

l'évaluanda

évaluation | analyse | enquête
programmes d'action | politiques publiques

en collaboration avec



et



EVALUATION DE L'EFFICIENCE ET DE L'EFFICACITE DE LA PROMOTION ECONOMIQUE DU CANTON DE VAUD

EXECUTIVE SUMMARY

Février 2005

3, Hugo-de-Senger
1205 Genève
T. 022 705 11 50
F. 022 807 03 19
info@evaluanda.ch

SOMMAIRE

METHODOLOGIE ET DEMARCHE SUIVIE	2
LISTE DES ABREVIATIONS	2
1 PRINCIPAUX CONSTATS	3
2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	7
3 RECOMMANDATIONS	10

METHODOLOGIE ET DEMARCHE SUIVIE

Analyse documentaire :

Analyse documentaire de l'ensemble des documents fournis par le SELT, le DEV, les communautés d'intérêts et certains organismes subventionnés au travers de la LPE.

Entretiens :

Dix-huit entretiens approfondis en face-à-face et un entretien téléphonique auprès des acteurs représentant les entités les plus significatives impliquées dans la mise en œuvre de la promotion économique cantonale.

Enquêtes :

Deux enquêtes de satisfaction (par questionnaire) ont été envoyées à l'ensemble des entreprises ayant perçu des aides dans le cadre de la promotion économique endogène et exogène entre les années 1999 et 2004. Le faible taux de participation à ces enquêtes, malgré une procédure de relance, nous oblige à prendre ces résultats avec précaution.

Base de données :

L'ensemble des données (financières et non financières) du SELT en rapport à la promotion économique a été regroupé, afin de créer une base de données commune.

LISTE DES ABREVIATIONS

ACI	Administration cantonale des impôts
CI	Communauté d'intérêt
DEC	Département de l'économie
DEV	Développement économique du canton de Vaud
DEWS	Développement économique Western Switzerland
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
LPE	Loi sur la promotion économique
NOGA	Nomenclature générale des activités économiques
PCI	Prise en charge partielle des intérêts
SELT	Service de l'économie, du logement et du tourisme

1 PRINCIPAUX CONSTATS

- ***Un réseau d'acteurs dense et complexe***

Le réseau est d'une grande densité voire complexité, les organismes subventionnés ont bien souvent de la peine à se situer à l'intérieur de celui-ci et ne connaissent que rarement l'ensemble des prestations qui peuvent être offertes par l'une ou l'autre entité. De même la place du SELT, en tant qu'élément central et coordinateur du réseau, n'est pas reconnue par grand nombre d'entre eux.

Nous observons également un très grand nombre d'acteurs dans le réseau de la promotion économique, ce qui ne facilite pas la coordination et introduit un facteur de brouillage dans la compréhension de l'ensemble. Cet état de fait est le résultat d'une politique de subventionnement fortement orientée vers le financement de prestataires-organismes plutôt que les aides directes aux entreprises.

- ***Un manque de référentiel commun aux acteurs en termes d'objectifs de la promotion économique***

Les différents acteurs consultés lors de cette évaluation connaissent les objectifs globaux de la LPE mais la plupart ne connaissent pas les objectifs stratégiques / opérationnels et l'orientation souhaitée annuellement par le DEC / SELT pour la politique de promotion économique. Nous constatons donc un manque de référentiel commun aux acteurs quant aux objectifs à court et moyen terme de la politique.

- ***Une orientation pertinente de la LPE en cinq secteurs technologiques***

La compétitivité de l'économie vaudoise, notamment dans de la région lémanique, reste intacte, et il existe encore des potentialités dans l'industrie de pointe (précisions, électronique, chimie) et dans les services de l'information (informatique, communication, recherche et développement, santé). Ces domaines correspondent bien aux cinq grandes familles de technologies prometteuses qui ont été identifiées par le Conseil d'Etat: les technologies de l'information et de la communication, médicales et biomédicales, les micro-techniques, et les technologies alimentaires et environnementales. Le choix de la technologie alimentaire (non identifiée en tant que tel dans les statistiques disponibles) peut être justifié par la présence de Nestlé et de ses laboratoires de recherche. Les technologies environnementales se basent sur des compétences scientifiques et industrielles de pointe, qui ont une assise certaine dans le canton de Vaud (EPFL, Université, école d'ingénieurs du canton de Vaud, industrie de pointe), mais qui représentent un créneau d'affaires encore "confidentiel".

- ***Une circulation informelle de l'information entre les partenaires et un manque flagrant de feed-back***

L'information circule difficilement dans le réseau, les organismes qui sont intervenus dans un dossier d'un porteur de projet se plaignent unanimement d'un manque de feed-back. Il y a un morcellement de l'information qui est préjudiciable à la cohérence. C'est particulièrement le cas lors d'une implantation : il est reconnu par tous qu'une implantation réussie fait appel à un continuum d'actions qui sont dans un premier lieu du ressort du DEV, puis de l'administration cantonale (mesures de soutien, exonération fiscales, permis de travail) et également des communautés d'intérêts en tant que représentants et interfaces avec la/les commune(s) concernées par l'implantation. Mais la preuve de cette difficile communication est le constat dressé par les communautés d'intérêts de l'inexistence de passage de témoin lors de l'implantation d'une entreprise.

- ***Une visibilité confuse des prestations de la promotion économique endogène***

L'hétérogénéité et la multitude des partenaires pose des problèmes de perception et de compréhension pour les entreprises qui sont susceptibles d'avoir besoin des prestations offertes dans le cadre de la promotion économique cantonale. Quelle est la porte d'entrée, auprès de qui peut-on obtenir de l'information ? Le guichet entreprise est une plateforme inconnue de la plupart des acteurs du réseau.

- ***Des aides/mesures appréciées par les entreprises utilisatrices***

Les différents acteurs consultés lors de cette évaluation ne remettent nullement en cause les aides prévues dans le cadre de la LPE, les entreprises ayant eu recours à ces prestations sont généralement satisfaites, voire très satisfaites.

Il est cependant important de constater que certains outils tels que le cautionnement doivent être adaptés pour correspondre aux besoins des entreprises à fort contenu technologique. Le SELT a par ailleurs également engagé une réflexion pour la création d'un fond de « seed capital » et réfléchit conjointement avec l'EPFL à l'amélioration du transfert de technologie.

- ***Des délais de procédure jugés raisonnables par les acteurs de la promotion et les entreprises***

Nous avons tenté de déterminer le point de vue des acteurs du réseau ainsi que des entreprises sur le processus de décision au sens large recouvrant ainsi non seulement la dimension des délais mais également la compétence, la coordination, etc.

Les entretiens avec les acteurs du réseau ont démontré une perception plutôt bonne de l'efficacité et de la compétence des interlocuteurs de l'administration.

Une enquête a été réalisée auprès des entreprises ayant bénéficié des prestations/aides prévues dans le cadre de la promotion économique endogène. Les résultats relatifs à la perception des procédures sont positifs.

S'agissant des résultats de l'enquête relatifs aux prestations offertes par le DEV aux entreprises étrangères souhaitant s'implanter dans le canton de Vaud, là aussi les résultats sont positifs.

De l'avis du SELT, les projets complexes d'implantation d'envergure nécessitant la coordination de l'ensemble des acteurs du réseau interne à l'administration dans des délais très restreint posent des problèmes de réactivité et de coordination des services étatiques impliqués.

- ***Un suivi lacunaire des activités déployées par la promotion économique***

Nous avons constaté un manque de systématique et de fiabilité des données récoltées concernant la promotion économique. La façon dont les différents acteurs remplissent les formulaires de reporting pose certains problèmes non négligeables, d'une part au niveau de la comparabilité des résultats, et d'autre part sur la fiabilité effective de ces derniers.

Dans le cadre du suivi de la promotion exogène, on constate aussi de nombreuses difficultés à se mettre d'accord sur l'année d'implantation d'une entreprise. Le bilan annuel sur les nouveaux emplois à court et moyen terme se fait sur la base de chiffres déclaratifs. Néanmoins, il n'y a aucun suivi ni vérification du SELT sur la véracité des chiffres concernant les emplois à court et moyen terme que mentionnent les entreprises au DEV lors de leur implantation.

La validité et la fiabilité des informations relatives aux emplois maintenus, dans le cadre du reporting de la promotion endogène, sont faibles, la définition précise de ce qu'est un « emploi maintenu » n'est spécifiée nulle part et les différents acteurs ne l'interprètent pas de la même façon. D'autres commentaires sont également présentés au point 2: « Principaux résultats ».

- ***Une orientation privilégiant le subventionnement d'institutions plutôt que les aides directes aux entreprises***

En ce qui concerne les subventions, un déséquilibre est constaté entre les sommes allouées au travers des subventions de fonctionnement aux organismes et les subventions perçues directement par les entreprises.

Les conventions définies entre le SELT et les organismes subventionnés pour 2004 vont dans le bon sens, à savoir une diminution de la somme allouée au fonctionnement versus une augmentation de la somme allouée pour des prestations directes aux entreprises.

- ***Un contrôle approximatif des partenaires subventionnés***

Force est de devoir constater que le contrôle du respect de ces conventions est lacunaire. En effet, alors que les conventions prévoient que des informations spécifiques relatives aux activités doivent être transmises au SELT, dans la très grande majorité des cas, les organismes transmettent le rapport annuel de leur activités dans lesquels les informations sont agrégées et pas assez précises pour pouvoir juger du respect de la convention. Nous constatons par ailleurs que le SELT ne dispose pas des ressources nécessaires au contrôle du respect des dites conventions le liant avec de très nombreux partenaires.

- ***Une structuration entre promotion endogène et exogène pertinente.***

Précisons d'emblée qu'il n'existe pas de modèle idéal dans l'absolu mais qu'il faut envisager cette réflexion sous la double contrainte du contexte politico-administratif et de la faisabilité.

Nous remarquons que les dimensions endogènes et exogènes, bien que complémentaires, répondent à des logiques distinctes et font appel à des référentiels différents. La promotion exogène, opération de séduction, doit avoir une capacité de réaction extrêmement rapide et agir de manière flexible, pour offrir les réponses souhaitées et présenter le canton sous son meilleur jour dans un contexte concurrentiel.

La promotion endogène, quant à elle, de par sa mission de soutien au tissu économique local, offre notamment des aides directes aux entreprises. La délivrance de telles prestations fait appel à des décisions basées sur des normes et des critères qui impliquent un devoir de neutralité, une garantie de la légalité et un respect de l'égalité de traitement : conditions que l'administration est le plus à même d'offrir.

Nous sommes donc en présence d'impératifs et de logiques distincts, d'un cadre de référence différent avec des opérateurs respectifs (SELT et DEV) qui ont fait leur preuve dans leur domaine d'action. Nous préconisons donc que la séparation entre promotion exogène et endogène perdure. Il est toutefois essentiel qu'une direction unique de la promotion économique cantonale soit officiellement désignée et que l'articulation des pans endogène et exogène soit améliorée notamment par la présence des membres du conseil économique du canton de Vaud dans le conseil exécutif du DEV.

- ***Une image hétérogène et une politique de communication peu coordonnée***

Les outils de communication sont nombreux et la quantité d'informations diffusées abondante, tant au niveau de l'endogène que de l'exogène. De nombreux outils sont développés, permettant une communication à plusieurs niveaux : grand public (site internet, relations média), publics spécifiques (forum, manifestations), chefs d'entreprises (brochures, mailings), leaders d'opinion (rapport annuel). Cependant, la quantité et la qualité des informations diffusées n'impliquent pas une communication harmonieuse, à savoir conçue comme une relation, un échange, une participation. La faible dimension pragmatique relevée en analysant les outils de communication est un premier élément validant cette hypothèse. L'image du canton de Vaud est véhiculée par de multiples acteurs mal identifiés (DEV, DEWS, DEC), présentant chacun une image du canton différente.

- ***Une grande sensibilité à la dimension intercantonale et une approche pro-active de cette dimension mais une absence du canton au niveau fédéral***

La nécessité d'une approche intercantonale de la promotion économique n'est plus à démontrer. Le canton de Vaud est fortement conscient de cet impératif et il met au profit son « poids » et sa « centralité » pour faire évoluer favorablement cette dimension. Le DEC/SELT est en effet à l'origine de la quasi totalité des projets qui vont dans le sens d'une plus forte intégration des promotions économiques cantonales.

Par contre, le canton de Vaud n'est pas représenté dans le cadre de la promotion fédérale de la place économique suisse notamment dans le programme « RéusSite: Suisse ».

- ***Un manque d'intégration du concept de développement durable dans la gestion opérationnelle de la LPE***

On peut considérer que la politique de promotion économique favorise certaines dimensions du développement durable notamment par ses objectifs de « préserver et de créer l'emploi » et par son interdépendance, dans sa mise en œuvre, avec d'autres politiques publiques qui intègrent des dimensions « durables » telles que la politique de l'emploi ou celle de protection de l'environnement. Au-delà de ce cadre global d'action, le respect des principes du développement durable n'est traduit par aucune stratégie, ni action concrète dans le cadre de la mise en œuvre de la LPE.

2 PRINCIPAUX RESULTATS

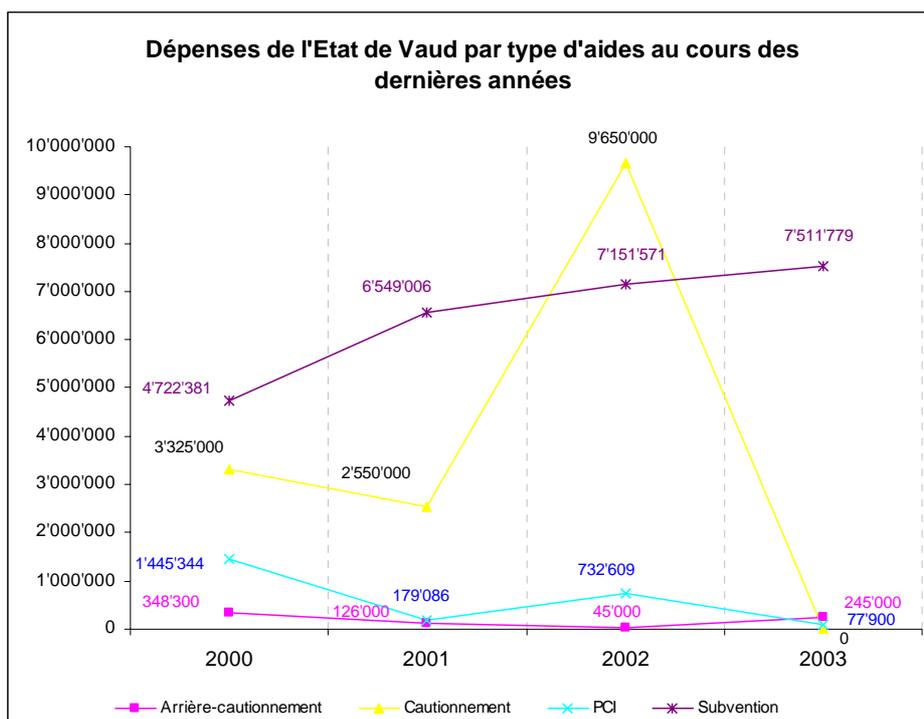
• Endogène financier

Le total des financements¹ en rapport à la LPE est le suivant :

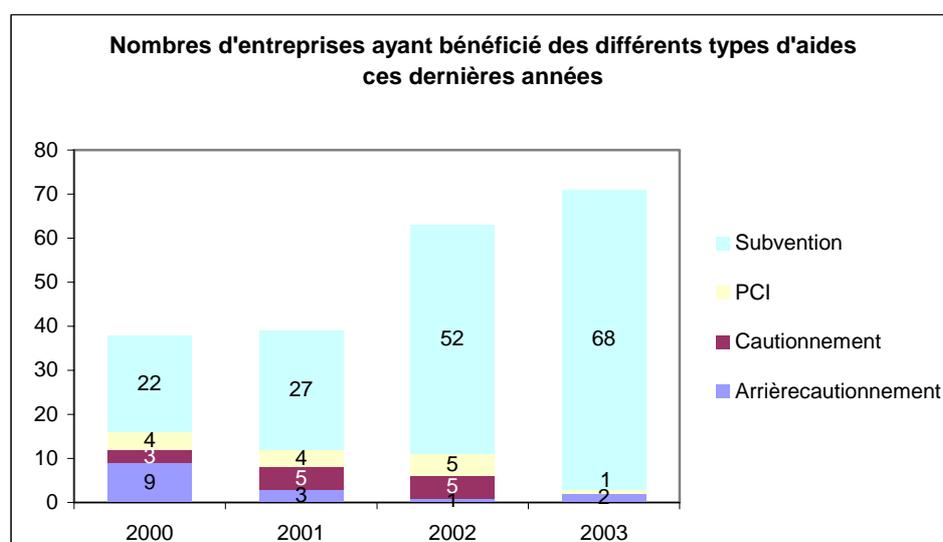
* 7'082'529.- en 2000 * 9'404'092.- en 2001

* 17'579'180.- en 2002 * 7'834'679.- en 2003

En résumé, la répartition des sommes allouées par l'Etat de Vaud entre ces 4 différents types de prestations financières est la suivante :



Tous types d'aides confondus, le nombre d'entreprises ayant fait appel aux aides prévues dans le cadre de la promotion économique augmente chaque année.



¹ Ne sont incluses ici que les prestations financières de la promotion économique, sans tenir compte des coûts des ressources liées au fonctionnement du SELT pour leurs activités de gestion de la promotion endogène et de coordination du réseau de promotion économique.

- **Endogène non-financier**

Le manque de fiabilité des données ne nous permet pas de donner une image de l'activité déployée dans le cadre des aides non financières. Les catégories aiguillage, conseil, aide etc. ne sont pas interprétées ni consignées de la même manière selon les intervenants. De plus l'ensemble des partenaires ne tient pas un registre des prestations délivrées.

- **Exogène**

Nombres d'entreprises accompagnées

Années	2000	2001	2002	2003	Total
Selon le SELT (chiffres officiels consolidés)	64	65	55	67	251

Origine des entreprises implantées

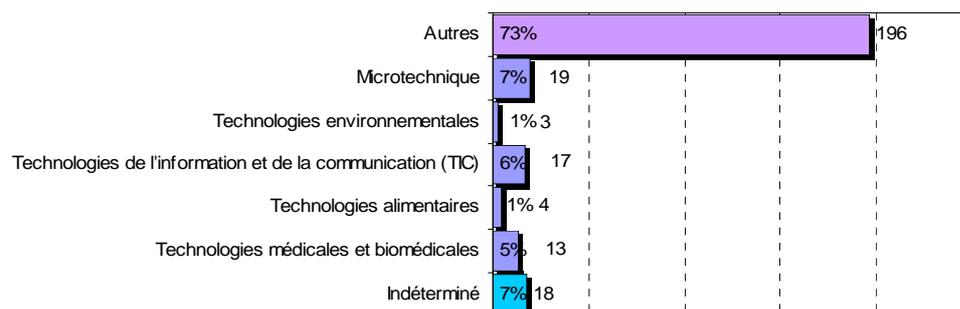
Selon l'analyse des données il apparaît que 15% des implantations proviennent de Suisse, 45% d'Europe et 35% du reste du monde (6% étant indéterminés). Malheureusement, ces chiffres ne peuvent pas être interprétés tels quels. En effet, un bref travail de vérification dévoile qu'il existe une confusion sur la notion d'origine : deux concepts sont amalgamés : la nationalité de l'entreprise (ou de la maison-mère) et la provenance effective de l'entreprise. Apparemment, le premier concept a plus souvent été appliqué que le second. Ainsi, des cas de délocalisation au niveau cantonal (passage de Neuchâtel à Vaud) ont été étiquetés selon la nationalité de l'entreprise (Italie, ...). Il est primordial à l'avenir de redéfinir le concept d'origine.

Les secteurs d'activités des entreprises accompagnées

Les données disponibles ne couvrent que 60% des implantations ; de plus, il est vite apparu que la classification comportait beaucoup d'erreurs : un travail important de recherche et de re-classification NOGA (Nomenclature Générale des Activités Économiques) a donc été entrepris, par nos soins. Une fois encore, il faut souligner la nécessité de bien prendre en compte les secteurs d'activités des entreprises implantées. Une erreur typique est de classer une holding d'une société pharmaceutique, par exemple, dans l'industrie chimique, alors qu'il est bien évident que les activités de ce type d'établissement n'ont rien en commun avec la structure d'une industrie chimique.

Le premier secteur d'activité est représenté par les services fournis aux entreprises (près de 40% des implantations), notamment les services liés à l'informatique. Les autres types de services sont liés notamment au coaching, formation de cadres, activités de fiduciaires et administration d'entreprises (les activités d'holdings, sièges sociaux). Les activités de commerces et d'intermédiaires de commerces totalisent plus de 15% des cas. Par contre, on note que pour le secondaire, l'industrie chimique et alimentaire est peu représentée (en nombre de cas).

Chaque entreprise a été reclassée selon les 5 grandes familles de technologie prometteuse telles qu'elles apparaissent dans la figure suivante.



Relevons que la très grande majorité (73%) des entreprises qui ont été implantées ne se situe pas dans les cinq familles de technologies identifiées comme prioritaires par le Conseil d'Etat.

Le DEC, dans la définition des objectifs annuels au DEV, précise également que « le DEV mettra également l'accent sur la recherche d'entreprises telles que :

- Centres administratifs et logistiques de sociétés internationales.
- Services financiers et de conseils à vocation internationale.
- Sociétés de négoce international.
- Entreprises actives dans le secteur de la logistique ».

Les emplois dans les nouvelles implantations

La donnée sur le nombre d'emploi est complétée à presque 95%, celle sur l'emploi à moyen terme à 80%. Nous avons recoupé, lorsque cela était possible, les données sur l'emploi à moyen terme communiquées par l'entreprise lors de l'implantation, avec les informations collectées par les communautés d'intérêts lorsque cette même entreprise a formulé, quelques années plus tard, une demande de soutien. Il apparaît que les projections faites lors des implantations semblent rarement se concrétiser, peut-être à cause d'une conjoncture morose ou d'un excès d'optimisme. Les résultats concernant les emplois à moyen terme ne peuvent donc pas être pris en ligne de compte actuellement. Il serait nécessaire de mettre en place un système de recueil de « situation » des entreprises nouvellement implantées pour les 3 à 5 années suivantes.

En ce qui concerne l'emploi lors des implantations : plus de 50% des entreprises ont moins de 5 emplois et presque 75% moins de 10 emplois, 5% s'implantent avec 40 emplois ou plus (tandis que 6% des données sont indéterminées).

Situation en novembre 2004

Toujours dans le cadre du recueil de « situation », il est essentiel d'analyser le taux de survie des entreprises nouvellement implantées. Que les secteurs technologiques soient de pointe ou que l'entreprise soit de grande taille n'a d'intérêt que si l'activité est pérenne et que l'entreprise ne décide pas de partir.

	Entreprises toujours présentes en 2004	Entreprises dont la présence est indéterminée	Entreprises parties ailleurs en Suisse	Entreprises dissoutes	Total
2000	42 64%	7 11%	4 6%	13 20%	66 100%
2001	39 70%	8 14%	2 4%	7 13%	56 100%
2002	52 83%	5 8%	2 3%	4 6%	63 100%
2003	77 91%	7 8%	0 0%	1 1%	85 100%
Total	210 78%	27 10%	8 3%	25 9%	270 100%

Le tableau illustre clairement l'érosion de la présence des entreprises dans le temps. Ces résultats ne sont pas étonnants lorsque l'on sait que la survie des nouvelles entreprises est très critique lors des trois premières années.

3 RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre de la LPE avait notamment pour défi la structuration de nombreuses initiatives et d'acteurs disparates ayant des logiques d'action parfois hétérogènes. Ces quatre dernières années ont permis de coordonner ces acteurs et de fixer un cadre d'intervention.

De nombreux efforts restent toutefois à réaliser notamment dans le domaine du suivi des entreprises et dans le reporting des activités qui demeurent, pour l'heure, non systématisés et lacunaires. Rappelons que ces dimensions sont essentielles à l'appréciation des effets et au pilotage d'une politique de cette envergure.

Nous préconisons l'adoption d'un plan d'action structuré en recommandations de niveau stratégique et opérationnel qui permettra à la mise en œuvre de la LPE de pallier aux lacunes constatées et de préparer les données essentielles à la prochaine évaluation qui pourra se centrer sur l'analyse des effets.

Stratégique	Opérationnel
Créer un référentiel commun aux acteurs de la promotion économique	*** Formaliser et communiquer les objectifs quadriennaux et annuels de la promotion économique
	*** Développer des critères d'intervention de la promotion exogène en cohérence avec les objectifs politiques
Augmenter la capacité de pilotage	*** Désigner une direction unique pour la promotion économique cantonale
	*** Améliorer l'articulation "endogène / exogène" notamment en intégrant des membres du conseil économique du canton de Vaud dans le conseil exécutif du DEV
	*** Concentrer les ressources du SELT vers le suivi et le contrôle des activités des partenaires de la promotion économique
	** Développer des instruments de suivi et de reporting des activités de la LPE
	** Améliorer la communication et le feedback entre les partenaires
Améliorer la visibilité et l'accès au réseau de la promotion	** Clarifier le fonctionnement du guichet entreprise
	** Augmenter les moyens des communautés d'intérêts en tant que relais décentralisés de la promotion économique
Passer d'une logique de subventionnement des organismes à celle d'aide directe aux porteurs de projet	** Mettre en place des chèques pour porteurs de projets dans le cadre des aides prévues dans la LPE
Ajuster certains outils de la LPE aux nouveaux besoins	** Développer un fond de "seed capital" et adaptation des critères d'octroi de cautionnements
Clarifier et coordonner la politique d'image de la promotion économique	** Promotion endogène: améliorer les outils pour évaluer la mise en application de la politique de communication (revue de presse actualisée en permanence, recherche de feed-back, suivi des actions...)
	** Promotion exogène: élaborer une stratégie et d'un plan d'action de communication, définir des objectifs SMART, mettre en place d'outils de suivi de communication
	** Augmenter la cohérence de l'environnement Web notamment entre l'exogène et l'endogène
Intégrer la dimension de développement durable dans la mise en œuvre de la LPE	* S'associer aux travaux de la plateforme cantonale "développement durable" pour disposer d'une grille d'analyse de projet
Soutenir les efforts du canton dans le domaine de la collaboration intercantonale et affirmer la présence du canton au niveau fédéral	** Accorder les moyens nécessaires à la réalisation des projets développés dans le cadre extra-cantonal

temporalité

- *** à mettre en œuvre immédiatement
- ** à mettre en œuvre dans le court terme
- * à mettre en œuvre dans le moyen terme