



Département de l'économie

Rue Caroline 11

1014 Lausanne

POLITIQUE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (PADE) DU CANTON DE VAUD POUR LES ANNEES 2012-2017

Document adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. AVANT-PROPOS

2. RESUME

3. CADRE GENERAL DE LA PADE

3.1. Champ d'application de la PADE

- 3.1.1 Champ d'application de la PADE
- 3.1.2 Méthodologie de travail pour établir la PADE

3.2. Cadre légal

- 3.2.1. Liberté économique, non distorsion de concurrence et rôle subsidiaire de l'action étatique
- 3.2.2. La loi fédérale sur la politique régionale (LPR)
- 3.2.3. La loi cantonale sur l'appui au développement économique (LADE)
- 3.2.4. Les directives et rapports thématiques

3.3. Environnement et conjoncture socio-économiques

- 3.3.1 Au niveau international
- 3.3.2 Au niveau national

4. LA POLITIQUE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (PADE)

- 4.1. Forces, faiblesses, menaces, opportunités et enjeux pour le développement économique
- 4.2. La vision cantonale en matière de Politique d'appui au développement économique
- 4.3. Les axes stratégiques et buts opérationnels de la PADE
- 4.4. Le cadre financier
- 4.5. Processus de mise en œuvre et schéma d'organisation de la PADE

5. LES ENJEUX DES POLITIQUES CONNEXES À LA POLITIQUE D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

- 5.1. Les enjeux de certaines politiques publiques sur la PADE
- 5.2. Les enjeux de portée économique des autres politiques publiques

6. CONCLUSION

7. ANNEXES A LA PADE

- 7.1. La politique actualisée des pôles de développement économique
- 7.2. Les enjeux du tourisme vaudois 2010
- 7.3. Tableau des secteurs économiques et types d'activités prioritaires

1. AVANT-PROPOS

A l'évidence, les cycles économiques s'accroissent et avec eux le rythme des incertitudes conjoncturelles pesant sur l'ensemble des acteurs économiques et politiques. Avant-hier en surchauffe, hier au bord de la récession et demain probablement dans une phase de croissance davantage modérée, l'économie suisse et vaudoise – de par son ouverture sur l'extérieur – suit dans une très large mesure les mouvements de fond imprimés par une économie mondiale encore en convalescence et au chevet de laquelle les Etats-Nations tentent, seuls ou à plusieurs, d'apporter de nouveaux repères, voire règles du jeu. Loin d'être monolithique et univoque, cette quête de nouveaux repères et de nouveaux équilibres oscille entre poursuite et accroissement du libre-échange – principalement par la multiplication d'accords conclus au niveau bilatéral avec les pays émergents –, régulation des marchés – principalement financiers – et résurgence de réflexes protectionnistes adoptés par certains pays dans l'optique de préserver d'une concurrence aussi mondialisée que vive les secteurs de leur économie jugés prioritaires pour l'emploi.

A cet environnement chahuté sur le plan de l'économie mondiale sont venues plus récemment s'ajouter des critiques grandissantes sur les « effets pervers » induits par la poche de croissance singulière – et par ce seul fait, enviable mais également fort enviable – que constitue l'économie suisse, avec en son sein une économie vaudoise encore plus dynamique. Il n'est ainsi pas sans paradoxe de constater que si nombre d'Etats-Nations cèdent de plus en plus aux sirènes protectionnistes pour éviter l'érosion de leur économie ainsi que la dégradation de leur marché de l'emploi, nous observons – chez nous également – l'avènement d'appels au repli sur soi à travers des discours néo-malthusiens, dictés quant à eux par la crainte d'un excès de croissance. Dans ce contexte, se fixer une stratégie de développement économique vise non seulement à limiter l'incertitude conjoncturelle et structurelle ambiante en se dotant d'un outil prospectif et de veille, mais également à définir les axes stratégiques, les moyens d'action et les ressources dont l'Etat de Vaud entend se doter de manière à garantir un développement économique souhaité et maîtrisé.

Il va sans dire que définir une politique économique à la fois ambitieuse pour un canton dont les atouts et potentiels se sont singulièrement affirmés au cours de ces quinze dernières années, d'une part, tout en ayant conscience des limites de l'action cantonale dans le champ économique, d'autre part, est un exercice aussi subtil que délicat. Le Conseil d'Etat s'y est attelé, conformément au mandat politique qui lui a été assigné par le Parlement au travers des articles 7, 8 et 10 de la Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE) : les mesures d'appui au développement économique s'appliquent dans le cadre d'une politique arrêtée par le Conseil d'Etat (art. 8 et 10), élaborée préalablement par le Département de l'économie, en collaboration avec les milieux concernés au niveau régional, cantonal et supracantonal (art. 7), et dont la forme revêt celle d'un rapport contenant notamment les constats et enjeux caractérisant l'environnement dans lequel évolue l'économie vaudoise, des axes stratégiques de développement et un programme d'actions.

Les lignes de force de cette politique sont ainsi exposées et formalisées dans le présent rapport qui porte sur la période 2012-2017 et qui guidera la mise en œuvre de la LADE. Le Conseil d'Etat a ainsi pour priorité la mise sur pied, sous l'égide du Département de l'Economie, d'un **réseau solide et efficace** d'acteurs actifs dans l'appui au développement économique et touristique, qui partagent une même vision, des mêmes valeurs d'ouverture et défendent et promeuvent une même image du canton.

Dans cette même optique, le Gouvernement entend mieux sensibiliser l'Administration cantonale vaudoise et ses principaux partenaires **aux enjeux de l'économie vaudoise**, en particulier en regard de certaines politiques connexes (logement, formation, transport,...) et en matière d'efficacité des procédures administratives.

En outre, le Conseil d'Etat a aussi pour objectif que tous les visiteurs du canton, qu'ils soient suisses ou étrangers, et que toutes les entreprises, qu'elles soient établies sur sol vaudois de longue date ou

désirant s'implanter dans le canton, soient considérés comme des clients et des ambassadeurs des atouts de ce dernier.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que **certaines conditions–cadres** qu'il peut effectivement influencer et qui servent de manière directe le développement économique méritent une attention particulière. C'est sur ces conditions–cadres qu'il entend faire porter son effort, tant humain que financier. Au vu du caractère incertain de la période actuelle, le Conseil d'Etat entend aussi renforcer les moyens de veille stratégique.

Le Conseil d'Etat est ainsi convaincu que le canton, son administration et ses partenaires, seront ainsi à même de soutenir les opportunités de développement du tissu économique vaudois, d'atténuer les effets des cycles conjoncturels et de contribuer à la gestion d'une croissance souhaitée, mais également souhaitable et donc maîtrisée. Ainsi le Conseil d'Etat ne rejoindra pas les rangs de ceux qui considèrent que – pour lutter contre les « effets pervers » de la croissance – il s'agit d'affaiblir, voire même de stopper, certaines composantes de la politique de promotion économique. Il entend en effet rappeler que – il n'y a pas si longtemps que cela, soit durant les années 90 – la politique de promotion économique soutenue par l'Etat est venue à la rescousse d'une économie à la conjoncture déliquescence et structurellement vieillissante. Ainsi, le Gouvernement ne se fera pas l'écho de ceux qui font désormais porter à cette même politique la responsabilité des effets connexes induits par l'attractivité de notre région et de son économie ainsi que par la croissance démographique exceptionnelle qui a caractérisé les années 2007 à 2009. En revanche, le Conseil d'Etat s'engage, parallèlement à la définition de la présente Politique d'appui au développement économique, à traiter pour eux-mêmes les effets néfastes de la croissance économique par de justes mesures d'accompagnement à cette prospérité, dans des secteurs aussi sensibles que le logement ou la mobilité.

2. RESUME

La loi cantonale sur l'appui au développement économique (LADE ; RSV 900.05) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le cœur du dispositif de mise en œuvre de la LADE est constitué par la Politique d'appui au développement économique (PADE), et dont le présent document constitue le premier exercice du genre qui sera appelé à être reconduit une fois par Législature.

La PADE déploie ainsi ses effets à trois niveaux :

- elle définit les grandes priorités sur lesquelles le Conseil d'Etat, le Département de l'économie et l'administration cantonale travailleront pendant la période 2012-2017 ;
- elle précise les attentes du canton en matière de gouvernance, plus particulièrement envers les organismes reconnus au titre de la LADE (organismes de promotion, organismes de développement économique régional et prestataires de services aux entreprises) lesquels sont des partenaires clefs pour la promotion et le développement du canton et de ses régions ;
- enfin, elle fixe, de manière relativement fine, les objectifs ou les principes auxquels devront répondre les projets à vocation économique et touristique qui recevront des subventions cantonales via la LADE, que ces derniers s'inscrivent dans le cadre des actions ponctuelles de promotion cantonales, de l'appui aux projets régionaux ou des aides directes et indirectes aux entreprises.

La PADE confirme également les décisions prises par le Grand Conseil lors de l'adoption de la LADE, laquelle s'est accompagnée de l'abrogation de lois et décrets sectoriels. C'est ainsi que le tourisme et la politique des pôles de développement font partie intégrante de la PADE et figurent explicitement dans les 8 enjeux thématiques du Conseil d'Etat. Ils sont, en outre, présentés de manière détaillée dans deux documents annexés, à savoir : La politique révisée des pôles de développement économique, d'une part, et les enjeux du tourisme vaudois 2010, d'autre part.

Inscrite dans la continuité, la PADE réaffirme certaines orientations prises en 2006 dans l'ancienne politique de développement économique adoptée par le Conseil d'Etat, avant que la LADE n'entre en vigueur. Elle propose également de nouvelles priorités liées aux enjeux économiques, territoriaux et sociaux auxquels doit faire face le canton de Vaud.

Afin de faciliter la lecture de la PADE 2012-2017 et d'en permettre l'extraction des principaux principes directeurs, le présent résumé entend mettre en exergue les points saillants suivants :

La PADE n'englobe pas toutes les politiques publiques à incidences économiques (Chapitres 3.1 et 5.1)

En préambule, il convient de souligner – pour bien cerner la portée et le périmètre couvert par la PADE et donc par le présente document – que ceux-ci n'embrassent pas l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence plus ou moins marquée sur le développement du tissu économique vaudois, mais fixe le cadre stratégique et opérationnel de mise en œuvre de la Loi sur l'appui au développement économique (LADE) prise pour elle-même, conformément aux exigences fixées par celle-ci.

Cela étant, le Conseil d'Etat a clairement conscience du fait que d'autres politiques publiques mises en œuvre par l'Etat jouent également un rôle déterminant dans la définition et le déploiement de conditions-cadres propices au développement économique. Ces politiques connexes à la LADE sont mentionnées pour rappel au Chapitre 5.1.

Par ailleurs, le Gouvernement souligne plusieurs fois dans le présent rapport l'importance qu'il accorde à une meilleure sensibilisation des différents services de l'administration cantonale aux enjeux et conséquences, pour l'économie, des actions et décisions qu'ils prennent au quotidien. A cet égard, il a lancé d'importants chantiers structurants, tels la démarche SimpA (simplifications administratives et accélération des procédures) ainsi que le développement des outils de Cyberadministration.

La PADE répond à des exigences méthodologiques élevées (Chapitres 3.2, 3.3 et 4.1)

Le Conseil d'Etat a pleinement conscience du volume relativement conséquent du présent rapport, et à plusieurs égards, du caractère technique et détaillé de celui-ci.

Cet état de fait résulte de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, la LADE fixe elle-même les critères méthodologiques auxquels doit répondre l'établissement d'une stratégie de développement économique, à savoir : une analyse des forces et des faiblesses, des objectifs, des axes stratégiques, un programme d'actions et un schéma d'organisation.

Ces exigences, fixées à l'égard des stratégies devant être établies par les associations économiques régionales, sont tout naturellement reprises par la stratégie d'appui au développement économique du canton, non seulement compte tenu du rôle d'exemplarité que l'Etat doit jouer vis-à-vis de ses partenaires, mais également du fait que cette méthodologie est longuement éprouvée dans le domaine de la stratégie économique.

Deuxièmement, la PADE 2012-2017, en tant que premier exercice du genre depuis l'entrée en vigueur de la LADE, se devait de viser l'exhaustivité en explicitant clairement l'environnement constitutionnel, légal et conjoncturel dans lequel elle s'inscrit. C'est notamment dans le cadre de cet exercice que des notions souvent usitées lorsque l'on traite de la problématique de l'intervention de l'Etat dans le champ économique – par exemple les principes de liberté économique, de non distorsion de concurrence ou de subsidiarité – font pour la première fois l'objet de définitions dans un rapport du Conseil d'Etat sur son action en matière de promotion économique. Ces informations ne seront ainsi plus reprises dans les versions futures de la PADE, soit au-delà de l'horizon 2017, mais seront toujours à disposition pour s'y référer, au besoin.

Enfin, la méthodologie retenue – qui passe par l'identification de forces, faiblesses, risques, opportunités, puis enjeux auxquels la PADE doit pouvoir faire face par le biais de la définition d'axes stratégiques et de buts opérationnels – confère au document un caractère technique, voire technocratique, mais constitue parallèlement, grâce aux chaînes de causalité précitées et à la fixation d'objectifs relativement précis, la matrice sur laquelle le processus d'évaluation des effets et de l'efficacité de la PADE pourra être accompli par un organisme indépendant, conformément à l'exigence fixée par la LADE (art. 8, al. 2).

La PADE est, en grande partie, le fruit de la codification des stratégies et mesures déployées ces dernières années

L'objectif d'exhaustivité mentionné plus haut a également conduit le Conseil d'Etat à considérer la PADE 2012-2017 comme l'occasion d'explicitier formellement et de manière détaillée l'ensemble des stratégies (et des buts opérationnels en découlent) qu'il met en œuvre au titre de la politique de promotion et de développement économiques progressivement mises en œuvre par le Canton de Vaud au fil des 15 dernières années.

C'est la raison pour laquelle on y retrouve – au fil des pages – nombre des tendances lourdes qui caractérisent l'action de l'Etat en la matière. On citera pour exemple la politique des pôles de développement, la fixation de secteurs économiques prioritaires, l'octroi de soutiens financiers aux

infrastructures économiques et touristiques, les mesures prises en étroites coordination avec les Hautes Ecoles visant à stimuler l'entrepreneuriat et l'innovation dans les start-up & PME vaudoises, le renforcement de la politique de rayonnement du Canton de Vaud à l'échelle internationale ou encore l'impérative nécessité d'agir sur la gouvernance du système en poursuivant les objectifs de clarification, de coordination et de simplification des structures partenariales, sorte d'ADN de la LADE, afin de rendre plus cohérente et intelligible l'action de l'Etat aux yeux et au bénéfice de ses publics-cibles : les entreprises et acteurs économiques institutionnels.

Ainsi, bien plus que la simple addition de stratégies ayant démontré leur bien-fondé, ou la compilation de mesures relevant des bonnes pratiques retenues au fil du temps, la PADE 2012-2017 capitalise sur l'existant, en le synthétisant et en le formalisant par le biais de onze enjeux prioritaires structurants qui permettront non seulement la prolongation ou la réorientation de certains axes stratégiques ou buts opérationnels, mais également l'avènement de nouvelles priorités.

Le cœur de la PADE, soit les priorités de l'action gouvernementale en matière d'appui au développement économique

Pour la période 2012-2017, le Conseil d'Etat a défini trois enjeux transversaux et huit enjeux thématiques comme constituant le cœur de son action engagée au titre de la PADE, à savoir :

Les trois enjeux transversaux :

- A.** Efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale.
- B.** Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique vaudoise par le biais d'une promotion intégrée (image commune).
- C.** Outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles (veille stratégique).

Les huit enjeux thématiques :

- D.** Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement.
- E.** Réponse adaptée aux besoins des PME et Start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement.
- F.** Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée.
- G.** Internationalisation du tissu économique vaudois.
- H.** Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit coordonnée avec la promotion du secteur.
- I.** Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement.
- J.** Renforcement de la vitalité socio-économique des centres.
- K.** Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire.

Les nouveautés consacrées par la PADE 2012-2017

Outre le fait de capitaliser sur les expériences acquises, le Conseil d'Etat – considérant l'évolution de l'environnement socio-économique et politique dans lequel sa politique d'appui au développement économique doit s'insérer – a arrêté les nouveautés suivantes :

- *Une redéfinition des secteurs économiques et types d'activités prioritaires pour la promotion économique*

Afin de respecter le principe de non-distorsion de concurrence, la PADE doit définir les secteurs économiques et types d'activités prioritaires. Ces derniers ont un impact important sur l'ensemble des actions de la promotion économique, excluant toute aide financière aux entreprises dont l'activité ne s'inscrit pas dans ces priorités. Pour 2012-2017, le Conseil d'Etat a confirmé le maintien des cinq domaines prioritaires définis en 2006 (sciences de la vie, industrie de précision, technologies de l'information et de la communication, industrie agro-alimentaire et tourisme). Il a décidé d'y ajouter trois nouveaux secteurs prioritaires que sont les cleantech, l'industrie des produits hauts de gamme et le sport international. Cette nouvelle typologie des secteurs et types d'activités prioritaires positionne les sièges internationaux de manière moins prioritaire par rapport à la politique d'appui au développement économique actuelle. Si le Conseil d'Etat ne souhaite bien évidemment pas exclure ce type d'activités dans le Canton de Vaud qui sont consubstantielles à la croissance économique qu'a connu le canton ces dix dernières années, il entend toutefois en diminuer le poids en les considérant désormais comme un type d'activités à l'égard duquel un moindre soutien doit être apporté sous l'angle des exonérations fiscales allouables au titre de la LHID. À l'inverse, le Gouvernement entend offrir des soutiens différenciés plus affirmés aux activités de Recherche & Développement (R&D + Ra&D) et de production, de même qu'il entend moduler les aides ou incitations allouées en fonction du lieu d'implantation des entreprises (voir ci-dessous). Le Conseil d'Etat espère ainsi contribuer, par son action, à l'établissement de nouveaux équilibres entre types d'activités déployées dans le canton et régions économiques.

- *Le renforcement d'une politique globale de l'innovation en faveur des industries du canton*
De par la présence de Hautes écoles, d'instituts et de centres de recherche de renommée internationale, le Canton de Vaud dispose d'un contexte des plus favorables au transfert de technologies en vue de la création de nouvelles entreprises industrielles, d'une part, et du renforcement de la collaboration entre les milieux de la recherche et ceux de l'industrie, d'autre part. Cependant, le Canton de Vaud repose sur une multitude d'organismes para-étatiques de soutien et de promotion à l'innovation qui n'ont souvent ni la visibilité ni la masse critique suffisante. De plus, le Canton de Vaud observe un certain retard par rapport à d'autres cantons voisins qui ont mis en place une plate-forme de promotion de l'innovation et une offre d'incubation pour les entreprises innovantes en démarrage plus développées. Fort de ce constat, le Canton de Vaud entend déployer une politique plus ambitieuse en faveur de l'innovation afin d'accroître sa visibilité, de renforcer l'offre aux entreprises et de mettre en réseau les infrastructures existantes. La vision consiste à mettre en place une véritable plate-forme de promotion dédiée à l'innovation reposant sur :
 1. Une structure commune pour les prestations d'accompagnement (coaching) des PMI & start-up et de promotion (marketing)
 2. Un programme de financement « packagé » permettant de soutenir le démarrage de nouveaux projets d'entreprises « high tech » (pre-seed, seed, early-stage capital)
 3. Un réseau décentralisé de technopôles (parcs technologiques, pépinières) existants et reposant sur une offre d'hébergement bien définie, une offre d'incubation coordonnée et une offre de services partagés
- *Le renforcement du rayonnement cantonal par une promotion intégrée (vaud.ch)*
Risquant un affaiblissement de son positionnement à l'échelle nationale de par une promotion de l'image insuffisamment coordonnée, le Canton de Vaud entend renforcer sa notoriété par la mise en place d'une image commune sous la bannière vaud.ch. L'application de ce label sera, bien évidemment, déclinée de manière différenciée en fonction des thématiques traitées et des marchés visés.
- *Des exigences qui resteront élevées en matière de gouvernance*
La LADE a fait le pari du travail en partenariat entre le canton, les organismes de promotion cantonale, les associations économiques régionales et les prestataires de services aux entreprises reconnus par la LADE. En regard de l'importance de l'efficacité de la gouvernance, le Conseil d'Etat entend maintenir des exigences élevées envers ses partenaires, mais

également vis-à-vis de son administration. Il s'agit en effet d'éviter une trop grande atomisation des structures, d'améliorer les services à la clientèle et de mutualiser les compétences. Le premier enjeu stratégique de la PADE vise dès lors l'efficacité et l'efficacités de la gouvernance. Celle-ci passe par :

- une meilleure coordination interservices ;
- la mutualisation des compétences entre les régions et leurs associations économiques ;
- la création de 5 à 7 destinations ou régions touristiques ;
- la professionnalisation du « guichet entreprises » par un renforcement des compétences de l'ensemble des acteurs vaudois du réseau de la promotion économique (associations régionales, organismes de promotion et prestataires de services) qui assurent le relais des informations et des prestations en lien avec la création, le développement et l'implantation d'entreprises ;
- le renforcement de la masse critique des prestataires de services aux entreprises, tant à l'échelle cantonale qu'intercantonale.

Cela étant, le Gouvernement n'entend pas se substituer à la responsabilité de ses partenaires en leur imposant des décisions venues d'en haut. Dans le cadre de la PADE, il fixe en revanche des lignes directrices, laissant à chaque organisme la possibilité de s'adapter au contexte thématique ou régional dans lequel il s'inscrit.

- *L'intégration de la dimension territoriale dans les mesures de promotion économique*
Avec la PADE, le Conseil d'Etat s'engage à une meilleure prise en compte de la dimension territoriale en matière de promotion économique. Ainsi, les priorités qui seront fixées aux organismes de promotion exogène, comme les critères d'exonérations fiscales (lesquelles sont toutefois connexes au champ d'application de la LADE) prendront en considération les questions de pression foncière et d'un développement cantonal équilibré entre les différentes régions du canton.
- *L'actualisation de la politique des pôles de développement (PPDE)*
Avec la PADE, le Conseil d'Etat confirme l'importance jouée par la politique des pôles de développement, notamment de par l'amélioration qu'elle apporte aux conditions cadre en matière de disponibilités foncières. Cette politique a fait l'objet d'une actualisation qui lui permettra de mieux répondre aux enjeux à venir, notamment en matière de mobilité. Elle permet aussi de mieux soutenir la production de logements en accompagnant la valorisation de sites stratégiques localisés en centralité et présentant une mixité des affectations, dont une part souvent importante en logement. Cette ouverture, proposée dès le second rapport, maintenant renforcée et formalisée permettra, en conjonction avec la politique des agglomérations, d'offrir un accompagnement diligent aux projets de logement d'importance situés dans les centres cantonaux ou régionaux.

Le Cadre financier de la PADE

Sur le plan financier, la Politique d'appui au développement économique se déploiera dans une enveloppe budgétaire annuelle de même ampleur que le budget 2011 qui s'élève à CHF 25 millions.

En matière d'octroi de prêts sans intérêts et de garanties sous la forme de cautions et d'arrières-cautions, la mise en œuvre de la LADE peut s'appuyer sur les enveloppes mises à disposition par son article 39, soit :

- CHF 220 millions, au maximum, en faveur des engagements de l'Etat par voie de prêts
- CHF 80 millions, au maximum, en faveur des engagements de l'Etat par voie de cautionnements
- CHF 10 millions, au maximum, en faveur des engagements de l'Etat par voie d'arrières-cautionnements.

A rappeler toutefois que la somme maximale engageable par année au titre de ces montants est fixée par le Grand Conseil, lors de la procédure d'adoption du budget de l'Etat.

Conclusion

Avec l'adoption de la présente Politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat considère se doter d'un outil stratégique et de pilotage de son action – subsidiaire et incitative – dans le champ économique par le biais des mesures de soutien financier consacrées par la LADE. Il entend ainsi contribuer à la réalisation de projets économiques et touristiques de qualité, tout en soulignant l'importance qu'il accorde à l'ensemble des autres politiques publiques ayant une incidence majeure dans le développement économique de ce canton.

Le prochain rendez-vous, qui permettra de juger si cette politique a répondu aux défis auxquels doit faire face le Canton de Vaud, est fixé en 2017. En effet, une fois par Législature, la Loi sur l'appui au développement économique enjoint le Conseil d'Etat à procéder à une évaluation des actions et décisions prises au titre de la LADE afin d'en mesurer ses effets.

3. CADRE GENERAL DE LA PADE

3.1. Champ d'application de la PADE

Le prérequis indispensable à la lecture et à la bonne compréhension du présent document – et de la stratégie qu'il contient – est de préciser d'emblée le périmètre sur lequel il porte, ou autrement dit le champ d'application dans lequel la Politique d'appui au développement économique (PADE) est appelée à déployer sa mise en œuvre, puis ses effets.

Ce prérequis s'avère d'autant plus indispensable que l'Economie, son développement et ses contraintes sont des composantes qui – selon la posture analytique ou le point de vue sur les faits sociaux que l'on adopte – se retrouvent et se déclinent dans toute les activités humaines et par conséquent également dans toute action portée par l'Etat et son administration.

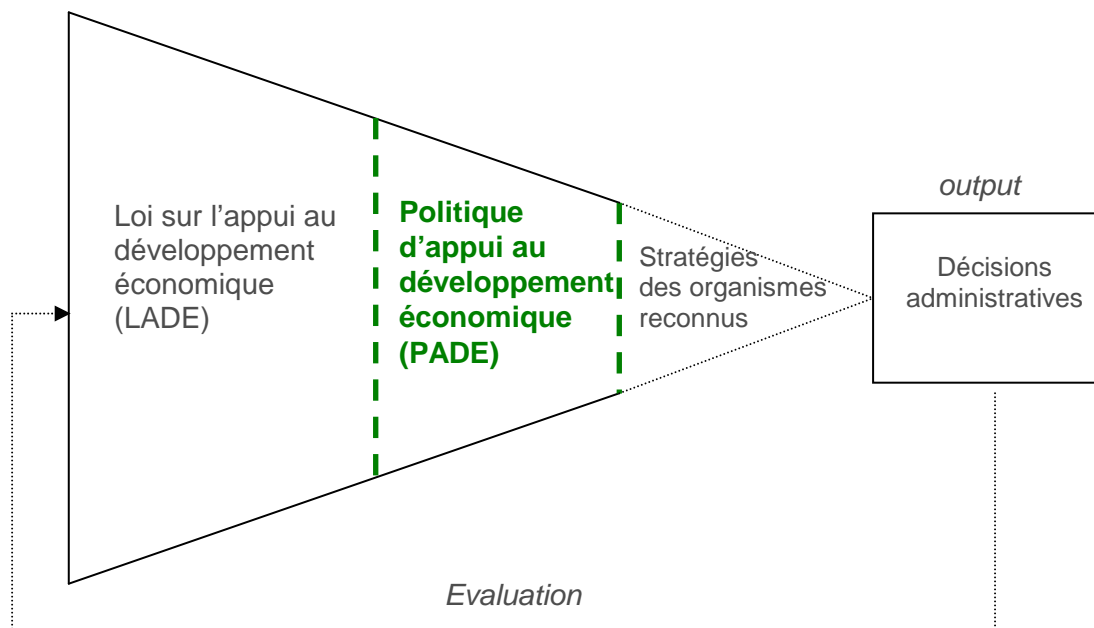
Si l'on considère que les champs d'investigation de l'Economie sont la production, la distribution, et la consommation des biens et des services ; les moyens matériels d'existence de l'homme ; les systèmes d'échange quelles que soient leurs structures ainsi que l'allocation des moyens rares, on peut même partir du postulat que toute action humaine ou étatique a une composante économique.

Est-ce alors à penser que la Politique d'appui au développement économique du Conseil d'Etat dût dès lors embrasser l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par l'Etat et son administration ?

La réponse à cette interrogation se doit, par définition, d'être nuancée.

Si le Gouvernement reconnaît que l'Economie et son développement constituent une composante transversale aux activités de l'Etat, il souligne également que l'appréhension et le traitement de problématiques toujours plus complexes par l'Etat requiert une spécialisation des politiques publiques et des services de l'administration chargés de les mettre en œuvre.

En ce sens, la Politique d'appui au développement économique, telle qu'exposée dans le présent document, a pour vocation première de préciser les contours, lignes directrices et modalités d'application de la Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE ; RSV 900.05). L'obligation faite au Gouvernement d'élaborer cette « Politique d'appui au développement économique » découle d'ailleurs directement du Chapitre I, Section III de la LADE. Du fait que cette dernière est rédigée sous la forme d'une loi-cadre, la PADE permet d'en baliser l'interprétation et la mise en œuvre, comme l'illustre le schéma ci-dessous :



Cela étant précisé, le Conseil d'Etat entend rappeler que si la PADE voit donc son champ d'application circonscrit par la base légale qui la fonde, la problématique générale de la prospérité du tissu économique vaudois – personnes physiques et morales confondues – passe, de manière plus globale, par la définition et mise en œuvre de conditions-cadres favorables au développement économique.

Il s'en suit que de nombreuses politiques connexes à la LADE jouent un rôle central dans la fixation de ces conditions-cadres, dont les principales sont mentionnées pour mémoire au Chapitre 4 du présent document.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat attend des différents départements et des services de l'Administration cantonale vaudoise qui les composent de renforcer et de cultiver de manière systématique leur sensibilité à la dimension économique des actions qu'ils entreprennent, non seulement dans le sens de la mesure 24 « Maintenir des conditions-cadres attractives pour que le canton reste compétitif en comparaison intercantonale et internationale » du Programme de Législature 2007-2012, mais également de la mesure 19 « Simplifier les tâches administratives et développer la Cyberadministration », tant il est vrai que la rapidité et l'efficacité dans la délivrance des prestations étatiques constituent un enjeu de plus en plus crucial dans la compétition que se livrent les différentes places économiques, en Suisse et dans le monde.

3.2. Cadre légal et normatif

En application du principe cardinal de la légalité, le cadre d'intervention de la politique d'appui au développement économique est fixé par les principes généraux du droit administratif, tels que l'égalité de traitement et la proportionnalité, par l'ordre constitutionnel suisse en matière d'intervention étatique dans le champ économique et par deux lois spéciales, l'une fédérale – la loi sur la politique régionale (LPR) -, l'autre cantonale – la loi sur l'appui au développement économique (LADE).

Le présent chapitre s'attèle à brosser sommairement ce cadre légal d'intervention.

3.2.1. Liberté économique, non distorsion de concurrence et rôle subsidiaire de l'action étatique

La liberté économique est garantie par la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 27 et 94)¹ ainsi que par la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (art. 26)². Elle définit notre ordre économique: La liberté économique exprime le choix du constituant en faveur d'un certain système économique, celui de l'économie de marché, fondée sur la libre entreprise et la concurrence entre des acteurs économiques privés. Il en découle que l'Etat doit, en principe, s'abstenir d'intervenir dans les processus économiques de manière à fausser les lois du marché.

Cela étant, à l'instar des autres libertés constitutionnelles, la liberté économique n'est pas absolue mais connaît toute une série de restrictions ou de dérogations. Ainsi, le principe de la liberté économique ne coïncide pas avec le principe d'une totale neutralité de l'Etat à l'égard de l'économie de marché et de la concurrence.

Les interventions des Etats dans la marche de leurs économies nationales/régionales puisent systématiquement leur légitimité politico-juridique au travers des deux justifications économiques suivantes :

- remédier aux imperfections du marché (principalement les externalités³, les rendements d'échelle croissants⁴ et l'asymétrie de l'information⁵), dans le but d'accroître le bien-être général. Autrement dit, il s'agit de remédier, par l'intervention publique, à certaines situations que le marché ne permet pas de régler de manière optimale et qui nuisent à l'intérêt commun ;
- renforcer les conditions-cadres propices au développement économique dans des domaines aussi divers que la promotion de nouvelles industries, le soutien de celles en déclin, l'encouragement des activités économiques en lien avec la recherche et le développement,

¹ Art. 27 Cst-CH: ¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice.

Art. 94 Cst-CH: ¹ La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique.

² Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population.

³ Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée.

⁴ Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons.

² Art. 26 Cst-VD: ¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice.

³ **Externalités** : Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente ainsi deux traits caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande. Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable.

⁴ **Rendements d'échelle croissants** : Les rendements sont croissants lorsque la production varie de façon plus importante que la variation des facteurs de production utilisés. La production d'une unité supplémentaire s'accompagne alors d'une baisse du coût unitaire, et la même quantité de facteurs permet de produire plus. Autrement dit, les coûts diminuent à mesure que s'accroît le volume produit, de sorte que les entreprises de petite dimension ou qui n'ont guère d'expérience de la production auront du mal à rivaliser avec leurs concurrents mieux établis.

⁵ **Asymétrie de l'information** : En économie, on parle d'asymétrie d'information lors d'un échange quand certains des participants disposent d'informations pertinentes que d'autres n'ont pas. La présence d'asymétries d'information conduit à des problèmes d'anti-sélection et de risque moral.

l'atténuation des disparités économiques régionales, le soutien à la création d'emplois, la promotion des exportations, etc., ceci à nouveau dans le but d'accroître le bien-être général.

Dans les deux cas énumérés ci-dessus, il est posé comme principe de base que les aides d'Etat ne sont accordées que pour autant que les avantages présumés en regard de l'intérêt général soient supérieurs aux distorsions de la concurrence qu'elles induisent inmanquablement.

Les justifications économiques des interventions de l'Etat dans le libre marché étant ainsi sommairement posées, il convient également de s'arrêter brièvement sur les conditions juridiques devant être respectées par toute intervention des pouvoirs publics dans la liberté économique.

Du fait que toute aide d'Etat – qu'elle intervienne sous la forme de subventions à fonds perdu, d'allègements ou d'exonérations fiscaux, de prises de participation dans des entreprises, de prêts à taux réduits, de prises en charge d'intérêts bancaires ou de cautionnements – implique un empiètement sur le libre jeu des forces du marché, il importe que ces aides suivent des règles juridiques strictes permettant aux acteurs économiques d'en connaître, de manière transparente, les règles d'attribution et les modalités de déploiement, ceci afin de pouvoir en tenir compte dans leurs stratégies et choix économiques.

Ainsi, le premier principe juridique devant être satisfait par un régime d'aides d'Etat dans l'économie libérale est celui de la légalité, soit la nécessité de trouver son fondement dans une base légale au sens formel, dont le processus d'approbation démocratique s'avère le garant de l'intérêt général postulé.

Dans le cas spécifique de la politique d'appui au développement économique poursuivie par le Conseil d'Etat, la base légale formelle permettant de satisfaire au principe de la légalité est la Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE).

Les autres principes juridiques devant être respectés par toute aide d'Etat dans le champ économique sont ceux de l'égalité de traitement et de la proportionnalité, deux principes qui sont sous-tendus par les exigences de non distorsion de concurrence et de subsidiarité.

La non distorsion de concurrence : Dans la mesure où la Constitution fédérale postule un système de libre concurrence, elle exige des politiques économiques qu'elles mettent les entreprises qui sont en concurrence directe les unes avec les autres sur le même pied. On précisera ici que sont dans une relation de concurrence directe les entreprises qui appartiennent à la même branche économique, qui s'adressent à une clientèle similaire avec des offres identiques pour satisfaire le même besoin⁶.

En d'autres termes, cette neutralité concurrentielle correspond au principe de l'égalité de traitement. De fait, lorsque l'Etat prend des mesures légales ou rend des décisions administratives - notamment l'octroi de subventions - il doit veiller à ne favoriser aucun acteur économique au détriment des autres.

Afin de respecter ce principe fondamental dans le cadre de la mise en œuvre de la LADE, les autorités d'octroi des aides allouées au titre de la Politique d'appui au développement s'appuient sur les trois règles principales suivantes :

- les projets d'entreprises éligibles aux aides LADE se doivent d'être innovants et s'inscrire dans la chaîne de valeur ajoutée suivante :
 - a) processus d'innovation : passage de l'idée ou de la technologie au produit industrialisable ;
 - b) processus d'industrialisation : passage du produit industrialisable à la production ;
 - c) processus de commercialisation : passage de la production au marché.
- Les aides aux entreprises sont limitées à celles d'entre elles qui déploient leurs activités dans des secteurs prioritaires définis par le Conseil d'Etat (voir infra, Chapitre 3.3, lettre D.1.1) où

⁶ ATF 98 Ia 404; 73 I 100-1.

l'innovation et le potentiel de développement s'avèrent particulièrement présents et déterminants et, à celles qui déploient des activités économiques nouvelles à l'échelle des régions dans le cadre des articles 18 et 19 LADE, par le biais de ce que l'on appelle dans le langage courant « fonds régional ».

- Dans les cas où des projets d'entreprises innovants et à fort potentiel de développement sont déployés dans le même secteur prioritaire d'activités, les autorités d'octroi veillent, en tout état de cause, à traiter de manière égale les entreprises bénéficiaires des aides.

Le rôle subsidiaire de l'action étatique : La liberté économique implique que les activités lucratives soient, non pas planifiées par un organisme officiel, mais au contraire laissées à l'initiative privée. Il en découle que l'Etat intervient dans un secteur économique seulement si - et dans la mesure où - l'intérêt général l'exige (voir ci-dessus, sous « liberté économique »). C'est le fondement même du principe de subsidiarité de l'action étatique dans le champ économique et qui est d'ailleurs repris à l'article 2 de la LADE en tant que l'un des principes cardinaux sur lesquels repose cette base légale.

De cette intervention subsidiaire de l'Etat dans le champ économique – plus particulièrement dans les secteurs où la concurrence règne entre les entreprises – découle également l'exigence de proportionnalité des aides étatiques allouées. Ainsi, l'aide n'est considérée comme proportionnée qu'à la condition que le même résultat ne puisse être atteint moyennant une aide et une distorsion de concurrence moins importantes. En effet, dans l'hypothèse où l'aide étatique viendrait à excéder le minimum nécessaire, son destinataire bénéficierait alors d'un profit exceptionnel susceptible de fausser inutilement la concurrence.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LADE, les autorités d'octroi des aides respectent scrupuleusement cette exigence de proportionnalité concernant les projets d'entreprises soutenus en vertu des dispositions du Chapitre IV, Section II « Projets d'entreprises » de la loi. Partant du constat que, dans ce type spécifique d'aides allouées par la LADE, l'ampleur de la potentielle distorsion de concurrence est fonction du degré de subvention, les montants des aides portent dès lors sur de relativement petites sommes, dont les maxima oscillent – selon la nature des aides à fonds perdu allouées aux entreprises – de CHF 5'000.- à CHF 30'000.- par projet.

A contrario, les aides LADE allouables aux partenaires institutionnels du SELT – actifs principalement dans le secteur de la promotion des activités économiques vaudoises et de l'image du canton (Chapitre II « Promotion économique du canton » de la LADE) – ou aux projets régionaux selon les dispositions du Chapitre III « Valorisation des potentiels économiques et territoriaux du canton et des régions » ne sont pas plafonnées, si ce n'est par les montants octroyés par le Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire habituelle. Ce distinguo se justifie par le fait que ce type de projets porte sur l'amélioration des conditions-cadres en général et non sur des projets spécifiques où la concurrence doit pouvoir déployer ses effets économiques.

Enfin, le principe de subsidiarité a une troisième composante : De façon générale, le Tribunal fédéral admet que les articles 27 et 94 Cst-CH ne confèrent aucun droit à des prestations étatiques⁷ aux agents économiques. Il en découle que les collectivités publiques ne sont jamais obligées à verser des subventions en matière de politique économique, sauf disposition constitutionnelle contraire comme c'est le cas dans le secteur de l'agriculture (art. 104 Cst-CH). Cette règle fondamentale d'absence de droit à une subvention est d'ailleurs expressément consacrée par l'article 2, al. 2 de la Loi du 22 février 2005 sur les subventions et par l'article 6, al. 2 LADE⁸.

3.2.2. La loi fédérale sur la politique régionale (LPR)

⁷ ATF 130 I 40; 125 I 165; 124 I 113; 103 Ia 378; 102 Ia 542; 396.

⁸ Art. 6, al. 2 LADE : « La présente loi ne confère aucun droit à l'octroi de subvention ».

La loi fédérale sur la politique régionale (LPR ; RS 901.0) a été acceptée en date 6 octobre 2006 par les Chambres fédérales. Cette loi a pour but "d'améliorer la compétitivité de certaines régions et y générer de la valeur ajoutée et, indirectement, de contribuer à la création et à la sauvegarde d'emplois dans ces régions, à l'occupation décentralisée et à l'élimination des inégalités régionales". Pour les projets cantonaux et intercantonaux, l'impact de la LPR doit majoritairement s'appliquer dans les régions rurales et de montagne.

Les mesures mises en place doivent produire leurs effets dans les régions de montagne, rurales et transfrontalières. Six types de mesures sont institués :

- l'encouragement d'initiatives, de programmes et de projets favorisant l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et la coopération entre institutions (article 4 de la loi) ;
- le soutien aux organismes de développement régional (article 5 de la loi) ;
- l'encouragement de la coopération transfrontalière (article 6 de la loi) ;
- des prêts destinés aux projets d'infrastructures pour autant que ces derniers fassent partie d'un système de valeur ajoutée régional (article 7 de la loi) ;
- des allègements fiscaux de l'impôt fédéral direct, à certaines conditions et dans des zones définies par le Conseil fédéral, en faveur d'entreprises industrielles ou entreprises de services proches de la production qui créent ou réorientent des emplois (article 12 de la loi) ;
- des mesures d'accompagnement prises par la Confédération (article 13 de la loi).

La loi fédérale sur la politique régionale comprend deux instruments de mise en œuvre :

- un programme pluriannuel fédéral fixant les priorités de la Confédération à huit ans ;
- un programme cantonal de mise en œuvre, à quatre ans, qui fait l'objet d'une convention entre la Confédération et le canton. La Confédération, sur la base du programme cantonal de mise en œuvre, met à disposition du canton une enveloppe financière pluriannuelle sur quatre ans.

Les mécanismes financiers mis en place au titre de cette loi imposent un financement cantonal équivalant à celui de la Confédération.

3.2.3. La loi cantonale sur l'appui au développement économique (LADE)

Le 12 juin 2007, le Grand Conseil a adopté la Loi cantonale sur l'appui au développement économique (LADE ; RSV 900.05) dont le but est de soutenir le dynamisme économique du canton et de ses régions, en veillant à un développement équilibré du territoire. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Parallèlement, la LADE sert de loi d'application de la LPR dans le Canton de Vaud, excepté pour les allègements fiscaux fédéraux et les mesures transfrontalières, lesquels sont gérés par des dispositifs spécifiques, de la compétence du Département des finances et relations extérieures (DFIRE).

Le cœur du dispositif de la LADE est constitué par la Politique d'appui au développement économique (PADE), laquelle guide et cadre l'intervention cantonale (art. 10 LADE). Cette politique, que le Conseil d'Etat adopte une fois par Législature, est présentée dans ce document.

Concrètement, la LADE permet à l'Etat de prendre des mesures dans trois domaines :

- **la promotion économique et touristique du canton** : Afin de faire connaître les activités économiques et touristiques et de valoriser l'image du canton, l'Etat peut soutenir des organismes de promotion supracantonaux ou cantonaux, tels que le « Greater Geneva Berne area » (GGBa) et le Développement économique – Canton de Vaud (DEV), en charge de l'implantation d'entreprises dans le canton, ou l'Office du tourisme du Canton de Vaud (OTV), responsable de la promotion touristique. En parallèle, sous réserve d'une cohérence avec les stratégies de ces organismes de promotion, des actions ponctuelles de promotion de portée nationale ou internationale peuvent être cofinancées par le canton, à l'exemple des récentes opérations à Moscou et à Shanghai ;

- **la valorisation des potentiels économiques des régions** : Par le biais de la LADE, le canton peut soutenir financièrement des projets économiques et touristiques créant de la valeur ajoutée et des emplois dans les agglomérations, les régions périurbaines, rurales et de montagne du canton. Afin de cibler son intervention, l'Etat n'intervient que sur des projets cohérents avec la stratégie dont doivent se doter les organismes régionaux reconnus. Dans ce dispositif, les organismes régionaux sont appelés à jouer un rôle de pivot. Ils sont la porte d'entrée des projets présentés au canton, par le biais d'un préavis qu'ils doivent délivrer. L'Etat attend également qu'ils jouent un rôle actif dans le lancement et l'accompagnement de projets ;
- **l'encouragement à la création et au développement des petites et moyennes entreprises** : Pour répondre au principe de non distorsion de concurrence, l'intervention de l'Etat en faveur des PME est ciblée dans des secteurs industriels ou technologiques de pointe. Des aides incitatives à fonds perdu peuvent être octroyées pour le soutien à l'innovation (dépôts de brevets, développements de nouveaux produits, par exemple) et à l'internationalisation (études de marchés, participations à des expositions à l'étranger, etc.). Les entreprises industrielles peuvent aussi bénéficier de cautionnements de prêts bancaires pour des projets d'investissements. Pour soutenir les entreprises en développement qui n'ont pas les moyens d'accéder aux offres de services proposées par le marché, l'Etat peut aussi soutenir des prestataires de services aux entreprises.

Des mécanismes spécifiques obligent à une forte cohérence entre les projets soutenus, les stratégies des organismes reconnus par l'Etat et la Politique cantonale d'appui au développement économique. Cet objectif central de cohérence de l'action publique en matière d'appui au développement économique est d'ailleurs consacré par la volonté fermement exprimée par le Conseil d'Etat dans l'Exposé des motifs et projet de loi concernant la LADE de **clarifier, simplifier et coordonner** l'organisation et l'action des différents partenaires de la mise en œuvre de cette base légale.

Ainsi, la LADE ne s'est pas contentée de généraliser les bonnes pratiques qui existaient précédemment dans le domaine du tourisme, de la politique régionale, des pôles de développement ou de la promotion économique. Elle a imposé des bouleversements et une obligation de coordination qui modifient progressivement la manière de travailler de l'Etat et des organismes reconnus. C'est dans un souci de partenariat que ces acteurs doivent répondre aux défis qui leur sont posés, sans perdre le but visé qui est de stimuler la création de projets à portée économique pour créer et maintenir des emplois.

3.2.4. Les directives et rapports thématiques

La LADE – en tant que loi-cadre - a fixé un périmètre d'intervention souple, adaptatif et relativement large à l'action de l'Etat dans le champ économique. En ce sens, la PADE en constitue l'outil complémentaire indispensable à travers lequel le Conseil d'Etat fixe ses priorités d'intervention à cinq ans, ceci dans un but d'efficacité et d'optimisation de ressources financières et humaines par définition limitées.

Certaines de ces priorités d'intervention revêtant un degré de complexité et de technicité telles qu'elles requièrent à elles seules des développements conséquents, la PADE s'appuie sur divers rapports thématiques et directives internes, dont les principales sont les suivantes :

- la politique révisée des pôles de développement économique (PPDE) ;
- les enjeux 2010 du tourisme ;
- le tableau des secteurs et types d'activités économiques prioritaires ;
- la convention-programme cantonale et intercantonale NPR 2008-2011 ;
- le rapport 2003 sur l'avenir des remontées mécaniques des Alpes vaudoises et ses mises à jour validées par le Conseil d'Etat ;
- la directive sur les aides financières aux projets d'entreprises ;
- la directive sur l'appui aux manifestations touristiques.

Compte tenu de la nécessité de poursuivre une Politique d'appui au développement économique capable de s'adapter aux évolutions structurelles et conjoncturelles de l'économie vaudoise, le Conseil d'Etat

entend compléter régulièrement la base documentaire sur laquelle se fonde la PADE, notamment en approuvant – dans le courant 2011 - la « Stratégie Alpes vaudoises 2020 » ainsi que la nouvelle convention intercantonale NPR 2012-2015.

En fonction des évolutions significatives qui pourraient ressortir de ces documents stratégiques, la PADE 2012-2017 pourrait faire l'objet d'ajustements ou de modifications plus substantielles en cours de déploiement. Ces révisions en cours d'exercice prendront alors vraisemblablement la forme d'avenants au présent document, non sans avoir préalablement fait l'objet d'une communication conforme aux exigences légales.

3.3. Environnement et conjoncture socio-économiques au niveau international et national

Même si la conjoncture est, par définition, appelée à évoluer - et ce parfois de manière rapide -, le présent chapitre entend sommairement brosser l'environnement conjoncturel ayant caractérisé les premières années de mise en œuvre de la LADE, d'une part, et fournir quelques éléments prospectifs pris en compte lors de la l'élaboration de la PADE, d'autre part.

3.3.1 Contexte mondial

Le changement de millénaire a été dominé par plusieurs défis majeurs, qui ont profondément influencé la structure de l'économie mondiale. Les développements ont principalement tourné autour de l'explosion de la puissance économique et du potentiel politique de l'Asie. La Chine a connu une croissance économique phénoménale et s'est offert un statut de puissance mondiale avec son immense marché de plus de un milliard d'habitants. L'Inde, comme d'autres pays émergents, a vu son économie croître de façon très importante et s'ajuster à celle des pays développés.

La demande grandissante pour les combustibles fossiles a généré deux conséquences qui vont influencer le mode de consommation à l'avenir : une hausse importante du prix des produits pétroliers et une tentative des gouvernements et des entreprises de favoriser le développement de technologies « vertes » (dites « cleantech »). Le développement rapide des ordinateurs personnels et l'adoption généralisée d'Internet vont également représenter un axe favorisant la croissance durant les années 2000. Fort de ces mini-révolutions, 2006 et 2007 se sont même vus parés du statut d'années de référence grâce à une conjoncture des plus dynamiques.

Or en 2008, le contexte économique allait complètement changer de physionomie dès le 3^{ème} trimestre. Les causes de ce subit ralentissement de l'activité mondiale remontent à la crise des crédits hypothécaires à haut risque initiée aux Etats-Unis en 2007. L'ampleur de cet évènement a mis le marché des capitaux sous tension et débouché sur une crise financière mondiale. Plus encore, la faillite de la Banque Lehman Brothers, en 2008, a généré une perte de confiance généralisée entre institutions financières. Les réactions engendrées par cette méfiance ont plongé l'économie mondiale dans la récession la plus profonde et la plus synchronisée de ces dernières décennies, provoquant un effondrement de la croissance. De manière à restaurer la confiance et parer au manque de liquidités, les pouvoirs publics sont intervenus massivement pour empêcher l'effondrement d'établissements financiers importants, exposant nombre d'Etats-Nations à un risque de surendettement.

Le début de l'année 2009 aura probablement caractérisé l'apothéose de cette crise systémique d'une ampleur sans précédent. La détection de signaux positifs en fin d'année ne saurait masquer les lourdes conséquences, particulièrement en termes d'emploi, de consommation et d'investissement. Alors que plusieurs pays annoncent un taux de chômage à deux chiffres, la consommation privée risque de stagner quelques années encore, les ménages se souciant en premier lieu de réduire leur endettement, notamment aux Etats-Unis dont la reprise de l'économie s'avère incertaine.

En 2009 toujours, le tassement de l'activité économique a atteint son plus haut niveau en Allemagne et au Japon, où le marché national a été incapable de compenser le recul massif des exportations. Les

pays émergents et en développement, qui avaient dans un premier temps fait preuve d'une résistance remarquable, ont finalement connu un fléchissement. Si les pays de l'Europe de l'Est ou la Russie ont beaucoup souffert, la Chine et l'Inde s'en sont mieux tirées grâce à une reprise conjoncturelle plus rapide.

L'économie mondiale a par la suite traversé une première phase de redressement soutenu, entamée dès la moitié de l'année 2009. Sous l'influence de politiques monétaires et budgétaires extrêmement expansives - en réponse à la crise financière - des impulsions vives ont été livrées à court terme dans beaucoup de pays. Néanmoins, les effets positifs des politiques de relance ne peuvent se prolonger indéfiniment. En outre, la consommation intérieure de nombreux pays se trouve freinée par les efforts de désendettement des ménages privés et des entreprises. Le redémarrage de l'économie mondiale a donc été très inégal en 2010 sur un plan géographique. Alors que les économies émergentes ont connu une croissance dynamique, la reprise est restée modérée parmi les pays industrialisés. La crise de l'endettement s'étant aggravée dans la zone euro, la situation conjoncturelle est devenue très disparate. L'Allemagne - profitant de la solidité de son économie et de la faiblesse de l'Euro - a joué un rôle de locomotive au sein de l'Union Européenne, alors que d'autres pays particulièrement touchés par la crise peinent encore à retrouver le chemin de la croissance. C'est notamment le cas de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de l'Espagne. La croissance du PIB enregistrée aux Etats-Unis et au Japon est, quant à elle, principalement liée au redressement de la consommation privée.

3.3.2 Contexte national

Le contexte conjoncturel mondial influence évidemment la dynamique économique de la Suisse (et celle du Canton de Vaud), économie principalement orientée sur le commerce extérieur. Dès 2005, les exportations, les investissements dans la construction, un faible taux de chômage et les dépenses de consommation finale des ménages ont constitué les principaux moteurs de la croissance.

La crise n'a évidemment pas épargné la Suisse. Sur l'ensemble de l'année 2009, le PIB a reculé de près de 1.5%, ce qui représente le moins bon résultat depuis le milieu des années 70. Après une chute libre des exportations au dernier trimestre 2008, la tendance s'est accentuée au cours des deux premiers trimestres 2009 et ne s'est sensiblement améliorée qu'au cours du quatrième. Les secteurs les plus touchés par cette contraction ont été l'industrie métallurgique et des machines, mais également l'horlogerie, les producteurs de textiles, de matières plastiques et de papier. Le ralentissement de la production a provoqué des remous sur le marché du travail, avec un taux de chômage qui s'est élevé en moyenne annuelle à 3.7%, soit une augmentation de plus de 40% par rapport à 2008. Afin de pallier au recul temporaire des activités, de nombreuses entreprises ont recouru à une réduction de l'horaire de travail (RHT), solution offrant une alternative efficace et particulièrement bienvenue aux licenciements.

Malgré tout, la Suisse a connu une récession moins forte que la plupart des autres pays industrialisés, grâce à la bonne santé générale de son économie liée notamment à l'absence de surendettement (privé et étatique) et de crise immobilière. L'accroissement constant de la population n'est également pas étranger à ce constat, puisqu'il tend à consolider la demande intérieure et soutient notamment la consommation privée et l'investissement dans la construction. Enfin, la stabilité fiscale de la Suisse, liée à l'absence de surendettement public, constitue également un facteur d'attractivité non négligeable pour les investissements étrangers sur sol helvétique.

La mauvaise conjoncture mondiale a parallèlement exacerbé les attaques contre la place financière suisse. Afin d'éviter de figurer sur la liste grise des paradis fiscaux de l'OCDE, la Suisse a renoncé en 2009 à la distinction juridique entre fraude fiscale et évasion fiscale. Parallèlement, de grands pays - en quête de recettes fiscales supplémentaires visant à combler leurs déficits budgétaires accentués par la crise - n'ont pas hésité à user de moyens de pression pour tenter d'obtenir des noms de détenteurs de comptes en Suisse. Ces différentes phases ont fortement ébranlé le secteur financier, qui est aujourd'hui poussé à revoir sa position afin de maintenir son assise sur le plan mondial.

Après un recul de 1.9% en 2009 sur l'ensemble de l'année, le PIB a progressé de 2.6% en 2010. Si l'expansion des investissements dans la construction et dans les biens d'équipement ainsi qu'une légère augmentation de la consommation privée expliquent partiellement ce fort rebond, c'est avant tout la reprise de l'économie extérieure qui a porté l'économie suisse en 2010. Les exportations, qui avaient nettement reculé sur la période 2008-2009, ont enregistré un taux de croissance de 10.5% en 2010. Les niveaux d'avant la crise du commerce extérieur de marchandises n'ont pas encore été atteints, mais la progression de 3.2% des exportations de marchandises au 4^{ème} trimestre 2009 indique un rythme d'expansion plus accentué en fin d'année. 40% de la croissance annuelle des exportations de marchandises sont liées au secteur des produits chimiques dont la part dans les exportations totales de marchandises est estimée à 39% en 2010.

En moyenne annuelle, le taux de chômage a légèrement augmenté en 2010 par rapport à 2009 (3.9% contre 3.7%), du fait de la relative inertie et de l'effet retard qui caractérise le marché de l'emploi. Cependant, l'augmentation rapide et continue du nombre de chômeurs dû à la récession de l'année précédente s'est finalement stoppée au mois de janvier 2010. La situation sur le marché du travail s'est ensuite progressivement détendue tout au long de l'année, le taux de chômage se situant à 3.8% au 4^{ème} trimestre contre 4.5% en début d'année.

3.4. Méthodologie de travail pour établir la politique d'appui au développement économique

Conformément aux exigences fixées par l'art. 8, al. 4 LADE, l'élaboration et la rédaction de la PADE se sont appuyées sur une méthodologie éprouvée en matière de stratégie économique : l'analyse « SWOT », soit une analyse des forces (Strengths), faiblesses (Weaknesses), opportunités (Opportunities) et menaces (Threats), très largement utilisée lors de l'élaboration de business plan, par exemple.

Conduire une analyse SWOT en tant que fondement méthodologique à la rédaction de la PADE consiste à effectuer deux diagnostics : un diagnostic externe, qui identifie les opportunités et les menaces présentes dans l'environnement dans lequel évolue le tissu économique vaudois, d'une part, et un diagnostic interne, qui identifie les forces et les faiblesses du tissu économique vaudois, d'autre part.

Par ailleurs, l'élaboration et la rédaction de la PADE nécessitent d'en fixer précisément le cadre d'intervention, que ce soit sous l'angle du cadre légal (voir supra, Chapitre 2.2), du cadre temporel et du cadre géographique. Ainsi, la méthodologie retenue repose également sur les axiomes suivants :

- La concentration des réflexions et de l'analyse SWOT sur les domaines et mesures éligibles au titre de la LADE, à savoir l'appui au développement économique au sens strict du terme (voir supra, Chapitre 2.1).
- La période de déploiement de la PADE, limitée à 5 ans (2012-2017) afin de pouvoir s'adapter aux cycles économiques.
- La prise en compte de la variété des territoires du Canton de Vaud, tant en matière de tissus économiques que de gouvernance.

Ainsi, une analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités du tissu économique dans sa globalité, puis de ses types de territoires ainsi que de ses niveaux de gouvernance a été réalisée.

Sur cette base, des enjeux prioritaires nécessitant des réponses de l'Etat dans le cadre de sa Politique d'appui au développement économique ont été définis. Ces enjeux ont ensuite été déclinés en axes stratégiques et en objectifs opérationnels, appelés à être mis en œuvre et à développer leurs effets durant la période 2012-2017.

4. LA POLITIQUE D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Comme évoqué précédemment, le Grand Conseil – par le truchement des articles 7, 8 et 10 de la loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique – enjoint le Conseil d'Etat à arrêter une politique spécifique en matière d'appui au développement économique, élaborée préalablement par le Département de l'économie, en collaboration avec les milieux concernés au niveau régional, cantonal et supracantonal. Cette stratégie doit revêtir la forme d'un rapport contenant notamment les constats et enjeux caractérisant l'environnement dans lequel évolue l'économie vaudoise, des axes stratégiques de développement et un programme d'actions. Au moins une fois par Législature, le Gouvernement présente ce rapport au Parlement qui en prend acte.

Le présent chapitre constitue le cœur de la PADE puisqu'il comprend – sous la forme d'enchaînements causaux - une liste de constats issus d'une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces du tissu économique vaudois et de son environnement, desquels sont tirés des enjeux prioritaires (voir infra, Chapitre 3.1) fondant la vision du Conseil d'Etat en matière d'appui au développement économique (voir infra, Chapitre 3.2) et auxquels le Conseil d'Etat se propose de répondre au travers de la définition d'axes stratégiques d'intervention, eux-mêmes déclinés en buts opérationnels (voir infra, Chapitre 3.3).

4.1. Forces, faiblesses, opportunités, menaces et enjeux

L'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces du tissu économique du Canton de Vaud et de son environnement sert à identifier quels sont les enjeux prioritaires auxquels le Conseil d'Etat entend répondre par le biais de sa Politique d'appui au développement économique durant les cinq prochaines années.

Autrement dit, les enjeux tels qu'identifiés ci-après représentent les priorités cantonales d'intervention au titre de la LADE. Ces priorités découlent soit d'une force dont l'économie cantonale peut se prévaloir et à l'égard de laquelle l'action de l'Etat se doit de minimiser les menaces pesant sur elle, soit d'une faiblesse face à laquelle l'intervention des pouvoirs publics se doit de saisir toute opportunité propre à l'atténuer.

Afin de tenir compte de la diversité du tissu économique vaudois et des modèles de gouvernance mis en place, l'analyse SWOT est déclinée en trois volets :

- Une analyse SWOT concernant le tissu économique vaudois dans sa globalité.
- Une analyse SWOT par types de territoires.
- Une analyse SWOT des gouvernances mises en place.

4.1.1. Analyse SWOT du tissu économique vaudois dans sa globalité :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|---|--|--|--|
| 1 | Main-d'œuvre qualifiée à hautement qualifiée, souvent cosmopolite, dont la présence est notamment liée à la très forte densité de Hautes Ecoles et à la qualité de la formation professionnelle. | Tertiarisation grandissante de l'économie vaudoise au détriment du secteur secondaire, avec risque de ne pas disposer d'une offre d'emplois suffisamment diversifiée pour offrir des places de travail à toutes les catégories de la population résidant dans le canton. | Diversification du tissu économique vaudois, avec une attention toute particulière pour le secteur industriel. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| 2 | <p>Réserves potentielles de terrains équipés ou légalisés</p> <p>Réserves de surfaces commerciales et administratives propres à accueillir des activités économiques.</p> <p>Expérience de plus de 10 ans de la politique des pôles de développement économique.</p> | <p>Complexité et longueur des procédures de légalisation, risque de spéculation foncière due à la raréfaction de l'offre effective de terrains.</p> <p>Problèmes de la mobilité et de l'accessibilité à ces sites stratégiques de plus en plus avérés.</p> | <p>Mise à disposition de sites stratégiques bien localisés et attractifs, effectivement disponibles, pour l'accueil d'entreprises.</p> <p>Mise à disposition de bâtiments (y compris en faveur de l'artisanat).</p> |
| 3 | <p>4^{ème} canton exportateur de Suisse, avec 20% de la production exportée, permettant à l'économie vaudoise de tirer profit de la mondialisation (accords de libre-échange multi- et bilatéraux, accords bilatéraux CH-UE).</p> | <p>Etroitesse du marché intérieur et difficultés pour les PME et Start-up vaudoises à se faire connaître et à accéder aux marchés internationaux</p> | <p>Recherche de nouveaux marchés et débouchés, notamment à l'international (internationalisation du tissu économique vaudois).</p> |
| 4 | <p>Nombre important de prestations en faveur des entreprises délivrées par un nombre conséquent d'organismes et d'acteurs.</p> | <p>Atomisation des structures et dilution des offres de prestations.</p> | <p>Coordination de l'offre en matière d'aiguillage, de conseil et de financement en faveur des PME et Start-up vaudoises.</p> |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 5 | <p>Valorisation (encore) insuffisante de la recherche et du transfert de technologie (R&D) dans la création d'entreprises et d'emplois industriels.</p> | <p>Capacités de recherche et d'innovation particulièrement élevées, liées notamment à la forte densité de Hautes écoles et d'instituts de recherche publics ou privés.</p> | <p>Renforcement de l'innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois, notamment dans le secteur industriel.</p> |
| 6 | <p>Base des fonds propres souvent insuffisante au sein des PME/Start-up et difficultés de lever des capitaux, notamment pour développer des activités présentant un profil de risques conséquents.</p> | <p>Présence de capitaux dans l'économie privée, notamment au travers des réseaux de « business angels ».</p> | <p>Mise en place d'instruments de financement adéquats par rapport aux besoins des entreprises et complémentaires aux capitaux privés existants ainsi qu'aux possibilités de financement par crédits bancaires.</p> |
| 7 | <p>Promotion de l'image du canton et de ses atouts insuffisamment intégrée et coordonnée, affaiblissant son positionnement global à l'échelle nationale et internationale.</p> | <p>Potentiel et émergence du Label "Vaud.ch – et ses déclinaisons géographiques et/ou thématiques" pour fonder un marketing intégré, tant sous l'angle de la promotion économique que touristique.</p> | <p>Rayonnement et notoriété renforcés de la place économique et touristique vaudoise.</p> |

4.1.2. Analyse SWOT par type de territoire :

De par la diversité socio-démographique et géo-topographique du tissu économique et du territoire vaudois – entre villes-centres, agglomérations, espaces ruraux et zones de montagne –, il a été jugé indispensable, dans le cadre de l'élaboration de la PADE, de disposer d'un regard spécifique sur ces

différents espaces, considérant que chacun d'entre eux se voit confronter et se doit de répondre à des enjeux spécifiques en terme de développement économique.

Pour opérer cette analyse territoriale différenciée, le Canton de Vaud a été divisé en quatre types de territoires, à savoir :

- les agglomérations de Genève/Nyon (AFVG), de Lausanne/Morges (PALM) et de Vevey-Montreux ;
- les centres cantonaux d'Yverdon-les-Bains, Aigle-Monthey et Payerne - Estavayer-le-Lac ;
- les territoires périurbains et ruraux ;
- les territoires de montagne (Alpes et Jura vaudois).

Certes, ce découpage s'avère en grande partie plus théorique qu'empirique, eu égard au fait que la plupart des régions vaudoises se trouvent à cheval entre l'un ou l'autre des quatre types précités.

Le fait de recourir à une telle segmentation paraît cependant intéressant dans la mesure où celle-ci facilite et encourage la définition d'une Politique cantonale d'appui au développement économique permettant de fournir un appui différencié aux acteurs économiques, selon les potentiels et stratégies propres à chacune des régions concernées.

Agglomérations de Genève-Nyon, de Lausanne-Morges et de Vevey-Montreux :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|---|---|---|
| 8 | Notoriété nationale et internationale de l'Arc lémanique. Concentration d'activités à haute valeur ajoutée (entreprises internationales, services financiers et de consulting aux entreprises, fédérations internationales, etc.). | Concurrence nationale et internationale toujours plus vive entre pôles économiques. | Maintien de l'attractivité de l'Arc lémanique à l'échelle nationale et internationale. |
| 9 | Très forte concentration de Hautes écoles et d'instituts de recherche de renommée internationale (EPFL, IMD, UNIL, EHL, ECAL, Changins, CHUV, etc), couplée à une offre substantielle en technopôles et incubateurs (PSE, Quartier de l'innovation, Biopôle, etc.). | Sous-exploitation du potentiel d'innovation et de transfert de technologies issus des Hautes écoles et des instituts de recherche. | Renforcement de l'innovation et des transferts de technologies issus de la formation et de la recherche en vue de la création d'entreprises et d'emplois. |
| 10 | Importantes retombées économiques directes et indirectes générées par les congrès, foires, expositions (tourisme d'affaires) dans l'économie de l'Arc lémanique. | Difficultés à acquérir, puis fidéliser des événements dans les centres existants (Beaulieu, EPFL, 2m2c, ...) dans un contexte de forte concurrence nationale et internationale. | Adaptation constante de l'offre et des prestations en matière de tourisme d'affaires, tant sur le plan de la qualité que du rapport qualité/prix. |
| 11 | Grandes infrastructures culturelles, sportives, de loisirs générant un impact positif - direct et indirect - dans l'économie de toute la région. | Risque d'une trop faible valorisation économique des infrastructures. Coûts élevés d'entretien et de renouvellement. | Optimisation et professionnalisation des structures d'exploitation des grandes infrastructures et des grands événements en vue de |

| | | | |
|----|---|---|--|
| | | | l'augmentation du CA. |
| 12 | Reprise de la vitalité commerciale dans les centres. | Dynamique fragile à ne pas casser. Augmentation des prix de location des locaux commerciaux. | Vitalité économique des centres. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 13 | Secteur secondaire en perte de vitesse, engendrant un marché de l'emploi orienté de plus en plus vers les services. | Planifications en cours de zones industrielles dans le cadre des projets d'agglomérations. | Préservation de zones à vocation industrielle et accompagnement des démarches de relocalisation d'entreprises industrielles à l'échelle du canton. |
| 14 | Oppositions - de plus en plus nombreuses - à l'encontre de projets à vocation économique en centralité. | Partenariat renforcé entre les entreprises, les communes et les services de l'administration cantonale. | Non enlisement des procédures par un accompagnement des projets à vocation économique jusqu'à la réalisation. |
| 15 | Positionnement et vision partagée à l'échelle intercommunale (encore) insuffisants. | Projets d'agglomération et mise à disposition de structures de suivi ad hoc. | Concrétisation des projets à vocation économique dans les agglomérations. |

Centres cantonaux d'Yverdon-les-Bains, d'Aigle-Monthey et de Payerne-Estavayer :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|--|--|
| 16 | Dynamisme industriel (ré)affirmé. Main-d'œuvre qualifiée à hautement qualifiée et valorisation de la formation et de la recherche dans les secteurs technologiques (notamment liés à la HEIG-VD et au PST). | Fragilité du tissu industriel régional face aux cycles conjoncturels et à la concurrence internationale. Concentration d'activités à moins forte valeur ajoutée que dans l'Arc lémanique. | Diversification économique, renforcement des transferts de technologies issus de la formation et de la recherche en vue de la création d'entreprises et d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire. |
| 17 | Réserves disponibles de terrains, bien raccordées aux infrastructures de transport, et à des coûts comparativement avantageux. | Concurrence entre espaces à vocation économique et habitat. Demandes d'implantation de plateformes logistiques avec un faible potentiel d'emplois. | Valorisation optimale des sites d'accueil d'entreprises et mixité (emplois/habitat). |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 18 | Dévitilisation des cœurs des centres-villes au profit des centres commerciaux hors des localités et de l'habitat. | Regain d'attractivité des centres. | Vitalité économique des centres cantonaux. |
| 19 | Relativement faible fréquentation touristique malgré la qualité de | Présence d'offres complémentaires dans les régions environnantes. | Mise en réseau et création de nouveaux produits |

| | | |
|-----------------|--|---------------|
| certains sites. | | touristiques. |
|-----------------|--|---------------|

Territoires péri-urbains et ruraux :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|--|--|
| 20 | Présence de nombreux pôles de développement économique ou de zones industrielles d'importance régionale, dont le prix des terrains est comparativement avantageux. | Mitige du territoire par le développement de zones d'activités ou d'habitat mal desservies par les transports publics. Concentration d'activités à moins forte valeur ajoutée que dans l'Arc lémanique. Concurrence/complémentarité des cantons voisins. | Implantation des entreprises dans des sites de qualité, postulant une gestion optimisée des problématiques d'accessibilité et de mobilité. |
| 21 | Proximité d'un bassin de population d'un million d'habitants dans l'Arc lémanique fréquentant les régions rurales proches pour ses loisirs. | Difficultés à augmenter la valeur ajoutée générée par l'excursionnisme, dues notamment à une offre touristique en la matière atomisée. | Mise en réseau et création de produits touristiques générant de la valeur ajoutée. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 22 | Tendance à la diminution du nombre d'emplois dans les secteurs primaire et dans l'artisanat. | Demande croissante de la population en matière de produits locaux et de niche. | Valorisation de produits agricoles/de terroirs de qualité. |
| 23 | Diminution du rôle des centres régionaux éloignés de l'Arc lémanique en matière de commerces et de services, au profit des agglomérations. | Regain d'attractivité des commerces et des services de proximité. | Vitalité économique des centres régionaux en complémentarité avec les centres cantonaux. |

Territoires de montagne (Alpes et Jura) :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|--|--|
| 24 | Activités économiques traditionnelles fortement orientées sur l'exportation (industrie horlogère et tourisme) et pourvoyeuses d'emplois en nombre. | Forte sensibilité à la conjoncture mondiale. Exposition croissante aux changements climatiques. | Renforcement de l'activité économique de base (industrie et tourisme), tout en encourageant la diversification économique. |
| 25 | Patrimoine et paysages de grande qualité, avec de vastes zones protégées suscitant un intérêt croissant de la part de la population. | Pressions des activités humaines et de la construction sur le patrimoine paysager. Faible création d'emplois générés par la valorisation des ressources | Valorisation économique des ressources naturelles. |

| | | | |
|----|---|---|--|
| | | naturelles. | |
| 26 | Agriculture relativement présente, jouant un rôle important pour le maintien d'emplois et de paysages préservés. | Risque de perte de valeur ajoutée par une transformation, un conditionnement et la vente hors des régions de montagne des produits agricoles. | Valorisation sur place de produits agricoles de qualité. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 27 | Difficile maintien de certaines activités de commerces et de services dans les centres régionaux (concurrence difficile avec les centres urbains ou péri-urbains). Rareté des terrains disponibles pour les activités économiques. | Complémentarités à jouer avec le tourisme et les activités économiques privées. | Vitalité économique des centres régionaux. |
| 28 | Economie faiblement diversifiée, voire mono-industrielle (tourisme ou horlogerie). | Capacité d'acteurs isolés à développer des projets innovants, pouvant avoir un impact sur l'économie régionale. | Soutien aux marchés de niche. |

4.1.3 Analyse SWOT de la gouvernance :

L'importance de disposer d'une organisation efficace – regroupant l'ensemble des acteurs agissant pour le compte de la promotion et du soutien au développement économiques – avait déjà été mise en exergue, en février 2005, dans le cadre du rapport final d'évaluation portant sur l'efficacité et l'efficacé de la promotion économique du Canton de Vaud⁹. La densité et la complexité du réseau des acteurs en étaient ainsi le premier constat. Sur cette base, l'élaboration, puis la mise en œuvre de la LADE ont permis d'entamer une procédure de rationalisation de cette organisation. Cette procédure n'est toutefois pas encore aboutie et se doit d'être poursuivie, conformément aux principes de simplification, de clarification et de coordination postulés par la LADE.

Afin de mesurer l'état d'avancement de cette réorganisation et d'identifier quels sont les prochains objectifs à atteindre en la matière, le présent chapitre s'atèle à conduire une analyse forces, faiblesses, opportunités et menaces des structures et modalités de la gouvernance en place, et ce à divers niveaux : de manière globale, au sein des instances de l'administration cantonale en charge de la mise en œuvre de la LADE, puis des organismes de promotion économique et touristique, des organismes de développement économique régional et enfin au niveau des prestataires de services aux entreprises.

Gouvernance en général :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|---|--|
| 29 | Affirmation et consolidation de la coordination intercantonale. Objectifs de simplification, de | Tendances à créer de nouvelles structures pour aborder, puis traiter un nouveau thème ou projet. Hésitation à supprimer des structures | Poursuite des mesures de simplification, clarification, et coordination de la gouvernance régionale, |

⁹ Evaluation de l'efficacité et de l'efficacé de la promotion économique du Canton de Vaud, Evaluanda, février 2005, <http://www.vd.ch/fr/themes/economie/developpement-economique/promotion-economique/resultats-annuels/evaluation-promotion-economique/>

| | | | |
|----|---|---|--|
| | <p>clarification et de coordination des acteurs et des actions menées au titre de la LADE clairement affirmés.</p> <p>Responsabilisation accrue des instances partenaires et de mise en œuvre de la LADE.</p> | <p>obsolètes.</p> <p>Périmètres de travail souvent en relation avec la structure mise en place et non avec la thématique traitée.</p> <p>Résistance aux changements.</p> | <p>cantonale et supracantonale.</p> |
| 30 | <p>Existence de multiples instituts, organismes ou acteurs possédant de nombreuses informations ou statistiques en matière économique.</p> | <p>Manque d'exploitation des nombreuses statistiques à disposition.</p> <p>Risque de ne pas être en mesure de structurer et de sérier les informations importantes dans le volume de données existantes.</p> | <p>Capacité à gérer et à recourir aux informations économiques pertinentes pour piloter la Politique d'appui au développement économique.</p> |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 31 | <p>Processus partenariaux encore insuffisamment définis, avec - parfois - un leadership diffus.</p> <p>De manière générale, taille critique (encore) insuffisante des structures mises en place, eu égard notamment de leur très grand nombre.</p> <p>Atomisation des structures et difficultés subséquentes de coordination.</p> <p>Capacités d'absorption et d'appréhension (encore) insuffisantes face à des projets complexes faisant intervenir des acteurs à trois niveaux : canton, région, commune.</p> <p>Responsabilités encore mal clarifiées dans certains flux et gestion de dossiers.</p> | <p>Sensibilisation croissante aux règles de bonne gouvernance.</p> <p>Mise en place de stratégies de promotion ou de développement économique avec des priorités ciblées.</p> <p>Conventions passées entre le canton et ses principaux partenaires, clarifiant les prérogatives et modalités de collaboration des différents acteurs.</p> <p>Professionnalisation grandissante de certaines structures.</p> | <p>Poursuite des mesures de simplification, clarification et coordination de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale, ceci en tenant compte des échelles géographiques les plus pertinentes.</p> |
| 32 | <p>Manque de données et d'instruments de contrôle des résultats.</p> | <p>Obligation de soumettre la LADE à une évaluation par un tiers externe.</p> | <p>Qualité des outils de reporting, de suivi et d'évaluation.</p> |

Gouvernance au niveau des services de l'administration concourant à la mise en œuvre de la LADE :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|---|---|
| 33 | Regroupement, sous l'égide d'une seule loi, de l'ensemble des outils et aides de l'Etat en faveur du développement économique. | Perte potentielle de visibilité de certains de ces outils et aides (par exemple, la politique des pôles de développement). Insuffisance de coordination au sein des unités du SELT en charge de la promotion et du développement économiques et touristiques ainsi qu'entre services responsables de politiques publiques connexes. | Information, communication, coordination et feed-back. |
| 34 | Attribution claire des responsabilités financières découlant de la LADE (art. 5). | Tendance à l'accroissement des procédures internes de gestion du risque et à l'obtention de garanties financières supplémentaires. | Acceptation d'une certaine prise de risques financiers propres aux projets éligibles au titre de LADE. |
| 35 | Regroupement du SELT et du SDT – en tant services très impliqués dans la mise en œuvre de la LADE ; – au sein d'un même département par le biais du GOP, structure interservice innovante. | Antagonismes possibles entre développement économique et territorial versus préservation de la ressource « sol ». | Information, communication, coordination et feed-back. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 36 | Appropriation, par le seul SELT, des enjeux et projets mis en œuvre au titre de la LADE. | Renforcement des structures d'interface avec notamment le SDT, le SM, le SR, le SEVEN, le SESA, etc. Possibilités techniques de partage, de suivi et de traitement de l'information toujours plus performantes. Développement des outils partagés de suivi et de traitement des informations (par exemple work-flow de type CAMAC). | Information, communication, coordination et feed-back Développement et mise en ligne d'outils partagés de suivi et de traitement de l'information (y compris Cyberadministration). |

Organismes de promotion économique et touristique :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|---|---|---|
| 37 | Renforcement des activités à l'échelle de la Suisse occidentale dans le domaine de la promotion économique. | Allongement des processus liés aux coûts de transaction et de construction de consensus sur des thématiques sensibles et complexes. | Poursuite des efforts propres à asseoir la notoriété et la légitimité de la région au niveau suisse et international. |

| | | | |
|----|--|--|--|
| 38 | Mise en place des stratégies de promotion demandées aux organismes financièrement soutenus au titre de la LADE. | Coordination insuffisante entre les stratégies de promotion et les stratégies de développement économique mises en œuvre, notamment par les associations économiques régionales et les prestataires de services aux entreprises. | Information, communication, coordination et feed-back. Développement et mise en ligne d'outils partagés de suivi et de traitement de l'information. |
| 39 | Mise en place et/ou consolidation de plateformes de promotion touristiques à l'échelle des destinations ou des régions. | Manque de volonté politique, maintien de certains acquis et résistances aux changements induisant une atomisation de l'image et des moyens dévolus à la promotion touristique. | Renforcement d'une image cohérente et intégrée du canton et de ses atouts économique et touristiques. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 40 | Tendance au développement de structures de promotion économique couvrant de nouveaux périmètres ou nouveaux secteurs d'activité (risque de foisonnement non maîtrisé des collaborations à géométries variables). | Soutiens de la LADE aux adaptations et mesures de rationalisation des structures. | Rationalisation, rapprochement des structures et renforcement des synergies. |
| 41 | Multitude avérée de certaines structures de promotion touristique conduisant à une atomisation des moyens alloués. | Regroupements effectifs ou en cours des offices de tourisme insuffisamment dotés des moyens nécessaires à la promotion de leur région touristique. | Efficiency et efficacité de l'organisation de la gouvernance touristique. |

Organismes de développement économique régional :

| | Forces | Menaces | Enjeux |
|----|--|--|---|
| 42 | Renforcement du rôle des organismes régionaux par le biais de la LADE. | Légitimité (encore) insuffisamment marquée et/ou assumée de certains organismes régionaux pour faire émerger, puis suivre des projets. Ressources humaines et financières (parfois) insuffisantes pour répondre aux nouvelles missions assignées par la LADE. | Pérennisation, voire accroissement du soutien financier alloué aux organismes régionaux par le canton, respectivement par les communes et les acteurs privés de la région. Capitalisation et partage des expériences et compétences entre régions. Développement et mise en ligne d'outils partagés de suivi et de traitement de l'information. |
| 43 | Regroupements effectifs ou en cours entre organismes régionaux préexistants sur des périmètres | Difficultés rencontrées par certaines régions à s'affirmer au-delà du découpage par districts, voire en | Emergence et mise en œuvre de projets à l'échelle |

| | | | |
|----|---|--|--|
| | économiques pertinents. | rupture avec celui-ci. | économique pertinente. |
| 44 | Appropriation de plus en plus marquée des démarches et projets d'agglomération par les organismes régionaux concernés. | Restructuration imposée par le haut d'un modèle de gouvernance des agglomérations et création d'un nouvel échelon décisionnel et de mise en œuvre des politiques publiques. | Rationalisation, rapprochement des structures et renforcement des synergies. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 45 | Stratégie et approche régionales parfois insuffisamment connues, promues ou soutenues par les acteurs locaux (communes ou acteurs économiques). | Conditions strictes posées par la LADE en vertu desquelles seuls les projets s'insérant dans une stratégie portée par l'organisme régional concerné sont éligibles aux aides cantonales. | Information, communication, coordination et feed-back. |

Prestataires de services aux entreprises :

| | | | |
|----|--|--|---|
| | Forces | Menaces | Enjeux |
| 46 | Complémentarité des connaissances et conseils délivrés par le « guichet entreprises », en fonction des compétences et de la proximité des partenaires qui le composent et l'animent. | Réseau d'acteurs souvent perçu comme complexe et insuffisamment efficient du point de vue de l'entreprise. | Renforcement de la coordination, de l'information et de la communication. Développement et mise en ligne d'outils partagés de suivi et de traitement de l'information. |
| | Faiblesses | Opportunités | Enjeux |
| 47 | Atomicité des organismes qui n'ont pas une masse critique suffisante | Complémentarité des prestations offertes par les différents acteurs. | Renforcement des synergies entre organismes par types de prestations et/ou par périmètre géographique (cantonal / intercantonal). |

4.1.4. Synthèse des analyses SWOT :

Les analyses des forces, faiblesses, opportunités et menaces du tissu économique vaudois dans sa globalité, puis par types de territoires et enfin par niveaux de gouvernance ont permis de mettre en exergue une série d'enjeux à partir desquels le Conseil d'Etat entend fixer ses priorités au titre de la Politique d'appui au développement économique.

Au nombre de 47, ces enjeux ont fait l'objet de regroupements par type et par nature afin d'en dégager une liste consolidée de **11 enjeux prioritaires** auxquels le Gouvernement entend répondre par la définition d'axes stratégiques et de buts opérationnels d'intervention fondant le **cœur de la PADE**.

Le lecteur trouvera, en annexe 1 du présent document, le tableau des correspondances et consolidations opérées entre les enjeux détaillés issus des différentes analyses forces, faiblesses, opportunités et menaces, d'une part, et les 11 enjeux prioritaires retenus pour la PADE, d'autre part.

4.2. Vision cantonale en matière de Politique d'appui au développement économique

Sur la base des expériences tirées après deux ans et demi de mise en œuvre de la LADE, et à l'aune des résultats et de la synthèse des analyses SWOT présentées ci-dessus (voir supra, Chapitre 3.1), le Conseil d'Etat relève en premier lieu la pertinence des postulats organisationnels à l'origine de la LADE, à savoir la recherche systématique de **simplification**, de **coordination** et de **clarification** entre partenaires et actions entreprises au titre de la Politique d'appui au développement économique.

Dans un environnement socio-économique marqué par une concurrence sans cesse accrue entre places économiques, la poursuite de cette priorité organisationnelle permettra de répondre de la manière la plus efficiente possible aux enjeux d'un développement économique durable. Cette allocation optimisée des ressources à disposition – par définition limitées – s'avère par ailleurs indispensable afin de permettre une mutualisation au sens large du terme des efforts de tous les partenaires et éviter une dispersion, une atomisation et une redondance partielle des actions.

Ainsi le Conseil d'Etat entend tout d'abord se doter d'une vision **organisationnelle**, articulée autour de 3 enjeux transversaux auxquels doivent se conformer toutes les actions et mesures conduites au titre de la loi sur l'appui au développement économique, à savoir : **une cohérence et une efficience en matière de gouvernance**, une **unité d'image** et une forte capacité de **veille stratégique**.

Ces trois enjeux transversaux seront libellés comme suit :

- A. efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale ;
- B. rayonnement et notoriété de la place économique et touristique vaudoise par le biais d'une promotion intégrée (image commune) ;
- C. outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles (veille stratégique).

Le Conseil d'Etat est par ailleurs convaincu du potentiel économique exceptionnel du Canton de Vaud, de ses entreprises et de ses régions. Conscient qu'il lui incombe de favoriser ces potentialités, le Gouvernement sait également que le rôle de l'Etat dans le champ économique ne saurait être autre que subsidiaire et incitatif en regard de l'ordre économique fixé par les Constitutions fédérale et cantonale (voir supra, Chapitre 2.2.1). Dès lors, le Conseil d'Etat entend concentrer les efforts menés au titre de la PADE sur la définition et le renforcement de **conditions-cadres** propices aux activités économiques développées par les individus et sociétés établis sur le territoire vaudois que le Gouvernement considère comme autant d'ambassadeurs du Canton de Vaud en Suisse et à l'étranger.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat entend fournir des réponses circonstanciées aux **8 enjeux thématiques suivants** :

- D. Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement.
- E. Réponse adaptée aux besoins des PME et Start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement.
- F. Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée.
- G. Internationalisation du tissu économique vaudois.
- H. Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit coordonnée avec la promotion du secteur.
- I. Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement.
- J. Renforcement de la vitalité socio-économique des centres.
- K. Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat souligne l'importance d'une meilleure prise en compte des contraintes administratives pesant sur les acteurs économiques et se propose d'agir, en la matière, selon deux axes principaux, à savoir la poursuite et le renforcement des démarches de **simplification administrative**, d'une part, et le développement de la **Cyberadministration**, d'autre part.

4.3. Les axes stratégiques et buts opérationnels de la PADE

Ce chapitre identifie, au gré des 11 enjeux prioritaires exposés ci-dessus (voir supra, Chapitre 3.2), les axes stratégiques que le Conseil d'Etat entend poursuivre, ainsi que les buts opérationnels qu'il assigne à son administration ou aux organismes partenaires.

A. Efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|---|-------|--|
| A.1 | Optimiser la mise en œuvre de la PADE au sein des services compétents de l'administration cantonale vaudoise. | A.1.1 | Poursuivre et renforcer la coordination entre les différentes entités du SELT en charge de la LADE et de ses prestations. |
| | | A.1.2 | Poursuivre et renforcer la concertation et la coordination entre services de l'administration cantonale vaudoise concourant à la mise en œuvre de la PADE. |
| A.2 | Développer et mutualiser les compétences et expériences acquises au niveau des régions. | A.2.1 | Soutenir et accompagner la modernisation, la professionnalisation, voire les restructurations des organismes régionaux. |
| | | A.2.2 | Stabiliser, puis renforcer le rôle des organismes régionaux dans la mise en œuvre de la politique des pôles de développement, sur une base partenariale. |
| | | A.2.3 | Partager et mutualiser les compétences au sein de la CODEV ¹⁰ et entre les partenaires économiques de la PADE. |
| | | A.2.4 | Encourager l'émergence et la réalisation de projets / programmes régionaux à l'échelle économique pertinente. |
| A.3 | Renforcer et professionnaliser le "guichet entreprises" vaudois. | A.3.1 | Développer une base documentaire partagée (partage des connaissances, des expériences et des bonnes pratiques). |
| | | A.3.2 | Développer des modules de formation ciblés pour le conseil à la création d'entreprises. |
| A.4 | Renforcer la gouvernance et la masse critique des prestataires de services aux entreprises, tant à l'échelle cantonale qu'intercantonale. | A.4.1 | Favoriser le regroupement et les synergies des organismes et prestataires de services pour éviter l'atomisation des structures. |
| A.5 | Accompagner la régionalisation de la gouvernance touristique et réduire le nombre des structures, notamment celles actives dans la promotion. | A.5.1 | Définir les critères de délimitation/constitution des destinations touristiques et/ou régions touristiques et évaluer les modèles de gouvernance en place. |
| | | A.5.2 | Définir le rôle (missions et tâches) des destinations et / ou régions touristiques dans le réseau vaudois et national des acteurs touristiques. |
| | | A.5.3 | Etablir le concept, puis valider la mise en œuvre d'une gouvernance touristique selon deux modèles préférentiels : DMO (« <i>Destination management</i> |

¹⁰ La Coordination du Développement Economique Vaudois (CODEV) regroupe les 11 associations économiques régionales du canton à des fins de concertation et coordination (www.codev.ch).

| | | | |
|-----|---|-------|--|
| | | | <i>Organisation</i> ») pour les pôles touristiques d'importance cantonale, respectivement intégration au sein des associations régionales ou d'organismes dotés d'une taille critique suffisante pour les pôles d'importance régionale. |
| | | A.5.4 | Renforcer le lien entre « destinations touristiques » et « marchés ». |
| | | A.5.5 | Réexaminer, et cas échéant modifier, la répartition des montants alloués par le canton aux destinations et régions touristiques afin de favoriser l'émergence et la réalisation de projets communs ou de coopérations (verticales, horizontales et latérales). |
| A.6 | Stabiliser et renforcer la gouvernance à l'échelle intercantonale en matière de promotion économique et de politique régionale. | A.6.1 | Consolider le périmètre de la CDEP-SO ¹¹ et/ou de GGBa ¹² comme échelles cohérentes en matière de promotion économique et de politique régionale à l'échelle de la Confédération. |
| | | A.6.2 | Contribuer à l'adaptation des structures et des moyens mis à disposition de la CDEP-SO et de GGBa. |
| | | A.6.3 | Favoriser les synergies entre les organismes afin d'éviter l'atomisation des structures et des images, dans le but de renforcer la masse critique. |
| | | A.6.4 | Jouer un rôle central dans la définition, puis la mise en œuvre des futures conventions NPR 2012-2015 avec la Confédération. |

Les partenaires principaux

Services de l'administration - Organismes régionaux - Offices du tourisme – Organismes de promotion (DEV, OTV, GGBa) - Prestataires de services aux entreprises – CDEP-SO.

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

¹¹ Conférence des Chefs de Département de l'Economie Publique de Suisse occidentale : Arène de concertation et de mise en œuvre commune de politiques publiques fédérales, regroupant les Cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura.

¹² Greater Geneva Berne area : structure de prospection et d'acquisition d'entreprises à l'étranger regroupant les Cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève (www.gqba-switzerland.ch).

B. Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique vaudoise par le biais d'une promotion intégrée (image commune)

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|---|-------|--|
| B.1 | Elaborer un concept global de promotion des atouts économiques et touristiques du canton, en vue de disposer d'une image cantonale commune, mais néanmoins déclinable en différents contenus, valeurs et positionnements. | B.1.1 | Réactiver le groupe de travail « Vaud.ch » et garantir la présence et la participation actives du DEV, de l'OTV, de l'OVV, des destinations touristiques, etc. |
| | | B.1.2 | Dresser un diagnostic des positionnements, marques, labels et chartes graphiques existants, tenant compte des marchés et publics-cibles visés ainsi que des ressources allouées. |
| | | B.1.3 | Développer une identité visuelle cantonale unique – autour de « Vaud.ch » et ses déclinaisons géographiques ou thématiques – qui puisse être partagée par les acteurs de la promotion économique et touristique, en définir les conditions/modalités d'usage et la décliner, cas échéant, en programmes. |
| | | B.1.4 | Développer des supports de communication thématiques (en fonction des publics-cibles) reposant sur une charte graphique commune. |
| | | B.1.5 | Permettre et assurer le déploiement progressif et multi-supports du concept global de promotion retenu auprès des partenaires de la promotion économique et touristique du canton. |
| B.2 | Encourager et favoriser la présence du Canton de Vaud lors de manifestations d'envergure internationale, cas échéant en collaboration avec d'autres cantons. | B.2.1 | Organiser et soutenir des actions de promotion en Suisse et à l'étranger dans les secteurs économiques désignés comme prioritaires pour le Canton de Vaud. |
| | | B.2.2 | Soutenir l'organisation et la présence du canton sur des plates-formes événementielles en Suisse ou à l'étranger (par ex. opérations à Shanghai ou à Moscou) en vue de promouvoir ses divers potentiels et atouts. |

Les partenaires principaux

Organismes de promotion (OTV, DEV, Art de Vivre, GGBa, Plates-formes de la CDEP-SO), - Prestataires de services aux entreprises - Organismes régionaux – Associations économiques et groupements professionnels (ex : OVV).

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

C. Outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|--|-------|--|
| C.1 | Développer le système de veille et d'observation de l'évolution du tissu économique vaudois. | C.1.1 | Poursuivre le co-financement des tests conjoncturels (PIB, industrie, construction, hôtellerie/restauration) et assurer leur évolution et développement. |
| | | C.1.2 | Développer et suivre des indicateurs de vitalité économique pertinents pour la prise de décision et l'évaluation. |
| | | C.1.3 | Développer un outil et/ou une structure de suivi des secteurs économiques prioritaires. |
| | | C.1.4 | Mettre en place un système de suivi des PME et Start-up soutenues dans le cadre de la LADE. |
| | | C.1.5 | Instaurer un système de suivi des évolutions sociodémographiques et des emplois par région |
| C.2 | Assurer le monitoring et le reporting des enjeux et impacts de la PADE et de la politique régionale fédérale dans les territoires ruraux et de montagne. | C.2.1 | Mettre en place un monitoring et un reporting spécifiques (exigence de la LPR) |
| | | C.2.2 | Développer un système d'indicateurs de suivi des résultats de la PADE. |
| C.3 | Développer un système de reporting et de monitoring de la demande et de l'offre touristiques en vue d'assurer leur adéquation. | C.3.1 | Mettre en place, puis soutenir une structure de suivi des marchés et du développement de l'offre touristique (observatoire du tourisme). |
| | | C.3.2 | Mettre en place, puis soutenir des structures de R&D et de soutien à l'innovation touristique. |

Les partenaires principaux

SCRIS – Créa – KOF - CVCI – Organismes de promotion (OTV, DEV, GGBa) - CDEP-SO – Organismes régionaux – Prestataires de services aux entreprises.

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

D. Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement

| Axes stratégiques | | Buts opérationnels | |
|-------------------|---|--------------------|---|
| D.1. | Cibler le soutien de l'Etat en matière d'aides aux entreprises dans des secteurs économiques et types d'activités innovants et à fort potentiel de développement. | D.1.1 | Définir la liste des types d'activités ciblés au titre de la PADE, à savoir : <ol style="list-style-type: none"> 1. Sièges internationaux 2. Recherche et développement 3. Production Définir la liste des secteurs économiques retenus comme prioritaires au titre de la PADE, à savoir : <ol style="list-style-type: none"> 1. Sciences de la vie 2. Industrie de précision 3. Technologies de l'information et de la communication (TIC) 4. Cleantech 5. Industrie agroalimentaire 6. Industrie des produits haut de gamme 7. Sport international 8. Tourisme L'annexe 3 renseigne de manière plus précise sur les secteurs économiques et types d'activités ciblés dans le cadre de la PADE ; il renseigne également sur les secteurs et activités considérées comme sensibles |
| | | D.1.2 | Encourager le développement de clusters et de réseaux d'entreprises, au niveau cantonal et intercantonal dans les secteurs économiques prioritaires. |
| | | D.1.3 | Cibler les activités de promotion exogène (DEV, GGBa, OSEC) dans les secteurs économiques et types d'activités retenus au titre de la PADE. |
| | | D.1.4 | Cibler les aides financières directes aux entreprises (projets d'entreprises, section II LADE, art. 31 à 38) dans les secteurs économiques et types d'activités retenus au titre de la PADE. |
| D.2 | Renforcer la formation technique professionnelle. | D.2.1 | Soutenir la promotion et la valorisation des filières de formation dans les secteurs économiques retenus comme prioritaires. |

Les partenaires principaux

Organismes de promotion (DEV, GGBa, plates-formes de la CDEP-SO) - ACI – DFJC – Organismes régionaux –

Prestataires de services aux entreprises – Associations économiques et groupements professionnels.

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

E. Réponse adaptée aux besoins des PME et Start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|------|--|-------|--|
| E.1. | Assurer le développement des PME en leur favorisant l'accès aux diverses sources de financement. | E.1.1 | Adapter les outils de cautionnement de la LADE à l'évolution du secteur bancaire et aux besoins des PME. |
| | | E.1.2 | Renforcer les instruments de financement existants, notamment au niveau du capital « amorçage » (par exemple la FIT ¹³) et du capital « développement ». |
| | | E.1.3 | Développer de nouveaux instruments de financement répondant aux besoins spécifiques des PME. |
| E.1. | Offrir un accompagnement stratégique (coaching) aux PME et Start-up. | E.1.1 | Consolider et coordonner l'offre de conseils en faveur des créateurs d'entreprises et des PME. |
| | | E.1.2 | Développer l'offre dans l'accompagnement pour la recherche d'investisseurs et de fonds propres. |
| E.2 | Favoriser la reprise des PME et le maintien des savoir-faire. | E.2.1 | Encourager la sensibilisation à la problématique de la transmission et de la succession des PME. |
| | | E.2.2 | Soutenir l'accompagnement stratégique (coaching) des PME confrontées à la transmission et à la succession d'entreprises. |

Les partenaires principaux

Prestataires de services aux entreprises -- Associations économiques et groupements professionnels – Organismes fédéraux (Venturelab, CTI) - Institutions de financement aux entreprises – Organismes régionaux.

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

¹³ Fondation pour l'innovation technologique (www.fondation-fit.ch).

F. Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|---|-------|--|
| F.1 | Renforcer le transfert de technologies des Hautes écoles/centres de recherche vers l'industrie. | F.1.1 | Renforcer la mise en relation et le montage de projets entre les Hautes écoles/centres de recherche et les petites et moyennes industries vaudoises. |
| | | F.1.2 | Renforcer la création et l'incubation de « spin-off » technologiques issues des Hautes écoles/centres de recherche par la mise à disposition d'une offre en locaux (hébergement), en complément d'une offre d'accompagnement stratégique (coaching) et de financement. |
| | | F.1.3 | Soutenir le financement du développement de nouvelles technologies, produits et moyens de production en faveur des petites et moyennes industries. |
| F.2 | Renforcer la collaboration multi-partenaires (entreprises – Hautes écoles ou interentreprises). | F.2.1 | Développer et soutenir la mise en relation et le réseautage des acteurs des Hautes écoles, entreprises, instituts de transferts de savoir et de technologies. |
| | | F.2.2 | Encourager le développement de plates-formes collaboratives et de consortiums. |

Les partenaires principaux

EPFL – UNIL – CHUV – HES vaudoises – Bureaux de transfert de technologies (Pactt, CeTT) – Parcs scientifiques et technologiques (PSE, PST), Technopôles (Biopôle, Technopôle de microsoudure à Ste-Croix, Technopôle de l'environnement à Orbe – Swissmedia Center à Vevey) – Prestataires de services aux entreprises (AIT, Platinn, Alliance, FIT, etc.) – Organismes fédéraux (CTI) - Associations économiques et groupements professionnels.

Indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

G. Internationalisation du tissu économique vaudois

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|--|-------|---|
| G.1 | Renforcer la promotion des investissements étrangers (prospection, acquisition et implantation d'entreprises étrangères) en ciblant les actions sur les secteurs économiques et types d'activités retenus comme prioritaires ainsi que sur les spécificités des territoires vaudois. | G.1.1 | Renforcer et consolider le réseau international de prospection et d'acquisition d'entreprises (OSEC ¹⁴ , GGBa, DEV). |
| | | G.1.2 | Renforcer et consolider l'offre d'accompagnement à l'implantation des entreprises étrangères et de leurs employés/expatriés (DEV, Organismes régionaux, International Link ¹⁵), en tenant compte des spécificités des diverses régions vaudoises. |
| G.2 | Encourager l'accès des PME aux marchés internationaux, notamment aux marchés émergents (BRIC et autres). | G.2.1 | Favoriser l'accès à l'expertise de tiers pour le développement des marchés internationaux. |
| | | G.2.2 | Soutenir le financement des démarches d'exportation et d'internationalisation. |
| | | G.2.3 | Organiser des voyages de prospection à l'étranger ouverts aux PME. |

Les partenaires principaux

Organismes de promotion (OSEC, GGBa, DEV, Plates-formes CDEP-SO) - Organismes régionaux – Associations économiques et groupements professionnels.

Types d'indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

¹⁴ Office suisse d'expansion commerciale (www.osec.ch).

¹⁵ www.internationallink.ch

H. Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit cordonnée avec la promotion du secteur

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|---|-------|---|
| H.1 | Encourager et soutenir les démarches de promotion et de renforcement de la qualité des prestations et produits touristiques. | H.1.1 | Soutenir les démarches « Qualité », telles que Enjoy Switzerland. |
| H.2 | Encourager et soutenir les démarches renforçant l'adéquation entre l'offre et la demande en prestations et produits touristiques. | H.2.1 | Soutenir l'élaboration ou l'amélioration des stratégies cantonales et régionales en matière de développement de l'offre et de promotion touristiques. |
| | | H.2.2 | Définir une stratégie et des outils d'intervention en matière d'hébergement touristique marchand (hôtellerie, para-hôtellerie, résidences de tourisme, etc.) |
| | | H.2.3 | Favoriser la mise en réseau des acteurs du tourisme. |
| H.3 | Contribuer au développement du tourisme d'affaires afin de renforcer le positionnement et l'attractivité des villes ou stations sur la scène internationale. Contribuer au développement du tourisme de loisirs dans les stations de montagne en développant des produits innovants commercialisables. | H.3.1 | Veiller au maintien de la qualité des infrastructures, ainsi que de l'offre de congrès ou manifestations liées au tourisme d'affaires. |
| | | H.3.2 | Poursuivre la rationalisation des infrastructures de remontées mécaniques et d'enneigement artificiel en soutenant les sociétés se dotant d'une masse critique suffisante pour assurer leur viabilité à long terme. |
| | | H.3.3 | Poursuivre la diversification de l'offre touristique quatre saisons dans les stations de montagne attirant une clientèle nationale et internationale. |
| H.4 | Encourager le repositionnement des offres ou la création de nouveaux produits touristiques propres à assurer une diversification du secteur. | H.4.1 | Renforcer l'offre régionale touristique de mobilité douce en coordination avec les itinéraires et offres nationales de Suisse Mobile. |
| | | H.4.2 | Soutenir la valorisation des sites historiques, musées et châteaux ainsi que des sites thématiques de découverte dans un souci de création de produits touristiques authentiques, interactifs, didactiques et ludiques. |
| | | H.4.3 | Encourager la promotion coordonnée des produits touristiques valorisant la gastronomie, les produits du terroir et le vin et pouvant prétendre à une promotion nationale ou internationale. |

| | |
|-------|---|
| H.4.4 | Soutenir la mise en place ou le repositionnement de manifestations événementielles de portée nationale ou internationale. |
| H.4.5 | Encourager la création ou le renouvellement d'offres de sports et de bien-être adaptées à la demande touristique. |

Les partenaires principaux

Offices de tourisme – OTV - Organismes régionaux – Communes – Associations faitières.

Types d'Indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

I. Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|--|-------|---|
| I.1 | Favoriser la mise à disposition et le développement de zones légalisées de qualité et aisément accessibles. | I.1.1 | Définir les sites stratégiques d'intérêt cantonal (définis dans la politique révisée des pôles de développement) ou les sites stratégiques d'intérêt régional (identifiés dans les stratégies des organismes régionaux). |
| | | I.1.2 | Contribuer, sur une base partenariale, à la planification des sites stratégiques inscrits dans la politique des pôles de développement et des sites stratégiques d'importance régionale. |
| | | I.1.3 | Appuyer le développement des sites stratégiques d'intérêt cantonal et régional par le biais de mesures ciblées (conseils et/ou financement) : maîtrise foncière publique, légalisation des terrains, équipements, plans d'accessibilité poids lourds et plan de mobilité de site, approvisionnement énergétique, etc. |
| | | I.1.4 | Soutenir la gestion des sites stratégiques et l'accompagnement de projets stratégiques. |
| I.2 | Accompagner l'implantation et le développement d'entreprises dans les sites stratégiques d'intérêt cantonal ou régional. | I.2.1 | Disposer d'un inventaire des zones disponibles (bases de données « Terrains ») et assurer sa mise à jour en collaboration avec les organismes régionaux. |
| | | I.2.2 | Accompagner les projets d'implantation ou de développement d'entreprises d'envergure (soutien pro-actif aux procédures administratives). |
| I.3 | Renforcer et soutenir des offres en infrastructures et services de qualité en faveur des entreprises établies sur les sites stratégiques d'intérêt cantonal ou régional. | I.3.1 | Appuyer les démarches collectives de gestion des sites (facility managers, plans de mobilité et plans de site, etc.). |
| | | I.3.2 | Soutenir la création de sites thématiques (technopôles) et renforcer les bâtiments d'accueil ainsi que l'offre d'hébergement pour les PME et Start-up. |
| | | I.3.3 | Encourager les démarches d'écologie industrielle sur les sites stratégiques d'intérêt cantonal ou régional. |

| Les partenaires principaux |
|---|
| Services de l'administration (SDT, SM, SR, SEVEN) - Organismes régionaux - Organismes de gestion des pôles – Communes – Entreprises. |
| Type d'indicateurs de résultats à 5-6 |
| Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2. |

J. Renforcement de la valorisation socio-économique des centres

| Axes stratégiques | | Buts opérationnels | |
|-------------------|---|--------------------|---|
| J.1. | Renforcer le positionnement et l'attractivité des agglomérations, des centres cantonaux et régionaux. | J.1.1 | Appuyer la définition des stratégies visant à favoriser le maintien et la création d'emplois dans les commerces et activités de services dans les centres. |
| | | J.1.2 | Soutenir les analyses permettant une meilleure valorisation économique des grandes infrastructures à vocation économique directe ou indirecte (centres de congrès, infrastructures sportives, infrastructures culturelles, etc.). |
| | | J.1.3 | Favoriser la recherche d'un équilibre entre l'offre commerciale et de services entre les centres-villes et les périphéries. |

Les partenaires principaux

Communes – SIC – Organismes régionaux – Offices de tourisme – Projets d'agglomérations.

Les indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

K. Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire

| | Axes stratégiques | | Buts opérationnels |
|-----|---|-------|---|
| K.1 | En complément de la politique agricole, soutenir la valorisation des produits du terroir en tant qu'activité permettant une diversification des sources de revenu des agriculteurs. | K.1.1 | Encourager les initiatives régionales visant à diversifier les produits du terroir, notamment par la transformation et l'amélioration des conditions-cadres. |
| | | K.1.2 | Soutenir les démarches et actions de promotion des produits du terroir. |
| | | K.1.3 | Favoriser la vente directe des produits du terroir auprès des consommateurs. |
| | | K.1.4 | Favoriser dans le canton les interfaces et collaborations entre la recherche appliquée en matière agroalimentaire et le développement de la mise en valeur commerciale des produits des terroirs. |
| K.2 | En complément de la politique forestière, encourager les démarches de transformation/valorisation du bois indigène. | K.2.1 | Améliorer les interfaces entre l'amont de la filière et les entreprises de 1 ^{ère} transformation. |
| | | K.2.2 | Accompagner la création ou le développement d'entreprises de transformation de la filière bois par des conditions-cadres adaptées (offres en terrains par exemple). |
| | | K.2.3 | Encourager les démarches collectives visant à diversifier et à promouvoir les produits et les marchés de la filière bois. |
| K.3 | Exploiter les marchés de niche créant des emplois dans le domaine des ressources naturelles et des savoir-faire. | K.3.1 | Soutenir les volets économiques des actions développées dans les parcs naturels régionaux. |

Les partenaires principaux

Acteurs de transformation artisanale des produits agricoles sans intermédiaires – Prestataires touristiques – Artisanat – Prométerre – Organismes régionaux – Détenteurs de marques ou labels.

Les indicateurs de résultats à 5-6

Seront définis ultérieurement, conformément à l'axe stratégique C.2.2.

4.4. Le cadre financier

4.4.1. Généralités :

Sur le plan financier et budgétaire, l'adoption puis l'entrée en vigueur de la Loi du 12 juin 2007 sur l'appui au développement économique (LADE) ont consacré un décloisonnement et une mutualisation des moyens financiers jusqu'alors disséminés au travers de plusieurs bases légales ou instruments de financement : Loi sur la promotion économique (LPrE), Loi sur le développement régional (LDER), Loi vaudoise d'application de la loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne (LVLIM), Loi sur le tourisme (LTou), Fonds d'équipement touristique (FET) et Décret relatif à la politique des pôles de développement.

Cette mutualisation a été réalisée sur l'ensemble des types d'aides financières allouables au titre de la LADE, soit les aides à fonds perdu, les prêts sans intérêts, les cautionnements et les arrièrecautions.

Afin de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble sur l'évolution et la dynamique des aides allouées en faveur du soutien et développement du tissu économique vaudois, une analyse des trois types d'aides précitées sur la période 2000 à 2009 est brossée ci-dessous :

Les aides à fonds perdu (AFP) :

De 2000 à 2010, le total des aides à fonds perdu permettant de financer les projets au titre de la promotion et du développement économique vaudois a fluctué entre CHF 14.9 millions (2007) et CHF 21.8 millions (2010), avec une moyenne à CHF 19.3 millions pendant ces 11 années.

Entre 2000 à 2007, les AFP représentent en moyenne 42% de la charge totale de fonctionnement du SELT (comptes). Ce rapport a augmenté à un peu plus de 50% depuis l'introduction de la LADE. Autrement dit, environ un franc sur deux relatifs au budget de fonctionnement du SELT est dépensé dans le cadre d'une aide liée à la LADE.

On relèvera encore que depuis l'introduction de la loi fédérale sur la politique régionale (LPR), l'économie vaudoise a bénéficié d'une contribution financière fédérale à 4 ans (2008 à 2010) de CHF 6.4 millions d'aides à fonds perdu et de CHF 25 millions de prêts.

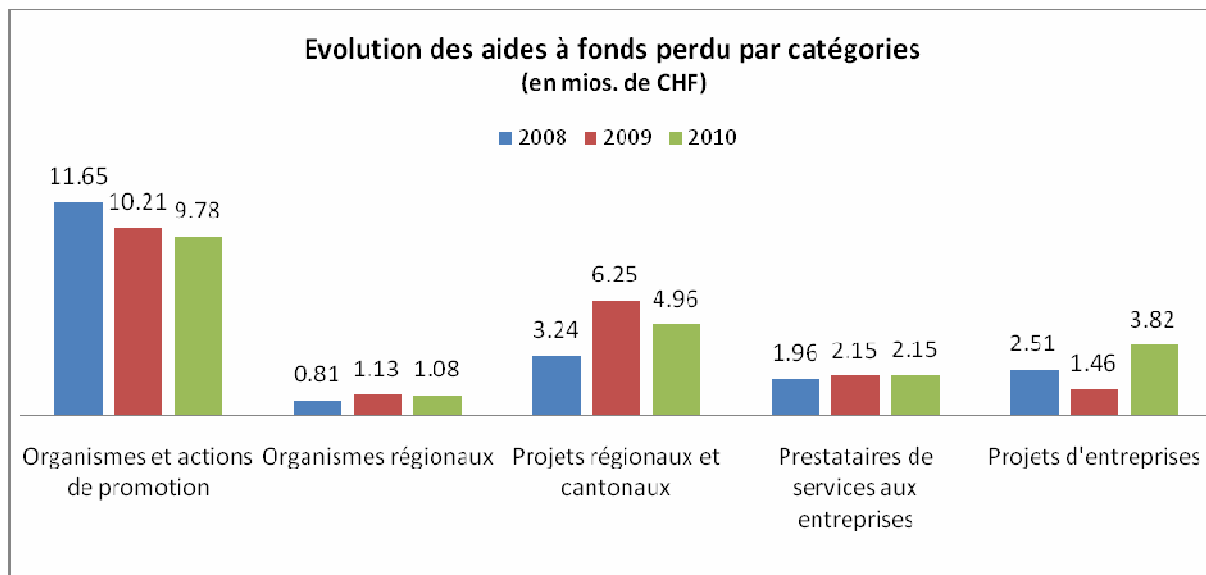
Depuis l'entrée en vigueur de la LADE, les AFP sont réparties en cinq catégories :

- organismes de promotion cantonaux, intercantonaux et actions de promotion
- organismes régionaux
- projets régionaux
- prestataires de services aux entreprises
- projets d'entreprises

La répartition des AFP entre ces cinq catégories est relativement stable depuis 2008. Par regroupement, les aides relatives aux organismes et prestataires de services représentent en moyenne sur 2008, 2009 et 2010 environ 2/3 du coût total (65%, soit CHF 13.64 millions) alors que les aides directes aux projets régionaux et d'entreprises se montent à 1/3 (35%, soit CHF 7.41 millions).

On peut déduire de cette ventilation que les principes de la subsidiarité et de la proportionnalité des aides de l'Etat dans la liberté économique, tels que décrits au Chapitre 2.2.1 « Liberté économique, non distorsion de concurrence et rôle subsidiaire de l'action étatique » du présent document, sont ainsi respectés. En effet, les montants consentis pour le soutien aux partenaires institutionnels du SELT – actifs principalement dans le secteur de la promotion des activités économiques vaudoises et de l'image du canton – ou aux projets régionaux selon les dispositions du Chapitre III « Valorisation des potentiels

économiques et territoriaux du canton et des régions » sont bien supérieurs à ceux versés en faveur des projets d'entreprises, comme le démontrent les histogrammes ci-dessous :

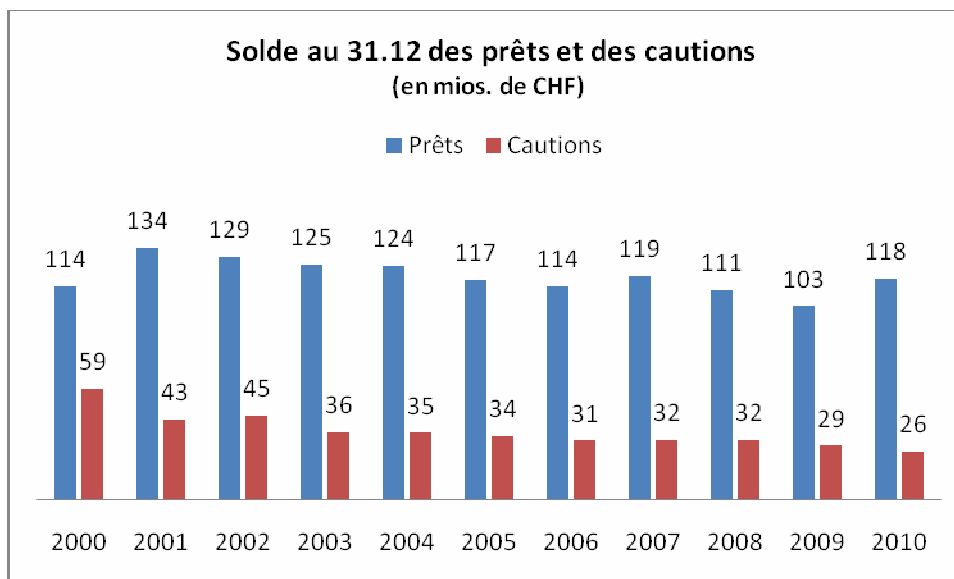


Les prêts sans intérêts et les cautionnements :

Toujours selon la même logique de mutualisation des moyens financiers allouables au titre de la politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont fixé les montants maxima d'engagements de l'Etat au titre des prêts et des cautions : ils sont de CHF 220 millions pour les prêts et de CHF 90 millions pour les cautionnements (CHF 80 millions pour les cautions et CHF 10 millions pour les arrière-cautions). Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil doit adopter le montant maximal de ces engagements annuels.

La moyenne des soldes au 31 décembre des prêts durant ces onze dernières années est de CHF 119 millions, avec des variations entre CHF 103 millions en 2009 et CHF 134 millions en 2001 (CHF 118 millions en 2010).

Quant aux cautions, la moyenne des engagements pendant cette même période est de CHF 36.4 millions, avec un fléchissement constant pour atteindre CHF 25.7 millions en 2010.



A noter que le solde des prêts de la Confédération, par le biais de la LPR, était de CHF 467'000.- en 2009, CHF 7'356'152.- en 2010 et de CHF 9'441'231.- en mai 2011. Il n'y a pas eu de prêts en 2008. Ces éléments ne figurent pas dans le tableau ci-dessus.

4.4.2. Budget 2011

Le budget 2011 des aides à fonds perdu (AFP) est marqué par une grande stabilité. Il est de CHF 25'489'400.-, soit une baisse de CHF 10'000.- par rapport à 2010. La répartition entre les 5 catégories identifiées dans le graphique topique de la page 50 est également très similaire à celle de 2010.

Quant aux engagements de l'Etat par voie de prêts, de cautionnements et d'arrière-cautionnements, ils sont les suivants :

- Engagements par voie de prêts : CHF 159'000'000.- (+1.3%).
- Engagements par voie de cautionnements : CHF 42'000'000.- (-16.8%).
- Engagements par voie d'arrière-cautionnements : CHF 3'000'000.- (identique).

4.4.3. Planification budgétaire 2012-2017

Le SELT dispose d'un budget de fonctionnement dont le périmètre, pour l'année 2011, est mentionné dans le chapitre précédent. La procédure budgétaire 2012 ne prévoit pas d'augmentation par rapport à 2010. En effet, la mutualisation des moyens financiers mis à disposition de la Politique d'appui au développement économique (voir supra, Chapitre 3.4.1.) et la priorisation des dossiers effectuée par les autorités compétentes d'octroi des aides LADE ont permis, jusqu'à ce jour, de répondre aux enjeux et besoins identifiés.

Cependant, certains dossiers ou thématiques connaissent une telle évolution depuis quelques années qu'il convient d'ores et déjà d'envisager des sources de financement complémentaires au seul budget de fonctionnement du SELT, besoins financiers dont l'estimation chiffrée devra intervenir durant l'année 2011.

Ces dossiers ou thématiques sont les suivants :

- le renouvellement de nombreuses remontées mécaniques et la finalisation d'un concept d'enneigement mécanique (Vision Alpes 2020) ;

- le soutien à la diversification industrielle, notamment par le renforcement des instruments de financement pour les PME et start-up et la mise en place d'une politique cantonale d'incubateurs ;
- la poursuite du soutien aux agglomérations, notamment en matière de ressources humaines.

En l'état actuel des réflexions, en sus de la démarche permanente d'optimisation et de priorisation du budget du SELT, le Conseil d'Etat prévoit de pourvoir aux financements complémentaires nécessaires aux deux premières thématiques par l'adoption d'EMPD topiques, conformément au plan d'investissement 2011 – 2014, lignes 500090 « Remontées mécaniques Alpes Vaudoises » et 500095 « Investissement dans des pôles de développement industriels ». Concernant la thématique globale des agglomérations, le Conseil d'Etat prévoit d'appréhender celle-ci de manière transversale, très probablement dans le cadre du programme de législation.

4.5. Processus de mise en œuvre et schéma d'organisation de la PADE

4.5.1 Processus de mise en œuvre :

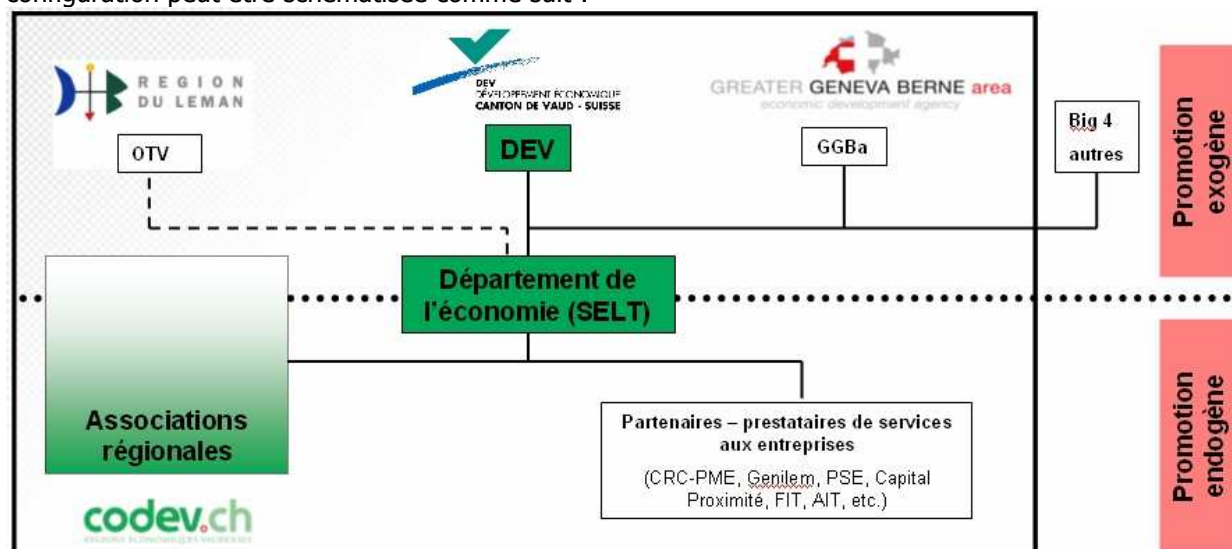
Les objectifs de clarification, de coordination et de simplification postulés par la LADE obligent à une forte cohérence entre les types de mesures éligibles au titre de la LADE, les décisions administratives y relatives, les stratégies des organismes reconnus par l'Etat et la Politique d'appui au développement économique.

Le processus de mise en œuvre de la LADE, par le biais notamment de préavis obligatoires (art. 21) ou de vérifications (art. 14, al 2 et art. 31) contraignent l'Etat à veiller à cette cohérence globale du dispositif. Dans tous les cas, la compétence décisionnelle revient au Canton de Vaud, dont les différentes autorités d'octroi des aides sont les suivantes :

- subvention jusqu'à CHF 100'000.-, le SELT par son chef de service ;
- subvention supérieure à CHF 100'000.- et jusqu'à CHF 1 million, le DEC par son chef de département ;
- subvention supérieure à CHF 1 million, le Conseil d'Etat.

4.5.2 : Schéma d'organisation

Dans le cadre de la mise en œuvre de la PADE, le canton s'appuie sur un réseau de partenaires dont la configuration peut être schématisée comme suit :



5. LES ENJEUX DES POLITIQUES CONNEXES À LA POLITIQUE D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'EFFICIENCE DES PROCESSUS ADMINISTRATIFS

5.1. Les enjeux de certaines politiques publiques dans la PADE

5.1.1. Le développement durable

Le Conseil d'Etat, dans son Programme de législature et dans différents actes légaux dont la loi cantonale sur les subventions, a affirmé l'importance du respect du principe du développement durable dans la conduite stratégique et opérationnelle des politiques publiques. La LADE fait partie intégrante de cette exigence.

Ainsi, en matière de politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat, par l'entremise du Département de l'économie, a mis en place des mesures incitatives et des mesures contraignantes en lien avec les principes et exigences du développement durable.

Les mesures contraignantes :

- respect des conventions collectives de travail en vigueur ou, à défaut, des usages locaux et de branche en matière de conditions de travail (art. 37 LADE) : les porteurs de projets demandant une subvention au titre de la LADE sont dans l'obligation de signer un formulaire par lequel ils s'engagent à respecter les conventions collectives de travail ;
- analyse des projets ayant un impact sur le territoire (projets d'infrastructures) sous l'angle du développement durable : les organismes régionaux sont dans l'obligation de coupler leur préavis

à un examen des projets sous l'angle du développement durable par le biais de la Boussole 21 pour les infrastructures (art. 24 LADE) ; les résultats de cette analyse sont un outil d'aide à la décision. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la LADE, les projets infrastructurels ayant bénéficié du soutien financier de l'Etat ont été évalués par la Boussole 21.

Quelques mesures incitatives :

- Par le biais de la LADE, le canton soutient certains projets exemplaires en matière de développement durable, tels que les formations dédiées spécifiquement à cette problématique dispensées en faveur des entreprises, l'encouragement à l'élaboration de plans de mobilité de sites, le soutien aux certifications délivrées par la « Fondation Nature & Economie¹⁶ », etc.
- Le canton soutient également des projets pilotes, par exemple par le biais d'une étude sur les démarches d'écologie industrielle lancées avec le Service eaux, sol et assainissement réalisée en 2010.
- Le canton a engagé, en collaboration avec le Service de la mobilité, une démarche en faveur des plans de mobilité d'entreprises.
- En terme de services offerts aux entreprises, le canton œuvre en faveur du développement d'activités en lien avec les technologies de l'énergie et de l'environnement, autrement nommées technologies « vertes » ou encore « cleantech ». Ainsi, dans le cadre d'une politique de promotion sectorielle menée à l'échelle de la Suisse occidentale, le canton soutient le fonctionnement de la plateforme CleantechAlps, dont la mission consiste à promouvoir les entreprises et les instituts de recherche de la région actifs dans le domaine des cleantech. Par ailleurs, le canton finance depuis plusieurs années la construction d'un Technopôle de l'environnement à Orbe, un site destiné à héberger des sociétés actives dans le domaine de l'environnement, tournées vers la réalisation de projets concrets. A terme, un bâtiment de plus de 6'000 m², des halles industrielles, des bureaux et des laboratoires seront à disposition d'entreprises actives dans les technologies de l'environnement. Finalement, le canton soutient différentes initiatives privées qui lui permettent de se profiler sur la scène internationale dans le domaine des cleantech et du développement durable, notamment des événements professionnels dédiés, des challenges technologiques et humains (Planet Solar, Solar Impulse) ou encore un programme de consortiums internationaux mis en place sous l'impulsion du groupe Granit.

Durant la période 2012-2017, le canton maintiendra les mesures contraignantes figurant ci-avant et développera les mesures incitatives en faveur du développement durable. A cet égard, le Conseil d'Etat souhaite que le SELT, en collaboration étroite et avec l'appui de l'Unité de Développement Durable (UDD), développe de nouveaux outils d'analyse spécifiquement dédiés à l'appréciation, sous l'angle du développement durable, des projets régionaux non infrastructurels et des actions de promotion soutenus par le biais de la LADE (par ex. soutiens à des manifestations touristiques, politique des pôles de développement), complétant ainsi les évaluations fournies par la Boussole 21. En revanche, il sera renoncé à soumettre les projets « Entreprises » à ce type d'évaluation, en regard des soutiens financiers modiques allouables aux PME & Start-up vaudoises, dont la charge administrative s'en verrait alourdie de manière disproportionnée en comparaison du soutien étatique via la LADE.

5.1.2. Le plan directeur cantonal

La présente Politique d'appui au développement économique est conforme au Plan directeur cantonal. Elle répond de manière plus précise à l'enjeu « vitalité du territoire ». Les lignes d'action D1 et D2 sont plus particulièrement concernées par la PADE. De manière générale et afin de garantir la conformité au

¹⁶ www.natureeteconomie.ch

Plan directeur cantonal des projets soutenus par la LADE, le SELT a mis en place une procédure systématique de consultation du SDT pour tous les projets ayant une incidence territoriale.

5.2. Les enjeux de portée économique des autres politiques publiques

Comme mentionné ci-dessus (voir supra, Chapitre 2.3), la Politique d'appui au développement économique – telle qu'exposée dans le présent document – est circonscrite aux domaines et mesures éligibles au titre de la LADE. Toutefois, il existe bon nombre de politiques publiques, tant fédérales que cantonales, dont les objectifs avérés ou les effets indirects ont une incidence plus ou moins évidente sur l'environnement et la marche de l'économie.

A des fins d'illustration, ces politiques publiques – connexes à la Politique d'appui au développement économique sous l'angle des effets qu'elles induisent dans le champ économique – peuvent être listées comme suit :

- Aménagement du territoire
- Politique des transports
- Politique du logement
- Formation professionnelle
- Politique familiale
- Politique de l'emploi
- Politique en matière de sécurité
- Politique de lobbying au niveau national
- Politique en matière de fiscalité des personnes morales
- Politique énergétique
- Politique agricole.

La brève analyse SWOT ci-dessous a pour objectif de sensibiliser le lecteur aux principaux enjeux de portée économique sous-tendus par ces politiques publiques :

| Forces | Menaces |
|---|---|
| Attractivité du canton de Vaud de par son cadre de vie particulièrement attrayant et préservé, et de par ses qualités paysagères. | Pression grandissante des activités humaines et économiques sur le territoire en tant que ressource limitée et non renouvelable, ainsi que sur la qualité de l'air. |
| Croissance démographique supérieure à la moyenne nationale et mixité sociale. | Pénurie persistante sur le marché du logement occasionnant une pression à la hausse sur les prix et pouvant engendrer à moyen terme une baisse de l'attractivité. |
| Tissu économique international, avec l'installation temporaire ou définitive de salariés provenant de l'étranger, employés des entreprises multinationales. | Nombre insuffisant de places de formation dans les écoles internationales, dont les cursus sont adaptés aux besoins des employés des entreprises multinationales. |
| Augmentation de la population active, masculine et féminine, en réponse à l'augmentation des places de travail dans le canton. | Nombre de places insuffisantes dans les structures d'accueil de jour de la petite enfance comme condition importante à la conciliation entre monde du travail et de vie privée. |
| Développement d'emplois à haute valeur ajoutée, à dominante tertiaire. | Risque d'oublier l'intégration sociale des populations les moins bien formées et de disposer de peu d'emplois diversifiés. |
| Paix sociale et sécurité (ordre public) largement préservées en comparaison internationale, ce qui favorise notamment les investissements étrangers. | Risques (encore) ponctuels de problèmes de sécurité, par exemple pour les entreprises horlogères de la Vallée de Joux. |
| Infrastructures de transports de premier ordre en comparaison internationale et accessibilité à l'international (Aéroport de Genève), notamment par la mise en place d'une politique de transports publics cantonale. | Saturation des principaux axes de transports, tant en matière de transports publics que de transport individuel, couplée à des difficultés de financement de nouvelles infrastructures. |
| Contexte politico-administratif engendrant un renforcement des collaborations intercantionales bi- ou multilatérales en matière d'économie publique. | Incapacité à fédérer les énergies, à coordonner le niveau régional, cantonal et intercantonal dans une direction partagée. |
| Rayonnement retrouvé du Canton de Vaud sur la scène fédérale et confédérale. | Voix du canton de Vaud encore trop peu entendue à Berne. |
| Faiblesses | Opportunités |
| Attractivité de la fiscalité des personnes morales et physiques du canton de Vaud en dessous de la moyenne suisse en comparaison intercantonale. | Fiscalité fédérale, cantonale et communale attractive à l'échelle internationale, notamment en comparaison aux pays d'Europe de l'Ouest. |
| Incertitudes sur l'approvisionnement énergétique de la Suisse à moyen terme et dépendance grandissante aux énergies fossiles. | Potentiel de diversité énergétique (éolienne, énergie, solaire, etc.) et savoir-faire dans les économies d'énergie. |
| Lourdeur des procédures administratives. | Développement de la Cyberadministration entre les services de l'Etat et les entreprises. |
| Compétences en aménagement du territoire encore | Mise en évidence, par le plan directeur cantonal, de |

| Forces | Menaces |
|---|--|
| trop peu présentes au niveau intercommunal. | l'importance des thématiques "aménagement et transport". |

Du fait que ces enjeux se trouvent en dehors du champ d'application spécifique de la LADE, les aides financières découlant de cette base légale ne sauraient être activées par le Conseil d'Etat, ni son administration dans le cadre des mesures prises par l'Etat de Vaud pour appréhender ces problématiques. En conclure que la LADE ne déploierait dès lors pas ses effets sur l'ensemble des conditions-cadres dont l'économie vaudoise a besoin, et qu'elle manquerait de ce fait son but, relèverait d'un raccourci. En effet, dans la constellation des politiques publiques et moyens mis en œuvre par l'Etat, il existe des mécanismes de promotion et d'accompagnement – y compris financiers – qui sont spécifiquement dédiés à ces problématiques.

Par ailleurs, si le Conseil d'Etat attend bien évidemment des services du Département de l'économie, plus particulièrement du SELT, qu'ils suivent avec une attention toute particulière ces enjeux et qu'ils participent – aux côtés des services-métiers – à leur appréhension et résolution dans une optique de valorisation économique et d'amélioration des conditions-cadres propices au tissu économique vaudois, il attend également de l'ensemble de son Administration que la sensibilité aux problématiques économiques soit non seulement présente dans l'esprit de chacun de ses services, mais plus encore cultivée afin de renforcer les partenariats entre les secteurs public et privé.

A cet égard, le Conseil d'Etat entend rappeler combien l'efficacité des processus administratifs – non seulement à l'échelle cantonale, mais également au niveau fédéral et communal – constitue un enjeu particulièrement déterminant dans la compétitivité que se livrent les différents Etats et régions. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement continuera à soutenir les projets de **simplification administrative** dont la portée – pour le bien des citoyens, des entreprises, mais également pour le bien du fonctionnement de l'administration elle-même – doit s'inscrire dans la durée.

Enfin, une attention et un soutien tout aussi affirmés se doivent d'être consentis en faveur du déploiement de la **Cyberadministration**, tant il est vrai que la flexibilité d'accès et la disponibilité des services délivrés par les technologies de l'information et de la communication répondent non seulement à des attentes et besoins grandissants de la part des citoyens et entreprises, mais constituent de surcroît le nouveau mode de gestion des relations entre l'Etat et ses clients.

6. CONCLUSION

Avec l'adoption de la présente Politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat considère se doter d'un outil stratégique et de pilotage de son action – subsidiaire et incitative – dans le champ économique par le biais des mesures de soutien financier consacrées par la LADE. Il entend ainsi contribuer à la réalisation de projets économiques et touristiques de qualité, tout en soulignant l'importance qu'il accorde à l'ensemble des autres politiques publiques ayant une incidence majeure dans le développement économique de ce canton et qui ont été clairement identifiées au Chapitre 5.2.

A cet égard, il attend de l'ensemble des services de l'administration cantonale que ceux-ci aient systématiquement à l'esprit la dimension économique des actions qu'ils déploient au quotidien, ainsi que des décisions qu'ils rendent. C'est dans cette optique de sensibilisation permanente aux conséquences économiques des actions aussi nombreuses que variées que l'Etat déploie dans la société vaudoise que des projets tels que la démarche SimpA – visant notamment à accélérer les procédures pour favoriser la réalisation d'infrastructures indispensables à la population et aux entreprises (transports, logement) – permettront à l'Etat de gérer et de digérer la croissance de laquelle le Canton de Vaud bénéficie, ce tout en contribuant de manière déterminante à minimiser les effets indésirables connexes à cette prospérité.

Le prochain rendez-vous, qui permettra de juger si cette politique a répondu aux défis auxquels doit faire face le Canton de Vaud, est fixé en 2017 : en effet, une fois par Législature, la Loi sur l'appui au développement économique enjoint le Conseil d'Etat à procéder à une évaluation des actions et décisions prises au titre de la LADE afin d'en mesurer ses effets. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat, l'Administration cantonale ainsi que tous les partenaires qui concourent à la mise en œuvre de la LADE et de la présente Politique d'appui au développement économique se soumettront donc à une analyse indépendante, dont les résultats leur permettra, cas échéant, de modifier, voire d'infléchir certaines des lignes forces ou actions concrètes sous-tendues par le présent document stratégique.

Adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2011

Ci-dessous, tableau des correspondances et consolidations opérées entre les enjeux détaillés issus des différentes analyses forces, faiblesses, opportunités et menaces et les 11 enjeux prioritaires retenus pour la PADE (cf. chapitre 3.1.4)

| | Enjeux SWOT | Les 11 enjeux PADE |
|---|---|--|
| 29 (<i>Gouvernance en général</i>) | Poursuite des mesures de simplification, clarification, et coordination de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale. | <p>Enjeu A : Efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale.</p> |
| 31 (<i>Gouvernance en général</i>) | Poursuite des mesures de simplification, clarification et coordination de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale. | |
| 33 (<i>Gouvernance de l'administration</i>) | Information, communication, coordination et feed-back. | |
| 35 (<i>Gouvernance de l'administration</i>) | Information, communication, coordination et feed-back. | |
| 36 (<i>Gouvernance de l'administration</i>) | Information, communication, coordination et feed-back. Développement et mise en ligne d'outils partagés. | |
| 38 (<i>Organismes de promotion</i>) | Information, communication, coordination et feed-back. Développement et mise en ligne d'outils partagés. | |
| 40 (<i>Organismes de promotion</i>) | Rationalisation, rapprochement des structures et renforcement des synergies. | |
| 41 (<i>Organismes régionaux</i>) | Efficience et efficacité de l'organisation de la gouvernance touristique. | |
| 42 (<i>Organismes régionaux</i>) | Pérennisation, voire accroissement du soutien financier alloué aux organismes régionaux Capitalisation et partage des expériences et compétences des régions. Développement et mise en ligne d'outils partagés. | |
| 43 (<i>Organismes régionaux</i>) | Emergence et mise en œuvre de projets à l'échelle économique pertinente. | |
| 44 (<i>Organismes régionaux</i>) | Rationalisation, rapprochement des structures et renforcement des synergies. | |
| 45 (<i>Organismes régionaux</i>) | Information, communication, coordination et feed-back. | |
| 46 (<i>Prestataires de services aux entreprises</i>) | Renforcement de la coordination, et de l'information, communication. Développement et mise en ligne d'outils partagés de suivi et de traitement de l'information. | |
| 37 (<i>Organismes de promotion économique et touristique</i>) | Poursuite des efforts propres à asseoir la région au niveau suisse et international. | |
| 39 (<i>Organismes de promotion économique et touristique</i>) | Renforcement d'une image cohérente et intégrée du canton et de ses atouts touristiques. | |
| 7 (Tissu économique) | Rayonnement et notoriété renforcés de la place | |

| | Enjeux SWOT | Les 11 enjeux PADE |
|--|--|---|
| | économique et touristique vaudoise. | |
| 30 (<i>Gouvernance en général</i>) | Capacité à gérer et à recourir aux informations économiques pertinentes pour piloter la PADE. | Enjeu C : Outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles (veille stratégique). |
| 32 (<i>Gouvernance en général</i>) | Qualité des outils de reporting, de suivi et d'évaluation. | |
| 34 (<i>Gouvernance de l'administration</i>) | Acceptation d'une certaine prise de risques financiers propres aux projets éligibles au titre de LADE. | |
| 1 (<i>Tissu économique</i>) | Diversification du tissu économique vaudois, avec une attention pour le secteur industriel. | Enjeu D : Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activité ciblés, à fort potentiel de développement. |
| 13 (<i>Agglomérations de Genève, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Préservation de zones à vocation industrielle et accompagnement des démarches de relocalisation d'entreprises industrielles à l'échelle du canton. | |
| 16 (<i>Centres cantonaux d'Yverdon-les-Bains, d'Aigle et de Payerne</i>) | Diversification économique, renforcement des transferts de technologies issus de la formation et de la recherche en vue de la création d'entreprises et d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire. | |
| 24 (<i>Territoires de montagne</i>) | Renforcement de l'activité économique de base (industrie et tourisme), tout en encourageant la diversification économique. | |
| 4 (<i>Tissu économique</i>) | Coordination de l'offre en matière d'aiguillage, de conseil et de financement en faveur des PME et Start-up vaudoises. | Enjeu E : Réponse adaptée aux besoins des PME et start-up en matière d'aiguillage, de conseils et de financement. |
| 47 (<i>Prestataires de services aux entreprises</i>) | Renforcement des synergies entre organismes par types de prestations et/ou par périmètre géographique (cantonal / intercantonal). | |
| 6 (<i>Tissu économique</i>) | Mise en place d'instruments de financement adéquats par rapport aux besoins des entreprises et complémentaires aux capitaux privés existants. | |
| 5 (<i>Tissu économique</i>) | Renforcement de l'innovation en vue de la création d'emplois, notamment dans l'industrie. | Enjeu F : Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée. |
| 9 (<i>Agglomérations de Genève, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Renforcement de l'innovation et des transferts de technologies issus de la formation et de la recherche en vue de la création d'entreprises et d'emplois. | |
| 3 (<i>Tissu économique</i>) | Recherche de nouveaux marchés et débouchés, notamment à l'international (internationalisation du tissu économique vaudois). | Enjeu G : Internationalisation du tissu économique vaudois. |
| 8 (<i>Agglo de Genève-Nyon, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Maintien de l'attractivité de l'Arc lémanique à l'échelle nationale et internationale. | |

| | | |
|---|--|---|
| 10 (<i>Agglomérations de Genève,, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Adaptation constante de l'offre et des prestations en matière de tourisme d'affaires. | Enjeu H : Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes. |
| 11 (<i>Agglomérations de Genève, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Optimisation et professionnalisation des structures d'exploitation des grandes infrastructures en vue de l'augmentation du CA. | |
| 19 (<i>Centres cantonaux</i>) | Mise en réseau et création de nouveaux produits touristiques. | |
| 21 (<i>Territoires péri-urbains et ruraux</i>) | Mise en réseau et création de produits touristiques générant de la valeur ajoutée. | |
| 24 (<i>Territoires de montagne</i>) | Renforcement de l'activité économique de base (industrie et tourisme), tout en encourageant la diversification économique. | |
| 14 (<i>Agglomérations de Genève de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Non enlèvement des procédures par un accompagnement des projets à vocation économique jusqu'à la réalisation. | Enjeu I : Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement. |
| 15 (<i>Agglomérations de Genève, de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Concrétisation des projets à vocation économique dans les agglomérations. | |
| 17 (<i>Centres cantonaux</i>) | Valorisation optimale des sites d'accueil d'entreprises et mixité (emplois/habitat). | |
| 2 (<i>Tissu économique</i>) | Mise à disposition de sites stratégiques bien localisés et attractifs, effectivement disponibles, pour l'accueil d'entreprises. | |
| 20 (<i>Territoires péri-urbains et ruraux</i>) | Implantation des entreprises dans des sites de qualité, postulant une gestion optimisée des problématiques d'accessibilité et de mobilité. | |
| 12 (<i>Agglomérations de Genève de Lausanne et de Vevey-Montreux</i>) | Vitalité économique des centres. | Enjeu J : Renforcement de la vitalité socio-économique des centres. |
| 18 (<i>Centres cantonaux</i>) | Vitalité économique des centres cantonaux. | |
| 23 (<i>Territoires péri-urbains et ruraux</i>) | Vitalité économique des centres régionaux en complémentarité avec les centres cantonaux. | |
| 27 (<i>Territoires de montagne</i>) | Vitalité économique des centres régionaux. | |
| 22 (<i>Territoires péri-urbains et ruraux</i>) | Valorisation de produits agricoles/de terroirs de qualité. | Enjeu K : Valorisation économique des ressources naturelles. |
| 25 (<i>Territoires de montagne</i>) | Valorisation économique des ressources naturelles. | |
| 26 (<i>Territoires de montagne</i>) | Valorisation sur place de produits agricoles de qualité. | |
| 28 (<i>Territoires de montagne</i>) | Soutien aux marchés de niche. | |