton et investissant dans le développement de nouveaux marchés internationaux (notamment dans les économies émergentes).

Même si elle a connu quelques tassements au cours des dernières années, la croissance économique des économies émergentes (Inde, Chine, Brésil, certains pays d'Afrique) reste significative. Grâce à la globalisation des chaînes de valeur, ces marchés constituent des opportunités, mais leur conquête représente un risque important pour les PME. Celles-ci ont besoin du soutien de tiers expérimentés pour vaincre les obstacles culturels. Le soutien de l'Etat se veut incitatif, en apportant une aide aux premières démarches des PME sur ces nouveaux marchés.

Ce soutien financier est destiné à soutenir les dépenses liées à des prestations de tiers destinées à l'ouverture de tels marchés, telles que des études de marché, la participation à des missions de prospection, des certifications ou des extensions de brevets. L'importance de l'aide sera définie dans le règlement et ne devrait pas dépasser un montant de l'ordre de 30 000 francs.

Le tableau qui suit montre comment les aides financières pour le développement de nouveaux marchés s'articulent par rapport aux autres aides financières dont les entreprises peuvent bénéficier.

types de dépenses de l'entreprise			
salaires, loyers		- prime à l'emploi - participation au loyer	au cas par cas
investissements		- contribution au service de l'intérêt - Cautionnement Romand cautionnement cantonal	
prestations de tiers : études de marché, participation à des missions de prospection, certifications, extensions de brevets		soutien à l'innovation : nouveaux marchés	
sensibilisation, optimisation, mise en relation	Fri Up*	platinn*	
	start-up		taille de l'entreprise
		30 pers.	50 pers. ... 150 pers.

* aides financières indirectes

2.1.4 Décisions d'octroi des aides financières

Selon les dispositions légales actuelles relatives aux procédures et aux compétences liées à l'octroi des aides financières au titre de la LPEc, les décisions relatives aux demandes d'aides sont prises par le Conseil d'Etat lorsque le montant total de ces dernières, cautionnements y compris, est supérieur à 300 000 francs et, dans tous les autres cas, par la Commission des mesures d'aide en matière de promotion économique (CAPE). Pour favoriser des décisions rapides et éviter de surcharger la CAPE, le Conseil d'Etat propose de déléguer cette compétence à la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) lorsque le montant des aides financières au titre de la LPEc est inférieur à 30 000 francs.

2.2 Soutien aux entreprises en création

2.2.1 Prêts d'amorçage

Les cantons qui concentrent leur stratégie de politique économique sur l'innovation possèdent pour la plupart un instrument de financement d'amorçage (seed money). A titre d'exemple, le canton de Vaud a récemment doté à nouveau la Fondation pour l'innovation technologique (FIT) d'un montant de 20 millions de francs pour diverses missions, dont celle dédiée aux prêts d'amorçage, ce qui a largement contribué à faire de ce canton un leader en matière de création de start-up.

Le canton de Fribourg a alloué un montant de 2 millions de francs à cette mission en 2010, dans le cadre d'un plan de relance économique. Cette allocation unique a permis de soutenir 12 projets, dont 10 sont encore suivis par la Fondation Seed Capital Fribourg (SCF), pour un montant total engagé de 1.853 millions de francs. Dans la mesure où ce type d'instrument produit des résultats à moyen et à long termes, il n'est pas encore possible d'en chiffrer les retombées économiques pour

le canton. Aujourd’hui, plusieurs sociétés prometteuses sont en croissance et justifient l’existence d’une telle mesure.

Cependant, depuis 2015 le financement d’amorçage (seed money) pouvant être affecté à de nouveaux projets est épuisé. La Fondation SCF déclare avoir dû renoncer au soutien de 12 projets par manque de ressources. A titre transitoire, pour éviter que ce manque de moyens ne perdure jusqu’en 2018, le Conseil d’Etat a décidé, lors de la séance du 28 mars 2017, de réallouer 500 000 francs du budget de la Promotion économique pour réalimenter provisoirement, pour l’année 2017, les ressources des prêts d’amorçage.

Sur le long terme, le Conseil d’Etat propose de pérenniser cette mission, de repositionner l’instrument et de créer un label pour les start-up et envisage l’éligibilité de ces dernières à un allégement fiscal.

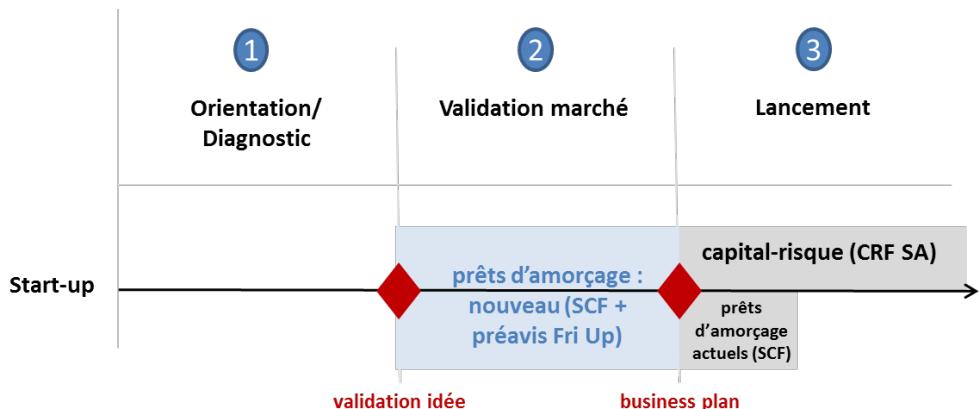
2.2.1.1 Pérennisation et financement de la mission

Les bases légales de la mission et de la dotation en ressources du soutien financier des entreprises en création reposent sur le décret du 18 juin 2009 relatif au plan cantonal de soutien en vue de contrer les effets de la crise dans le canton de Fribourg (RSF 900.6) et sur le Règlement du 2 mars 2010 relatif à la structure Seed capital (RSF 900.65). Le Conseil d’Etat propose de pérenniser cette mission en l’inscrivant dans la LPEc, de repositionner les prêts d’amorçage, de modifier quelque peu la gouvernance, ainsi que de refinancer cette tâche avec un montant de 2 millions de francs pour quelque 2 à 3 ans. Ce fonds serait également alimenté par les remboursements des prêts en cours. Une évaluation aurait lieu après cette période, en fonction de l’utilisation de ces moyens, et si nécessaire de nouveaux moyens seraient demandés au Grand Conseil pour une prochaine période par voie de décret.

2.2.1.2 Repositionnement des prêts d’amorçage et gouvernance

Les prêts d’amorçage sont aujourd’hui accordés par la Fondation SCF, dont le mode de fonctionnement est proche de celui de Capital Risque Fribourg (CRF) : la Fondation SCF pose l’existence d’une personnalité juridique et d’un business plan comme conditions préalables à l’octroi d’un prêt. Mis à part le fait que la Fondation SCF prête des montants entre 80 000 francs et 200 000 francs, alors que CRF prend des participations entre 100 000 francs et 750 000 francs, la Fondation SCF fonctionne pour l’essentiel selon les mêmes processus et modes de décision que CRF. Les deux soutiens sont très voisins pour ce qui est des montants concernés, les examens du business plan sont conduits deux fois par des secrétariats différents, parfois à 6 ou 12 mois d’intervalle, dans le cas d’une start-up qui grandit rapidement.

Le présent projet propose un repositionnement des prêts d’amorçage en les orientant davantage vers la phase initiale de création d’entreprise, lorsque le projet d’entreprise se trouve en phase de validation marché (développement d’un prototype, étude de marché, homologation, préparation et validation du business plan, recherche de fonds propres, etc). Des synergies importantes peuvent être réalisées entre les prestations fournies par l’organisme Fri Up et les prêts d’amorçage. Cette évolution s’inscrit en complémentarité avec la refonte en profondeur de Fri Up effectuée en 2016, qui est désormais dédiée exclusivement au soutien de la création d’entreprises. Comme l’illustre le tableau qui suit, l’accompagnement, par Fri Up des entreprises en création distingue trois phases de développement pour ce type de projet : l’orientation/diagnostic (phase 1), la validation marché (phase 2) et le lancement (phase 3). Le repositionnement des aides financières d’amorçage a pour but de différencier clairement, à l’avenir, ces dernières de celles du capital-risque.



Le soutien par le biais de prêts d'amorçage interviendrait ainsi pour des montants plus faibles qu'aujourd'hui (entre 30 000 et 100 000 francs), plus tôt dans le processus, lors de la validation marché des projets (phase 2), afin d'accélérer cette phase intermédiaire et d'arriver plus rapidement à un business plan finançable par le capital-risque. Il serait ainsi possible de financer un plus grand nombre de projets dans la phase initiale. Le fait de différencier les missions des prêts d'amorçage et du capital-risque et de les spécialiser dans des phases différentes du processus les rend plus efficaces et plus complémentaires.

L'attribution d'un prêt d'amorçage à une entreprise en création sera préavisée par le comité Fri Up, avant que la décision d'octroi ne soit prise par la Fondation SCF. Fri Up se présente comme la structure la mieux placée pour suivre l'évolution du projet dans la mesure où elle le suit de toute façon dans cette phase dans le cadre de son activité de coaching. Le prêt serait associé aux actions nécessaires pour valider l'idée et préparer un business plan avancé. Il devrait être accordé par étapes, moyennant des jalons suivis par le coaching de Fri Up. Les conditions des intérêts et du remboursement du prêt devront encore être finalisées dans le règlement, de sorte à ce que celles-ci permettent de ne pas charger financièrement les entrepreneurs dans la période de démarrage, tout en assurant une rémunération correcte des prêts engagés grâce aux moyens de l'Etat lorsque la société démarre une activité commerciale et un remboursement rapide de ces prêts lorsque la société a accès à des moyens financiers plus conséquents.

La sélection des demandes d'aides financières s'en trouverait améliorée, puisqu'elle serait effectuée au fur et à mesure du développement des projets, par l'organisme qui les suit au plus près. Grâce à ce changement de modalités, les business plans destinés à obtenir du capital-risque seraient également plus solides. Par ailleurs, il n'y a pas de concurrence entre Fri Up et d'autres structures, puisque Fri Up est la seule entité mandatée par l'Etat de Fribourg pour l'accompagnement des entreprises en création. Fri Up accorde déjà son coaching à toute entreprise en création dans le canton, et ceci indépendamment de son hébergement dans l'un des incubateurs gérés par Fri Up. Les prêts d'amorçage doivent suivre la même logique, tout en étant également indépendants d'une prestation d'hébergement.

2.2.1.3 *Création d'un label et possibilité d'allégement fiscal*

Le Conseil d'Etat propose que l'organisme d'accompagnement des start-up (Fri Up) puisse attribuer un label à celles d'entre elles présentant le plus haut potentiel de création de valeur, inspiré du label CTI Start-up ou du label NEI (Nouvelle Entreprise Innovante) du canton du Jura. Ce label correspondrait à une étape de validation dans le processus Fri Up et pourrait être utilisé comme outil de communication aussi bien par la start-up que par le canton. Les start-up peuvent par ailleurs être éligibles pour un allégement fiscal, au maximum de 10 ans, au titre de l'article 98 de la Loi du

6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1). Pour rappel, ce type d'allégement fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. L'allégement fiscal d'une start-up présente l'intérêt de ne coûter quasiment rien à l'Etat (une start-up ne réalise généralement que peu ou pas de bénéfices au cours des premières années d'existence). Par contre, une telle mesure influe directement sur le calcul de la valeur d'une start-up par les investisseurs et favorise donc ses chances de financement. Par ailleurs, assorti d'une clause de clawback (remboursement de l'allégement fiscal si l'entreprise quitte le canton), un allègement fiscal peut contribuer à empêcher le départ d'une startup lors d'un éventuel rachat après un succès important.

Ce label donne suite de manière directe à la motion (2016-GC-54) Romain Collaud et Hubert Dafflon « Crédit d'un statut fiscal pour les nouvelles entreprises innovantes ». S'agissant de la possibilité d'accorder des allégements fiscaux, la LICD la prévoit déjà, que les entreprises soient labellisées ou non. Le label NEI décerné par Fri Up ne constituerait de ce point de vue qu'un préavis d'un organisme spécialisé, toute décision formelle d'allègement restant de la compétence du Conseil d'Etat.

2.2.2 Capital-risque

Le capital-risque intervient lors des premières phases de croissance d'entreprises innovantes et/ou à fort contenu technologique, au moment où ces dernières ont besoin d'investissements importants pour le développement de nouveaux produits ou services. Bien que cette activité soit en principe proposée par des sociétés financières dans un jeu de libre-concurrence, il est notoire qu'il est difficile pour une jeune société fribourgeoise de trouver de tels capitaux sur le marché. Les fonds de capital-risque professionnels n'entrent souvent en matière que pour des montants d'un ou de plusieurs millions de francs, c'est-à-dire lorsque le niveau de risque initial de l'entreprise a déjà en partie diminué. En dessous d'un million de francs, les acteurs financiers sont très peu nombreux et peu actifs. L'Etat intervient donc dans cette phase de manière subsidiaire, parce que le marché n'assure pas une disponibilité suffisante de financements.

2.2.2.1 *L'activité de Capital Risque Fribourg (CRF SA)*

Capital Risque Fribourg (CRF SA) est une structure active dans cette catégorie d'investissements. Créée en 1998, sous la forme d'une société anonyme avec un capital de départ de 7.5 millions de francs et dont les actionnaires sont l'Etat de Fribourg (l'actionnaire principal, mais pas majoritaire), la Banque Cantonale de Fribourg, le Groupe E et la Caisse de Pension du Personnel de l'Etat de Fribourg, CRF SA prend des participations dans de jeunes sociétés fribourgeoises jusqu'à un montant maximal de 750 000 francs. Les bases légales de la participation de l'Etat à la société CRF reposent sur le plan de relance économique de 1997 (décret 42/A du 21 novembre 1997 relatif à la mise à disposition d'un capital-risque). CRF SA est souvent le premier investisseur institutionnel à soutenir les jeunes sociétés fribourgeoises à fort potentiel et entre également dans des tours de financement d'un montant supérieur, en jouant un rôle de catalyseur pour attirer les investissements de fonds de financement extérieurs au canton.

Depuis sa création, CRF SA a investi dans 23 start-up, pour un montant global de quelque 13 millions de francs. Sur ces 23 entreprises financées, 17 d'entre elles sont encore en activité à ce jour dans le canton de Fribourg et la société détient toujours des participations dans 13 d'entre elles. Les décisions de soutien de CRF SA reposent sur des critères très sélectifs : en 2016, sur 26 demandes, seules 6 d'entre elles ont reçu une réponse positive. L'action de CRF SA vise clairement les sociétés les plus prometteuses et à fort potentiel de croissance. Par ailleurs, il faut relever qu'au fil des années, la qualité globale des start-up fribourgeoises et leurs ambitions sont en constante

progrès. En 2011, après 16 ans d'activité, les actionnaires de CRF SA ont réinjecté 3.6 millions de francs dans le capital de la société. Durant la période 2012-2016, CRF SA a investi 4.4 millions de francs dans 8 nouvelles sociétés. L'effet de levier de ces investissements, soit la totalité des financements de ces sociétés (avec les financements additionnels obtenus auprès d'autres investisseurs, durant les tours de financement auxquels CRF SA a participé) s'est monté à un facteur de 4.7. Depuis 2010, aucune société financée par CRF SA n'a connu de faillite et plusieurs d'entre elles sont susceptibles d'enregistrer des progressions importantes ces prochaines années. La qualité du portefeuille actuel de participations de CRF SA est donc considérée comme bonne.

2.2.2.2 *La nécessité de recapitalisation de CRF SA*

Les ressources financières de CRF SA devraient parvenir à une taille critique permettant d'atteindre l'auto-financement (les résultats positifs des premières entreprises financées par le fonds réalimentant ce dernier). Ce n'est actuellement pas le cas : au 9 mai 2017, CRF SA ne disposait plus que d'une capacité de financement d'environ un million de francs. CRF SA a par conséquent besoin d'être réalimentée en capital. Faute de quoi, la société risque assez rapidement de se retrouver dans une situation où, tant qu'elle n'aura pas perçu suffisamment de retours financiers provenant de ventes de ses participations, elle ne pourra pas traiter de nouvelles demandes de soutien. Cette situation est dommageable pour l'économie fribourgeoise, à un moment où le développement d'activités innovantes à fort potentiel de croissance est particulièrement nécessaire à la création de nouveaux emplois. Le soutien aux entreprises en création au moyen du capital-risque constitue un pilier important de la stratégie du canton en matière de promotion économique et de création d'emplois à haute valeur ajoutée.

L'augmentation de capital nécessaire est estimée à environ un million de francs par an, soit à 5 millions de francs pour une période de 5 ans. Elle serait à répartir entre les partenaires de CRF SA. Le Conseil d'Etat propose de pérenniser la mission de capital-risque de l'Etat en créant une base légale dans la LPEc et que le canton assume sa part à l'augmentation de capital de CRF SA, au prorata de sa participation actuelle de 45%, ce qui impliquerait un investissement minimal de 2.25 millions de francs, si tous les actionnaires de CRF SA souscrivent à l'augmentation de capital au prorata de leur participation actuelle.

Même s'il comporte un certain degré de risque, l'investissement de l'Etat dans cette mission ne doit pas être perçu comme une dépense à fonds perdu, mais plutôt comme un actif financier. Le projet de révision LPEc propose donc que la recapitalisation de CRF SA puisse être décidée par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses compétences en matière de patrimoine financier.

2.3 Soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles

2.3.1 Formes existantes de cautionnement

Pour soutenir les investissements liés à l'innovation dans les entreprises industrielles, notamment dans les PME, il existe en Suisse un système de cautionnement en faveur de ces dernières, qui leur permet d'accéder plus facilement au crédit bancaire. Il permet de cautionner des crédits jusqu'à hauteur de 500 000 francs. La Confédération supporte 65% des risques de perte et assume une partie des frais administratifs. Ce système est essentiellement organisé sur une base régionale. En 2016, constatant les besoins des entreprises, les Chambres fédérales ont adopté une motion demandant le relèvement du plafonnement des cautionnements de 500 000 francs à un million de francs. L'adaptation de la législation fédérale à ce nouveau cadre est en cours.

La coopérative Cautionnement romand remplit cette mission pour les cantons romands (sauf le Jura). Chaque canton apporte sa part au capital de la coopérative et participe à la gestion de ses dossiers via son antenne cantonale. L'antenne fribourgeoise de Cautionnement Romand, qui a été créée en 2007, revêt la forme d'une association (Association CRC-PME Fribourg), dont les membres sont des représentants de l'Etat, de la Chambre de commerce et d'industrie Fribourg (CCIF) et de l'Union patronale du canton de Fribourg (UPCF).

Il est à noter que, sur le plan légal, la LPEc prévoit que l'Etat peut, à titre exceptionnel, garantir des crédits sous forme de cautionnements (LPEc, art. 9). L'Etat de Fribourg n'a toutefois que peu recouru à cette forme de soutien direct (par exemple pour le soutien des plateformes technologiques sur le site blueFACTORY).

2.3.2 Nécessité d'une extension du cautionnement

Si la limite des montants de cautionnements fixée par Cautionnement Romand est adaptée au soutien à l'investissement dans de petites sociétés, elle est par contre insuffisante dans le cas d'investissements plus conséquents d'entreprises industrielles. Or, alors que l'économie mondiale se trouve en profonde mutation, dans une concurrence internationale plus vive que jamais dans laquelle la place économique et industrielle suisse souffre de coûts de production élevés, notamment en raison du franc fort, de nombreuses entreprises doivent se repositionner sur leur marché, réaliser de nouveaux investissements pour augmenter leur productivité et défendre leur compétitivité, ou même parfois défendre leur existence.

Dans ce contexte difficile, les relais financiers que constituent les banques sont eux-mêmes soumis à des contraintes en termes de fonds propres, imposées par les instances de régulation du secteur bancaire (FINMA). Alors que ces établissements ont souvent joué ce rôle par le passé, leurs possibilités de soutien vis-à-vis de l'économie régionale s'en trouvent limitées. Il existe pourtant des entrepreneurs, notamment dans les PME, qui ont une vision claire de l'avenir de leur entreprise, un business plan et une stratégie pour assurer leur développement à moyen terme, qui ont généralement besoin de réaliser rapidement de nouveaux investissements, mais ne disposent pas de fonds propres suffisants pour les réaliser. Cette situation est malheureusement assez fréquente, dans la mesure où, depuis 2008, de nombreuses entreprises ont absorbé des situations difficiles liées à plusieurs crises économiques successives qui ont entamé leurs fonds propres.

Ce type de situation présente, par ailleurs, des similitudes en termes de prise de risques avec la situation d'entreprises en création, dans lesquelles de jeunes entrepreneurs ont une vision des opportunités économiques, mais ne disposent pas des fonds propres pour les réaliser. L'Etat intervient alors de manière subsidiaire, au travers de prêts ou de prises de participation (notamment au travers de Capital Risque Fribourg SA), pour fournir (contre une rémunération conforme au marché) les fonds propres nécessaires au développement de ces nouvelles activités économiques créatrices d'emplois.

Dans le cas d'entreprises existantes (PME ou industrielles), l'Etat défend les mêmes objectifs de création d'emploi. Il est également soucieux de défendre, lorsque c'est possible, les emplois existants, notamment dans le secteur industriel. Il n'est cependant pas question que l'Etat prenne des participations au capital de ces entreprises et assume de fait un rôle de gestion pour lequel il n'est pas compétent. L'Etat ne doit pas non plus se substituer au secteur bancaire en réalisant des prêts. Par contre, l'Etat peut aider significativement les entreprises en assumant une part du risque et permettre ainsi à l'entreprise d'augmenter sa capacité d'investissement. La technique du cautionnement est particulièrement bien adaptée à ce but. Regroupés sous forme d'un portefeuille

de risques mutualisés dans un Fonds dédié, l'ensemble des engagements de cautionnement de l'Etat permet, et en principe de manière financièrement autonome, de solidariser les risques des entreprises qui investissent: les succès financent les situations présentant moins de réussite. Ce système permet de générer de nouvelles activités économiques créatrices de valeur ainsi que de nouveaux emplois.

Ainsi, plusieurs cantons ont créé leur propre instrument cantonal de cautionnement, qui intervient de manière complémentaire à la coopérative régionale de cautionnement, dans le cadre de crédits bancaires liés à des investissements (souvent industriels) plus conséquents. C'est notamment le cas de plusieurs cantons romands : le canton du Valais, pour des cautionnements jusqu'à hauteur de 2 millions de francs (Centre de cautionnement et de financement CCF), le canton de Genève, jusqu'à hauteur de 4 millions de francs (Fondation d'aides aux entreprises FAE) et le canton de Vaud jusqu'à hauteur de 5 millions de francs (Service de la promotion économique et du commerce). Ces derniers modèles ont été évalués et comparés. Plusieurs d'entre eux sont en place depuis de nombreuses années et remplissent leur mission avec succès. Le taux annuel moyen des pertes subies, qui dépend évidemment de la qualité des engagements pris, se situe, selon les cantons entre 0.38% (Genève) et 0.82% (Vaud). Grâce aux commissions prélevées sur les cautionnements, cet instrument peut viser l'autofinancement.

2.3.3 Crédit d'un cautionnement cantonal (Cautionnement Fribourg)

Le Conseil d'Etat propose la création d'un instrument de cautionnement cantonal (ci-après Cautionnement Fribourg) qui aura pour but de soutenir des PME établies dans le canton, disposant d'un projet innovant validé par une analyse bancaire, mais ne disposant pas des fonds propres suffisants pour le réaliser. Il propose d'y affecter un montant de 20 millions de francs, qui sera porté au bilan de l'Etat de manière progressive sur plusieurs années, en fonction du volume des dossiers cautionnés.

La gouvernance de Cautionnement Fribourg, qui se veut simple et pragmatique, repose sur trois principaux axes :

- > *Gestion financière des engagements de cautionnement* : elle est assurée par la Promotion économique. Les engagements de cautionnements sont garantis sous forme d'une provision partielle au bilan de l'Etat. Il existe déjà dans les comptes de l'Etat une provision de 1.5 millions de francs pour les cautionnements de la Promotion économique. Cette provision serait augmentée au fur et à mesure du volume des dossiers cautionnés pour atteindre jusqu'à un montant de 20 millions de francs. Durant une phase initiale, la totalité des engagements de cautionnement sera donc couverte par cette provision. Par la suite, et en fonction des résultats durant les premières années, le Conseil d'Etat pourra décider d'engager un montant de cautionnement qui serait un multiple de la provision. Ce mode de gestion est usuel pour les fonds de cautionnement, partant du principe que le risque d'échec de l'ensemble du portefeuille est bien inférieur à 100%. Dans la pratique, un multiple de 2 (qui porterait le montant maximal des engagements à 40 millions de francs) reste une option très prudente. Sur la durée, basé sur l'expérience des cautionnements accordés, le multiple pourrait augmenter au-delà de cette valeur.
- > *Décisions relatives aux demandes de cautionnement* : il est proposé que le Conseil d'Etat soit responsable des décisions d'octroi de cautionnements. En effet, sous réserve des compétences financières du Grand Conseil, le Conseil d'Etat est aujourd'hui déjà compétent pour les décisions relatives à des demandes de financement dont le montant est supérieur à 300 000 francs. Or, les demandes de cautionnement cantonal, qui seront traitées en complément

des demandes déposées auprès de l'antenne fribourgeoise de Cautionnement romand (actuellement au maximum de 500 000 francs, prochainement jusqu'à un million de francs), porteront par conséquent et en principe sur des montants importants, supérieurs à 300 000 francs. Dans la mesure où les décisions de cautionnement cantonal auront un impact direct sur le budget de l'Etat (provisions), il est logique que cette compétence revienne à l'exécutif cantonal.

- > *Préparation, préavis de décision et suivi des dossiers* : la préparation, le préavis de décision et le suivi des dossiers requiert des compétences techniques spécialisées en matière d'analyse financière. Il est proposé que cette tâche fasse l'objet d'un mandat à l'antenne fribourgeoise de Cautionnement romand (Association CRC-PME Fribourg). En effet, cette structure dispose d'une ressource opérationnelle spécialisée sur les dossiers de cautionnement, qui les analyse avant leur examen par Cautionnement romand. Le caractère subsidiaire de Cautionnement Fribourg par rapport à Cautionnement romand permet ainsi également de développer des synergies et de réduire les frais d'analyse du dossier, l'instance d'analyse étant la même pour les deux soutiens financiers.

Les autres aspects de la gouvernance seront réglés par le Conseil d'Etat dans le RPEc. Ce dernier précisera notamment les points suivants :

- > *Bénéficiaires* : les entreprises disposant d'un business plan avec des investissements innovants, validés par une analyse bancaire, mais ne disposant pas des fonds propres suffisants pour le réaliser. Sont exclues les sociétés en difficulté ou à court de liquidités.
- > *Cautionnement simple* : le cautionnement de l'Etat n'intervient qu'en cas de défaillance définitive de l'entreprise cautionnée. La banque ne peut pas exiger que l'Etat paie à la première difficulté financière de l'entreprise, comme dans le cas du cautionnement solidaire.
- > *Montant et durée du soutien* : L'engagement de cautionnement est dimensionné en fonction du projet, mais il ne doit pas dépasser 3 millions de francs, ni 50% de l'ensemble du prêt bancaire (Cautionnement romand compris). L'obligation de la banque d'assumer une part du risque garantit une analyse bancaire objective. La durée maximale proposée est de 10 ans : ce type de soutien s'adressant par définition à des entreprises n'étant pas suffisamment capitalisées, elles peuvent avoir besoin d'une certaine marge de manœuvre pour rembourser le prêt bancaire.
- > *Subsidiarité par rapport à un soutien bancaire* : l'entreprise doit préalablement avoir soumis son projet à une banque et avoir obtenu un accord de principe de la part de ce partenaire.
- > *Subsidiarité par rapport à un soutien de Cautionnement romand* : tout projet doit avoir fait l'objet d'une décision auprès de Cautionnement Romand pour la part de financement que cet organisme peut cautionner.
- > *Prélèvement d'une commission* : elle est composée d'une commission initiale, qui couvre les frais d'analyse du dossier, et d'une commission annuelle sur le montant du cautionnement, qui alimente la provision destinée à couvrir les coûts de suivi des dossiers et à mutualiser d'éventuelles pertes (en cas d'activations de cautionnements).

L'instrument du cautionnement produit un effet de levier important sur le développement des activités économiques. A terme, et dans un scénario optimiste, une provision de cautionnement de 20 millions de francs est susceptible de couvrir jusqu'à 100 millions de francs de cautionnements et, comme le cautionnement ne couvre que 50% des engagements bancaires, de générer jusqu'à 200 millions de francs d'investissements, sans compter l'apport supplémentaire de la part des cautionnements octroyés par Cautionnement romand. A cet égard, le cautionnement offre un bras de levier très significatif et constitue un instrument essentiel pour promouvoir les investissements indispensables au développement de l'économie fribourgeoise pour les prochaines années.

2.4 Politique foncière active

Dans sa réponse à la motion (2016-GC-79) Laurent Thévoz et Jacques Vial, « Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale », le Conseil d'Etat a indiqué qu'il proposerait des modifications de la LPEc dans ce sens. Par ailleurs, les résultats des travaux de mise sur pied d'une politique foncière active en cours au sein de l'administration cantonale tendent vers la création d'un établissement autonome de droit public, auquel l'Etat confierait cette mission. La création d'un tel établissement appelle la création d'une loi ad hoc. Enfin, les modalités du Fonds de politique foncière active, dont le Grand Conseil a approuvé la création ainsi que l'allocation de 100 millions de francs à ce dernier lors de sa séance du 18 mai 2017, doivent également être réglées dans une loi spécifique. L'ensemble de ces diverses bases légales à créer et à modifier, qui doivent impérativement être coordonnées, sont en cours d'élaboration. Elles seront mises en consultation à la rentrée 2017, sous la forme d'un paquet complet permettant d'appréhender l'ensemble de la politique foncière active. Pour ces raisons, le présent projet de révision de la LPEc ne contient pas de nouvelles dispositions en matière de politique foncière active.

2.5 Relations Etat-économie

Les organisations économiques faîtières du canton de Fribourg insistent régulièrement sur la nécessité d'alléger le fonctionnement de l'Etat dans ses rapports avec les entreprises, notamment en ce qui concerne les procédures administratives (par exemple en relation avec le contrôle du travail et avec l'aménagement du territoire). Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et est prêt, dans le respect des dispositions légales et de ses contraintes budgétaires, à s'engager afin d'optimiser les procédures administratives.

En premier lieu, dans le cadre de l'élaboration ou de modification de projets législatifs, le Conseil d'Etat prend systématiquement en compte, lors de sa pesée globale des intérêts, les conséquences de ces projets sur l'économie et les entreprises.

Par ailleurs, il poursuit la mise en œuvre de sa stratégie de cyberadministration (E-Government). La nouvelle loi du 2 novembre 2016 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat (LGCyb ; RSF 17.4) et son ordonnance (Ordonnance du 15 mai 2017 sur le guichet de cyberadministration de l'Etat/OGCyb ; RSF 17.41) sont entrées en vigueur en 2017. Concrétisant les exigences de la stratégie de cyberadministration sur le plan légal, cette base légale permet notamment l'utilisation progressive des moyens électroniques dans les procédures administratives et définit les principes des relations avec les communes et les fournisseurs de prestations extérieurs à l'administration. Elle autorise la création d'un identificateur unique des personnes et d'un référentiel cantonal. Elle constitue ainsi un pas important pour le développement des prestations de cyberadministration.

Enfin, le Conseil d'Etat est prêt à discuter, dans le cadre de la législation existante, de problèmes concrets liés à des procédures administratives relevant de sa compétence et de rechercher des solutions dans le cadre de groupes de travail restreints, créés ad hoc. Il propose que les organisations économiques faîtières (par exemple la Chambre de commerce et d'industrie Fribourg, l'Union Patronale du Canton de Fribourg et la Fédération Patronale et Economique), en tant que représentantes des entreprises, déposent de telles demandes auprès de la Direction de l'économie et de l'emploi. Cette dernière les relayera au cas par cas, via la Délégation économique du Conseil d'Etat, auprès des Directions, respectivement des services, de l'administration cantonale concernés.

3 Liquidation d'instruments parlementaires

Le présent projet permet de donner suite favorable au postulat (2016-GC-129) Sabrina Fellmann et Laurent Dietrich « Stratégie globale et coordonnée du développement économique, spécifiquement sur la question de l'implantation des entreprises dans le canton de Fribourg », pour lequel il fait office de rapport, de répondre à la question (2016-CE-32) Xavier Ganioz et Simon Bischof « Fonds cantonal pour lutter contre la désindustrialisation de Fribourg » et de répondre partiellement au postulat (2016-GC-8) Hubert Dafflon et Albert Lambelet « Utilisation de la fortune non affectée pour la croissance pérenne du PIB cantonal ».

Les mesures proposées en matière de soutien à l'innovation (voir ch. 2.1) permettent de proposer le refus du postulat (2016-GC-7) Stéphane Peiry « Nouvelle attribution au fonds de soutien à l'innovation », dès lors qu'elles répondent à l'objectif visé par le postulat, et de répondre à la question (2016-CE-148) Laurent Thévoz « Innovation industrielle, la mauvaise position du canton de Fribourg ».

Les mesures proposées dans le cadre du soutien aux entreprises en création (voir ch. 2.2.1.4) visent à donner suite de manière directe à la motion (2016-GC-54) Romain Collaud et Hubert Dafflon « Création d'un statut fiscal pour les nouvelles entreprises innovantes ».

4 Commentaire des modifications légales

Art. 3 al. 1 let. f

L'article 3 de la loi actuelle précise les formes de promotion et les contributions financières. Le complément qui lui est apporté, portant sur la valorisation du savoir, vise à souligner l'importance que le Conseil d'Etat souhaite aussi accorder à la promotion de l'esprit d'entreprise (notamment auprès des jeunes en formation).

Art. 5 al. 1

L'article 5, al. 1 de la loi actuelle détaille les tâches de la Promotion économique. Une distinction est faite entre la tâche globale de la promotion du canton comme place économique et la tâche du soutien aux entreprises (let. a). Les nouvelles dispositions suivantes visent à mettre en évidence les trois catégories de sociétés soutenues : les entreprises nouvellement implantées dans le canton (let. b), les entreprises en création (let. c) et les entreprises établies dans le canton, que l'Etat peut notamment soutenir dans leurs efforts d'innovation et d'investissements (let. d). La numération des let. b) et c) actuelles est adaptée en conséquence.

Art. 8a

Ce nouvel article précise les modalités du soutien de l'Etat à la création et au développement de nouvelles entreprises décrit au chiffre 2.2. Il détaille d'abord la possibilité, pour l'Etat, d'accorder des prêts d'amorçage aux entreprises en création. La délégation de l'octroi de ces prêts à une structure externe à l'Etat est expressément autorisée, afin de permettre à la Fondation Seed Capital Fribourg d'effectuer cette tâche (voir ch. 2.2.1). Il est ensuite fait mention de la possibilité, pour l'Etat, de mettre à disposition de ces entreprises, dans leur phase ultérieure de développement, du capital par le biais de prises de participations dans une société de capital-risque, tel qu'il le fait aujourd'hui au sein de Capital Risque Fribourg SA. Cette disposition précise également la base légale du capital-risque, qui permet à l'Etat de participer à une nouvelle augmentation du capital de cette société (voir ch. 2.2.2).

Art. 9

L’article 9 de la loi actuelle détaille l’instrument des cautionnements. La création d’un instrument de cautionnement cantonal, tel qu’il est décrit au chiffre 2.3, nécessite plusieurs modifications de cet article, ainsi que des compléments.

La création d’un instrument de cautionnement cantonal implique que ce dernier puisse être utilisé autant que nécessaire. La mention « à titre exceptionnel » relative à la possibilité d’y recourir figurant à l’alinéa 1 doit donc être supprimée. Par ailleurs, les autres conditions posées à l’octroi d’un cautionnement sont adaptées. La limite posée par rapport au coût total du projet est supprimée. Elle serait contre-productive, dans la mesure où le cautionnement cantonal est destiné à apporter un soutien aux entreprises disposant d’un projet innovant validé par une analyse bancaire, mais ne disposant pas des fonds propres suffisants pour le réaliser. Par contre, il est nouvellement exigé que le cautionnement de l’Etat ne garantisse pas plus de la moitié du financement bancaire. Ce complément vise à obliger la banque à assumer une part du risque, ce qui garantit une analyse bancaire objective de ce dernier.

Le manque de fonds propres postulé au sujet des entreprises bénéficiaires entraîne aussi la nécessité des conditions relativement souples concernant la durée du cautionnement cantonal, qui est fixée à 10 ans au maximum. L’alinéa 2 est modifié en conséquence.

Cautionnement romand et le cautionnement cantonal étant à la fois subsidiaires et complémentaires, des synergies peuvent être développées entre ces deux instruments, en confiant le traitement des dossiers à l’antenne fribourgeoise de Cautionnement romand. A cette fin, le nouvel alinéa 3 donne la possibilité à l’Etat de mandater un organisme pour cette tâche.

Plusieurs cantons disposent de la possibilité légale de fournir une arrière-caution à l’organisme de Cautionnement romand. Ce mécanisme permet à un canton d’augmenter sa part de couverture lors du passage, devant Cautionnement romand, d’un dossier que, dans sa perspective cantonale, il souhaite particulièrement défendre. En cas d’acceptation de la demande de cautionnement par Cautionnement romand, le canton peut bénéficier de la couverture fédérale ainsi que de celle éventuellement réduite des autres cantons, ce dont il ne bénéficie évidemment pas dans le cas d’un cautionnement cantonal. Le nouvel alinéa 4 permet au canton de saisir ce type d’opportunité, en autorisant l’Etat à fournir un cautionnement à un autre organisme de cautionnement (arrière-cautionnement).

Le nouvel alinéa 5 précise qu’en ce qui concerne les modalités du cautionnement, le règlement devra en particulier fixer les taux de primes de risque et le taux de couverture des cautionnements au bilan de l’Etat.

Art. 12 let. d

L’élargissement du soutien à l’innovation vise à utiliser pleinement le potentiel du champ des aides financières aux entreprises prévues au titre de la LPEc (voir ch. 2.1). Il vise notamment à réorganiser et à étendre le soutien à l’innovation pour développer de nouveaux produits et de nouveaux processus (ce que la loi permet déjà et qui ne nécessite qu’une révision du règlement), ainsi que de nouveaux marchés (nouveau domaine). Cette nouvelle disposition autorise donc également un soutien aux entreprises pour le développement de nouveaux marchés. La formulation retenue dans le projet de loi est très large, le champ d’application sera restreint dans le règlement.

Art. 22

L’article 22 de la loi actuelle, qui traite des compétences décisionnelles de la Commission de mesures d’aide en matière de promotion économique (CAPE), est modifié. Afin de favoriser des décisions rapides et éviter de surcharger la CAPE, la compétence des décisions relatives aux aides financières au titre de la LPEc d’un montant inférieur à 30 000 francs est retirée à la CAPE et est déléguée à la Direction de l’économie et de l’emploi (cf. commentaire du nouvel art. 22a).

Art. 22a

Le nouvel article 22a précise que les décisions relatives aux autres aides financières au titre de la LPEc d’un montant inférieur à 30 000 francs sont prises par la Direction de l’économie et de l’emploi.

Art. 22b

Le nouvel article 22b permet, le cas échéant, de déléguer les décisions d’octroi des prêts d’amorçage à la structure mentionnée à l’article 8a, al. 1, soit à la Fondation Seed Capital Fribourg.

Art. 25a

La dénomination du Fonds cantonal est précisée avec la mention « Fonds cantonal de politique régionale » pour clarifier sa mission. Ce dernier est notamment utilisé pour contribuer à financer des opérations de politique foncière active. Les moyens consacrés à cette mission sont limités. Les achats d’actifs immobiliers par l’Etat sont exclus de ces soutiens.

Le programme de mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR) 2016-2019 prévoit un volet « Innovation territoriale » qui comprend un soutien à la planification, à l’achat, au transfert et à l’équipement de terrains, ainsi qu’un soutien à la valorisation innovante de zones d’activités économiques et d’espaces économiques régionaux. Ce volet de la NPR permet toujours certaines opérations liées à la planification territoriale ou à l’innovation dans les zones d’activités. Sa mission doit cependant être clairement distinguée de celle du nouveau Fonds de politique foncière active.

Art. 25c

Le nouvel article fixe le cadre du financement du soutien à la création et le développement de nouvelles entreprises. Les alinéas 1 et 2 concernent les prêts d’amorçage. Ces dispositions prévoient que les contributions financières servant aux prêts d’amorçage soient versées à la structure mentionnée à l’article 8a, al. 1, soit à la Fondation Seed Capital Fribourg, et que le budget affecté aux prêts d’amorçage fasse l’objet d’une décision périodique par voie de décret du Grand Conseil. L’alinéa 3 porte sur le capital-risque et précise les conditions en cas de recapitalisation de la société de capital-risque (actuellement Capital Risque Fribourg SA) : celles-ci tiennent compte des compétences respectives du Conseil d’Etat et du Grand Conseil.

Art. 31

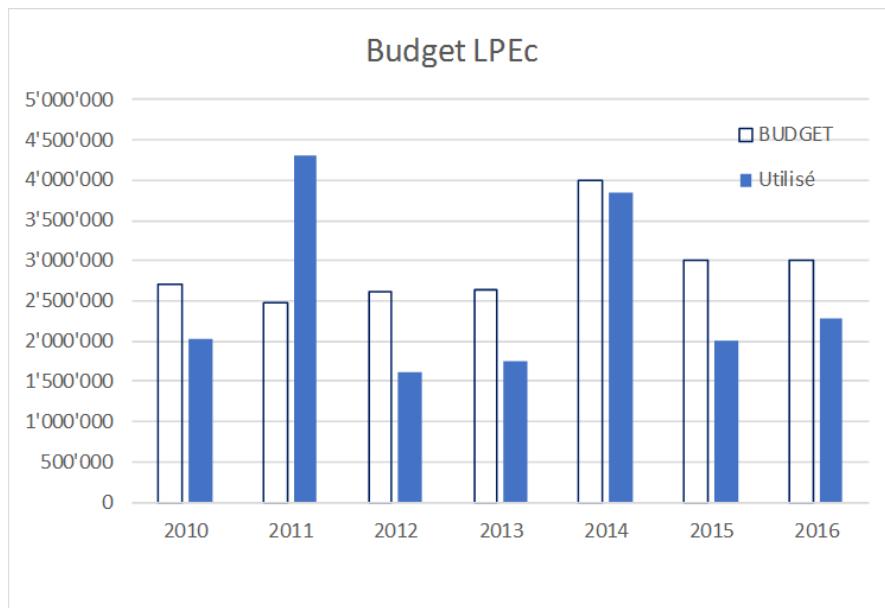
Le décret du 20 novembre 1997 relatif à l’encouragement de la réalisation de centres régionaux de création d’entreprises est obsolète. En effet, depuis plusieurs années, ces centres sont financés par le biais de la Nouvelle politique régionale. La présente révision de loi fournit l’occasion de l’abroger.

5 Incidences financières

Le présent projet aura l'impact suivant sur les finances de l'Etat :

5.1 Soutien à l'innovation

L'élargissement du soutien à l'innovation n'entraîne pas de dépenses supplémentaires pour l'Etat. Il est financé par le budget courant LPEc (position au budget PECO 3635.004), qui couvre les aides financières directes aux entreprises (contribution au service de l'intérêt, soutien à la création de place de travail, prise en charge de loyers et enfin soutien à l'innovation). Ces dernières années, la plupart du temps, ce budget n'a pas été entièrement utilisé. Le tableau ci-après montre ce qu'il en est depuis 2010.



L'utilisation de ce budget comprend une partie reportée, environ les deux tiers, qui provient de décisions prises durant les années précédentes (la plupart des soutiens se répartissent sur plusieurs années). Les nouveaux engagements financiers démarrés durant l'année en cours ne sont toutefois par définition pas planifiables, car ils dépendent de l'activité de la Promotion économique relative à de nouveaux dossiers qui se décident en cours d'année. Si ce budget doit parfois absorber les effets de projets exceptionnels – qui, en tant que tels, sont à saluer car ils traduisent la réalisation d'opérations ayant un impact positif sur l'économie cantonale et sur les emplois –, il n'est cependant généralement pas complètement utilisé. Il devrait donc permettre, la plupart des années, de couvrir un montant de l'ordre de 500'000 francs par année pour le soutien à l'innovation.

5.2 Soutien aux entreprises en création

Le financement de l'instrument des prêts d'amorçage entraîne le versement à la Fondation SCF d'un montant de 2 millions de francs pour une période de 2 à 3 ans, sur la base d'un décret du Grand Conseil.

L'augmentation du capital de Capital Risque Fribourg, si elle est acceptée par les autres actionnaires de la société, entraînera un investissement de l'Etat de Fribourg d'au moins 2.25 millions de francs sur décision du Conseil d'Etat.

5.3 Soutien à l'investissement dans les entreprises industrielles

La création de l'instrument de cautionnement cantonal entraîne l'affectation progressive de montants à la provision de 1.5 millions de francs existant dans les comptes de l'Etat pour les cautionnements de la Promotion économique, permettant à cette provision d'atteindre jusqu'à 20 millions de francs. Il est par ailleurs envisagé de proposer de réaffecter à cette nouvelle tâche une partie des montants de provision actuellement disponibles pour garantir les prêts NPR, la provision existante pour ces prêts NPR étant considérée comme actuellement excédentaire en regard des prêts NPR accordés ces dernières années. Le montant de cette réaffectation, à préciser par l'Administration des finances, pourrait être de l'ordre de 10 millions de francs.

Les coûts de fonctionnement du système de cautionnement, sous forme de mandat à l'Association CRC-PME Fribourg, dépendront du nombre de dossiers à préparer, puis à suivre durant la période de cautionnement. Ils sont estimés entre 50 000 francs au démarrage et jusqu'à 300 000 francs à terme et devront être couverts par les frais et commissions prélevés auprès des entreprises bénéficiaires.

5.4 Politique foncière active

Lors de sa séance du 18 mai 2017, le Grand Conseil a approuvé la création d'un Fonds de politique foncière active, ainsi que l'allocation de 100 millions de francs à ce dernier. Cet impact sur les finances de l'Etat ne s'inscrit pas dans le cadre du présent projet de modification de la LPEc.

5.5 Relations Etat-économie

Les mesures d'accompagnement concernant les relations Etat-entreprises n'ont pas d'incidence financière significative pour l'Etat.

6 Autres aspects

6.1 Incidences sur le personnel de l'Etat

Le présent projet entraîne des tâches supplémentaires de l'Etat liées à la gestion financière des prêts d'amorçage et à la gestion des cautionnements, qui pourront cependant être réalisées grâce à un réaménagement des ressources internes de la Promotion économique. Il n'a donc pas d'incidence sur le personnel de l'Etat.

6.2 Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes.

6.3 Compatibilité juridique

Le présent projet est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.