

Sommaire conclusif

Quel est le succès du DEWS ?

Le DEWS (Development Economic Western Switzerland) est l'entité de marketing et d'acquisition à l'étranger commune aux cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Valais¹. Pour remplir sa mission, le DEWS a constitué un réseau mondial de 23 représentants (état 2005). Il a permis l'installation dans les cantons partenaires de nombreuses sociétés et la réalisation de quelques grands projets.

La réalisation d'un projet suppose une première prise de contact - par l'intermédiaire du DEWS ou par une autre voie - puis un important travail de conviction et d'accompagnement de la part des organes cantonaux de promotion exogène que sont le DEV (Développement économique du canton de Vaud), le DEN (Développement économique du canton de Neuchâtel) et le DEVS (Direction du développement économique du canton du Valais). C'est dans ces quatre organes que se trouvent le savoir-faire et le capital humain de la politique de promotion exogène. Les succès enregistrés n'auraient pas pu être obtenus sans les compétences et l'engagement de tous leurs responsables et chefs de projets.

Le bilan de l'action du DEWS est différencié selon les cantons. Pour le canton de Vaud, si le nombre d'emplois est conforme aux objectifs, les emplois n'ont toutefois pas été créés dans les secteurs et les régions que le canton souhaitait voir se développer. A noter aussi que par rapport à la situation antérieure, on n'a pas observé d'augmentation du nombre d'emplois créés annuellement.

Les acquisitions de Neuchâtel comprennent trois grands projets et plusieurs implantations de taille moyenne fort intéressantes, mais aussi beaucoup de sociétés sans réelle activité économique, sans doute attirées par les avantages fiscaux. Le point négatif est le prix que le canton a dû payer sous forme d'aides financières ou d'exonérations fiscales. Pour presque toutes les sociétés qui ont obtenu une exonération, celle-ci a été complète.

On pourrait percevoir le Valais un peu comme le laissé-pour-compte. Certains grands projets ne lui ont même pas été présentés, sans que l'on puisse savoir précisément pourquoi. Il est cependant trop tôt pour tirer un bilan, ce canton ayant rejoint le DEWS en avril 2003.

Aujourd'hui, le DEWS est une place économique connue dans le monde. On peut sans hésitation affirmer que l'effort marketing consenti porte ses fruits grâce à la participation des responsables à de nombreux séminaires, conférences et salons à l'étranger.

La structure est-elle adaptée ?

L'idée de départ des cantons fondateurs du DEWS était de réunir leurs forces de prospection à l'étranger afin de bénéficier d'une économie de synergie (*economy of scope*), tout en conservant des organes de promotion économique exogène autonomes. Le DEV a gardé son statut original alors qu'une nouvelle entité, le DEN, a été créée à Neuchâtel. Pour assurer la coordination du tout, le directeur du DEWS assume aussi la direction du DEV et du DEN. Quand le Valais a rejoint le DEWS, le DEVS a cependant conservé sa direction séparée. L'autre option possible aurait consisté à intégrer totalement les organes de promotion exogène des cantons et à réaménager le réseau d'agents à l'étranger, comme le font les entreprises lors d'une fusion.

Il résulte de l'organisation actuelle un enchevêtrement des tâches et des fonctions. Du fait de la triple fonction du directeur, l'on ne sait plus quand il représente le DEWS, le DEV ou le DEN. Le DEWS est une toute petite structure - moins de deux postes avec le directeur - et c'est pourquoi il a été prévu que les cantons mettent les chefs de projets à sa disposition au besoin. Ceux-ci changent donc de statut quand ils se rendent à l'étranger pour le compte du DEWS : ils sont alors

¹ Le DEWS a été créé en 2002 par les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Le Valais l'a rejoint en 2003, le Jura - non inclus dans l'analyse - en 2005.

collaborateurs du DEWS, avec une carte de visite DEWS, sans toutefois que leur salaire soit pris en charge par celui-ci. L'organisation s'en trouve compliquée, peu transparente. Avant l'arrivée du Valais, le directeur du DEWS pouvait assurer la coordination de l'ensemble et prendre des mesures pour favoriser une répartition équilibrée des projets et une bonne circulation de l'information. Ce n'est aujourd'hui plus possible et l'organisation actuelle prêterite le Valais, moins bien informé que ses deux partenaires sur l'arrivée des projets.

La construction juridique retenue est un contrat passé entre les organes de promotion économique exogène (DEV, DEN et DEVS) afin d'instituer une société simple, le DEWS. Son directeur est donc le patron d'une entité créée par trois organismes cantonaux aux statuts juridiques disparates². N'occupant pas une fonction publique, il ne peut pas engager l'Etat ni signer de documents officiels. La situation est d'ailleurs la même quand il agit à titre de directeur du DEV ou du DEN. Le cas du DEVS, service de l'Etat, est différent.

En raison de la complexité de sa structure, ce que représente exactement le DEWS n'est pas clair dans l'esprit du public ni même pour les acteurs de la promotion exogène. Le DEWS correspond pour certains à une cellule marketing, pour d'autres à un label régional et pour d'autres encore à l'ensemble de la promotion exogène des cantons partenaires.

La stratégie est-elle pertinente ?

Définir la stratégie d'une organisation consiste à en fixer les buts fondamentaux et à choisir les modes d'action et la répartition des ressources qui permettront de les atteindre le mieux possible. L'arrivée de nouveaux partenaires, l'affectation des moyens financiers supplémentaires, la création d'un réseau indépendant d'agents ou l'utilisation des structures mises en place par la Confédération chaque fois que cela est possible, de même que la mise à contribution plus ou moins importante des multiplicateurs constituent des choix éminemment stratégiques.

La définition de la stratégie du DEWS appartient en théorie au conseil d'administration, avec l'appui de la direction. Or, en pratique, les débats au conseil portent sur des questions de détail et non sur les buts fondamentaux et les moyens de les atteindre. Les séances sont convoquées par la direction; c'est elle qui établit l'ordre du jour. Il y a là un sérieux problème : comment veut-on que le conseil d'administration exerce souverainement son devoir de surveillance s'il ne peut décider du contenu des séances? La lecture des procès-verbaux montre par ailleurs que les questions des administrateurs ne reçoivent le plus souvent pas de réponse. Mais dans l'ensemble, ils se montrent assez dociles et peu curieux. De plus, pour satisfaire aux principes de bonne gouvernance, le conseil devrait réunir une majorité de membres indépendants de la direction et sans relations d'affaires avec le DEWS ou sa direction. Or cette condition n'est pas remplie. Le conseil est en outre fort mal informé : un administrateur externe à l'organisation doit remplir son mandat en ne sachant à peu près rien de l'activité du DEWS et ne peut même pas consulter le rapport d'activité puisque ce document n'existe pas (cf. ci-dessous, Que valent les outils de gestion ?).

Nos entretiens avec les personnes directement concernées montrent que les décisions stratégiques sont prises par la direction et que les membres du conseil, faute d'avoir reçu une information appropriée en temps utile, n'ont d'autre choix que d'en prendre acte. Cela concerne en particulier l'adhésion de nouveaux cantons et l'affectation de leur contribution à l'augmentation des dépenses le DEWS ou à la diminution de l'apport des autres membres.

La stratégie actuelle reproduit le modèle introduit dans le canton de Neuchâtel dès le milieu des années 1980 par le responsable de la promotion économique d'alors, M. Karl Dobler. Elle consiste à mettre sur pied dans les différentes régions du monde un réseau d'agents dont la tâche est d'établir un premier contact avec des entreprises susceptibles de créer une activité en Suisse. Il s'agit ensuite d'amener les entreprises à faire une visite dans l'un ou l'autre des cantons partenaires. Toute la question est de savoir si la politique d'acquisition à grande échelle qui a assez bien fonctionné jusqu'au milieu des années 1990 est toujours pertinente dans un monde globalisé où il est devenu possible de produire à peu près n'importe où sur la planète. De nombreux indices

² Le DEV est une association, le DEN une Sàrl et le DEVS, une direction de l'Etat.

montrent que cette stratégie a atteint ses limites et qu'il devient de plus en plus difficile d'inciter des entreprises étrangères à venir produire sur le territoire suisse, sauf à consentir des aides disproportionnées (cf. ci-dessous). Aujourd'hui une réflexion sur la stratégie de développement exogène s'impose. En particulier, il convient de trouver une voie permettant de mieux intégrer les entreprises exogènes au tissu économique local, de mener une politique d'acquisition davantage orientée vers la constitution de grappes technologiques fortes à l'image de ce qui est fait dans les régions européennes qui obtiennent les meilleurs succès.

La répartition des fonds entre les différents marchés est assez surprenante. On observe en tout cas un décalage important entre le réseau du DEWS et celui des autres régions de Suisse actives sur les marchés internationaux; ce décalage révèle une stratégie différente et ne s'explique pas uniquement par le fait que le DEWS dispose d'un budget plus élevé que ses concurrents. La logique d'une implantation à Dubaï ou à Chypre ne saute pas aux yeux. De même, il n'est pas réaliste d'espérer la venue d'activités de production de l'Inde ou de Hong-Kong. A propos de l'Inde, au contraire, les activités que la direction du DEWS propose d'implanter en Suisse risquent de favoriser les délocalisations ou de concurrencer des entreprises locales.

Les partenaires trouvent-ils leur compte ?

La mise en commun des activités de prospection à l'étranger permet aux cantons partenaires de réaliser des économies de synergie, un seul canton ne pouvant pas financer un réseau d'acquisition mondial. Il est plus avantageux de réunir les moyens si les partenaires proposent des atouts complémentaires que s'ils possèdent des caractéristiques identiques : si tous les cantons offrent les mêmes avantages de localisation et recherchent le même type d'activité, ils deviennent concurrents; l'intérêt d'une coopération diminue.

Le bassin lémanique dispose de bons atouts de localisation pour les quartiers généraux, les services communs (*shared services*) mais aussi pour les entreprises de production dans les secteurs alimentaire et médical, notamment. Neuchâtel et le Valais ont un avantage comparatif pour les activités industrielles, en particulier la microtechnique et l'industrie du luxe pour le premier, la chimie et la biotechnologie pour le second. Pour toutes les activités qui doivent se trouver à proximité d'un aéroport, Vaud est pratiquement la seule localisation possible. Compte tenu de leurs spécificités, les trois cantons sont donc à la fois complémentaires et concurrents.

Si l'organisation commune de marketing procure de nombreux avantages, une procédure de répartition des projets transparente et acceptée par les partenaires est indispensable au succès de l'opération. Or certains jugent peu satisfaisant le mode actuel de répartition, en raison de son manque de transparence. Au-delà des atouts naturels qu'offrent les régions pour des implantations, plusieurs facteurs peuvent expliquer la répartition déséquilibrée des projets entre les cantons :

- ◆ Les représentants contactent directement un chef de projets lorsqu'une entreprise étrangère est intéressée à faire une visite en Suisse. Les autres partenaires n'ont souvent pas la possibilité de faire valoir leurs atouts, d'où des frustrations.
- ◆ Les chefs de projets entretiennent des relations plus ou moins étroites avec certains représentants, avec pour résultat des distorsions dans la répartition des projets. Il y aurait lieu d'adopter des règles d'éthique et de comportement claires afin de prévenir ce phénomène.
- ◆ Le fait que le directeur général du DEWS occupe aussi la fonction de directeur du DEV et du DEN resserre les liens entre les cantons de Vaud et de Neuchâtel, qui sont ainsi mieux informés sur les projets que le canton du Valais.
- ◆ Certains représentants connaissent mal les diverses régions qui composent le DEWS, en particulier le Valais. Dans la phase qui précède la visite, comment les représentants pourraient-ils encourager les investisseurs à choisir une région périphérique (Broye, haut du canton de Neuchâtel ou Haut-Valais) s'ils ne sont pas à même d'en vanter les mérites ? Il devient alors tout naturel pour l'entreprise de choisir une agglomération.

- ◆ Nos entretiens au DEV et au DEN montrent que les chefs de projets ne croient pas aux avantages du Valais pour des projets importants. L'histoire d'investisseurs effrayés par la longue distance à parcourir pour se rendre en Valais nous a été rapportée plusieurs fois. Si les employés du DEWS ne sont pas eux-mêmes convaincus, comment pourraient-ils convaincre les investisseurs ? Le DEWS a sur ce point un sérieux effort à faire.
- ◆ L'évolution de l'environnement économique international fait qu'il devient toujours plus difficile d'attirer des entreprises en Suisse pour des activités de production. Ce constat est posé par toutes les régions de Suisse qui mènent une politique d'acquisition à l'étranger. Sur le marché asiatique, par exemple, les entreprises qui envisagent de créer une nouvelle structure de production hors des frontières nationales pensent immédiatement à la Chine. Pourquoi viendraient-elles en Suisse ? Convaincre des entreprises étrangères de produire en Suisse exige des sacrifices de plus en plus importants, sous forme d'exonérations fiscales et d'aides financières directes. Il faut alors se demander si le résultat vaut son prix et s'il ne serait pas temps de commencer à étudier d'autres stratégies. La Suisse reste par contre attractive pour des activités telles que les quartiers généraux et les services communs.
- ◆ Le bassin lémanique possède un avantage de localisation sur les autres régions dans presque tous les domaines. Pour rester attractifs, Neuchâtel et le Valais doivent offrir aux entreprises des incitations supplémentaires.

Le DEWS n'a pas jugé utile de former une cellule chargée de répartir les projets entre les partenaires ni de prévoir une procédure qui permette aux cantons de faire valoir leurs atouts lorsque les entreprises n'ont pas choisi définitivement leur lieu d'implantation. L'argument avancé est que la localisation est prédéterminée par les investisseurs (90% des cas selon la direction) et que ce choix n'est pas modifiable. Or, selon nos contacts avec différents organismes de promotion exogène, seule une société sur deux décide d'avance du lieu de son implantation.

Il reste enfin à voir si les cantons trouvent leur compte en fonction de leur apport au budget du DEWS. Premier constat, la façon dont la contribution des partenaires a été définie n'est pas claire. Celle-ci ne repose ni sur les résultats obtenus, ni sur le potentiel économique du canton. Ensuite, le fait que le Valais finance la direction du DEV et du DEN interpelle, tout comme le fait que l'arrivée d'un nouveau partenaire n'a pas donné lieu à une répartition différente du budget du DEWS mais à une augmentation pure et simple. Par contre, le principe d'allouer au DEWS une enveloppe globale plutôt qu'un budget détaillé ligne par ligne est judicieux. Toutefois, la contrepartie d'un budget global devrait être un mandat de prestations. En l'absence d'un tel mandat, le DEWS reçoit un chèque en blanc. Toutes ces raisons rendent indispensable une réflexion approfondie sur la manière de répartir la contribution financière entre les partenaires.

Que valent les outils de gestion ?

Du fait de sa petite taille, le DEWS est une structure très souple, capable de s'adapter rapidement aux changements qui surviennent dans le monde économique. Les succès du DEWS reposent sur la compétence et l'engagement de son personnel, de même que sur l'engagement et le savoir-faire des responsables et chefs de projets des organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN et DEVS).

Le DEWS peut fonctionner sans beaucoup de règles et de procédures formalisées, son directeur étant aussi directeur du DEV et du DEN. Il a ainsi des contacts réguliers avec les chefs de projets des cantons de Vaud et de Neuchâtel, qui facilitent la coordination et l'échange d'informations. Les contacts avec la promotion économique vaudoise sont même quotidiens puisque le DEWS et le DEV partagent les mêmes locaux. Depuis que le canton du Valais a rejoint l'organisme de promotion de la Suisse occidentale, la triple fonction du directeur - à la fois patron du DEWS, du DEV et du DEN - pose problème, car il en résulte un déséquilibre dans l'information entre le Valais et les deux autres partenaires. Ce déséquilibre est accentué par le fait que le directeur rencontre fréquemment les chefs du département de l'économie des cantons de Neuchâtel et de Vaud et rarement celui du Valais.

A part le budget, les comptes et les rapports mensuels des représentants, le DEWS ne dispose d'aucun instrument de gestion interne. Il existe bien un modèle standard pour les rapports des représentants, mais certains ne l'utilisent pas. Le DEWS n'établit pas de document consolidé en fin d'année. Il n'est donc pas possible - sans un gros travail - de juger de l'efficacité de chaque représentant au regard de son budget et du réseau dans son ensemble. De même, l'élaboration du budget est chaotique. Le budget est modifié en cours d'année au gré des événements. De plus, les budgets 2002 et 2003 n'ont pas été soumis au conseil d'administration comme cela est pourtant prévu dans la convention. Cette pratique étonne de la part d'une institution qui tire ses ressources des fonds publics. Dans ces conditions, on doit se demander si le contrôle de l'utilisation des ressources, qui incombe aujourd'hui au conseil d'administration, est suffisant pour garantir une utilisation «économe et efficace» des fonds. Ne serait-il pas préférable de soumettre le DEWS au contrôle des finances de l'Etat ou à un organe désigné par les conseils d'Etat des cantons partenaires ?

L'on est surpris de constater que le DEWS, doté du budget le plus élevé parmi les institutions de promotion en Suisse, est la seule à ne pas établir de rapport d'activité. Curieusement, on trouve quelques pages sur son action dans le rapport du DEV. Il faut relever aussi que la direction du DEWS n'est pas en mesure de renseigner les parties intéressées - conseil d'administration et chefs des départements de l'économie - sur les projets présents dans le « pipeline » : contacts établis, *leads* (entreprises intéressées à faire une visite en Suisse) et visites réalisées. Le DEWS ne dispose en effet d'aucun outil de suivi des projets. On notera que le réseau de communication électronique interne (Intranet) ne remplit pas cette tâche puisque les partenaires n'ont accès qu'aux projets qui les concernent directement. C'est là une pratique étonnante pour une structure qui a réuni ses forces de marketing.

La constitution d'un réseau d'agents devrait reposer sur l'analyse des atouts et des avantages spécifiques des cantons partenaires, de même que sur l'évaluation du potentiel des marchés étrangers pour des investissements directs en Suisse. Il conviendrait aussi de tenir compte de la nature des projets que l'on peut espérer attirer et des retombées qu'aurait leur implantation pour l'économie des cantons. Or, dans nos discussions avec la direction du DEWS et dans les quelques documents écrits disponibles, nous n'avons pas trouvé trace de cette réflexion. Le sentiment qui se dégage est que le budget confortable dont dispose le DEWS ne l'encourage pas à une réflexion approfondie sur les priorités. Cette impression est confortée par nos entretiens avec les responsables de la promotion économique d'autres régions à propos de la manière dont ils définissent leurs priorités. Dans le même ordre d'idées, on peut se demander pourquoi Zurich et Bâle utilisent beaucoup les services de la Confédération et essaient ainsi de contenir leurs dépenses, alors que le DEWS préfère disposer d'une structure indépendante sur presque tous les marchés.

Le DEWS ne dispose pas d'outils et de méthodes de contrôle de gestion à l'exception de la révision des comptes. Aucun instrument ne permet de comparer les résultats aux objectifs ni de mesurer le coût et l'efficacité-coût des différentes actions. Il se pose aussi un problème de gestion courante, car des tâches quotidiennes importantes ne sont pas exécutées. Par exemple, outre l'absence de rapports d'activité et le non-respect des règles prévues dans la convention, le site Web pourrait être mis à jour plus rapidement lorsque des changements interviennent. Le DEWS est une petite institution - 1,7 poste de travail plus les représentants; les agents à l'étranger travaillent sur mandat et le contrôle de leur performance est relativement simple. Il est difficile de comprendre pourquoi le DEWS éprouve des difficultés à accomplir les tâches élémentaires de gestion. Cela est-il lié aux nombreuses activités accessoires de la direction ? Il n'est pas possible de fournir une réponse catégorique sans entreprendre un travail d'enquête.

Le public est-il bien informé ?

Comme toute agence ou institution qui travaille avec des fonds de l'Etat, le DEWS se doit de fournir au public des informations pertinentes, claires, précises, objectives, complètes et honnêtes sur les actions qu'il entreprend.

Le DEWS et plus généralement les organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN et dans une moindre mesure DEVS) convoquent régulièrement des conférences de presse pour annoncer l'arrivée

de nouveaux projets, grands et petits. Ces contacts réguliers avec la presse assurent une bonne visibilité à la fois au DEWS et aux organes cantonaux de promotion exogène. Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, ces rencontres sont organisées par le DEWS (ou le DEV ou DEN), le chef du département de l'économie en est simplement informé et est invité à y participer. Il paraîtrait toutefois plus logique que ce soit le ou la chef(fe) de département qui décide de la politique de communication et de l'intérêt d'informer la presse. En Valais, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes puisque, le DEVS étant un service de l'Etat, on le voit mal organiser une information à la presse sans en avoir débattu auparavant avec le conseiller d'Etat responsable.

L'information doit être complète. La communication porte sur la maison mère, l'activité de l'unité implantée, le nombre d'emplois à moyen terme tel qu'il figure dans le plan d'affaires. En général, aucune information n'est donnée sur les emplois effectifs, ni sur les liens que la société entretiendra avec l'économie, ni sur la nature des emplois offerts. Aucune information n'est fournie sur les entreprises qui se sont implantées dans le passé grâce à la promotion économique. Se sont-elles développées conformément à leurs prévisions ? Ont-elles contribué à l'arrivée de nouveaux projets ?

L'information doit être pertinente. Les conférences de presse sont nombreuses et portent sur des projets d'intérêt très inégal. La presse est parfois convoquée pour une entreprise qui crée un ou deux emplois. Il faut s'interroger sur l'utilité de cet activisme médiatique qui joue sur l'effet d'annonce pour des projets de peu d'importance, alors que la plupart des entreprises ne tiennent pas à être sous le feu de l'actualité. On voit par ailleurs mal l'intérêt d'occuper la scène médiatique nationale dans le cadre d'une mission qui doit se dérouler essentiellement à l'étranger, si ce n'est pour justifier le bien-fondé de l'existence du DEWS.

L'information doit être claire et précise. Or les chiffres communiqués sur les emplois à créer fluctuent selon les circonstances. Lors de la dernière assemblée générale du DEV (2005), à Montreux, le directeur a annoncé pour le canton de Neuchâtel la création de 2 000 emplois à moyen terme (sur la base des implantations réalisées entre 2002 et aujourd'hui), mais ce chiffre est deux fois plus élevé que celui qui ressort des documents officiels du canton. L'on a un peu l'impression que les chiffres sont « adaptés » au gré des besoins et que la direction ne se sent pas vraiment responsable de la qualité de l'information. Dans trois ou cinq ans, quand on pourra contrôler les prévisions, plus personne ne s'en souviendra.

L'information doit être objective et honnête. Les chiffres communiqués par le DEWS sont toujours ceux des plans d'affaires. Or, ces chiffres sont peu crédibles, en particulier dans le canton de Neuchâtel. Il suffit pour s'en rendre compte d'observer les entreprises qui se sont implantées il y a une dizaine d'années et de comparer les prévisions d'emplois aux chiffres effectifs. Par souci d'honnêteté vis-à-vis du public, il faudrait au moins donner la double information.

Ce qui frappe l'observateur externe et suscite un malaise, c'est la culture du secret qui s'est instituée au sein du DEWS, comme si l'institution avait quelque chose à cacher. Les collaborateurs paraissent terrifiés à l'idée de communiquer une information et consultent le directeur avant de transmettre les données les plus anodines. Cette culture du secret s'étend jusqu'au conseil d'administration. Ses membres nous ont confirmé qu'il est impossible d'obtenir du directeur même les informations les plus simples et que dans ces conditions, il leur est impossible de remplir leur devoir de surveillance.

Existe-t-il des conflits d'intérêts ?

Le DEWS - mais aussi le DEV, le DEN et le DEVS - assurent l'interface entre l'Etat et les entreprises à la recherche d'un lieu pour y développer de nouvelles activités. Le but des cantons est d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée qui créeront de nombreux emplois dans les régions périphériques et de bénéficier d'un retour fiscal. Les entreprises souhaitent s'implanter dans les zones les plus attractives, être exonérées d'impôt ou bénéficier d'un statut fiscal avantageux, prendre le moins de risques possible et éviter de s'engager à long terme par des investissements coûteux. Il y a entre les entreprises et l'Etat à la fois une convergence et un possible conflit d'intérêts. Il va sans dire que la promotion économique devrait toujours donner la priorité à l'intérêt public. La tâche des organes de promotion exogène n'est pas de montrer aux entreprises étrangères comment minimiser la facture fiscale et passer (légalement) au travers des mailles du filet grâce à une interprétation

extensive des statuts fiscaux. Les conseils fournis dans le domaine fiscal par la promotion économique devraient pour le moins s'arrêter une fois les entreprises installées.

Alors que les cantons sont d'abord intéressés par la qualité des projets, le DEWS s'efforce de maximiser le nombre de projets réalisés. Pour y arriver, dans ses présentations aux investisseurs à l'étranger, le DEWS insiste beaucoup sur les avantages fiscaux et laisse entendre que les entreprises peuvent obtenir d'importantes exonérations, sans indiquer que les rabais fiscaux sont liés aux avantages économiques que l'implantation représente pour la région. Ceux qui assistent aux présentations doivent en ressortir avec l'impression qu'ils pourront bénéficier de divers avantages - aides à l'emploi, à la recherche et au développement, à l'investissement et à la formation de la main-d'œuvre - mais sans avoir été informés que ces aides sont soumises à des conditions assez strictes. Ces promesses risquent de placer dans une position inconfortable ceux qui devront négocier avec les candidats à l'implantation.

Le contrat passé avec les représentants contient une clause de non-concurrence. Ils ne sont donc pas autorisés à exercer une activité susceptible d'entrer en conflit avec le mandat du DEWS. Les collaborateurs ont eux aussi un devoir de loyauté et de fidélité à leur employeur. L'idée générale de l'article 329d al. 3 du Code des obligations est que le travailleur doit tout son temps à son employeur et ne peut exercer d'autres tâches qu'avec l'accord de celui-ci ou, à défaut, uniquement dans la mesure où cela ne lui porte pas préjudice. Il existe aussi un risque financier ou d'image si l'employé exerce une activité dans une entreprise qui fait faillite.

Peut-on améliorer la gouvernance et l'effectivité ?

NOUVELLE STRUCTURE

Plusieurs formes d'organisation susceptibles d'améliorer la gouvernance du DEWS sont envisageables. Le changement à opérer en priorité est d'éliminer l'enchevêtrement des compétences : le DEWS et les organes cantonaux de promotion exogène ne doivent plus être dirigés par la même personne. Les modèles d'organisation proposés vont du simple réaménagement de la structure actuelle à une fusion complète. Le modèle qui paraît le mieux adapté est proche de celui qu'utilise la région zurichoise (« Greater Zurich Area »). La nouvelle organisation comprendrait un conseil de pilotage politique, chargé de définir la mission politique, et un conseil d'administration indépendant et formé de professionnels, dont la tâche serait de définir la stratégie et d'assurer la surveillance de l'organisation. Toutes les activités de promotion à l'étranger seraient sous la responsabilité d'une société d'acquisition, et ce jusqu'au moment où les entreprises intéressées décident de faire une visite en Suisse. La société d'acquisition recevrait un mandat clair dans ce sens. Si les entreprises n'ont pas choisi définitivement le lieu de leur implantation, la société d'acquisition offrirait aux régions (ou cantons) qui répondent aux exigences la possibilité de se présenter aux investisseurs (méthode dite du « concours de beauté »).

En net progrès sur la situation actuelle, la surveillance et la conduite stratégique seraient assumées par des professionnels possédant le savoir-faire nécessaire et ayant accepté de consacrer du temps à leur activité d'administrateur. On éviterait ainsi que les canaux normaux d'information ne soient systématiquement court-circuités par des contacts directs avec les conseillers d'Etat. Les organismes de promotion des cantons perdraient sans doute un peu de poids puisqu'ils ne feraient en principe plus de prospection à l'étranger. Ce modèle n'est toutefois pas incompatible avec le choix fait par le Valais d'exploiter en parallèle sa propre structure d'acquisition sur les marchés de proximité.

NOUVELLE ORIENTATION

L'économie mondiale change. Un modèle qui était adapté il y a dix ou vingt ans ne l'est plus forcément aujourd'hui. La difficulté toujours plus grande d'attirer des activités de production dans les cantons partenaires du DEWS et plus généralement en Suisse, à moins d'accorder des aides financières et des exonérations d'impôt de plus en plus élevées, devrait inciter à s'interroger sur la pertinence de la politique d'acquisition conduite aujourd'hui. S'il faut payer des montants considérables pour faire venir des entreprises, cela montre qu'il n'y a pas d'avantages naturels de localisation pour ces activités dans nos régions. Il arrivera un moment où le sacrifice financier

dépassera les bénéfices attendus des retombées économiques. Il est donc souhaitable de mener une réflexion approfondie avant d'en arriver là.

Par ailleurs, le fait qu'un nombre de plus en plus important de projets arrivent par d'autres canaux que le réseau d'agents DEWS à l'étranger interpelle. En 2004, dans le canton de Vaud, la majorité des projets sont venus grâce au réseau de la Confédération (Seco), aux multiplicateurs (fiduciaires, avocats d'affaires) ou à des contacts directs avec les investisseurs. C'est aussi un signal qu'il est temps d'examiner de nouvelles stratégies. Est-il toujours judicieux de consacrer l'essentiel du budget du DEWS à son réseau de représentants ?

Un certain nombre de pistes mériteraient d'être examinées pour permettre à la politique d'acquisition de trouver son second souffle :

- ◆ Optimiser plutôt que maximiser la taille du réseau, en s'appuyant davantage sur les structures mises en place par la Confédération, à l'image de ce que font la région bâloise (« Basel Area ») à Boston et la région zurichoise (« Greater Zurich Area ») à San Francisco;
- ◆ Recruter des agents qui ne sont pas uniquement de bons vendeurs, mais qui possèdent des compétences élevées dans les domaines technologiques prioritaires;
- ◆ Rechercher non seulement des entreprises à maturité mais aussi des *spin-off* internationaux à l'image de la démarche de l'Irlande (« Enterprise Ireland »);
- ◆ Prendre des mesures actives pour intégrer les nouvelles implantations au tissu économique local et pour favoriser leur développement. Il s'agit d'inciter les filiales de groupes étrangers déjà installées à acquérir davantage de responsabilités stratégiques, en leur apportant au besoin l'appui nécessaire;
- ◆ Prendre pour modèle les organismes de promotion exogène qui connaissent les meilleurs résultats dans le monde en vue de découvrir et d'appliquer les facteurs à la source de leur succès.

Réorienter la politique d'acquisition dans le sens évoqué ici devrait conduire à attirer une majorité d'entreprises intéressées par le savoir-faire et les atouts spécifiques de nos régions, et non plus par des avantages fiscaux et des aides financières.

RESSOURCES FINANCIÈRES

Rappelons que le DEWS est en Suisse l'institution qui dispose du budget le plus élevé pour la prospection à l'étranger. Lorsque de nouveaux partenaires sont arrivés, leur contribution a servi à augmenter l'enveloppe budgétaire plutôt qu'à réduire la contribution des autres cantons, sans que ce choix ait fait l'objet d'une discussion quelque peu approfondie. Il faut noter que plus l'enveloppe augmente, plus il devient difficile de trouver une utilisation des moyens qui procure un bon retour sur investissement.

Le DEWS est bien présent sur les marchés les plus intéressants, tels que l'Allemagne, les Etats-Unis et la France. L'extension du réseau n'a pas été précédée d'une véritable analyse et l'intérêt d'une présence sur des marchés moins traditionnels reste encore à démontrer. Il s'agit là sans aucun doute d'un choix stratégique et la décision finale doit appartenir à l'organe de surveillance. Pour permettre à ce dernier de faire un choix en toute connaissance de cause, une analyse coût-efficacité devrait être menée d'ici à fin 2005 pour tous les marchés où le potentiel d'acquisition n'est pas démontré par de solides résultats historiques (Chypre, Israël, Emirats, Inde). A court terme, il serait prudent de rémunérer au résultat les représentants de ces régions. Il convient aussi de se demander si l'augmentation de la couverture mondiale est la bonne stratégie et s'il ne faudrait pas plutôt disposer de compétences plus ciblées - en technologie médicale, par exemple - sur les marchés où le DEWS est déjà présent.

Enfin, la contribution des partenaires au budget commun résulte d'un accord politique. Toujours dans une optique de bonne gouvernance, on pourrait imaginer qu'une partie de la contribution soit liée aux résultats, une partie à un indicateur socio-économique (par exemple, la population des régions où il peut y avoir des implantations) et éventuellement qu'une partie soit fixe. Lier la contribution aux résultats inciterait le DEWS à réaliser une bonne performance.

Table des matières

Sommaire conclusif	1
Quel est le succès du DEWS ?	1
La structure est-elle adaptée ?	1
La stratégie est-elle pertinente ?	2
Les partenaires trouvent-ils leur compte ?	3
Que valent les outils de gestion ?	4
Le public est-il bien informé ?	5
Existe-t-il des conflits d'intérêts ?	6
Peut-on améliorer la gouvernance et l'effectivité ?	7
Table des matières	9
1. Introduction	11
1.1 Définition du mandat	11
1.2 Déroulement du mandat	11
1.3 Remerciements	12
2. Une organisation commune de promotion	14
2.1 Contexte	14
2.2 La logique d'une organisation commune de marketing	14
3. La structure du DEWS	15
3.1 Quelques principes de bonne gouvernance	15
3.2 L'organisation actuelle	15
3.2.1 <i>Structure formelle</i>	15
3.2.2 <i>Structure effective</i>	17
3.2.3 <i>Compétences formelles</i>	18
3.2.4 <i>La coordination</i>	19
3.2.5 <i>Le financement</i>	19
3.3 Observations : la structure	20
3.3.1 <i>L'organigramme</i>	20
3.3.2 <i>Le conseil d'administration</i>	21
3.3.3 <i>La coordination interne</i>	21
3.3.4 <i>Les finances</i>	22
4. La stratégie du DEWS	23
4.1 Mission, choix stratégiques et décisions opérationnelles	23
4.2 Questions-clés	24
4.3 Mission et objectifs	25
4.4 Observations : la stratégie	27

5.	Le fonctionnement du DEWS	30
5.1	Principes de fonctionnement.....	30
5.2	Répartition des tâches	30
	5.2.1 <i>Tâches et décisions du conseil d'administration.....</i>	30
	5.2.2 <i>Tâches de la direction et des représentants du DEWS.....</i>	31
	5.2.3 <i>Tâches des organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN, DEVS)</i>	33
	5.2.4 <i>Tâches des services de développement économique en relation avec le DEWS</i>	33
5.3	Observations : les tâches	34
5.4	Les projets	38
	5.4.1 <i>Prospection.....</i>	38
	5.4.2 <i>Prise en charge par le DEWS</i>	39
	5.4.3 <i>Répartition des projets au sein du réseau</i>	40
	5.4.4 <i>Evaluation des projets</i>	41
5.5	Observations : les projets	42
5.6	Observations : le risque de conflits d'intérêts	44
6.	La politique de communication.....	46
6.1	Contexte et principes	46
6.2	Communication interne	47
6.3	Communication externe.....	48
	6.3.1 <i>Promotion de la place économique des cantons partenaires</i>	48
	6.3.2 <i>Information du public</i>	50
6.4	Observations : la communication.....	51
7.	Quelques pistes pour une nouvelle organisation.....	56
7.1	Remarques liminaires.....	56
7.2	Orientation de la politique d'acquisition.....	57
	A. <i>Prospection à large échelle</i>	57
	B. <i>Prospection ciblée</i>	57
	C. <i>Grappes industrielles.....</i>	57
	D. <i>Transferts de technologie</i>	58
	E. <i>Observations : orientation de la politique d'acquisition.....</i>	58
7.3	La structure de l'organisation.....	59
	A. <i>Modèle 1 : structure commune simplifiée et externalisation des tâches d'acquisition</i>	59
	B. <i>Modèle 2 : réunion des activités de promotion à l'étranger dans une société commune</i>	62
	C. <i>Modèle 3 : promotion exogène consolidée.....</i>	63
7.4	La politique de communication.....	64
7.5	Le financement de la structure commune de marketing et d'acquisition	65
	7.5.1 <i>Situation actuelle.....</i>	65
	7.5.2 <i>Comment répartir les coûts ?.....</i>	65
	Annexe : liste des personnes contactées.....	66
	Liste des entretiens	66
	Liste des contacts	66

1. Introduction

1.1 Définition du mandat

Le mandat confié à l'Institut de recherches économiques et régionales de l'Université de Neuchâtel par les conseillers d'Etat chefs du département de l'économie des cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Valais porte sur l'évaluation du DEWS (Development Economic Western Switzerland), la structure de marketing et d'acquisition à l'étranger commune aux trois cantons. Au sens strict, cette structure comprend l'organe de surveillance (conseil d'administration), la direction et le secrétariat, ainsi que le réseau de représentants à l'étranger. L'analyse de l'organisation et de la performance des services cantonaux de promotion exogène (Développement économique du Canton de Vaud - DEV, Développement économique du Canton de Neuchâtel - DEN, et Direction du développement économique du Canton du Valais - DEVS) ne fait pas partie du mandat confié à l'IRER. Toutefois, la structure marketing et les services cantonaux sont très étroitement imbriqués et la frontière entre les deux n'est pas toujours très précise. C'est pourquoi le rapport s'intéresse aussi à la manière dont le DEWS et les services cantonaux communiquent entre eux et coopèrent pour mettre en œuvre la politique d'implantation.

La période d'évaluation s'étend de la création du DEWS, en 2002, à la fin de l'année 2004. Le canton du Jura, qui a rejoint le DEWS en janvier 2005, n'est donc pas concerné. Pour cette raison, il n'apparaît pas dans les organigrammes et n'est pas explicitement mentionné dans les résultats de l'analyse et dans les recommandations.

L'évaluation du DEWS comprend deux volets. Le premier porte sur les résultats et les coûts de l'action du DEWS et le second, en l'occurrence le présent rapport, sur la stratégie et la gouvernance.

1.2 Déroutement du mandat

La collecte de l'information nécessaire à l'accomplissement du mandat s'est avérée difficile. D'abord, le DEWS ne produit presque aucun document sur sa gestion. Il ne publie pas de rapport d'activité et ne rédige pas de documents de synthèse permettant de suivre l'évolution des projets d'implantation (contacts, contacts qualifiés, prospects et *leads*³) ni de notes écrites sur le plus ou moins grand intérêt qu'offrent les projets pour les cantons. Les seules informations écrites que nous avons pu obtenir concernent les projets qui ont abouti à une implantation. Ce sont donc les entretiens avec le directeur et le directeur adjoint⁴ du DEWS, le directeur du DEVS, les chefs de projets du DEV et du DEN ainsi que les chefs du service de développement économique des cantons qui devaient constituer notre principale source d'information.

L'exercice s'est révélé ardu. Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, presque aucune information ne nous a été donnée spontanément. Les réponses étaient souvent stéréotypées, en particulier lorsque nous abordions la question de l'intérêt des très petits projets pour les cantons et du nombre élevé d'emplois que les entreprises escomptent créer à terme. Nos interlocuteurs ont rarement porté un regard critique sur le fonctionnement du DEWS ou de leur propre organisation. Nous aurions pu avoir l'impression que les collaborateurs craignaient de donner des informations sensibles et que l'organisation cultive le secret. En Valais, par contre, la discussion a été franche et ouverte, et le directeur nous a donné son point de vue tant sur le DEWS que sur l'organisme valaisan de promotion économique.

³ Le contact est une entreprise à contacter par différents moyens, le contact qualifié, une entreprise qui a été contactée, le prospect, une entreprise qui a l'intention d'étendre ou de délocaliser ses activités et le lead, une entreprise qui a pris la décision de faire une visite en Suisse.

⁴ Pour plus de clarté, les dénominations de directeur et directeur adjoint sont utilisées au lieu de celles de directeur général et directeur mentionnées sur les cartes de visite.

La direction du DEWS est intervenue à plusieurs reprises pendant l'étude pour tenter d'en infléchir les buts, la démarche et les résultats ou pour donner aux auteurs des conseils sur la méthodologie à suivre. Selon le directeur du DEWS, le travail devait se limiter à mettre en évidence les avantages que la promotion apporte à l'économie des cantons partenaires en termes de nouvelles implantations, d'emplois, de commandes à l'économie locale et de retour fiscal. Nous avons reçu de sa part un courrier, avec copie à quelques personnalités du canton de Neuchâtel, nous indiquant comment nous devions réaliser l'étude. Il semble bien que ces personnes ont également obtenu la version provisoire du premier rapport. Nous avons cependant poursuivi notre travail en toute indépendance, comme le recommandait le mandat que nous ont confié les conseillers d'Etat responsables de l'économie dans les trois cantons partenaires. Par ailleurs, pour la direction du DEWS, la présente analyse ne résulterait pas de la volonté des conseillers d'Etat d'obtenir des informations sur le fonctionnement du DEWS dans la perspective du renouvellement de la convention, mais plutôt d'une conspiration mal intentionnée. Enfin, le choix du mandataire ayant été recommandé par la direction du DEWS, celle-ci aurait pu s'attendre à plus de bienveillance dans l'analyse. Finalement, le directeur du DEWS est intervenu pour que le mandat nous soit retiré. Tout cela est anecdotique et sans grande importance, mais devait être mentionné et permettra au lecteur de percevoir les conditions difficiles dans lesquelles le travail s'est déroulé.

Au moment de rendre notre rapport, nous ne savons pas si la difficulté que nous avons rencontrée dans la collecte de données sur la gestion courante s'explique par un manque d'outils de gestion et de suivi ou par la réticence à fournir des données qui pourraient être interprétées négativement.

Enfin, les auteurs tiennent à préciser que leur rapport est le fruit de leurs propres observations, tirées de leurs entretiens avec les personnes concernées par la promotion économique, directement liées au DEWS ou non. Ce rapport a été rédigé en toute objectivité et neutralité, dans le but de permettre aux autorités exécutives des cantons partenaires du DEWS de prendre les mesures qu'elles jugent utiles.

1.3 Remerciements

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'évaluation de la stratégie et de la gouvernance du DEWS repose essentiellement sur des entretiens et des contacts téléphoniques. Sans la précieuse collaboration des nombreuses personnes que nous avons rencontrées et contactées, nous n'aurions pas pu réaliser cette partie de l'étude. Qu'elles soient ici toutes chaleureusement remerciées.

Les personnes consultées sont soit partie prenante du DEWS, soit externes au DEWS. Parmi cette dernière catégorie, il faut distinguer les personnes qui ont des relations de travail avec lui, soit les chefs de différents services des cantons, et celles qui œuvrent dans le même domaine mais sans relation aucune avec les cantons partenaires. La liste nominative de ces personnes figure en annexe.

MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

- ◆ Conseillers d'Etat chefs du département de l'économie des trois cantons.

PERSONNES TRAVAILLANT AU DEWS

- ◆ Directeur;
- ◆ Directeur adjoint;
- ◆ Informaticien;
- ◆ Quelques représentants.

PERSONNES AYANT DES RELATIONS DE TRAVAIL AVEC LE DEWS

- ◆ Directeurs du DEV, du DEN et du DEVS;
- ◆ Chefs de projets des cantons partenaires;
- ◆ Chefs de service du SELT et du PREN;
- ◆ Chefs des contributions des cantons de Vaud et Neuchâtel;
- ◆ Chef du service juridique du canton de Neuchâtel;
- ◆ Conseillers stratégiques au département de l'économie des cantons de Vaud et Neuchâtel;
- ◆ Mandataires.

EXPERTS EXTERNES

- ◆ Chef de projets de la promotion économique zurichoise;
- ◆ Divers experts du Seco et du monde académique.

Les questions posées aux conseillers d'Etat ont principalement porté sur le fonctionnement de la structure actuelle, sur les objectifs définis par leur canton et sur la stratégie actuelle et future du DEWS. Les rencontres ont davantage été un échange de points de vue qu'une véritable interview. Les personnes directement intégrées au DEWS ont été sollicitées pour expliquer leurs propres tâches et le fonctionnement du DEWS, en ce qui concerne l'acquisition et la répartition des projets ainsi que les relations de travail qu'elles entretiennent avec les représentants, les multiplicateurs et les chefs de projets des organes cantonaux de promotion économique exogène. Les personnes ayant des relations étroites avec le DEWS (mais sans y être intégrées) ont été interrogées sur la nature de ces relations et sur le fonctionnement de la structure en place. Elles ont également été amenées à donner leur point de vue sur les points forts du DEWS et sur les aspects à améliorer. Les experts externes ont été consultés pour connaître le fonctionnement d'autres entités comparables ainsi que leur appréciation du rôle que joue la promotion exogène dans le développement économique d'un canton.

2. Une organisation commune de promotion

2.1 Contexte

Au début de l'année 2002, les cantons de Vaud et de Neuchâtel ont décidé de créer une structure commune de promotion et d'acquisition à l'étranger. Le nom choisi pour cette institution - DEWS, Development Economic Western Switzerland - suggère que les initiateurs avaient envisagé dès le départ d'y associer d'autres partenaires par la suite.

Si le seul objectif avait été de disposer d'une structure d'acquisition commune, il aurait pu être atteint plus simplement. Il suffisait d'externaliser les tâches de démarchage à l'étranger - remplies auparavant par le DEV et le DEN - en les confiant à un nouvel organisme (par simple mandat ou consortium), chaque canton continuant de disposer d'un service de promotion exogène indépendant. Cependant, il existait apparemment chez les deux cantons une volonté de fusionner les promotions exogènes, puisque les deux services ont été placés sous une direction commune. Sans doute en raison des difficultés pressenties, la voie d'une intégration complète de la promotion exogène des deux cantons n'a pas été suivie.

2.2 La logique d'une organisation commune de marketing

La gestion d'un réseau d'acquisition à l'étranger représentant dans une large mesure un coût fixe, réunir les forces permet de réaliser des économies d'échelle. Les frais de représentation dans un pays sont partagés entre les partenaires. La coopération au sein du DEWS offre aussi l'avantage d'une présence dans un nombre élevé de régions. Avec son seul budget, aucun des trois cantons ne pourrait agir sur tous les marchés qui offrent un potentiel intéressant. Le budget du DEWS lui permet d'être présent là où ses concurrents ne le sont pas et de prendre certains risques en mettant en place un réseau d'acquisition dans des régions où le retour sur investissement risque de se faire attendre plus longtemps.

La rentabilité à la marge des ressources de promotion à l'étranger est sans doute décroissante. Un canton qui dispose d'un budget de 2 millions les investira dans les régions qui offrent le meilleur potentiel et se contentera de prospecter les pays voisins (Allemagne, France, Benelux) et l'Amérique du Nord, les Etats-Unis en particulier. Si son budget passe à 4 millions, il éprouvera des difficultés à obtenir d'aussi bons résultats que pour les 2 premiers millions. La rentabilité des dépenses dans les pays où le DEWS est seul présent reste à démontrer.

La mise en commun des moyens est une opération beaucoup plus délicate pour une structure de marketing que pour une structure de production. Lorsque deux ou plusieurs cantons réunissent leurs forces pour créer, par exemple, un établissement de formation commun, il est relativement aisé de trouver un mode de financement et des règles d'accès aux services qui satisfont toutes les parties. Les structures communes de marketing, nettement plus difficiles à gérer, sont pour cette raison beaucoup plus rares. Les cantons étant à la fois concurrents et partenaires, il est indispensable que s'établissent des relations de confiance. La confiance est une condition nécessaire, mais sans doute pas suffisante : il doit exister des règles de conduite (par exemple devoir d'informer ses partenaires, renoncement à établir des relations privilégiées avec les agents à l'étranger). Le fait qu'une partie des avantages attendus sont immatériels - amélioration de l'image, augmentation de la visibilité... - constitue une autre difficulté.

Dans une telle organisation, le point crucial est la répartition des projets entre les partenaires. Il faut que chacun y trouve son compte. Il convient donc d'instaurer un dispositif qui garantisse aux partenaires un traitement équitable. La transparence (*information flow*) est la première condition d'un tel système. Tous les partenaires devraient par exemple être informés lorsqu'une entreprise manifeste un intérêt marqué à venir s'installer en Suisse.

3. La structure du DEWS

3.1 Quelques principes de bonne gouvernance

Le DEWS est une structure de gestion très simple formée d'un conseil de surveillance (appelé ici conseil d'administration) et d'une direction. Dans une institution publique, la gouvernance d'entreprise définit la manière dont le conseil et la direction gèrent les opérations, à savoir : fixent les objectifs, définissent une stratégie, administrent les affaires courantes, tiennent compte des intérêts des parties prenantes reconnues (et ici en particulier des cantons), répondent aux attentes des élus et de la population des partenaires (cantons). Dans l'idéal, chaque partie a ses objectifs et responsabilités propres et collabore avec les autres en vue de permettre un fonctionnement efficace et efficient et de remplir la mission confiée à l'organisation.

Le conseil fixe la mission, approuve la stratégie, exerce la haute surveillance sur la gestion courante et contrôle la performance et les résultats. Il est composé en principe de membres indépendants, donc sans relations d'affaires avec l'organisation ou sa direction. Il comprend un comité de rémunération qui fixe le salaire du directeur et des cadres. Le devoir de surveillance du conseil est encore plus important quand aucun système d'audit interne n'est institué. C'est au conseil (par son président) qu'il appartient de convoquer ses séances et d'en fixer l'ordre du jour.

La direction assure la gestion opérationnelle. Elle fournit au conseil, dans des délais raisonnables, des informations financières et opérationnelles suffisantes pour qu'il puisse remplir son rôle en parfaite connaissance de cause. Cela concerne les finances, la gestion opérationnelle et la stratégie. En ce qui a trait à la stratégie, la direction donne au conseil toutes les informations de base - y compris les hypothèses - nécessaires pour juger de la pertinence des choix adoptés. Il est généralement prévu dans les règles de gouvernance que la direction et les employés ne doivent ni acquérir ni conserver des intérêts privés ou personnels qui pourraient nuire en quoi que ce soit aux intérêts de l'organisation. L'adoption d'un code de déontologie à l'attention de la direction est une pratique recommandée.

3.2 L'organisation actuelle

3.2.1 Structure formelle

L'âpre concurrence qui règne entre les promotions économiques de plusieurs cantons a incité certains d'entre eux à unir leurs forces pour être plus efficaces et plus efficaces. Ainsi, les cantons de Vaud et de Neuchâtel ont fait œuvre de pionnier en constituant une structure d'exploitation commune pour l'acquisition d'entreprises étrangères. En effet, le 31 janvier 2002, ces deux cantons ont signé un *accord* d'une durée de trois ans, portant sur le financement et la gestion d'un réseau de promotion exogène, soit la promotion hors du territoire suisse. Les cantons signataires ont tous deux confié la mise en œuvre de l'accord à leur organisme de promotion exogène. Il s'agit du Développement économique du Canton de Neuchâtel (DEN) et du Développement économique du Canton de Vaud (DEV). Les modalités de collaboration sont définies dans la *convention*. L'entité commune créée s'appelle Development Economic Western Switzerland (DEWS). Dès avril 2003, le canton du Valais a rejoint le DEWS. C'est la Direction du développement économique du Canton du Valais (DEVS) qui est chargée d'assurer la coordination et le suivi des projets.

Juridiquement, le DEWS repose sur quatre documents : l'accord du 31 janvier 2002 et son amendement du 31 mars 2002, la convention du 28 août 2002 et son avenant n° 1 du 31 mars 2003. L'accord lie les Etats et la convention, leurs organes de promotion économique exogène. La convention règle la mise en commun des forces pour l'acquisition d'entreprises à l'étranger. Par ce texte, les deux cantons créent un consortium dont la tâche est la promotion économique des cantons partenaires à l'étranger et l'établissement de contacts avec des sociétés (prospects) susceptibles de s'implanter sur leur territoire. Le consortium est une société simple prévue pour une durée limitée. Sa forme juridique, relevant du droit privé, permet l'arrivée de nouveaux

partenaires : il suffit d'établir un avenant à la convention et d'apporter un amendement à l'accord. Tel a été le cas à deux reprises, avec l'adhésion du canton du Valais en 2003, puis du Jura, en 2005.

Les organes de direction du DEWS comprennent :

- ◆ le **conseil d'administration**, formé de sept personnes : les trois conseillers d'Etat concernés, le gérant et président du DEN, le président du DEV et le directeur du DEVS, ainsi que le directeur général du DEWS, qui remplit la fonction d'administrateur-délégué. Le conseil se réunit au moins deux fois par année;
- ◆ le **directeur** (administrateur-délégué) est nommé par le conseil d'administration et en est membre. Engagé à plein temps, il est chargé de la direction générale du DEWS. Ses principales fonctions touchent le développement, l'animation du réseau, ainsi que la recherche de projets auprès de grandes fiduciaires, banques, études d'avocats...

Sans antennes à l'étranger, le DEWS n'aurait pas sa raison d'être. C'est pourquoi il confie à des représentants à l'étranger la recherche de sociétés intéressées à venir implanter des activités dans les régions DEWS. Pour ce faire, le DEWS signe des contrats avec des représentants. Cette forme de partenariat permet une grande flexibilité, car les contrats peuvent être résiliés moyennant un préavis d'un mois.

Les organes cantonaux de promotion exogène ne font pas partie du DEWS; toutefois, pour les tâches relevant du DEWS, ils doivent mettre des ressources humaines à sa disposition, moyennant un préavis. En d'autres termes, quand les chefs de projets des organes de promotion exogène font de la prospection et de l'acquisition, ils se considèrent comme DEWS; quand ils font de l'implantation, ils portent l'étiquette DEV, DEN ou DEVS. Cela étant, le DEWS est en quelque sorte une organisation virtuelle qui n'a pour tout personnel que son directeur, une secrétaire et un informaticien⁵; il n'a pas non plus d'enseigne à l'adresse indiquée sur ses cartes de visite.

Les trois organes cantonaux de promotion économique ont chacun une forme juridique différente. Le DEV est une association, le DEN une Sàrl et le DEVS, une direction de l'Etat :

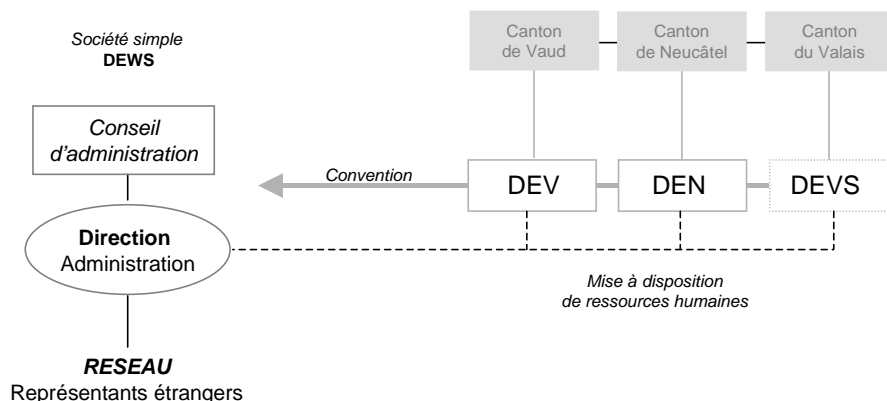
- ◆ Le DEV est une association financée majoritairement par le canton de Vaud et partiellement par des cotisants privés;
- ◆ A Neuchâtel, le DEN est placé sous la responsabilité de l'assemblée des associés, qui nomme un comité de gestion. Le comité se réunit officiellement une fois par année. Le DEN est audité par une société externe (fiduciaire). Le budget est une enveloppe, dont une partie est versée au DEWS et dont le solde reste au DEN. Le directeur du DEWS n'est pas salarié par le DEN mais par le DEWS pour la part de son activité qui concerne la gestion du DEN;
- ◆ La direction du DEVS est directement soumise au Conseil d'Etat valaisan (hors département). La délégation du Conseil d'Etat est dirigée par le conseiller d'Etat chef du Département de l'économie. L'organisation actuelle du DEVS implique qu'il n'y a pas de conflit ouvert entre l'endogène et l'exogène; son action est ciblée sur les branches industrie, high-tech, télécommunications, commerce et services. La relation du DEVS avec le DEWS n'est pas hiérarchique, mais constitue un simple mandat. Le DEVS a conservé ses deux contrats avec des représentants en France et en Italie.

La figure 1 présente la structure du DEWS et indique que les cantons de Vaud et de Neuchâtel ont externalisé leur promotion exogène et créé des institutions parapubliques (DEV⁶ et DEN); au Valais, le DEVS est resté un secrétariat d'Etat. Tous trois ont mis en commun la fonction de prospection à l'étranger et, pour faire fonctionner le réseau, ont créé une société simple appelée DEWS. Les cantons représentent chacun leurs intérêts dans le conseil d'administration du DEWS. La direction est chargée de coordonner les activités du réseau avec les organes de promotion exogène des cantons partenaires. Pour compléter le schéma de l'organisation, il faut ajouter que la direction du DEWS assume aussi la direction du DEV et du DEN.

⁵ Le poste de directeur adjoint a été supprimé. Depuis 2005, l'ancien titulaire travaille sur mandat.

⁶ Le DEV existait déjà avant la création du DEWS.

Figure 1 : La structure formelle du DEWS

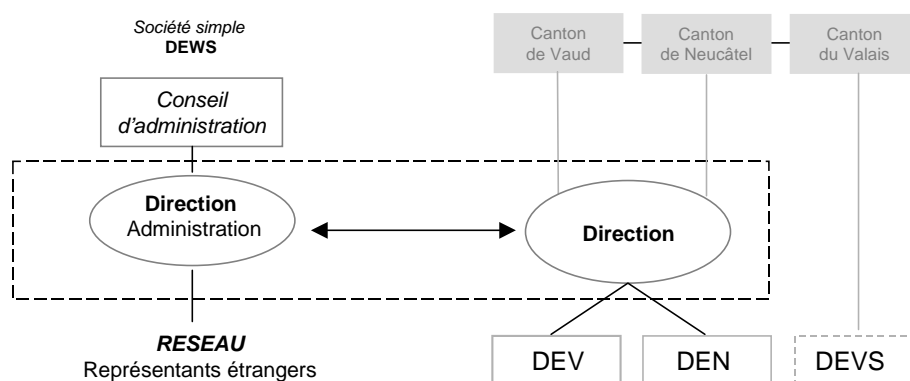


3.2.2 Structure effective

Les acteurs, et en particulier le DEWS, ont une perception de la place et du rôle du DEWS dans la promotion exogène des cantons partenaires qui s'éloigne de celle qui est prévue dans la convention. Le DEWS n'est pour eux pas simplement un organisme commun de prospection à l'étranger, opérant selon des mandats confiés à des représentants, mais une structure de direction et de coordination. Les personnes auxquelles nous avons demandé de dessiner l'organigramme de la structure de promotion économique placent la direction du DEWS dans la ligne verticale, au-dessus des organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN, DEVS). La direction perçoit son rôle comme étant de diriger l'ensemble de la promotion exogène des cantons partenaires, à l'exception toutefois de la gestion opérationnelle du DEVS.

La structure telle qu'elle est perçue par les acteurs et schématisée ci-dessous est différente de celle qui ressort de la convention. Le fait que le DEWS est considéré comme une structure de direction est confirmé par la manière dont le DEWS est présenté au public lors de conférences ou dans les documents accessibles sur Internet. Formellement, le DEWS est un simple contrat. Dans la pratique, il est présenté comme l'organe de promotion exogène des trois cantons partenaires.

Figure 2 : La structure effective du DEWS



3.2.3 Compétences formelles

A) CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration du DEWS en est l'organe suprême. Il nomme le directeur, fixe son salaire et définit son cahier des tâches. C'est à lui qu'il incombe d'approuver la stratégie, de voter le budget et d'accepter les comptes. Il relève aussi de sa responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour procéder à des changements dans l'organisation.

B) DIRECTION DU DEWS

La direction du DEWS doit établir la stratégie d'acquisition en accord avec le conseil d'administration et mettre en place, gérer et contrôler un réseau d'acquisition (représentants à l'étranger et cabinets d'affaires). Elle doit également élaborer un dispositif et des méthodes standardisées pour garantir la transparence et un accès équitable aux prospects (entreprises intéressées). Sa tâche consiste donc à instituer des règles de conduite pour que les cantons se comportent en véritables partenaires et non en concurrents. Le directeur assume la fonction de marketing, soit présenter le DEWS dans des salons et foires, lors de conférences et séminaires, ceci en Suisse et - surtout - à l'étranger. Toutes ces activités visent à augmenter la visibilité du DEWS.

La direction du DEWS dirige les organes de promotion exogène des cantons de Vaud et de Neuchâtel et par là décide de la stratégie et assure la gestion opérationnelle. Mais elle le fait en tant que direction du DEV et du DEN, et non en tant que direction du DEWS. De ce fait, elle n'a aucune compétence pour décider de la stratégie ou du développement économique du canton du Valais.

C) ORGANES CANTONAUX DE PROMOTION ÉCONOMIQUE EXOGÈNE (DEV, DEN, DEVS)

Le DEV, le DEN et le DEVS sont les organes de promotion exogène des cantons partenaires (le DEVS s'occupe aussi du développement endogène). C'est aux cantons qu'il appartient de définir leur organisation et les ressources mises à leur disposition. La convention leur laisse la possibilité d'avoir leurs propres forces d'acquisition à l'étranger, en particulier sur des marchés où la présence du canton doit être renforcée. Aujourd'hui, seul le Valais a un mandataire hors DEWS - en France - pour l'acquisition d'entreprises. Ce mandat préexistait à l'adhésion au DEWS.

Les organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN et DEVS) sont chargés de suivre les projets en collaboration avec les services cantonaux de développement économique (Service économique de l'économie, du logement et du tourisme du canton de Vaud - SELT, Service de promotion économique du canton de Neuchâtel - PREN, Direction du développement économique du Canton du Valais - DEVS). Ils assurent la logistique (visites sur le terrain, recherche de terrains et locaux, information sur la fiscalité) et présentent les possibilités d'implantation aux entreprises intéressées. Normalement, à ce stade d'avancement des projets, le DEWS n'intervient plus. Il peut y avoir des exceptions pour les gros projets, qui sont aussi suivis par les représentants étrangers.

D) SERVICES CANTONAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (SELT, PREN, DEVS)

Les services de développement économique représentent dans la structure officielle le pouvoir de l'Etat en matière de promotion exogène. Ils mettent en œuvre les décisions et directives de leur conseiller d'Etat. Ils ont pour mission d'assurer la coordination avec les autres services de l'Etat (service des contributions, service des étrangers, aménagement du territoire...), en particulier lors de demandes d'exonérations fiscales et de statut fiscal particulier. Ils décident, en accord avec le conseiller d'Etat, de l'attribution des aides financières prévues dans la loi cantonale sur la promotion économique. De ce fait, chaque canton dispose de son propre système d'aides financières en dehors de l'arrêté Bonny, dont bénéficient par ailleurs les trois cantons partenaires. Le DEWS présente la palette des aides lors de ses conférences et dans les relations publiques. La décision finale quant à l'attribution d'allègements fiscaux et d'aides financières incombe uniquement aux services des contributions et aux services de développement économique (voire à la

Confédération pour l'arrêté Bonny)⁷. Dans ce domaine, les décisions doivent être prises rapidement. En l'absence de décisions rapides, la probabilité de perdre des projets est grande.

Par conséquent, il est attendu des services cantonaux de développement économique une évaluation des projets, aussi bien du point de vue de leur intérêt pour l'économie cantonale que des risques pour l'Etat en cas de cautionnement, d'aide financière ou de mise à disposition de terrains. Les services de développement économique sont le garant de l'intérêt public.

3.2.4 La coordination

Le DEWS est une structure complexe où la coordination joue un rôle central pour garantir une juste répartition des projets entre les cantons partenaires. Le besoin de concertation apparaît à plusieurs niveaux :

- ◆ Entre les conseillers d'Etat des trois départements de l'économie;
- ◆ Entre les organes cantonaux de promotion économique exogène;
- ◆ Dans chaque canton, entre la promotion exogène (DEV, DEN, DEVS) et le service de développement économique (SELT, PREN, DEVS).

Pour les conseillers d'Etat, il est important que les objectifs assignés au DEWS soient harmonisés. La coordination porte aussi sur la cohérence entre les objectifs des cantons et la stratégie de mise en œuvre appliquée par le DEWS. Une bonne coordination constitue la clé de toute l'institution. La concertation entre les conseillers d'Etat est informelle. Les échanges ont souvent lieu lors de la présentation d'entreprises ou de rencontres portant sur d'autres domaines examinés par les trois départements de l'économie.

Les échanges d'informations entre les chefs des départements de l'économie et la direction du DEWS se font de manière bilatérale. Les rencontres sont régulières pour Neuchâtel et Vaud (tous les mois et tous les deux mois respectivement), occasionnelles au Valais (entre deux et trois fois par année). La difficulté, dans les deux premiers cas, est de savoir si ces réunions traitent de questions relatives au DEWS ou au DEV ou DEN.

Le site Intranet et les rencontres mensuelles des directeurs et sous-directeurs du DEN, du DEV et du DEVS sont les seules plates-formes d'échanges d'informations entre les trois organes de promotion économique exogène. Cependant, les chefs de projets ont des contacts très réguliers concernant des projets précis ou lors de séminaires, de visites d'entreprises, de la venue annuelle des représentants en Suisse. Les occasions ne manquent pas pour partager des informations, des conseils et des expériences.

Pour conclure, l'on peut dire que l'organisation telle qu'elle est prévue est viable à condition que chaque partie y trouve son compte, les actions exogènes devant être complémentaires et non pas systématiquement concurrentes.

3.2.5 Le financement

Dans la convention, la formulation relative au budget est ambiguë. On ne sait pas très bien si la direction dispose d'une enveloppe budgétaire qu'elle peut affecter comme elle l'entend ou si le budget doit être approuvé par le conseil d'administration ligne par ligne. Dans ce dernier cas, le conseil aurait la possibilité de faire modifier l'affectation des montants en fonction de ses priorités. Instrument de contrôle à la disposition du conseil d'administration, le budget permet une gestion à moyen terme. Le DEWS bénéficie ainsi d'un budget annuel de 5 millions pour la période que couvre la convention. Les cantons de Vaud et Neuchâtel y contribuent à raison de 2 millions chacun; le canton du Valais verse un million (800 000 francs en 2003).

L'enveloppe budgétaire accordée est utilisée pour payer les salariés du DEWS (3 personnes), les honoraires et les frais des représentants étrangers, les frais des voyages à l'étranger du personnel

⁷ Chaque canton suit ses propres procédures pour l'attribution des aides financières et des exonérations fiscales (cf. chapitre 5).

du DEV, du DEN et du DEVS, les frais de promotion (documentation, site Web, annonces...). Pour des raisons de commodité, les salariés sont affiliés aux mêmes institutions que le DEV. Les frais d'infrastructure sont pris en charge par le DEV, qui occupe les mêmes bureaux.

3.3 Observations : la structure

3.3.1 L'organigramme

La mise en commun des ressources porte sur la gestion du réseau, soit la superstructure. En plus d'assurer une très grande souplesse et une capacité d'adaptation rapide, ce cadre offre aux cantons partenaires la possibilité de s'organiser différemment. Il préserve la liberté opérationnelle des cantons de mener leur propre politique d'acquisition.

Le fait de réunir sous un même toit l'acquisition d'activités étrangères pour plusieurs cantons permet non seulement d'obtenir des économies d'échelle mais surtout d'atteindre une certaine taille critique. Prendre en compte un territoire plus grand permet, en exploitant la complémentarité du tissu économique des régions, de s'adresser à des entreprises très diverses et d'éviter aux cantons d'être systématiquement en concurrence. Les représentants sont ainsi mieux utilisés. Des projets qui ne cadrent pas avec l'économie d'un canton peuvent par contre convenir à celle d'un autre partenaire.

La forme juridique et l'organisation qui en découle sont plus difficiles à cerner. Il est malaisé de comprendre comment une structure aussi peu naturelle et aussi complexe a pu être choisie. De la lecture de la convention ressort très clairement la volonté d'asseoir l'organisation autour d'une personne déjà en place.

Par ailleurs, la convention entre les organes de promotion exogène (DEV, DEN et DEVS) qui institue la société simple du DEWS pose problème dans la mesure où les signataires ne sont pas à même de contrôler les prestations fournies par le DEWS. Ce contrôle est délégué au conseil d'administration, dont les membres principaux sont les signataires de l'accord. Si la convention est bien le bon instrument, il serait toutefois préférable qu'elle soit établie au nom des cantons partenaires. La solution retenue l'a été parce que les gouvernements n'ont pas souhaité que le montant des engagements figure dans l'accord. Ce sont les parties à la convention qui prennent leurs dispositions pour que les cantons fassent l'apport financier nécessaire.

Telle qu'elle est définie, la structure ne permet pas de tracer la frontière entre le DEWS et les organes cantonaux de promotion exogène, dont les compétences sont entremêlées. D'un côté, cette possibilité de recourir aux ressources humaines des parties prenantes de la convention offre une grande souplesse et permet de remplir les tâches DEWS avec un minimum de personnel propre. De l'autre, elle a l'inconvénient de provoquer un enchevêtrement des compétences. On ne sait plus ce qu'est véritablement le DEWS : une simple structure de marketing ou la direction de l'ensemble ? A noter que plusieurs personnes ont relevé que l'imbrication trop grande du DEWS et des organes cantonaux (DEV et DEN uniquement) résulte de la direction conjointe et d'une trop grande sollicitation par le DEWS des ressources humaines des organes de promotion exogène vaudois et neuchâtelois.

Le DEWS est pour les organes de promotion exogène des cantons à la fois un « sous-traitant », soit une société privée extérieure, et un dirigeant. Au départ, on aurait pu concevoir que l'acquisition soit confiée à une entreprise de services, sans que soit constituée une nouvelle société pour accomplir les tâches marketing du DEV, du DEN et du DEVS. Mais les deux premiers cantons partenaires ont souhaité confier à une seule personne la coordination et la direction opérationnelle du DEV et du DEN. L'arrivée du Valais a quelque peu compliqué l'organisation, car ce nouveau partenaire a voulu bénéficier de la structure d'acquisition tout en conservant son autonomie. Même si la structure est devenue asymétrique, l'organisation formelle du DEWS ne présente pas de difficultés majeures, à condition que la coordination soit bonne et la répartition des projets équilibrée et transparente. L'idée est de ne pas léser le nouveau partenaire, moins proche de l'acquisition. La structure formelle reste donc viable, moyennant ces conditions.

3.3.2 Le conseil d'administration

Les conseillers d'Etat, lors de réunions du conseil d'administration, doivent discuter et débattre des enjeux stratégiques et des objectifs du DEWS. Ces derniers doivent s'inscrire dans une logique d'harmonisation, de manière à freiner l'éventuelle gourmandise de certains cantons. En effet, il n'est pas envisageable de financer une institution en commun et d'accepter des objectifs définis de façon totalement indépendante.

Le conseil d'administration est l'organe fort qui fixe la ligne à suivre par la politique d'acquisition. Ses tâches consistent aussi à nommer l'organe de contrôle et de surveillance de l'institution, à exercer la haute direction du DEWS et à accepter les comptes et le budget. Il faut que le rôle des conseillers d'Etat au conseil d'administration concorde avec leurs disponibilités. Ils doivent pouvoir prendre les décisions relatives à des changements dans l'organisation, ce qui est compatible avec l'emploi du temps d'un conseiller d'Etat, s'il est appuyé de son conseiller personnel.

Dans sa composition actuelle, le conseil d'administration ne peut pas remplir les tâches qui lui sont assignées. Si l'on pense à sa tâche de surveillance, le fait de réunir trop de personnes de l'interne ne lui permet pas d'exercer sereinement son autorité de contrôle. Alors que la convention prévoit sept membres, une quinzaine de personnes étaient présentes aux deux séances qui ont eu lieu entre 2002 et 2004. Le conseil devrait se composer du directeur du DEWS et des trois conseillers d'Etat, appuyés chacun par un conseiller personnel extérieur à l'organisation. Ces derniers seraient des experts indépendants portant un regard neutre sur le DEWS.

Il existe un décalage entre l'importance que l'on a voulu donner au DEWS dans son règlement d'organisation et sa mission effective, qui est de prospecter à l'étranger. Le fondement juridique du DEWS est un contrat (société simple). Avec un conseil d'administration comme autorité supérieure, on a l'impression d'avoir affaire à une organisation. En fait, le DEWS occupe 1,7 poste.

3.3.3 La coordination interne

La convention attribue à la direction un rôle de coordination des activités entre les organes de promotion exogène, mais elle ne dit rien sur la manière dont ce rôle s'exerce. Pour les deux premiers signataires, la coordination est menée de façon tout à fait naturelle, du fait que le directeur du DEWS occupe en même temps la fonction de directeur du DEV et du DEN. Par contre, les possibilités de coordination avec le DEVS dépendent de la volonté des parties d'échanger des informations sur les projets. L'expérience montre qu'il y a un déficit de coordination, voire de transparence, de communication d'informations entre les institutions. Le déficit est encore plus grand entre le Valais et les deux autres partenaires.

Les difficultés évoquées proviennent également du fait que la direction du DEWS n'a pas mis en place de méthodes standardisées de communication et d'échange d'informations. Le DEWS a certes développé un réseau Intranet, mais il s'avère que les projets en cours ne sont visibles que par le canton qui est en négociation avec l'entreprise. Il est vrai qu'un certain nombre d'instruments sont en train d'être mis en place pour assurer une bonne communication interne. On peut cependant déplorer leur arrivée tardive. Plusieurs chefs de projets nous ont parlé des séances mensuelles au cours desquelles tous les projets devraient être discutés. Nous avons entendu des propos contradictoires à ce sujet. Le seul fait qui ressort est que tous les projets en cours n'ont pas été présentés à l'occasion de ces séances au cours des trois premières années d'existence du DEWS. De plus, pour les grands projets, les organes de promotion exogène se comportent davantage en concurrents qu'en partenaires. Trois projets devant générer de nombreux emplois nous ont été signalés comme exemples de manque de transparence dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel.

En revanche, il est important de relever que la communication entre les chefs de projets est bonne. Il existe des complémentarités et chacun prend à cœur les tâches qu'il doit exécuter pour les cantons partenaires. La communication entre les directeurs des organes de promotion exogène est plus complexe, puisque le directeur du DEVS ne s'adresse pas à son homologue du DEV et du DEN, mais au directeur du DEWS.

Les relations informelles qu'entretiennent une partie des membres du conseil d'administration offrent l'avantage de régler certaines questions de manière souple et efficace. Le revers de la

médaille est qu'elles peuvent créer des rapports privilégiés entre certains membres. Pour préserver l'équilibre, il serait bon de mettre à l'ordre du jour du conseil d'administration un point qui reprendrait brièvement les questions traitées de manière informelle. Il appartient au directeur du DEWS d'établir des notes de ses rencontres avec les conseillers d'Etat.

Une charte de bonne coopération fixant les principes d'information mutuelle et de coopération permettrait de régler de nombreux problèmes et éviterait la plupart des situations qui ont provoqué des tensions. Des règles claires de conduite sont à édicter, qui amèneraient les cantons à agir en véritables partenaires plutôt qu'en concurrents.

3.3.4 Les finances

La participation des cantons partenaires a été fixée par consensus. La question se pose de savoir si une partie de l'apport des cantons, par l'intermédiaire des organes de promotion exogène, ne devrait pas être liée aux résultats. La manière dont la contribution de chaque canton est fixée devrait refléter la valeur que lui apporte le réseau DEWS. Cette valeur correspond aux projets additionnels qui ne se seraient pas réalisés sans l'apport du DEWS. La chiffrer n'est pas chose facile. Il faut comprendre par là que ce n'est pas forcément le canton qui a le plus de projets qui en profite le plus. Cette réflexion montre toute la difficulté de définir un mode de financement fondé sur les résultats. Il semble nécessaire d'approfondir cette question, d'autant plus que la notion de résultats, vaste, peut être délicate à cerner. Faut-il retenir les emplois, le nombre de sociétés, la fiscalité, l'image du canton, le renforcement des *clusters*? Tels sont quelques-uns des indicateurs qui peuvent servir à mesurer les résultats de la promotion exogène.

La direction du DEWS dispose d'un budget global qui doit être approuvé par le conseil d'administration. La convention ne précise pas s'il s'agit d'un budget ligne par ligne ou d'une enveloppe. Avec une enveloppe, la marge de liberté pour mettre en place la stratégie est importante, ce qui est positif. Toutefois, une enveloppe budgétaire devrait s'accompagner d'un mandat de prestations précis, comportant des objectifs clairs et un contrôle de gestion.

Contrairement à ce qui est mentionné dans le procès-verbal du conseil d'administration du 4 novembre 2004, le DEWS ne rembourse pas les charges salariales des chefs de projets affectés à ses activités. L'information donnée par le directeur du DEWS ne correspond pas aux faits. Le poste « salaires » du DEWS ne compte que la rémunération des postes DEWS, soit 1,7 poste. A ce propos, il est prévu que le conseil d'administration décide du salaire de l'administrateur-délégué ainsi que de son cahier des tâches. Nous n'avons trouvé nulle trace de ces décisions dans les procès-verbaux.

Bien que le directeur du DEWS soit aussi directeur du DEV et du DEN, son salaire est entièrement pris en charge par le DEWS, ce qui signifie que le canton du Valais finance des tâches de direction qui ne le concernent pas. Par ailleurs, le DEWS utilise l'infrastructure du DEV sans compensation financière. Il aurait été simple d'imputer une partie des charges au budget de l'entité commune. Ainsi, il faut relever un manque manifeste de clarté et de rigueur dans l'imputation des charges entre les partenaires.

4. La stratégie du DEWS

La stratégie examinée ici concerne l'acquisition d'entreprises étrangères et la promotion de la place économique des cantons DEWS à l'étranger. Si le DEWS - la plate-forme marketing - joue un rôle central dans la mise en œuvre de la politique de promotion économique exogène, il faut rappeler que son succès dépend aussi de la qualité du travail effectué par les chefs de projets au sein du DEV, du DEN et du DEVS ainsi que de l'effort que les cantons sont disposés à consentir sous forme d'exonérations fiscales ou d'aides financières.

4.1 Mission, choix stratégiques et décisions opérationnelles

Pour respecter les principes de bonne gouvernance, il convient de distinguer la mission politique, les choix stratégiques et les décisions opérationnelles. Une séparation claire entre la stratégie et la gestion proprement dite (domaine opérationnel) doit permettre aux institutions de promotion de mener une politique efficace.

Chaque niveau répond à une question spécifique :

- ◆ Pourquoi mener une politique de promotion économique ?
- ◆ Quels résultats attend-on de la politique d'acquisition et quels types d'actions peut-on mener pour les obtenir ?
- ◆ Quelles mesures concrètes doit-on mettre en œuvre pour atteindre ces résultats ?

La première question (« pourquoi ? ») se rapporte à la mission assignée par l'autorité politique; elle ne se limite en principe pas à la promotion exogène. La deuxième question (« quoi ? ») porte sur la stratégie et les résultats attendus. Quant à la troisième question (« comment ? »), elle concerne la gestion opérationnelle. La définition de la mission appartient à l'autorité politique (Conseil d'Etat ou Grand Conseil). La détermination des objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés à la promotion exogène revient aux chefs des départements de l'économie des cantons concernés, par l'intermédiaire du conseil d'administration du DEWS. Par exemple, faut-il mener essentiellement une politique susceptible d'apporter des résultats rapides (stratégie d'acquisition) ou faut-il aussi viser à renforcer l'image et la visibilité de la région (stratégie à moyen terme) ? De même, l'orientation générale de la politique d'acquisition - par exemple, doit-on prospecter uniquement les entreprises établies ou également des activités en démarrage ? - relève également des gouvernements cantonaux et de l'organe de surveillance. Quant à la gestion opérationnelle, elle est de la compétence de la direction du DEWS. Il faut en effet éviter que le conseil d'administration n'intervienne dans le détail de la gestion courante. Par contre, l'orientation générale de l'action de promotion à l'étranger et les choix importants dans l'allocation du budget à moyen terme devraient être débattus au niveau de l'organe de surveillance. Ces quelques remarques sont largement inspirées des principes de la nouvelle gestion publique (modèle du holding).

La convention de 2002 stipule que les objectifs sont définis d'un commun accord chaque année par les cantons partenaires. Il n'est pas prévu explicitement d'en débattre en conseil d'administration. Le thème de la consolidation et de l'harmonisation des objectifs n'est pas évoqué. La convention prévoit également que la stratégie doit être approuvée par le conseil d'administration. Même si cela n'est pas précisé, on peut supposer que la volonté des signataires était de discuter des choix importants dans la gestion du budget du DEWS (par exemple, la répartition de l'effort entre les continents et les pays), autrement dit des grands axes du programme d'action du DEWS (gestion opérationnelle).

Le cadre étant posé, il s'agit de distinguer ce qui relève de la mission, de la stratégie et de la gestion opérationnelle.

POINTS RELEVANT DE LA MISSION

- ◆ Non-concurrence avec des activités en place;
- ◆ Non-incitation aux délocalisations.

POINTS RELEVANT DE LA STRATÉGIE

- ◆ Taille optimale de la région couverte par le DEWS;
- ◆ Choix du modèle d'affaires⁸;
- ◆ Accent sur les acquisitions ou sur l'amélioration de l'image et de la notoriété;
- ◆ Règles et principes pour les aides financières;
- ◆ Règles et principes pour les exonérations fiscales;
- ◆ Recherche sélective ou « ratissage » large;
- ◆ Méthodes et critères pour évaluer l'intérêt des projets;
- ◆ Mise en valeur des différentes régions de l'espace DEWS et de leurs atouts.

POINTS RELEVANT DE LA GESTION OPÉRATIONNELLE

- ◆ Poids à accorder aux diverses régions dans la constitution du réseau d'agents à l'étranger;
- ◆ Type d'agents à l'étranger (personnes bien introduites dans les milieux d'affaires, utilisant leur propre réseau pour établir des contacts, ou simplement personnes dynamiques et entreprenantes recourant aux mailings et aux appels téléphoniques);
- ◆ Mode de rémunération des agents (fixe ou incitative);
- ◆ Modalités des contrats avec les agents, clauses contractuelles et contrôles pour éviter les conflits d'intérêts (agents travaillant pour plusieurs régions);
- ◆ *Corporate identity* (simple structure d'acquisition ou coordination de toute la politique de promotion exogène de la région DEWS);
- ◆ Opportunité de recourir à des organismes existants (SwissNex...) en complément du réseau d'agents.

4.2 Questions-clés

L'objectif assigné au DEWS doit-il correspondre à l'addition des demandes formulées par les cantons ou ces demandes doivent-elles d'abord être harmonisées ? Autrement dit, le fait que les cantons amènent des demandes très différentes - très ambitieuses ou au contraire plutôt réservées - ne pose-t-il pas problème ? Les cantons ne devraient-ils pas se mettre d'accord sur les résultats escomptés avant d'inscrire les objectifs dans un mandat de prestations ? Un manque de précision et de cohérence dans la définition des résultats attendus risque de limiter la crédibilité du mandat de prestations et de compliquer la mesure de la performance.

Faut-il définir les objectifs en termes de projets ou d'emplois ? Dans la même perspective, faut-il fixer des objectifs qualitatifs très précis et détaillés - région d'implantation, branche, type d'activité - ou se limiter à donner un cadre ? En formulant des attentes très précises, on risque de rendre impossible la tâche du DEWS et des services de promotion exogène. Faut-il renoncer à des projets créateurs d'emplois ou de recettes fiscales s'ils ne s'inscrivent pas dans les objectifs ?

Les objectifs ont aussi pour rôle de stimuler le DEWS à inciter de nouvelles sociétés à s'implanter dans l'un ou l'autre des cantons partenaires. Ils doivent donc être raisonnablement ambitieux. S'ils le sont trop, ils perdent leur crédibilité et du même coup leur effet incitatif. S'ils ne le sont pas assez, ils n'encouragent pas le DEWS à consentir des efforts supplémentaires.

Les cantons souhaitent créer des emplois en priorité dans les régions périphériques, alors que les entreprises désirent le plus souvent s'implanter à proximité d'une agglomération. Faut-il délimiter avec précision, comme l'a fait le canton de Vaud, les régions dans lesquelles on souhaite la création d'emplois ou se limiter à des orientations générales ? A noter que c'est justement le rôle des aides financières ou des exonérations fiscales de faire converger les besoins des cantons et ceux des entreprises. Si les cantons partenaires attachent une très grande importance au lieu d'implantation des nouvelles entreprises, ne vaudrait-il pas mieux différencier les incitations financières que donner des directives rigides aux organes chargés de l'acquisition ?

⁸ Utilisation de représentants propres, coopération avec des entités existantes (Location:Switzerland, SwissNex) et avec les multiplicateurs.

Le choix et la conception des instruments incitatifs relèvent de chacun des cantons partenaires. L'attractivité des cantons étant inégale, il est légitime que les cantons perçus comme étant moins attractifs accordent plus généreusement des exonérations fiscales et des aides financières. Les zones couvertes par l'arrêté Bonny et qui permettent - si les conditions sont remplies - une exonération de l'impôt fédéral direct sont en principe les régions les moins attractives. Cependant, pour éviter une concurrence dommageable et un manque de transparence, les cantons DEWS devraient s'entendre sur un cadre et des principes communs pour ces mesures incitatives.

La convention prévoit que les objectifs doivent être communiqués chaque année. Ne faudrait-il pas plutôt fixer les objectifs à moyen terme (trois ou quatre ans) ? Quelques arguments plaident pour cette option : il faut plusieurs mois, parfois plusieurs années d'efforts avant qu'un projet se concrétise. Une fois l'entreprise installée, il lui faut quelques années pour atteindre sa vitesse de croisière. Enfin, il ne se présente pas chaque année un grand projet qui génère un nombre important d'emplois. De tels projets sont rares et répartis inégalement dans le temps. Les emplois créés sur trois ou quatre ans constituent un indicateur plus pertinent des succès de la promotion exogène du DEWS que les emplois d'une seule année.

La promotion de la Suisse occidentale à l'étranger ne se limite pas à l'envoi massif de courrier ou à la participation à des séminaires ou autres manifestations. L'image de la région qui est communiquée à l'étranger est importante. Sur le site Web du DEWS et dans les présentations⁹ consultées (cf. 6.3.1), l'accent est clairement mis sur la fiscalité, les aides financières, une culture favorable aux affaires (*business-friendly*) et les facilités administratives¹⁰. Le bon climat social, les relations de travail exemptes de conflits, la qualité de vie et la diversité de l'offre culturelle ne sont pratiquement pas mis en évidence. Le message est-il vraiment le bon ? Il s'agit clairement là d'une question stratégique qui intéresse le conseil d'administration.

Au départ, le DEWS ne réunissait que deux partenaires, Vaud et Neuchâtel. Mettre les forces en commun pour prospecter les marchés étrangers devait leur permettre de disposer d'un réseau plus étendu et de bénéficier d'économies d'échelle. Il y avait une certaine logique derrière la réunion des structures marketing de ces deux cantons, qui ne sont pas (toujours) directement concurrents. Neuchâtel est un canton industriel qui n'intéresse pas les grands centres de décision européens ou mondiaux, alors que Vaud dispose d'atouts certains pour attirer ce type d'activité. En revanche, pour les activités industrielles dans la technologie médicale, les biotechnologies et les logiciels, les deux partenaires sont directement concurrents. Le Valais et le Jura, eux, ont des atouts principalement dans le secteur industriel et entrent donc en concurrence aussi bien avec Vaud qu'avec Neuchâtel. La taille optimale pour la gestion d'une structure commune de marketing est-elle aujourd'hui atteinte, ou peut-être déjà dépassée ? Que faut-il penser de la complémentarité entre les partenaires ?

4.3 Mission et objectifs

La mission du DEWS s'inscrit dans un cadre plus large que celui de la seule politique d'acquisition d'entreprises à l'étranger. La promotion exogène est seulement un moyen parmi d'autres pour atteindre des buts politiques. En définissant la mission, l'autorité politique dit ce qu'elle attend de la politique économique cantonale. Elle fixe un cadre et énonce ses attentes. La mission sert de base à l'élaboration de la stratégie mais elle est formulée de manière trop vague pour permettre l'évaluation de la performance d'un acteur particulier de la politique économique cantonale.

La convention prévoit que chaque canton indique chaque année ce qu'il attend du DEWS en formulant des objectifs. Les cantons sont en principe libres de définir les objectifs comme ils l'entendent, en termes de sociétés, d'emplois, de retour fiscal et selon des critères qualitatifs (région d'implantation, domaine technologique...). Le but de l'opération est d'informer la direction

⁹ Documents Powerpoint téléchargés sur plusieurs sites Web.

¹⁰ Le représentant du DEWS en Inde indiquait aux entreprises intéressées « qu'en Suisse la loi du travail est arrangeante... et que l'on peut virer en trois mois un employé fidèle depuis 10 ans » (article de P. Ackermann, L'Hebdo, 18 mars 2004).

du DEWS des résultats attendus et de permettre l'évaluation de la performance. Seuls Vaud et le Valais ont communiqué leurs objectifs.

Le canton de Vaud a défini l'internationalisation de son économie comme l'un des quatre axes de sa stratégie générale. Il entend soutenir l'implantation de sociétés actives sur le plan international, notamment dans les secteurs valorisant le tissu industriel et le savoir-faire (en particulier dans la microtechnique), ainsi que les secteurs technologiques stratégiques ou *clusters* (micro et nano-technologies, sciences de la vie, technologies de l'information et de la communication, secteur alimentaire, environnement). Dans sa politique de promotion exogène, il souligne sa volonté de poursuivre l'acquisition de nouvelles entreprises génératrices de retombées positives, ceci en collaboration étroite avec le DEWS. Les incitations publiques sont attribuées dans la mesure où la nouvelle implantation revêt un intérêt manifeste pour le tissu économique local.

La lettre de la cheffe du Département vaudois de l'économie s'adresse à la fois au DEWS et au DEV. La création d'entreprises et d'emplois est souhaitée en priorité dans les secteurs stratégiques (les cinq domaines technologiques cités ci-dessus et des activités de services où le canton dispose d'une position forte, à savoir les centres administratifs, la logistique et le négoce international). Ces nouveaux venus pourraient entrer en concurrence avec des sociétés établies sur le marché local. Le canton exprime clairement sa volonté de ne pas utiliser les exonérations fiscales d'une manière systématique lorsque l'intérêt cantonal n'est pas prépondérant. Une analyse préalable de l'intérêt des projets pour le canton est donc demandée. En termes quantitatifs, l'objectif 2004 est la création de 200 à 300 emplois l'année même et de 600 à 800 une fois que les nouvelles entreprises auront atteint leur vitesse de croisière. La cheffe du Département insiste sur la volonté du canton de voir des projets se réaliser dans les régions périphériques¹¹. En outre, elle demande au DEWS de veiller à mettre en place un réseau d'acquisition approprié et financièrement supportable par les cantons partenaires. Le Département est conscient que la promotion généraliste appliquée par le DEWS peut favoriser la venue d'entreprises qui ne s'insèrent pas forcément dans les secteurs cibles définis. Le DEWS doit donc tenir une statistique séparée et ne pas valoriser ces entreprises au même titre que les implantations vraiment recherchées.

Le canton du Valais a défini comme objectif prioritaire la dynamisation de son tissu économique par la diversification. Il s'agit de rassembler et regrouper, au niveau cantonal, les compétences existantes dans des domaines-clés - les technologies du vivant, les technologies de l'information et de la communication - ainsi que dans le secteur des services.

Le canton du Valais a signalé ses objectifs au directeur du DEWS. Le canton indique clairement ce qu'il attend du DEWS tout en laissant à celui-ci une marge de manœuvre suffisante. Pour le Valais, la qualité des projets prime sur la quantité. Le canton n'est pas intéressé par l'implantation de sociétés boîtes aux lettres ou d'activités entrant en concurrence avec les entreprises déjà présentes (fiduciaires ou banques d'affaires). L'objectif assigné au DEWS est la création de 20 à 30 emplois par année et la réalisation d'un grand projet tous les trois à cinq ans. Les nouvelles activités devraient être incitées à s'implanter dans les régions où elles ne viennent pas naturellement, à savoir le Haut-Valais et le Valais central.

Les objectifs peuvent et doivent varier d'un canton à l'autre, puisque les caractéristiques du tissu économique et les domaines de compétences diffèrent, sans parler de l'effet de taille et d'une attractivité inégale. Il est donc normal que Vaud ait des attentes plus importantes que Neuchâtel, par exemple, puisque le poids de son économie représente trois fois et demie celui de Neuchâtel.

Il importe évidemment que les objectifs du DEWS coïncident avec ceux des cantons partenaires. Le DEWS se trouve à l'interface entre les sociétés candidates à l'implantation et les cantons qui lui ont confié le mandat de convaincre des entreprises de s'installer sur leur territoire. Entre l'intérêt de l'entreprise et l'intérêt du canton, c'est toujours ce dernier qui devrait primer. Est-ce vraiment le cas ?

¹¹ La liste détaillée par région indique 47 projets à réaliser dans les zones périphériques sur 50 projets attendus, ce qui n'est pas vraiment réaliste.

4.4 Observations : la stratégie

Le DEWS ne reçoit pas de mandat de prestations explicite comportant une description des résultats attendus, les indicateurs permettant de les mesurer et le montant de l'enveloppe financière pour l'année à venir. La direction est certes informée des objectifs énoncés par les cantons qui les lui ont annoncés, mais elle ne paraît pas y attacher beaucoup d'importance. Il n'est donc pas possible de mettre en place un outil de contrôle de gestion. Or, un tel outil faciliterait grandement la tâche du conseil d'administration. En outre, chaque canton devrait respecter les termes de la convention, communiquer ses objectifs et les valider d'un commun accord avec ses partenaires au sein du conseil d'administration.

Le DEWS est un organe de marketing qui ne dispose de presque aucune ressource en Suisse. Même s'il joue un rôle primordial dans le processus d'acquisition, le succès de son action dépend aussi des efforts et de la capacité de conviction des organes cantonaux de promotion économique exogène (DEV, DEN et DEVS). Les efforts financiers que les cantons sont prêts à consentir peuvent aussi être déterminants pour la réalisation des projets, tout comme le rôle d'autres services cantonaux. C'est pourquoi les objectifs devraient toujours être adressés à la fois au DEWS et à l'organe cantonal de promotion (pour le Valais, il est possible que l'objectif DEWS et l'objectif DEVS ne soient pas identiques).

Le flou qui entoure les objectifs et le fait qu'ils ne sont pas intégrés dans un contrat de prestations ont pour conséquence que la direction du DEWS ne se sent pas vraiment tenue de chercher à les atteindre. Cela revient à lui donner carte blanche pour définir des objectifs propres. Dans sa communication, le DEWS met ainsi l'accent sur le nombre de projets - sans distinguer entre implantations effectives et sociétés boîtes aux lettres¹² - et sur les emplois potentiels. Le DEWS et les organes de promotion exogène vaudois et neuchâtelois ont aujourd'hui des objectifs qui ne correspondent pas vraiment à ceux des cantons. La direction du DEWS (comme du DEV et du DEN) vise un maximum de projets plutôt qu'un maximum de valeur pour l'économie des cantons. Les chiffres d'emplois potentiels sont communiqués à la presse même quand ils sont invraisemblables. L'information ne porte presque jamais sur le nombre d'emplois effectivement créés¹³ ou sur la qualité de ces emplois.

La manière de formuler les objectifs est déterminante : il faut éviter d'être trop précis, notamment pour les critères qualitatifs. Il est préférable de fixer un cadre et de laisser une marge de manœuvre aux organismes chargés de l'acquisition. Définir les objectifs est une tâche délicate, car le but doit être fixé

- ◆ en fonction de ce que l'on estime possible, en adaptant au besoin la cible aux résultats effectifs - l'objectif gagne alors en crédibilité;
- ◆ en fonction des montants engagés, à partir d'un critère de pertinence de la dépense - le canton décide du montant maximum qu'il est prêt à payer pour la création d'un emploi sur son territoire;
- ◆ et en fonction des résultats obtenus par d'autres organismes de promotion exogène - *benchmarking*.

Des règles doivent être adoptées pour définir les résultats : à quel exercice attribuer une nouvelle implantation, comment mesurer les emplois, comment mesurer le retour fiscal, comment savoir si la société est bien venue s'installer dans la région grâce aux efforts de la promotion exogène. L'expérience montre que les services de promotion exogène ont plutôt tendance à montrer les résultats obtenus sous un jour favorable. Les sociétés venues par d'autres canaux que le réseau de représentants du DEWS sont souvent comptées dans les résultats, voire utilisées comme argument pour démontrer l'efficacité du réseau d'acquisition. Le code de normes proposé par le Seco pour le contrôle des résultats de la promotion économique pourrait être utilisé (cf. module « Coûts et résultats », section 7.3).

¹² Certaines n'ont même pas une adresse auprès d'une fiduciaire ou d'un bureau d'avocat, mais sont simplement domiciliées chez un particulier choisi on ne sait trop comment.

¹³ Ces observations ne concernent pas le DEVS.

C'est un organisme autre que le DEWS (ou DEV, DEN ou DEVS), par exemple un office statistique, qui devrait avoir pour tâche de compiler les résultats, afin de garantir la mesure la plus objective possible. Cela devrait aussi permettre d'éviter que des données différentes sur les sociétés ou les emplois soient communiquées à la population. Une solution serait que les organes de promotion exogène collectent les données mais qu'ils ne puissent les diffuser avant leur validation par l'office statistique. Cette voie, adoptée par le canton de Genève, offre une bonne garantie de fiabilité et de transparence.

Comme les cantons n'ont pas tous communiqué leurs objectifs, il est impossible de savoir si le DEWS a rempli son mandat ou non. L'on ne sait pas non plus si les montants alloués au DEWS sont utilisés de façon pertinente ou pas.

En examinant le réseau de représentants, on voit mal quelle est la stratégie du DEWS. On ne perçoit pas de priorités, on a l'impression qu'il n'y a pas de réelle stratégie quant à la répartition des moyens entre les représentations à l'étranger. Le DEWS est certes formé de personnes aux formations multiples (industriels, ingénieurs, banquiers...) dont la mission première est d'être des vendeurs - sans aucun doute de bons vendeurs - mais il manque singulièrement de véritables analystes et de spécialistes des domaines technologiques que les cantons partenaires entendent développer en priorité. Le cas de l'Inde est parlant. Ce pays dispose d'un abondant réservoir de scientifiques de très haut niveau, d'entreprises très performantes et de coûts de production beaucoup plus bas que ceux que l'on connaît en Suisse. Penser convaincre des entreprises indiennes de produire des biens manufacturés en Suisse est faire preuve d'une grande crédulité. Par contre, le risque de se rendre indirectement responsable de délocalisations n'est pas à négliger. Les entreprises indiennes pourraient être intéressées à reprendre une marque et la clientèle d'une entreprise suisse, avant d'en transférer la production en Inde¹⁴. Par ailleurs, le risque que le développement des relations avec l'Inde se traduise finalement par une concurrence accrue pour les entreprises locales (domaine de l'informatique notamment) ou par une accélération de la délocalisation d'activités aujourd'hui réalisées en Suisse (facturation, comptabilité, analyse de grandes bases de données, rédaction de demandes de brevets...) n'est pas mince. Nous tenons de source sûre que lors d'une visite en Suisse, un représentant a proposé à une entreprise de l'un des trois cantons de délocaliser sa production à l'étranger. Quand nous avons parlé de ce problème à la direction du DEWS, elle s'est simplement déclarée surprise.

Nous n'avons trouvé nulle part, dans les comptes rendus des séances du conseil d'administration, de discussion de la stratégie mise en œuvre par le DEWS. Celle-ci n'a apparemment pas été soumise à l'approbation du conseil d'administration comme le prévoit la convention. Nous n'avons trouvé aucune trace non plus d'une discussion des objectifs formulés par les cantons. Neuchâtel a renoncé à formuler des objectifs. Relevons en passant que le Valais a adressé ses objectifs au DEWS (par écrit et oralement lors d'une séance du conseil d'administration), alors que Vaud les a adressés à la fois au DEV et au DEWS.

Les cantons souhaitent que les implantations se réalisent dans les régions qui subissent un déficit d'emploi et d'activité économique (Broye, Nord, Jura, Chablais pour Vaud; haut du canton de Neuchâtel; Centre du Valais et Haut-Valais). Plutôt que de définir des contraintes très précises (au directeur du DEV, indirectement au DEWS), comme le fait le canton de Vaud, il serait préférable de donner un cadre général et d'en tenir compte pour évaluer la performance. Des contraintes trop précises sont pratiquement impossibles à respecter, en plus de restreindre la crédibilité des objectifs. Doit-on en déduire que la création d'emplois hors des régions ou des domaines définis n'a

¹⁴ P. Ackermann, journaliste à L'Hebdo, a participé à un voyage du DEWS en Inde en 2004. Il a observé l'intérêt des firmes indiennes pour des entreprises industrielles suisses en vue d'un rachat et d'une délocalisation : « Les vendeurs de Suisse [il s'agit de M. Sermet et des chefs de projets] y rencontrent les dirigeants d'un conglomérat spécialisé dans la fabrication de tubes métalliques. Ils ont repéré une entreprise similaire en Suisse qui n'arrive plus à rentabiliser ses produits. Les Indiens voudraient s'y associer mais ils ne savent pas comment l'aborder. L'aide du DEWS pourrait être décisive dans un processus qui risque cependant de coûter des postes helvétiques en cas (très) probable de délocalisation ». A propos de la visite d'une fabrique de bijoux dans la région de Jaipur qui souhaite conquérir le marché européen : « Les vendeurs de Suisse lui proposent d'acheter une marque romande à la dérive pour éviter d'avoir à en lancer une... Là encore, l'Inde pourrait s'emparer des marchés chers à la Suisse et rendre la mission du DEWS paradoxale » (article de P. Ackermann, L'Hebdo, 18 mars 2004). Il s'agit d'un exemple parmi d'autres tendant à montrer que le DEWS a une culture de vente qui peut lui faire oublier l'intérêt public des cantons pour lesquels il travaille.

pas de valeur et est donc sans intérêt pour le canton, ou simplement qu'elle a moins de valeur ?¹⁵ La position du directeur du DEV et du DEWS est que les objectifs fixés par le canton de Vaud n'ont pas de sens et que, par conséquent, il ne peut pas en tenir compte.

Le DEWS poursuit des objectifs propres qui ne concordent pas toujours avec ceux des cantons partenaires. L'objectif des cantons est d'accueillir des projets de qualité, de renforcer durablement le tissu économique, en particulier dans les régions périphériques, de créer des emplois répondant aux besoins de la main-d'œuvre locale, d'obtenir un retour fiscal appréciable et d'économiser les ressources budgétaires en limitant l'aide financière. L'intérêt des cantons n'est pas de réaliser un maximum de projets mais de créer un maximum de valeur avec des projets de qualité. Les entreprises souhaitent s'implanter dans les zones les plus attractives, être exonérées d'impôt, bénéficier d'avantages fiscaux pour leurs cadres, recevoir une aide financière maximale et conserver leur flexibilité (en louant des locaux plutôt qu'en investissant). Le DEWS, agent des cantons, devrait toujours défendre l'intérêt public. Cela veut dire qu'il ne devrait pas proposer systématiquement les avantages maximaux aux candidats à l'implantation. Le rôle du DEWS n'est pas de montrer aux entreprises comment minimiser la facture d'impôt et passer (légalement) le mieux possible à travers les mailles du filet fiscal. Or, il ressort des entretiens que l'objectif du DEWS est de réaliser le plus grand nombre possible de projets, même s'il faut pour cela accorder une aide financière maximale et renoncer à prélever tout impôt. Les auteurs ont demandé à la direction du DEWS une copie du contrat passé avec l'ancien directeur adjoint (qui travaille sur mandat depuis cette année) pour s'assurer qu'il comprenait une clause interdisant de fournir des conseils d'optimisation fiscale aux entreprises arrivées grâce au DEWS et déjà implantées. Cette pratique est beaucoup plus marquée à Neuchâtel que dans les autres cantons. Certes, c'est l'organe cantonal de promotion économique qui prépare les lettres fiscales, mais l'action du DEWS et celle des organes cantonaux sont fortement imbriquées.

¹⁵ Estimer la valeur d'un emploi pour le canton est une question délicate, rarement posée explicitement. Cela revient à se demander ce que le canton (la population ou les élus) serait disposé à payer - en termes d'aide financière ou de dispense fiscale - pour la création d'un emploi durable sur le territoire cantonal (la durée moyenne est un peu inférieure à dix ans). Cette valeur devrait logiquement dépendre de la qualité de l'emploi et de la région où il est créé, peut-être encore de la probabilité que cet emploi soit occupé par un résident (plutôt que par un frontalier). On pourrait imaginer un exercice d'économie expérimentale consistant à demander au chef du département s'il préférerait voir s'installer une entreprise avec 50 emplois dans une région périphérique (Broye, haut du canton de Neuchâtel ou Haut-Valais, par exemple) ou la même entreprise avec 100 emplois dans le centre (agglomération lausannoise ou littoral neuchâtelois). En faisant varier le nombre d'emplois dans la région périphérique jusqu'au point d'indifférence, on pourrait mesurer la valeur d'un emploi dans la périphérie en équivalent-emploi au centre. Un canton pourrait ainsi considérer qu'il lui est indifférent de créer un emploi en périphérie ou 0,5 emploi au centre. C'est ce type d'approche que les économistes utilisent pour attribuer une valeur aux biens qui n'ont pas de prix sur le marché (tel l'intérêt public attaché à la création d'un emploi).

5. Le fonctionnement du DEWS

5.1 Principes de fonctionnement

Une organisation de promotion et de marketing réunissant plusieurs cantons doit respecter quelques principes de gestion et de gouvernance pour atteindre une bonne performance. Ces règles doivent permettre à l'institution de remplir sa mission et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés, d'utiliser les voies et moyens les plus efficaces et les moins coûteux, d'investir chaque franc avec l'idée d'apporter le maximum de valeur aux partenaires (« *value for money* »). Voici quelques principes de base pour la gestion et la gouvernance d'une structure de ce type :

- ◆ Il convient d'utiliser le plus adéquatement les différents outils de promotion et d'acquisition, de manière à obtenir le meilleur résultat au coût le plus bas.
- ◆ A cet effet, une réflexion sur les différentes stratégies possibles doit être menée.
- ◆ Il convient d'organiser un système d'information et des outils de gestion permettant de mesurer le coût et les résultats des différentes actions.
- ◆ Les cantons attendent de la structure commune une contribution à leur développement économique. Dans cette perspective, la qualité des projets importe davantage que leur nombre.
- ◆ La répartition des projets entre les cantons est l'aspect le plus délicat. Il faut mettre en place un dispositif simple et transparent afin que chaque partenaire retire des bénéfices équitables de la politique d'acquisition.
- ◆ Il doit y avoir identité entre les objectifs des cantons et ceux de la structure commune de marketing et d'acquisition. C'est pourquoi il importe que les cantons communiquent clairement ce qu'ils attendent de cette structure et mettent en place des moyens de contrôle adéquats.

5.2 Répartition des tâches

5.2.1 Tâches et décisions du conseil d'administration

Selon la convention, le conseil d'administration a pour tâche de veiller au respect de l'accord inter-cantonal. Il exerce la haute direction de l'entité commune, approuve la stratégie et nomme la direction et les cadres. Il prend connaissance des résultats et s'assure qu'ils sont conformes aux objectifs cantonaux.

Depuis la création du DEWS le 1^{er} février 2002, le conseil d'administration s'est réuni une première fois le 15 décembre 2003, soit vingt-deux mois après la constitution du DEWS, et une seconde fois le 4 novembre 2004. Les séances sont convoquées par le directeur du DEWS et la présidence est assurée de manière tournante par un conseiller d'Etat.

Lors de ces deux rencontres, les membres ont approuvé les comptes 2002 et 2003 et le budget 2004. Certains membres du conseil ont fait un certain nombre d'observations pour exprimer leurs préoccupations à propos de la gestion du DEWS. Ils ont souhaité obtenir des comptes détaillés, de façon à distinguer clairement la part des salaires de celle des frais de représentation. D'une manière plus générale, les membres du conseil estiment qu'une réflexion devrait être menée sur la forme juridique du DEWS, sur l'organisation et la composition du conseil d'administration et sur les principes de bonne gouvernance. Ces préoccupations sont d'autant plus fondées que le DEWS accueille de nouveaux partenaires. L'arrivée d'un nouveau canton partenaire, effet d'une décision éminemment stratégique, n'a pas été discutée au préalable en conseil d'administration; les membres en ont simplement été informés. Le conseil rappelle que chaque canton devrait formuler ses objectifs afin que ceux-ci puissent être approuvés d'un commun accord. Pour l'ensemble du DEWS, le conseil s'est déclaré satisfait des résultats du réseau d'acquisition. Toutefois, le canton du

Valais a fait part de son insatisfaction quant aux résultats et au mode de répartition des projets, en raison du nombre insuffisant de visites.

S'il n'y a pas eu de séance constitutive du DEWS, deux rencontres ad hoc ont eu lieu. Elles ont réuni les conseillers d'Etat, accompagnés des chefs de service du développement économique des cantons de Vaud et Neuchâtel (le 10 février 2003) ainsi que du Valais le 18 juin 2004. La discussion a porté sur des points particuliers comme l'arrivée du canton du Valais, le manque de transparence des comptes du DEWS et le fait que la direction du DEWS n'a pas fait valider sa stratégie d'acquisition par les conseillers d'Etat. Ceux-ci ont aussi relevé que les emplois annoncés par les entreprises sont en baisse continue.

5.2.2 Tâches de la direction et des représentants du DEWS

Direction

La convention prévoit que le conseil d'administration établisse un cahier des tâches à l'intention de la direction. Or, un tel document n'a jamais été rédigé. Le conseil a donc donné implicitement à la direction la liberté de s'organiser. Les tâches principales de la direction sont la gestion du réseau d'acquisition¹⁶ à l'étranger, l'administration générale du DEWS et la promotion de la place économique des régions partenaires.

GESTION ADMINISTRATIVE

La direction du DEWS a la responsabilité d'établir les documents administratifs et financiers, en particulier les comptes et le budget. Les tâches administratives incluent également la gestion des collaborateurs du DEWS (directeur adjoint, informaticien et secrétariat). La mise en place d'un système d'information permettant de suivre l'évolution des projets, leur répartition entre les cantons et de mesurer le degré de réalisation des objectifs fait partie des tâches administratives normales d'une entreprise. Il s'avère que la direction n'a élaboré aucun système de gestion de l'information. Les seules données disponibles sur les projets sont les feuilles de *reporting* individuel des représentants)¹⁷.

La rémunération des représentants est basée sur le principe d'honoraires fixes¹⁸. Dès que les documents sur les contacts établis par le représentant sont remis à la direction du DEWS, les honoraires et les frais sont payés. Ils sont calculés d'après le potentiel du marché de chacun des représentants. Si les résultats escomptés ne sont pas atteints, le contrat est modifié ou dénoncé.

GESTION DU RÉSEAU

La qualité des représentants et la bonne gestion du réseau sont des conditions essentielles au succès de l'organisation. La tâche principale du DEWS consiste à constituer¹⁹, animer et suivre le réseau. La direction prépare les contrats²⁰ et informe les représentants des objectifs du DEWS et de ses partenaires, notamment en ce qui concerne les secteurs cibles et les régions dans lesquelles un effort particulier doit être fourni. Le directeur a un contact téléphonique hebdomadaire avec les représentants. Il donne régulièrement des directives sur la répartition souhaitable des projets entre

¹⁶ Le réseau du DEWS est né de la mise en commun des réseaux du DEV et du DEN, soit cinq représentations pour le DEV et trois pour le DEN.

¹⁷ Le DEWS est en train de mettre en place de nouveaux instruments de gestion pour assurer un suivi et un contrôle de l'acquisition. A ce propos, la direction dit manquer de personnel pour effectuer cette tâche.

¹⁸ La direction estime qu'une rémunération liée aux résultats n'est pas souhaitable, car il faut attendre plusieurs mois pour qu'un projet se concrétise. Le salaire au succès n'a pas fait ses preuves dans le passé.

¹⁹ De l'avis de la direction, il est difficile de trouver de bons représentants ayant toutes les qualités requises (vendeur, entrepreneur, facilité de contact, diplomatie).

²⁰ Certains représentants ne travaillent pas exclusivement pour le DEWS. Leur contrat contient une interdiction d'exercer des activités qui feraient concurrence au mandat DEWS. S'ils sont approchés par une autre région, les représentants doivent demander une autorisation à la direction. Un seul représentant se trouve dans cette situation; il effectue également un mandat de prospection pour Hong-Kong, avec l'accord préalable du DEWS.

les cantons, en fonction des résultats obtenus. Il appartient à chacun des représentants de contribuer au bon équilibre des projets.

La direction du DEWS examine le rapport mensuel que remet chaque représentant. Ce document, qui sert de moyen de contrôle, contient trois types d'informations :

- ◆ Les nouveaux contacts;
- ◆ Le suivi, la documentation envoyée et le nombre de visites dans les entreprises;
- ◆ Les données consolidées depuis le début de l'année. Le rapport de décembre permet de connaître l'activité déployée et les résultats obtenus sur toute l'année.

En ce qui concerne l'évaluation des projets - risque, intérêt pour les cantons - la position de la direction est qu'elle incombe aux représentants. Il n'y a donc pas d'évaluation qui se fait à l'échelle du DEWS. La plupart des projets arrivent d'ailleurs directement dans les cantons sans passer par le DEWS²¹.

COORDINATION AVEC LES ORGANES CANTONAUX DE PROMOTION EXOGÈNE

Les tâches de coordination avec le DEV, le DEN et le DEVS portent essentiellement sur les projets. Le directeur du DEWS a des contacts très réguliers avec le DEV et le DEN, en raison de sa triple fonction de direction. Une séance mensuelle²² réunit les responsables des organes de promotion exogène. C'est à cette occasion que la coordination se fait avec le Valais. Le directeur du DEWS est responsable de la gestion des ressources humaines fournies par le DEV, le DEN et le DEVS. Il prend donc des contacts réguliers avec les chefs de projets à propos de la représentation du DEWS à l'étranger.

COMMUNICATION ET RELATIONS PUBLIQUES

La promotion de la place économique des cantons partenaires (*location marketing*) fait partie des tâches de la direction. Les moyens utilisés sont les documents électroniques et imprimés (plaquettes, notamment) destinés aux représentants et aux sociétés intéressées. Le site Web, dont la réalisation est confiée à une personne externe, correspond dans les grandes lignes à la plaquette. La gestion du réseau Intranet est effectuée par un collaborateur du DEN (20% de son temps).

Les tâches de relations publiques et de promotion du DEWS occupent une part importante de l'activité de la direction. Celle-ci effectue chaque année plusieurs voyages à l'étranger chez les représentants, donne des conférences, participe à des expositions, foires ou débats et contacte les médias pour présenter les activités du DEWS, les résultats et les nouveaux projets.

Représentants à l'étranger

L'activité principale des représentants est de contacter des entreprises dans le but qu'elles s'implantent dans l'une des régions DEWS. Chaque représentant a ses propres pratiques pour y parvenir. Le déroulement type des opérations de démarchage suit l'ordre chronologique suivant :

1. Recherche de sociétés intéressées

- Achat de bases de données, recherche des entreprises par type d'activité en fonction des objectifs à atteindre²³;
- Envoi de courriels, télémarketing, appels pour obtenir un rendez-vous, en principe avec le CEO ou le CFO de la société.

²¹ Les conseils fiscaux ont été réalisés entre autres par le directeur adjoint du DEWS, spécialiste dans ce domaine. Depuis 2005, il n'est plus salarié du DEWS, mais a reçu un mandat externe pour les trois cantons partenaires.

²² Depuis 2005, les chefs de projets ne participent plus aux séances mensuelles, limitées aux directeurs et sous-directeurs des organes cantonaux de promotion exogène.

²³ A titre d'exemple, la liste du représentant aux Etats-Unis contient 20 000 entreprises.

2. En cas d'intérêt d'une société

- Demande de documents à la société intéressée;
- Premier filtrage par le représentant : secteur visé, rentabilité de la société, taille;
- Parfois, aide à l'élaboration d'un plan d'affaires.

3. Contact avec la direction du DEWS

- Envoi du dossier du *lead*²⁴ au DEV, au DEN ou au DEVS, selon le choix de l'entreprise;
- Envoi du reporting mensuel à la direction du DEWS;
- Suivi des leads en collaboration avec le chef de projets.

Le temps écoulé entre les premiers contacts et la visite en Suisse peut être très long, entre un et deux ans. Dans des cas particuliers, la direction du DEWS se rend sur place pour régler certaines questions en suspens soulevées par les représentants et pour répondre aux demandes des entreprises.

Une fois l'an, tous les représentants suivent en Suisse une semaine de formation organisée par le DEWS. Ils visitent notamment les régions des trois cantons partenaires et font part des démarches menées auprès des entreprises qu'ils ont contactées.

5.2.3 Tâches des organes cantonaux de promotion exogène (DEV, DEN, DEVS)

La fonction principale des chefs de projets des organes cantonaux de promotion exogène est de prendre le relais des représentants lorsque les entreprises ont décidé de visiter une ou plusieurs régions DEWS. Ils doivent alors organiser la visite, tenter de convaincre l'entreprise de s'installer et suivre le dossier jusqu'à une éventuelle implantation. A titre accessoire, les chefs de projets assistent le DEWS dans ses tâches de promotion, comme le prévoit la convention.

Les tâches qu'ils accomplissent pour le DEWS incluent des déplacements occasionnels à l'étranger. Ils y rencontrent les représentants et les entreprises intéressées. Lors de conférences ou de participations à des séminaires, ils présentent le DEWS - et non leur canton - avec les différents « arguments de vente » de chaque région (fiscalité, aides directes, environnement social, qualité de vie...). Les pays visités correspondent à la répartition du marché²⁵ entre les chefs de projets. En règle générale, le découpage se fait par groupe de pays (Europe, Asie, Amérique du Nord). A partir du moment où le chef de projets se trouve à l'étranger, il utilise sa « carte de visite » du DEWS.

Sur le plan régional, le chef de projets assure l'accompagnement et le suivi des projets de son marché. Parfois, il est appelé à faire visiter les régions des autres cantons partenaires. Son rôle dans l'organisation des visites pour les entreprises étrangères est déterminant. Il cherche à connaître les goûts personnels des chefs d'entreprise - dans le but de favoriser l'implantation de la société -, convoque les services de l'Etat qui devront intervenir dans l'implantation du projet (service de développement économique, service des contributions...), un notaire, voire un banquier. La qualité de la visite joue un rôle non négligeable dans la pesée des intérêts de l'entreprise.

Une fois que l'entreprise a décidé de s'implanter dans une des régions DEWS, le chef de projets accomplit des tâches qui sont propres à l'organe cantonal de promotion exogène (suivi du projet, attribution de mandats externes...). Il n'a plus aucun lien avec le DEWS.

5.2.4 Tâches des services de développement économique en relation avec le DEWS

Les services de développement économique (SELT, PREN et DEVS) ont pour tâche de représenter l'Etat lors de contacts avec les entreprises. Ils analysent les projets, proposent et décident les éventuelles aides directes (instruments propres à chaque canton) en coordination avec les organes de promotion exogène. Ils constituent le dossier dans le cas de projets Bonny. Leur rôle effectif

²⁴ Lead : entreprise qui manifeste de l'intérêt pour une implantation.

²⁵ Il arrive qu'un chef de projets s'occupe d'un dossier qui ne fait pas partie de son marché de référence.

commence à partir du moment où l'entreprise vient faire une visite, dans la mesure où le projet revêt une certaine importance.

5.3 Observations : les tâches

A) LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration, autorité supérieure du DEWS, n'a pas respecté un certain nombre de règles édictées dans la convention. Il n'a pas siégé deux fois par année, établi le cahier des tâches du directeur, défini son salaire, nommé les cadres ni adopté les budgets 2002 et 2003. Il devait aussi désigner l'organe de contrôle chargé de faire un audit sur les comptes. En effet, en trois ans de fonctionnement, le conseil ne s'est réuni qu'à deux reprises, soit la première fois vingt-deux mois après la création du DEWS. Il est par ailleurs étonnant qu'il n'y ait pas eu de séance constitutive pour préciser le cadre de la gestion opérationnelle. C'est le conseiller d'Etat qui préside le conseil, et non la direction du DEWS, qui devrait convoquer les membres et fixer l'ordre du jour.

Les questions stratégiques importantes ne sont pas discutées au sein du conseil d'administration. Les séances se résument à la présentation des activités du DEWS par le directeur, qui occupe l'essentiel du temps disponible. Lorsqu'ils posent des questions délicates, les membres n'obtiennent pas de réponse. Sur ce point, il est à noter que les membres ne connaissent pas le salaire du directeur, alors que c'est à eux qu'il appartient de le fixer. Le manque de transparence sur l'utilisation des ressources fait problème dans la mesure où il s'agit de fonds publics. Par ailleurs, le DEWS a de bonnes raisons de penser qu'il est soumis à la TVA et a pour cela constitué une provision. La démarche que l'on devrait attendre d'un organisme public est de se renseigner auprès de l'administration fédérale des contributions et non de chercher à « passer entre les gouttes ».

La faible implication du conseil d'administration dans la surveillance du DEWS laisse à la direction une marge de manœuvre presque totale. Il existe un risque que la direction poursuive des objectifs propres qui ne correspondent pas à ceux des cantons.

Enfin, il faut relever que les cantons se sont inquiétés des difficultés que posent la répartition déséquilibrée des projets, la surestimation des emplois potentiels annoncés, le manque de transparence des comptes et le manque de cohérence du réseau d'acquisition en regard des objectifs cantonaux.

B) LA DIRECTION DU DEWS

La direction du DEWS bénéficie d'une très grande liberté dans le choix de la stratégie d'acquisition et dans sa mise en œuvre. Le contrat de travail du directeur a été signé le 28 août 2002 par le président du DEV et le président du DEN. Le cahier des tâches prévu à l'article 1 du contrat de travail n'a été établi qu'en octobre 2003. De plus, aucune trace du contrat de travail et de son contenu - en particulier la délicate question des conseils d'administration - n'a été trouvée dans les procès-verbaux du conseil d'administration. La raison qui a amené les présidents du DEV et du DEN à autoriser le directeur à siéger dans six conseils d'administration est le fait que le salaire perçu au titre de directeur du DEWS était inférieur au revenu que le titulaire touchait dans son activité professionnelle précédente. Si le salaire que le DEWS pouvait offrir était trop bas, l'était-il de 10%, 20%, 30% ou 50% ? Le contrat devrait pour le moins contenir une règle précisant la part maximale de son temps que le directeur peut consacrer à des activités étrangères à sa tâche principale. Sachant que le salaire perçu au titre de directeur du DEWS est du même ordre de grandeur que celui d'un conseiller d'Etat et que le DEWS est une toute petite entité (1,7 poste et une vingtaine de contrats), il est étonnant que cette décision n'ait pas été soumise au conseil d'administration. Notons enfin, pour souligner le manque de transparence, que les chefs des départements de l'économie ne savent pas si le directeur est salarié uniquement par le DEWS ou s'il touche aussi un salaire du DEV ou du DEN, même si la convention prévoit un poste occupé à 100% par la direction du DEWS.

La stratégie n'est pas débattue dans le cadre du conseil d'administration comme elle devrait l'être. Les choix de la direction sont par contre discutés lors de rencontres bilatérales avec les chefs des

départements de l'économie des cantons partenaires. Le problème est que la fréquence des rencontres varie beaucoup d'un canton à l'autre. Les échanges entre la direction du DEWS et le chef du Département de l'économie du Valais sont rares. Il apparaît une fois de plus que la triple direction - le directeur du DEWS est en même temps directeur du DEV et du DEN mais non du DEVS - pose problème. L'enchevêtrement des institutions fait que l'on ne sait pas quand la direction du DEWS travaille pour la superstructure et quand elle travaille pour l'un des cantons.

Certes, deux des trois cantons (Vaud et le Valais) communiquent leurs objectifs à la direction du DEWS conformément à ce que prévoit la convention. Ces objectifs sont définis en termes de sociétés, d'emplois, de domaines technologiques et de régions d'implantation. La direction du DEWS les considère irréalistes et n'y attache que peu d'importance. A sa décharge, il faut dire que les attentes du canton de Vaud sont effectivement très précises. Si on les considère comme des contraintes rigides, ces objectifs ont en effet peu de chances d'être atteints. L'intention politique n'était cependant pas de fixer un cadre rigide à l'action du DEWS mais de donner une indication de ce qui est attendu. Peut-être cela aurait-il dû être mieux précisé.

Quoi qu'il en soit des objectifs assignés au DEWS, il ressort clairement qu'en pratique, la philosophie de la promotion exogène est de dire que tous les projets sont intéressants. S'ils sont petits, ils peuvent un jour devenir grands; s'ils créent peu d'emplois, ils occasionnent néanmoins quelques dépenses dans l'économie locale. Le problème est que les retombées pour les cantons sont parfois très faibles voire nulles et que ces sociétés ont souvent une durée de vie très courte. Elles sont par conséquent source de coûts additionnels pour les différents services de l'Etat (service des contributions, registre du commerce, office des faillites et des poursuites...) et en cas de faillite, elles laissent des pertes sèches à leurs créanciers.

Sur la base de nos entretiens avec la direction du DEWS et avec les chefs de projets du DEV et du DEN, il apparaît que certaines personnes ne sont pas convaincues de l'attractivité du Valais pour des activités industrielles. Nous avons aussi le sentiment qu'elles connaissent mal le tissu économique valaisan et les compétences technologiques de ses entreprises.

Le réseau de représentants du DEWS est certainement, si on le compare à celui des autres régions qui mènent une politique d'acquisition à l'étranger, le plus dense et le plus universel de tous. Le DEWS dispose d'un savoir-faire appréciable dans la gestion d'un tel réseau, cela est indiscutable. D'ailleurs, les résultats comparatifs publiés par le Seco montrent que les résultats obtenus - en termes d'emplois créés - sont en moyenne un peu meilleurs que ceux des autres régions. Les moyens à la disposition du DEWS sont toutefois aussi supérieurs.

Les représentants savent que leur production est régulièrement évaluée et que leur budget sera réduit ou leur contrat dénoncé s'ils n'atteignent pas une performance suffisante. Ils savent aussi que les critères servant à les évaluer sont le nombre de contacts établis et le nombre de visites, d'où la pression d'obtenir régulièrement des résultats. Or, on sait que le mode d'évaluation influence le comportement d'un agent. Dans ce cas-ci, le mode d'évaluation incite à produire de la « quantité » plutôt que de la « qualité ». Si le représentant consacre de longs mois d'efforts à tenter de réaliser un grand projet et que les négociations échouent, il risque de perdre son contrat. L'hypothèse d'un biais semble confirmée par le fait que le nombre d'emplois par projet est anormalement bas si on compare cet indicateur à ce qui est observé dans d'autres régions menant une politique de développement exogène.

Le DEWS ne dispose pas d'outils de gestion pour le suivi des projets, l'analyse de la performance et l'évaluation des résultats. Les seules données consolidées sont le nombre de nouvelles implantations et le nombre d'emplois correspondant. Il n'existe ni états consolidés des projets (contacts qualifiés, prospects et *leads*) avant et après les visites (contenu du « pipeline »), ni autres outils de gestion permettant d'estimer le retour sur investissement des différentes actions. A ce propos, il faut remarquer que le DEWS accorde peu d'importance à la construction d'une base de données qui permettrait d'assurer le suivi des entreprises. De telles informations donneraient aussi des indications sur le nombre d'entreprises implantées depuis la création du DEWS, ce qui contribuerait sans conteste à améliorer la transparence de celui-ci. Il faut relever par ailleurs que le DEWS n'a encore jamais produit de rapport d'activité, ce qui est surprenant pour une institution disposant d'un budget annuel de 5 millions de francs.

En ce qui concerne les instruments d'acquisition, la stratégie est fondée essentiellement sur un modèle d'affaires : la constitution d'un réseau de représentants chargés d'établir des contacts et de convaincre de grandes entreprises - plus de 10 millions de dollars US de chiffre d'affaires - de s'installer dans l'un ou l'autre des cantons partenaires. Contrairement à la région zurichoise, le DEWS utilise peu les institutions mises en place par la Confédération, telles que SwissNex, pour entrer en contact avec les entreprises. Les contacts établis par l'intermédiaire des multiplicateurs ne coûtent rien; l'on peut se demander si cette source est suffisamment exploitée. Enfin, il serait peut-être opportun de s'intéresser aussi, à l'image de l'Irlande, à la recherche dans le monde des meilleurs projets en démarrage dans les domaines technologiques que l'on souhaite promouvoir. A notre connaissance, cette question n'a jamais été évoquée.

Le DEWS, mais aussi les organes cantonaux de promotion exogène, sont à l'interface entre les entreprises et l'Etat, dont les objectifs ne concordent pas toujours. Les entreprises cherchent à obtenir un maximum d'avantages sous forme d'exonérations fiscales ou d'aides financières (selon les cantons) tout en évitant de prendre des risques par un engagement à long terme. L'Etat souhaite voir s'implanter sur son territoire des entreprises à forte valeur ajoutée, créant des emplois qualifiés, mais voudrait éviter d'accorder des aides financières ou des exonérations fiscales trop importantes ou du moins accorder des aides qui soient proportionnées à l'intérêt du projet. Il va sans dire que le DEWS devrait toujours finalement défendre l'intérêt public. Dans le canton de Vaud, le préavis que doivent donner l'autorité fiscale, le service de développement économique et la commune garantit la prise en compte de l'intérêt public. Nous n'avons pas le sentiment que ce risque de conflit d'intérêts se pose de manière aiguë en Valais. A Neuchâtel, par contre, il y a un problème dans la mesure où, dans les négociations sur les exonérations fiscales, le poids de la promotion exogène est tel que les autres agents de l'Etat concernés - les contributions et le service de développement économique - n'ont pas d'autre choix que de prendre acte des demandes de la promotion exogène. Nous avons le sentiment que parfois, les acteurs de la promotion exogène ne savent plus très bien s'ils défendent l'intérêt des entreprises ou celui de l'Etat.

Les organes de promotion exogène expliquent aux entreprises les avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier en venant s'installer sur le territoire du DEWS, ce qui constitue une tâche normale de ces services. Le fait que des conseils d'optimisation fiscale seraient donnés aux entreprises après l'inscription au registre du commerce est ressorti des discussions que nous avons eues avec de très nombreux acteurs. Nous n'avons pas pu vérifier cette information, mais il est évident qu'il y aurait là un conflit d'intérêts.

La direction du DEWS consacre beaucoup de temps à des activités de relations publiques - participation à diverses manifestations en Suisse, conférences publiques, pour ne citer que les principales dont les retombées pour le développement économique sont faibles - et à la communication de ses résultats lors de conférences de presse. A ce propos, on signalera que les entreprises ne tiennent pas nécessairement à ce que leur décision de s'implanter en Suisse fasse l'objet d'une communication à la presse. On peut penser que les entreprises venues de France ou d'Allemagne sont même plus réticentes que les autres, vu l'ampleur qu'a pris le débat sur les délocalisations.

Même si le DEV, le DEN et le DEVS ne sont pas soumis à l'évaluation, nous tenons malgré tout à relever que les directeurs nous ont réservé un accueil très chaleureux et ont fourni des informations très précieuses. Nous avons vu tous les responsables et plusieurs chefs de projets. Nous tenons à relever les très grandes qualités et compétences de toutes les personnes que nous avons rencontrées. Ces personnes représentent, par leur savoir-faire, le capital le plus précieux du DEWS (au sens de région de développement). Au DEVS, nous avons eu un entretien franc et ouvert avec le directeur. Déçu par les résultats du DEWS en Valais, il consacre d'importants efforts à attirer directement des entreprises au moyen des mandats confiés à des représentants en France et en Italie.

C) LE RÉSEAU DE REPRÉSENTANTS

Le réseau de représentants est la pierre angulaire de toute la stratégie du DEWS. C'est principalement par ce réseau que doivent arriver les projets et que doit se faire la promotion de la place économique des cantons partenaires à l'étranger. Il s'agit d'une structure propre constituée pour les besoins du DEWS. Les représentants ne s'appuient pas uniquement sur leur réseau

personnel, ils font également un travail d'approche systématique. Ils participent à une rencontre annuelle d'une semaine en Suisse, ce qui leur donne l'occasion de se connaître et, pour certains, de se familiariser avec le pays. Nous avons pu constater qu'il règne une bonne entente entre les différents agents. Il ressort des entretiens avec des personnes en contact avec le réseau que certains représentants connaissent mal la Suisse, ce qui pose problème dans la mesure où ils sont supposés informer les investisseurs potentiels. Les informations à communiquer ne doivent pas se limiter aux avantages fiscaux et à la place centrale de la Suisse en Europe. On ne peut pas « vendre » une région si l'on ne connaît pas ses habitants, sa culture et la qualité de vie qu'elle offre à sa population.

Les représentants ont des contrats à court terme susceptibles d'être résiliés dans le mois qui suit. Cela est une force et une faiblesse en même temps. Une force car on peut se défaire rapidement d'une représentation dont les résultats laissent à désirer, mais une faiblesse si le principe est trop souvent utilisé. L'absence de lien durable peut avoir pour conséquence un moindre engagement des agents. La direction du DEWS doit en principe consulter les cantons avant de mettre fin au contrat d'un représentant. Or un contrat a été dénoncé avec un représentant en Europe du Nord alors que des projets étaient encore en négociation avec l'un des cantons partenaires.

De plus, il est impossible de savoir si un agent situé à plusieurs milliers de kilomètres s'investit pleinement dans son mandat. Une relation de confiance est nécessaire. Ce rapport de confiance est-il compatible avec un contrat qui peut être cassé d'un mois à l'autre ? Enfin, l'outil de contrôle du travail des représentants est de nature à influencer leur comportement en les incitant à apporter un maximum de projets plutôt qu'à se concentrer sur des projets de haute qualité.

Depuis la création du DEWS, des changements au niveau de la composition du réseau ont eu lieu dans les régions où la promotion vaudoise ou neuchâteloise était présente avant la constitution du DEWS. Un des inconvénients d'un renouvellement trop rapide des agents est qu'ils ne connaissent pas suffisamment les régions DEWS pour pouvoir inciter l'entreprise à laisser ouvert le choix du lieu d'implantation.

L'examen des projets amenés par les représentants pousse à s'interroger non seulement sur l'outil de contrôle de la performance, mais aussi sur la pertinence de la rémunération fixe. Une rémunération binôme - montant fixe et montant variable « au résultat » récompensant les projets de qualité - devrait permettre d'avoir moins de projets « boîte aux lettres » et plus de projets de qualité. Cette composante variable de la rémunération devrait inciter les représentants à consacrer le temps nécessaire à un projet même si sa concrétisation risque de prendre plusieurs années. Elle aurait aussi le mérite de récompenser le représentant pour l'implantation de grands projets.

La comparaison des montants alloués aux représentants est parfois étonnante. On se demande pourquoi l'agent en Israël - tout petit pays et une seule personne, qui répartit par ailleurs son temps entre le DEWS et Hong-Kong, parmi d'autres activités - dispose d'un budget égal à la moitié de celui de tous les représentants en Allemagne. Tout aussi surprenant, le budget de l'agent du DEWS en Turquie équivaut à la moitié du budget de la France et à près de deux tiers du budget de l'Allemagne. Compte tenu des objectifs annoncés par les cantons et du modèle d'affaires, l'effort consenti pour prospecter le marché indien est assez curieux. L'Inde pourrait être un marché intéressant s'il s'agissait d'attirer des activités en démarrage en vue de les accueillir dans les pépinières d'entreprises à proximité de l'Ecole polytechnique fédérale à Lausanne, à Neode à La Chaux-de-Fonds ou au Techno-Pôle à Sierre. Ce n'est cependant pas un type d'activités recherché par le DEWS. D'une manière générale, il est difficile de percevoir quelle stratégie se cache derrière le choix des représentations à travers le monde, la répartition du budget, la tendance à saupoudrer plutôt qu'à concentrer les efforts.

Le contrat avec les représentants contient une clause visant à éviter qu'ils ne s'engagent dans des activités concurrentes. Or, comme cela a été mentionné plus haut, certains représentants exercent des activités incompatibles avec le mandat que leur a confié le DEWS sans que la direction en soit informée.

D) LES CHEFS DE PROJETS

Nos différents entretiens montrent que les chefs de projets sont des personnes motivées et compétentes. Certains possèdent des qualités de vendeurs exceptionnelles et un sens de l'accueil remarquable. Avec ses chefs de projets provenant d'horizons différents, le DEWS dispose d'une large palette de spécialisations (assurances, droit, informatique, contrôle de gestion, ressources humaines...) qui lui permet de créer des synergies et des complémentarités entre les organes de promotion exogène, bien que ceux-ci soient souvent en concurrence.

Un point à améliorer est l'information donnée aux représentants sur les résultats des négociations avec les entreprises (feed-back). Plusieurs représentants ont dit manquer d'information sur l'évolution de certains dossiers.

5.4 Les projets

5.4.1 Prospection

SOURCE DES PROJETS

Il est important d'examiner la source des projets pour déterminer si ceux-ci résultent ou non des démarches du DEWS. Le premier contact qui débouche sur une implantation peut provenir de trois sources :

- ◆ Représentants étrangers du DEWS;
- ◆ Réseau suisse;
- ◆ Multiplicateurs;
- ◆ Contacts directs.

La première source est faite des représentants du DEWS. Cependant, un nombre toujours plus important de projets arrivent par l'intermédiaire du Réseau suisse mis en place par la Confédération (notamment Location:Switzerland) et des multiplicateurs en Suisse et à l'étranger (avocats d'affaires, grandes entreprises de conseils et de révision, chambres de commerce...). Quant aux contacts directs, ils sont établis lors de visites à l'étranger des chefs de projets ou de la direction du DEWS et lors de la consultation du site Web.

Une partie des acquisitions n'est pas attribuable au réseau des représentants ni au DEWS²⁶. Malheureusement, nous n'avons reçu aucune information qui permettrait de préciser si les projets résultent de l'action du DEWS comme tel ou des organes cantonaux de promotion exogène. La seule information disponible est que près de 80% des projets proviennent des représentants et 20% des multiplicateurs pour le canton de Neuchâtel et 40% et 60% pour le canton de Vaud (2004). La part des demandes spontanées est encore faible, mais a tendance à augmenter.

Les représentants recourent à deux pratiques différentes pour entrer en contact avec les entreprises. Certains mettent un accent particulier sur les contacts personnels, d'autres sur l'envoi régulier de documents, etc. Pour eux, la difficulté est d'entrer en relation avec le CEO d'une grande entreprise. Aux Etats-Unis, par exemple, l'expérience du représentant responsable est vaste et l'implantation dans les régions DEWS d'entreprises de renom comme Medtronic, Baxter, Honeywell, Johnson & Johnson... facilite la première prise de contact. Pour les représentants des autres pays, la démarche est plus difficile.

Les multiplicateurs sont souvent contactés par une entreprise intéressée à venir s'installer en Suisse. Ce sont en général les sièges de Zurich ou de Genève²⁷ qui nouent les premières relations. En raison des contacts étroits du directeur adjoint du DEWS, il arrive que les dossiers des entreprises qui souhaitent s'implanter en Suisse romande, plus particulièrement à Lausanne, lui soient remis.

²⁶ Le Valais n'a communiqué que les entreprises qui se sont implantées avec l'aide du DEWS.

²⁷ Il y a quatre grands bureaux par lesquels sont amenés les projets en Suisse; 90% le sont par les sociétés fiduciaires et 10% par les études d'avocats d'affaires.

Le conseiller fiscal du DEWS mentionne que ces sociétés de conseils n'aiment pas avoir leurs clients trop éloignés, de peur de perdre tout contact avec lui.

ARGUMENTS DE VENTE

Tous les représentants utilisent pratiquement les mêmes arguments pour vendre les régions DEWS. Les entretiens que nous avons eus avec eux lors de notre rencontre de mai 2005 ont montré que la Suisse est connue, en particulier Zoug, Zurich et Genève, ainsi que Neuchâtel en raison du travail de longue haleine effectué par la promotion économique. De plus, les entreprises étrangères sont sensibles aux avantages de localisation suivants :

- ◆ Situation au centre de l'Europe;
- ◆ Fiscalité attractive;
- ◆ Cadre social souple;
- ◆ Main-d'œuvre qualifiée;
- ◆ Bon contact avec les administrations publiques;
- ◆ Qualité de l'accueil des organes de promotion exogène.

5.4.2 Prise en charge par le DEWS

NAISSANCE D'UN PROJET

Le contact, pour autant qu'il soit établi par un représentant, devient un *lead* quand l'entreprise manifeste de l'intérêt à venir s'implanter en Suisse. Le représentant contacte l'entreprise, lui présente la région DEWS et ses avantages. Il prend connaissance de la structure de l'entreprise, de son processus de vente et lui demande d'établir un plan d'affaires si le projet est important. Il examine les besoins de la société et définit la suite des opérations : avis éventuel d'un conseiller fiscal, rédaction d'un plan d'affaires affiné, contacts avec le DEWS, organisation de la visite en Suisse.

Pendant la phase de négociation, qui va du premier contact jusqu'à la visite, l'entreprise fait part d'un certain nombre de critères qui déterminent l'endroit où elle souhaite s'implanter. Sur la base de ces desiderata, le représentant s'adresse au chef de projets dont le canton correspond le mieux aux besoins. Si les critères répondent aux caractéristiques de plusieurs cantons, il contacte tous les chefs de projets responsables du marché de provenance de l'entreprise. En général, on remarque que la plupart des projets sont annoncés directement aux chefs de projets du DEV, du DEN et du DEVS sans passer par la superstructure²⁸. Pour les grands projets, c'est la direction du DEWS qui assure le suivi.

VISITE DANS LES CANTONS PARTENAIRES

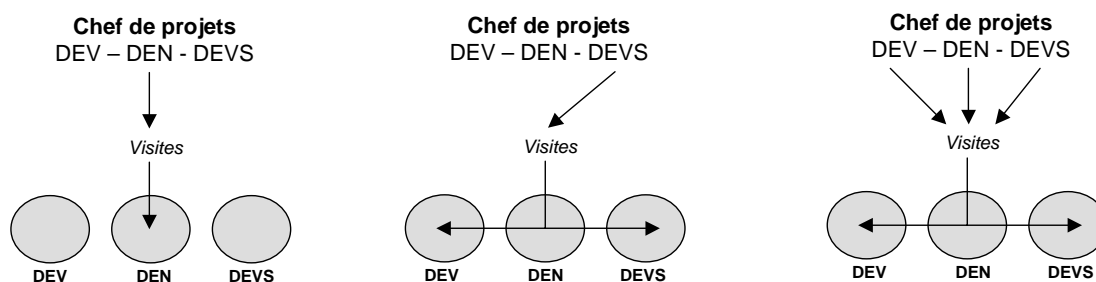
La visite des régions DEWS par les entreprises étrangères représente le moment-clé pour plusieurs raisons. Non seulement elle a une influence sur les chances de succès du projet, mais elle dicte le choix du lieu d'implantation, tant en ce qui concerne le canton DEWS que la région à l'intérieur de celui-ci. La visite est en fait le déclencheur du processus d'implantation. Les chefs de projets cherchent à connaître les goûts personnels des chefs d'entreprise afin de les attirer dans leur canton. A ce stade, les cantons se comportent davantage comme des concurrents que comme des partenaires.

Une fois que l'entreprise s'est décidée à visiter les régions DEWS, un ou plusieurs chefs de projets sont informés de l'arrivée de ses dirigeants. Selon les critères de l'entreprise étrangère, une ou plusieurs régions seront visitées. Pour certains projets, il y a plusieurs visites. Il arrive régulièrement qu'un chef de projets d'un autre canton partenaire dirige la visite, parce qu'il connaît bien l'entreprise ou le secteur économique dans lequel elle est active²⁹.

²⁸ Les entretiens ont mis en évidence l'existence d'affinités entre les représentants et certains chefs de projets. C'est à ceux-ci d'avoir la sensibilité voulue pour évaluer l'intérêt commun et déterminer si tel projet n'aurait pas plus de chances de réussite dans un autre canton.

²⁹ A ce propos, il est ressorti que les chefs de projets qui effectuent une visite dans un autre canton ne connaissent pas forcément bien la région.

Figure 3 : Degré d'implication des partenaires lors d'une visite



Après la visite, le chef de projets informe le représentant concerné, qui reprend le dossier en charge. Ce dernier détermine si l'entreprise manifeste un grand intérêt ou un intérêt moindre pour une implantation en Suisse (p. ex. *hot project...*). Les personnes contactées estiment l'activité à environ deux ou trois visites par semaine et par canton, soit environ une quarantaine de visites par mois.

SUIVI DU PROJET

Une fois la décision d'implantation prise et le lieu choisi, le suivi des projets est du ressort des cantons partenaires³⁰. La répartition des tâches liées à l'implantation entre l'organe de promotion exogène et le service de développement économique est propre à chaque canton. Il en est de même pour l'attribution des aides financières, des statuts fiscaux et des exonérations fiscales³¹. La mise en œuvre est un travail d'équipe entre les chefs de projets, les différents services de l'Etat et le SELT, le PREN ou le DEVS. La direction du DEWS juge important que l'entreprise ait toujours le même interlocuteur. De plus, les chefs de projets doivent garder le contact avec leurs clients, car il arrive que les entreprises implantées soient intéressées à créer de nouveaux projets. Si le contact est rompu, il est fort probable qu'elles investissent dans une autre région voire un autre pays.

5.4.3 Répartition des projets au sein du réseau

Les propos ci-après, qui reflètent l'opinion de la direction du DEWS, montrent la logique qui sous-tend la répartition des projets.

Pour les entreprises, toutes les régions ne présentent pas la même attractivité; il est plus difficile de réaliser des implantations dans les régions périphériques que dans les agglomérations. Le DEWS relève que dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, la longue tradition de promotion exogène facilite la venue de nouvelles entreprises. Au Valais, par contre, « un travail de fond doit être fait ». Les entreprises ont des critères d'implantation très précis, tels que la proximité d'un aéroport, la présence d'un centre de recherche, d'institutions de formation ou d'une école internationale, ou la langue... Suivant le projet, la fiscalité et les aides financières peuvent jouer un rôle déterminant dans le choix du lieu d'implantation - cela est vrai pour les projets industriels. Le fait que Vaud pratique le *claw-back* (remboursement de l'aide ou des exonérations fiscales) et pas Neuchâtel peut également amener les projets industriels à s'implanter à Neuchâtel. Finalement, c'est le chef d'entreprise qui détermine la localisation. Par exemple, pour un quartier général, la proximité d'un aéroport est une condition impérative. Pour toutes ces raisons, la direction du DEWS considère que la répartition des projets se fait naturellement. Le représentant met donc l'entreprise en contact avec le ou les chefs de projets qui ont été choisis pour la visite. Plus les

³⁰ Les informations sur les projets sont mises sur Intranet et discutées mensuellement avec les responsables du DEV, du DEN et du DEVS. Toutefois, chaque canton possède sa propre base de données et ne peut pas consulter les informations des autres membres du réseau.

³¹ Nos contacts avec les chefs de service ont mis en évidence que l'implication des services de l'Etat et des chefs de département (de l'économie et des finances) dépend de l'importance des projets. Pour un projet d'envergure, les conseillers d'Etat prennent part à un moment de la visite; pour les petits projets, les services de l'Etat n'interviennent pas dans la mise en œuvre. Dans le canton de Vaud, par exemple, on compte un ou deux projets très importants par année (avec la participation des conseillers d'Etat) et cinq à dix projets nécessitant la participation des services du canton, en particulier l'administration cantonale des impôts.

critères de localisation de l'entreprise sont précis, plus il est difficile de la motiver à visiter une autre région.

C'est pourquoi il n'est pas utile de mettre en place un dispositif de répartition équitable des projets entre les cantons partenaires. Les cantons sont informés des projets en cours par Intranet et lors des séances mensuelles. Ils peuvent demander à leurs partenaires d'être associés à une visite, pour autant que l'entreprise le souhaite. La marge de manœuvre du DEWS pour influencer la localisation est plus grande si la société vient d'un autre continent que s'il s'agit d'un projet européen. En effet, les chefs d'entreprise européens connaissent en général bien la Suisse et ont une idée précise de l'endroit où ils souhaitent installer leur société.

Si la direction du DEWS constate un décalage important en cours d'année entre les objectifs des cantons et les implantations réalisées, elle tire la sonnette d'alarme et envoie aux représentants un message d'urgence (« *from the cockpit* ») pour qu'ils dirigent leur action vers les régions où il y a un déficit d'implantations.

5.4.4 Evaluation des projets

Les représentants reçoivent des directives du DEWS pour cibler les entreprises à contacter puis opérer un premier tri parmi les *leads*. Dans le système DEWS, les représentants jouent un rôle central. Les entreprises qui seront contactées doivent répondre aux critères suivants : travailler dans un secteur cible défini par les cantons partenaires, dépasser 10 millions de dollars US de chiffre d'affaires, mener des activités internationales, occuper plus de 50 collaborateurs et être solides. Dès qu'une entreprise fait part d'un éventuel intérêt, le représentant prend connaissance de son projet et l'examine pour juger de sa qualité. Ayant passé ce double filtrage, le projet est jugé de bonne qualité et peut être transmis à un chef de projets avec les indications nécessaires sur l'entreprise et éventuellement un plan d'affaires, s'il revêt une certaine importance. Le chef de projets pourra ainsi se faire une première idée de la valeur et de la qualité du projet.

La superstructure ne procède pas à une évaluation du projet, elle accorde sa totale confiance au représentant. La philosophie du DEWS concernant l'acquisition de projets est de dire que « tout projet est bon à prendre; le problème le plus difficile est de gagner le projet ». Pour la direction, « il n'y a pas de projets refusés, mais des projets perdus ». Une fois les projets dans les mains des chefs de projets du DEV, du DEN ou du DEVS, chaque organe de promotion économique exogène suit sa propre pratique d'évaluation. Le canton de Vaud a établi des procédures formelles pour l'octroi d'aides financières et d'exonérations fiscales. Pour les aides financières - décisions prises exclusivement par le Département de l'économie - les projets sont évalués uniquement à l'interne, soit par le SELT, qui coordonne aussi la demande d'aide, soit, suivant le projet, avec l'appui du Service des finances. Concernant les exonérations fiscales, trois préavis sont nécessaires : de la commune de domicile de la société, de l'administration cantonale des impôts et du SELT. S'il y a une opposition manifeste de l'une des trois parties, il appartient en dernier ressort au Conseil d'Etat de trancher. Dans l'évaluation du projet, le SELT examine en dernier lieu, sur la base des critères définis dans la procédure formelle³², si le projet présente un réel intérêt pour l'économie du canton et s'il n'entre pas en concurrence avec des activités du tissu économique local. Ainsi, le DEV ne procède à aucune évaluation de projets et n'est pas habilité à signer une lettre d'intention (lettre fiscale et d'aides financières). Dans le canton du Valais, le DEVS a la responsabilité de procéder à l'évaluation des projets. Il confie des mandats à différents experts de la Haute Ecole valaisanne (HEVS), de CimArk SA (société active dans les besoins des entreprises innovantes)... L'évaluation porte sur la faisabilité du projet, ses risques, son intérêt pour l'économie cantonale et la concurrence qu'il pourrait créer avec les entreprises locales. Le canton de Neuchâtel ne prévoit pas de procédure systématique d'analyse et d'évaluation des projets. Il n'existe pas de directives écrites sur la manière dont les projets doivent être évalués et sur le partage des responsabilités entre le DEN et le PREN. Lorsqu'il s'agit d'accorder une aide financière, le PREN examine les projets sur la base des plans d'affaires et des éventuels rapports d'évaluation rédigés par les mandataires du DEN³³. Il établit ensuite un

³² Critères d'évaluation : création d'emplois, investissements de l'entreprise, retombées économiques (commandes aux entreprises locales), retombées touristiques (plus particulièrement sur les nuitées), collaboration avec les hautes écoles et importance des salaires versés.

³³ Lorsqu'une banque s'engage pour un projet, les responsables de la promotion économique se fient à l'analyse qu'elle a faite.

justificatif détaillé et transmet la demande d'aide au conseiller d'Etat ou au Seco lorsqu'il s'agit d'une demande dans le cadre de l'arrêté Bonny. Pour les exonérations fiscales, on nous rapporte que les décisions sont souvent prises dans l'urgence, de façon à répondre dans les meilleurs délais aux demandes des entreprises lors de leur visite. Les lettres fiscales préparées par le DEN mais cosignées par le DEN, le PREN et le Service des contributions, ne sont pas accompagnées d'un justificatif. L'évaluation porte uniquement sur la faisabilité du projet et les risques qu'il comporte. Aucune analyse n'est conduite sur l'intérêt du projet pour l'économie neuchâteloise et sur la concurrence qu'il pourrait créer à des entreprises locales.

5.5 Observations : les projets

APPRÉCIATION DES RÉSULTATS

Pour remplir sa mission, le DEWS a constitué un réseau mondial de 23 représentants (état 2005). Il a permis l'installation dans les cantons partenaires de nombreuses sociétés et la réalisation de quelques grands projets.

La réalisation d'un projet suppose une première prise de contact - par l'intermédiaire du DEWS ou par une autre voie - puis un important travail de conviction et d'accompagnement de la part des organes cantonaux de promotion exogène que sont le DEV (Développement économique du canton de Vaud), le DEN (Développement économique du canton de Neuchâtel) et le DEVS (Direction du développement économique du canton du Valais). C'est dans ces quatre organes que se trouvent le savoir-faire et le capital humain de la politique de promotion exogène. Les succès enregistrés n'auraient pas pu être obtenus sans les compétences et l'engagement de tous leurs responsables et chefs de projets.

Le bilan de l'action du DEWS est différencié selon les cantons. Pour le canton de Vaud, si le nombre d'emplois est conforme aux objectifs, les emplois n'ont toutefois pas été créés dans les secteurs et les régions que le canton souhaitait voir se développer. A noter aussi que par rapport à la situation antérieure, on n'a pas observé d'augmentation du nombre d'emplois créés annuellement.

Les acquisitions de Neuchâtel comprennent trois grands projets et plusieurs implantations de taille moyenne fort intéressantes, mais aussi beaucoup de sociétés sans réelle activité économique, sans doute attirées par les avantages fiscaux. Le point négatif est le prix que le canton a dû payer sous forme d'aides financières ou d'exonérations fiscales. Pour presque toutes les sociétés qui ont obtenu une exonération, celle-ci a été complète.

On pourrait percevoir le Valais un peu comme le laissé-pour-compte. Les grands projets ne lui ont même pas été présentés, sans que l'on puisse savoir précisément pourquoi. Il est cependant trop tôt pour tirer un bilan, ce canton ayant rejoint le DEWS en avril 2003.

Aujourd'hui, le DEWS est une place économique connue dans le monde. On peut sans hésitation affirmer que l'effort marketing consenti porte ses fruits grâce à la participation des responsables à de nombreux séminaires, conférences et salons à l'étranger.

SOURCES DES PROJETS

Le réseau d'agents que le DEWS a mis en place à l'étranger constitue l'axe central de sa politique d'acquisition. C'est aussi et de loin le poste le plus lourd du budget (70% des dépenses soit 3,5 millions). Par conséquent, on s'attend à ce que la plupart des nouveaux projets arrivent par son intermédiaire. Or, la réalité est différente. Ainsi en 2004, sur 83 projets ayant abouti à une implantation dans le canton de Vaud, seuls 35 sont arrivés par les représentants³⁴ du réseau. Les autres projets qui se sont concrétisés sont issus du Réseau suisse mis en place par la Confédération (24), de relations avec les multiplicateurs (6), de contacts directs (11) et de la consultation du site WEB (5). Ces quelques chiffres devraient conduire à s'interroger sur l'efficacité-coût des ressources consacrées au réseau et sur la taille idéale de ce dernier, ce d'autant plus que les performances des représentants - en termes de projets réalisés et surtout d'emplois - sont très inégales selon les

³⁴ Ces données ne sont pas disponibles pour le canton de Neuchâtel. Pour le Valais, les données ne sont pas significatives.

régions. Ils indiquent que la stratégie devrait s'appuyer davantage sur les réseaux existants qu'il n'est pas nécessaire de financer.

RÉPARTITION DES PROJETS

La répartition des projets entre les partenaires est l'aspect du fonctionnement du DEWS qui soulève le plus de questions, tant pour les principes que pour la pratique. Toutes les personnes consultées et qui ont accepté de s'exprimer ont relevé le manque de transparence concernant l'arrivée de nouveaux projets et leur cheminement. Plusieurs cas ayant engendré de sérieux mécontentements nous ont été signalés. Ainsi, le Valais n'a pas été informé d'un grand projet qui s'est concrétisé dans le canton de Vaud, alors qu'il concernait une entreprise dont le plus grand client suisse se trouve en terre valaisanne. Le manque d'attrait du canton pour les employés ne peut pas être considéré comme un argument valable, puisque les cadres des entreprises cherchent des habitations jusqu'à Sierre. Autre exemple, un important projet concernant les technologies médicales est arrivé dans le canton de Neuchâtel sans qu'en soit informé le canton de Vaud, lequel possède pourtant un centre de compétences dans ce domaine. Le directeur du DEV ne pouvait l'ignorer. Pourquoi n'a-t-il pas signalé ce projet à ses collaborateurs et à la cheffe du département vaudois de l'économie ?

La qualité des contacts entre les chefs de projets et les représentants pourrait influencer la localisation. Si cela est vrai, la procédure actuelle n'est pas satisfaisante et il y a lieu d'en adopter une autre, plus transparente et plus équitable. A ce propos, le DEVS estime qu'il faut convaincre « représentant par représentant » si l'on souhaite obtenir des résultats. Il en veut pour preuve que depuis qu'il entretient des contacts réguliers avec plusieurs agents (en particulier le représentant en Allemagne), la démarche DEWS commence à porter ses fruits en Haut-Valais. Autre illustration : le DEVS a obtenu davantage de résultats en France avec son propre représentant (7 sociétés en 3,5 mois) qu'avec celui du DEWS.

L'opinion du directeur du DEWS - d'après qui celui-ci n'a aucune influence sur le lieu d'implantation des projets, ce choix étant le fait des chefs d'entreprise - n'est pas convaincante. Selon tous les contacts pris avec d'autres régions menant une politique d'acquisition à l'étranger, près de la moitié des investisseurs connaissent déjà le lieu d'implantation, mais la proportion n'atteint pas neuf sur dix, comme l'avance le DEWS. Comment peut-on affirmer en même temps d'une part que les entreprises savent exactement où elles souhaitent s'implanter et d'autre part qu'il faut leur accorder d'importants avantages financiers ou fiscaux si l'on ne veut pas qu'elles s'installent ailleurs : en Irlande, en Autriche ou à Singapour, voire dans d'autres cantons suisses ? Il y a là une étonnante contradiction.

Que les cantons partenaires soient parfois insatisfaits du choix de localisation de telle ou telle entreprise n'était pas inattendu. C'est un constat que font également les autres régions disposant d'une structure commune d'acquisition à l'étranger, et ce même lorsqu'une procédure de répartition des projets a été mise en place. Il importe toutefois d'éviter de favoriser l'apparition d'un sentiment de frustration par des pratiques inadéquates voire par l'absence de règles de comportement ou de procédure formelle permettant aux organes de promotion exogène d'entrer en contact avec les investisseurs potentiels et de faire valoir les avantages qu'ils ont à offrir. Il est étonnant que la direction du DEWS n'ait pas mené dès le départ une réflexion sur un mode de répartition des projets.

EVALUATION DES PROJETS

Le DEWS accorde une très grande confiance au premier filtrage réalisé par ses représentants et n'évalue donc pas les projets que ceux-ci transmettent aux organes de promotion exogène. Cela paraît logique puisque que pour la direction, « tout projet est bon à prendre et présente un intérêt pour l'économie des cantons »³⁵. Cette vision de la promotion exogène écarte toute notion de risque associé aux projets. Même si un projet ne bénéficie ni d'aides financières ni d'exonération fiscale, il existe pourtant le risque de voir s'implanter une société dont les activités nuiraient à l'image du canton. C'est au niveau de chaque canton que les projets sont donc évalués, mais seulement s'ils font l'objet d'une demande d'aide financière ou d'exonération fiscale.

³⁵ Il est très rare que le DEWS refuse des projets.

Comme on l'a vu ci-dessus, les pratiques diffèrent d'un canton à l'autre. Le canton de Vaud a mis en place au sein de ses services une procédure formelle différente pour les aides financières et pour les exonérations. Les critères servant à l'évaluation sont pertinents et la collaboration entre les différents services de l'Etat est bonne. Le système institué semble très bien fonctionner, avec toutefois quelques tensions avec le DEV sur des questions de partage des tâches. Dans le canton du Valais, la situation est plus simple, le DEVS étant un service de l'Etat. L'évaluation des projets semble se faire de manière rigoureuse et systématique. Enfin, le canton de Neuchâtel a opté pour une évaluation des projets au cas par cas, laissant ainsi aux responsables une grande marge d'appréciation. Aucun critère n'est défini pour juger de l'apport du projet; aucun partage des tâches clair n'est établi entre le DEN et le PREN. Le DEN étant une institution privée, il ne peut engager l'Etat et ses collaborateurs ne devraient pas signer les lettres fiscales. Compte tenu de l'organisation formelle, la responsabilité de l'évaluation des projets incombe au PREN. Dans les faits, le DEN contribue aussi à l'évaluation en confiant des mandats d'experts. A Neuchâtel, l'analyse des projets est conduite de façon pragmatique.

5.6 Observations : le risque de conflits d'intérêts

Le DEWS - mais aussi le DEV, le DEN et le DEVS - assurent l'interface entre l'Etat et les entreprises à la recherche d'un lieu pour y développer de nouvelles activités. Le but des cantons est d'attirer des entreprises à forte valeur ajoutée qui créeront de nombreux emplois dans les régions périphériques et de bénéficier d'un retour fiscal. Les entreprises souhaitent s'implanter dans les zones les plus attractives, être exonérées d'impôt ou bénéficier d'un statut fiscal avantageux, prendre le moins de risques possible et éviter de s'engager à long terme par des investissements coûteux. Il y a entre les entreprises et l'Etat à la fois une convergence et un possible conflit d'intérêts. Il va sans dire que la promotion économique devrait toujours donner la priorité à l'intérêt public. La tâche des organes de promotion exogène n'est pas de montrer aux entreprises étrangères comment minimiser la facture fiscale et passer (légalement) au travers des mailles du filet grâce à une interprétation extensive des statuts fiscaux. Les conseils fournis dans le domaine fiscal par la promotion économique devraient pour le moins s'arrêter une fois les entreprises installées. Dans le canton de Vaud, l'autonomie de décision est préservée et il n'y a apparemment pas de problème. La situation est différente à Neuchâtel, où les entreprises reçoivent du DEWS des conseils et un soutien qui leur permettent de bénéficier d'allègements fiscaux après qu'elles se sont implantées. Lorsque nous avons demandé à consulter le contrat passé avec l'ancien directeur adjoint du DEWS - qui travaille depuis cette année sur mandat pour le DEWS - afin de nous assurer qu'il contenait une clause lui interdisant de traiter avec les entreprises amenées par le DEWS une fois celles-ci installées dans l'un des cantons, nous avons reçu un refus catégorique de la part de la direction du DEWS.

Alors que les cantons sont d'abord intéressés par la qualité des projets, le DEWS s'efforce de maximiser le nombre de projets réalisés. Pour y arriver, dans ses présentations aux investisseurs à l'étranger, le DEWS insiste beaucoup sur les avantages fiscaux et laisse entendre que les entreprises peuvent obtenir d'importantes exonérations, sans indiquer que les rabais fiscaux sont liés aux avantages économiques que l'implantation représente pour la région. Ceux qui assistent aux présentations doivent en ressortir avec l'impression qu'ils pourront bénéficier de divers avantages - aides à l'emploi, à la recherche et au développement, à l'investissement et à la formation de la main-d'œuvre - mais sans avoir été informés que ces aides sont soumises à des conditions assez strictes. Ces promesses risquent de placer dans une position inconfortable ceux qui devront négocier avec les candidats à l'implantation.

Le contrat passé avec les représentants contient une clause de non-concurrence. Ils ne sont donc pas autorisés à exercer une activité susceptible d'entrer en conflit avec le mandat du DEWS. Les collaborateurs ont un devoir de loyauté et de fidélité à leur employeur. L'idée générale de l'article 329d al. 3 du Code des obligations est que le travailleur doit tout son temps à son employeur et ne peut exercer d'autres tâches qu'avec l'accord de celui-ci ou, à défaut, uniquement dans la mesure où cela ne lui porte pas préjudice. Il existe aussi un risque financier ou d'image si l'employé exerce une activité dans une entreprise qui fait faillite. Le représentant en Israël est le seul à avoir reçu l'autorisation d'exercer un second mandat du même type (pour Hong-Kong). Or, nous tenons d'une source sûre qu'un représentant, lors de la visite organisée en mai 2005, a proposé à une entreprise de l'un des trois cantons partenaires de délocaliser sa production à l'étranger. Un autre des agents mandatés par le DEWS fait aussi de la prospection pour un canton de Suisse orientale.

Le directeur du DEWS exerce diverses activités professionnelles accessoires. Son contrat de travail - signé par les présidents du DEV et du DEN - l'autorise à siéger dans six conseils d'administration dont la liste constitue une annexe au contrat. Il faut relever que le contenu du contrat n'a pas été communiqué au conseil d'administration. La raison évoquée pour expliquer l'autorisation accordée au directeur d'exercer des activités accessoires est que le salaire du directeur du DEWS ne lui permettait pas de conserver son revenu antérieur. Parmi les conseils où le directeur est autorisé à siéger, certains concernent des sociétés venues grâce au DEWS. Depuis 2005, le directeur est administrateur unique d'une société immobilière qui n'a pas été rajoutée dans l'annexe du contrat.

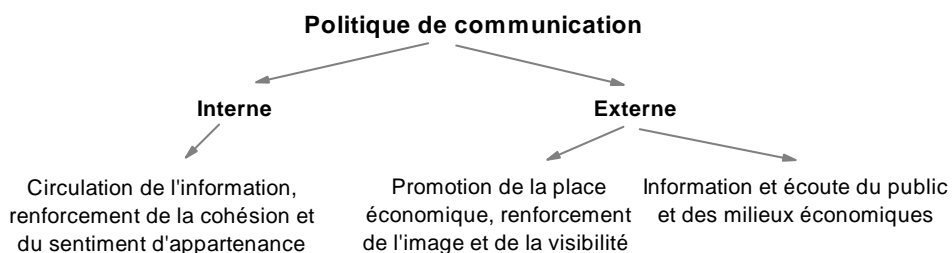
La nomination du directeur relevant du conseil d'administration selon les termes de la convention, la fixation du salaire et l'élaboration de son cahier des tâches sont des décisions qui appartiennent à ce même conseil. Or, aucune trace d'une discussion relative à ces points n'a été trouvée dans les procès-verbaux des conseils d'administration. A tout le moins, le conseil aurait dû être informé du contenu du contrat puisqu'un comité de rémunération n'a pas été constitué. Les auteurs du rapport jugent inopportune, déjà pour une question de principe, l'autorisation donnée au directeur de siéger au sein de conseils d'administration de sociétés venues dans l'un des cantons partenaires par l'intermédiaire du DEWS. Dans aucune des autres régions contactées, cette pratique est autorisée. Il y a un risque important de conflit d'intérêts. Le directeur est en effet amené à donner un avis sur les sociétés et l'intérêt qu'elles présentent pour les régions, avis qui est un élément dans la décision d'accorder des aides financières ou des exonérations fiscales. En matière d'exonération fiscale, les pratiques diffèrent selon les cantons; il lui arrive de discuter directement avec l'autorité fiscale de l'étendue des exonérations fiscales. D'une manière plus générale, pour des raisons de transparence et d'efficacité, il serait préférable que le directeur consacre tout son temps et son énergie au DEWS. Le retard pris dans la mise en place d'outils de gestion, de circulation de l'information et de suivi des projets confirme ce point de vue.

6. La politique de communication

6.1 Contexte et principes

La politique de communication recouvre deux champs distincts : la communication interne et la communication externe. La *communication interne* est un outil de gestion essentiel au bon fonctionnement de l'organisation. En l'occurrence, le DEWS n'étant pas une organisation hiérarchique, l'efficacité dans l'échange d'informations entre ses partenaires revêt une importance capitale. Les organismes cantonaux de promotion exogène - DEV, DEN et DEVS - étant des entités autonomes et dans une certaine mesure concurrentes, la qualité de la collaboration repose sur la bonne volonté de chacun. Le but de la communication interne est de faire circuler les informations mais aussi de renforcer la cohésion et le sentiment d'appartenance à l'institution commune. La *communication externe* poursuit deux buts distincts. Elle vise d'abord à faire connaître la place économique des cantons partenaires à l'étranger en mettant en valeur leurs atouts, tout en contribuant à renforcer l'image et la visibilité de la marque « DEWS » dans le monde. Elle sert ensuite à informer les groupes d'acteurs concernés - le public, les élus, les médias, les entreprises locales et les centres de recherche et de formation - des actions de promotion à l'étranger et des résultats obtenus, des succès mais aussi des échecs. Il est par ailleurs important que la communication avec le public et l'économie locale ne soit pas unilatérale; le DEWS doit aussi savoir écouter. Renseigner le public et les acteurs économiques de manière complète et honnête, être à l'écoute de leurs attentes sont des tâches importantes pour un organisme qui a reçu une mission de l'Etat.

Figure 4 : Objectifs de la politique de communication interne et externe



Le DEWS est une petite organisation qui doit fonctionner de manière souple et non bureaucratique. Il ne serait donc pas judicieux de mettre en place une lourde structure de communication et des méthodes très formalisées. Dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de communication, il convient cependant de respecter quelques principes de base, qui concernent surtout la communication externe :

- ◆ Le partage des responsabilités en matière de politique de communication interne et externe doit être clairement défini. C'est au conseil d'administration qu'il appartient d'arrêter la stratégie et les principes de communication et d'approuver le plan de communication interne et externe.
- ◆ Les résultats attendus de la politique de communication doivent être explicités. Une procédure de contrôle des résultats doit être mise en place.
- ◆ Une partie importante de l'information au public relève de la compétence des cantons plutôt que du DEWS. C'est alors au conseiller d'Etat qu'il incombe de fixer ou d'approuver la stratégie et d'arrêter les principes de communication. Il est en effet logique que ce soit le ou la chef(fe) de département qui décide de l'opportunité d'informer le public. Les conférences de presse improvisées doivent rester l'exception.

- ◆ L'information donnée au public doit être utile et pertinente. Organiser une conférence de presse pour annoncer l'implantation d'une entreprise sans grand impact sur l'économie cantonale n'est pas une action pertinente. Le temps des directeurs ou sous-directeurs, quand ce n'est pas celui des conseillers d'Etat, peut être consacré à de meilleures fins.
- ◆ L'information doit être formulée dans un langage clair.
- ◆ L'information doit être honnête. Il faut éviter de multiplier les promesses plus ou moins sérieuses de création d'emplois. L'intérêt des projets pour l'économie cantonale et la collectivité doit être présenté avec objectivité. Conformément au code proposé par le Seco, seuls les projets arrivés grâce à un effort de la promotion économique doivent être comptés dans les résultats de la promotion exogène. La population doit être informée aussi bien sur les échecs que sur les succès. La mesure adoptée par le canton de Genève, qui consiste à faire valider les résultats par l'office de statistique cantonal avant que ceux-ci soient diffusés, va dans le sens d'une plus grande honnêteté dans l'information.
- ◆ L'image de marque du DEWS communiquée en Suisse et à l'étranger doit être claire et cohérente.

6.2 Communication interne

Les acteurs concernés par la communication interne sont le conseil d'administration, les conseillers d'Etat chefs du département de l'économie, la direction du DEWS, les organes cantonaux de promotion exogène, les représentants du DEWS et les services cantonaux de développement économique.

Le DEWS a le devoir d'informer le conseil d'administration de l'utilisation des ressources (comptes, budget et rapport de révision), de la mise en œuvre du programme et de ses résultats. La convention précise que la stratégie d'acquisition doit être débattue en conseil d'administration. Il appartient donc à la direction de fournir aux membres du conseil tous les éléments nécessaires pour juger de la pertinence de la stratégie qu'elle lui propose et au besoin y apporter les changements nécessaires.

Le conseil d'administration s'est réuni à deux reprises entre 2002 et 2004. Les informations transmises par la direction du DEWS lors des séances se limitent pour l'essentiel à la présentation du budget et des comptes et à un commentaire sur les projets en cours et sur les implantations réalisées. Les chefs du département de l'économie des trois cantons sont également informés en dehors des réunions du conseil. Comme nous l'avons déjà signalé au point 3.2.4, le directeur du DEWS rencontre fréquemment les chefs du département de l'économie des cantons de Neuchâtel et de Vaud (respectivement toutes les semaines et tous les deux mois) et plus rarement (deux ou trois fois par année) le conseiller d'Etat responsable du dossier pour le canton du Valais. Il n'existe pas de compte rendu écrit ou de notes internes de ces discussions. On ne sait pas si le directeur du DEWS rencontre les chefs des départements vaudois et neuchâtelois de l'économie en tant que directeur du DEWS ou que directeur du DEV ou du DEN.

La communication entre les organes cantonaux de promotion économique est importante pour le bon fonctionnement de l'institution. En effet, la plupart des projets passent directement des représentants du DEWS aux chefs de projets des organes cantonaux. Les cantons n'ont pas toujours connaissance des projets d'implantation chez leurs partenaires. Or, le désir d'être informé est légitime si les contacts émanent du réseau de représentants. Deux outils ont été mis en place pour faciliter les échanges d'informations :

- ◆ Un réseau Intranet;
- ◆ Des réunions mensuelles des directeurs et sous-directeurs du DEV, du DEN et du DEVS.

Le réseau Intranet est un moyen essentiel de communication qui aide à rapprocher les unités géographiquement séparées. Un tel outil permet aux partenaires de prendre connaissance de tous les projets en cours. Toutefois, ce qui compte n'est pas tant l'existence d'un réseau interne que son contenu. Il est donc important que chaque canton introduise dans la base de données toutes les

informations susceptibles d'intéresser ses partenaires. Cela concerne en particulier les visites et les projets en cours de réalisation. En effet, une information lacunaire et un manque de transparence sont des sources de tensions entre les partenaires.

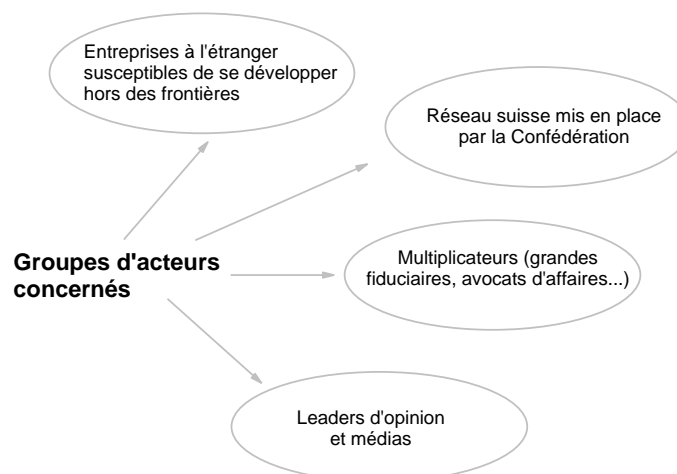
Sur le plan interne, la communication avec les représentants est aussi un point essentiel. Ceux-ci doivent connaître les raisons pour lesquelles les projets ont abouti ou échoué. Plusieurs d'entre eux ont signalé ne pas recevoir toujours en retour des informations complètes sur l'évolution de leurs projets (feed-back).

6.3 Communication externe

6.3.1 Promotion de la place économique des cantons partenaires

Il s'agit ici d'examiner l'action générale de promotion de la place économique des cantons partenaires et non l'action des représentants à l'étranger. La politique générale de promotion vise à renforcer la visibilité et l'image de la région, à promouvoir la marque DEWS et à faire connaître les atouts et spécificités de ses différentes régions. Le public cible comprend les sociétés étrangères et les multiplicateurs (grandes fiduciaires, sociétés de conseil, avocats d'affaires) ainsi que les leaders d'opinion et les médias. Par opposition au travail des représentants, les effets de cette politique sont attendus surtout à moyen terme.

Figure 5 : Groupes cibles de la politique de promotion de la place économique



Les *outils de communication* sont le site Web, une brochure (accessible sur Internet), la présence à des stands lors de manifestations à l'étranger, de même que les conférences ou la participation à des tables rondes. Alors qu'il s'agit d'une tâche centrale du DEWS (avec la gestion du réseau de représentants), l'on est surpris de constater qu'il n'existe pas de plan de communication définissant les publics cibles, les outils, l'image et le message que l'on souhaite véhiculer, les ressources et la manière dont les résultats doivent être évalués³⁶.

Le site Web du DEWS est fort bien analysé dans le rapport Evaluanda (2005). Nous partageons dans l'ensemble ses conclusions, mais il y a lieu de faire quelques remarques additionnelles. Le texte figurant sur le site Web est pratiquement identique à celui de la brochure. Or, on ne communique pas de la même manière sur Internet que sur un support papier. Les informations publiées sur les pages Web devraient être synthétiques. On ne devrait pas devoir dérouler de multiples pages avec des listes qui n'en finissent plus. Les informations détaillées devraient être livrées sous forme de petits documents téléchargeables à partir de la page elle-même. Le site Web zurichois

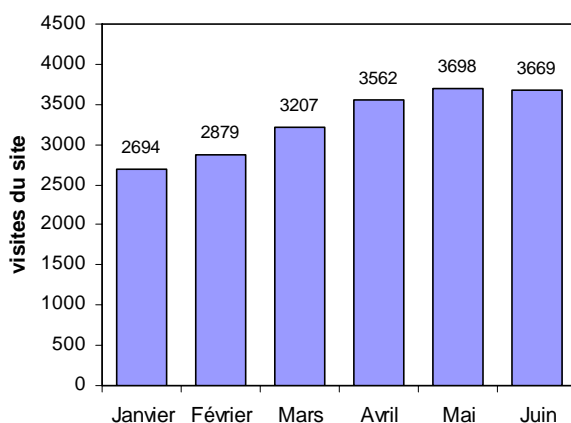
³⁶ Le rapport Evaluanda signale à ce propos qu'un document sur la politique de communication a été établi par le DEV (« Plan global de communication du DEV »). Ce document est davantage un plan d'intention que la base d'une véritable stratégie de communication.

www.greaterzuricharea.ch, par exemple, est beaucoup plus ergonomique, donc plus facile à consulter, plus aéré, comporte des photos et donne une image plus professionnelle. La qualité des documents à télécharger est également meilleure. L'on constate immédiatement qu'il a été conçu par des spécialistes.

Le rapport Evaluanda relève qu'il est difficile de savoir ce qu'est réellement le DEWS. Celui-ci est présenté comme l'organisation qui chapeaute l'ensemble de la promotion exogène des cantons partenaires, alors que sa tâche se limite à la prospection à l'étranger. Quand on consulte la page « Project leaders », le directeur du DEWS apparaît comme le directeur général de la promotion exogène de tous les cantons partenaires.

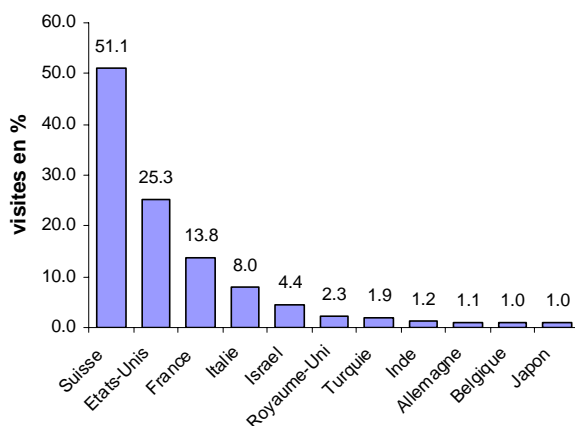
La fréquentation du site www.dews.com en 2005 est de l'ordre de 3 000 visites par mois. A titre de comparaison, le site www.geneva.ch a reçu 1 534 000 visites en 2004, soit 35 fois plus. Il faut cependant attirer l'attention du lecteur sur le fait que les deux sites ne remplissent pas des fonctions identiques. Le site genevois est plus généraliste - il concerne l'office de promotion et ses partenaires, soit la Ville de Genève, le canton de Genève, Genève place financière, Ports-Francis, Centre d'accueil pour Internationaux, Genève tourisme - et attire une clientèle plus large que celle qui s'intéresse à la promotion économique. Toutefois, le rapport d'activité signale que 80% des prospects de la promotion économique genevoise consultent le site.

Figure 6 : Fréquentation du site www.dews.com en 2005, nombre de visites par mois



Parmi les visiteurs dont la provenance a pu être identifiée, la moitié viennent de Suisse. Les visites du site en provenance des Etats-Unis sont également assez nombreuses. Il est étonnant de constater qu'un pays comme l'Allemagne, pourtant l'un des principaux marchés de la promotion exogène, totalise à peine plus de 1% des visites.

Figure 7 : Provenance des visiteurs du site www.dews.com, début 2005



La brochure et le site Web fournissent une liste assez complète des avantages d'une implantation dans la région : qualité de la main-d'œuvre, éthique du travail, appui aux nouveaux arrivants pour les formalités administratives, climat des affaires favorable, fiscalité attractive, aides financières, qualité de vie, qualité des écoles, position centrale en Europe. Le message transmis par le DEWS lors d'interventions à l'étranger auprès d'investisseurs est fort différent. Comme nous l'avons relevé dans le chapitre consacré à la stratégie (chap 4), l'accent est clairement mis sur les avantages fiscaux et sur les aides financières. Les exonérations fiscales figurent toujours à la première place dans les « arguments de vente » de la place économique DEWS. On retrouve aussi dans les comptes rendus des interventions de la direction du DEWS à l'étranger les expressions de « fiscalité imbattable pour les entreprises » (« *unbeatable business tax and personal benefits* »), de « paradis fiscal ». Le fait que les exonérations fiscales dépendent de l'intérêt que l'entreprise présente pour la région n'est pas signalé. Les aides financières sont le deuxième argument avancé pour convaincre les entreprises de s'installer dans les cantons partenaires (« *financial incentives, research and development grants* »). Le DEWS est présenté comme le guichet compétent pour fournir l'appui logistique lors de l'implantation et pour décider des aides financières et des allègements fiscaux (« *We serve as a one-stop shop to clients and provide all of our services at no charge. As tax incentives and work permits often are a major concern of new businesses arriving in the country, we concentrate on these key elements while supporting every step you take in getting your company and your family established in Western Switzerland* »). Le troisième atout mis en avant est le cadre social souple. Enfin, la bonne renommée de la Suisse, de nature à influencer positivement l'image de l'entreprise et celle des produits, de même que sa stabilité politique et sociale sont signalées. Il est surprenant de constater que la qualité de la vie et la diversité de l'offre culturelle ne servent pas d'arguments prioritaires pour convaincre les décideurs à l'étranger. De même, l'on ne trouve dans les comptes rendus d'interventions à l'étranger aucune mise en valeur du bilinguisme de l'une des régions partenaires. Dans la brochure non plus, la qualité de vie, l'offre culturelle et l'intérêt d'une implantation à la frontière linguistique ne sont guère mis en évidence.

Dans les pays où les coûts de production sont bas - Inde, par exemple - et où il est peu vraisemblable que l'on parvienne à convaincre les entreprises locales de venir s'installer en Suisse pour y produire des biens et services, le DEWS signale l'intérêt d'une implantation pour une activité de sous-traitance internationale (« *contract manufacturing* » - l'entreprise fait fabriquer par des sous-traitants à l'étranger une partie importante des composantes du produit qu'elle réalise, d'où une assez faible valeur ajoutée créée en Suisse) ou en tant que sous-traitant des activités de recherche des grandes multinationales, en particulier dans la pharmacie. Il s'agit là d'un nouveau type d'activités de sous-traitance qui se développe aujourd'hui rapidement en Inde (« *Knowledge process outsourcing KPO* ») et dont le champ d'activités ne se limite pas à la pharmacie mais touche de larges secteurs tels que les banques, les activités de consultance et les produits de grande consommation. Le 60% à 70% du travail d'une entreprise de consultance pourrait être réalisé par un sous-traitant en Inde pour une fraction du coût (Financial Times, 29 août 2005). Si les chances d'attirer des activités productives en Suisse à partir de l'Inde sont minces, le risque de délocalisation est élevé.

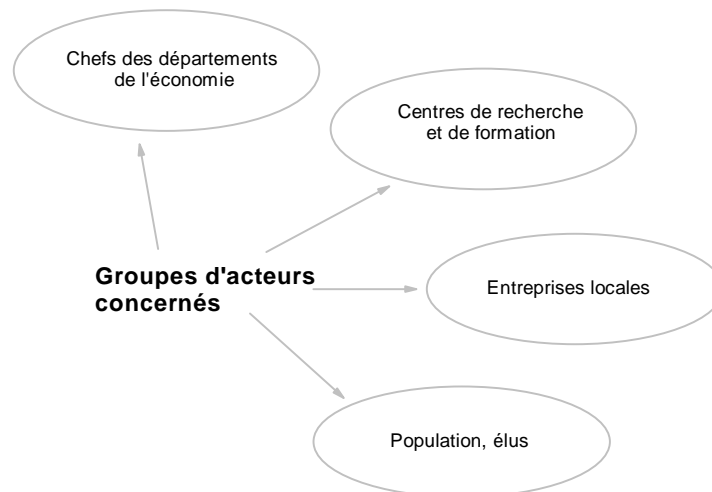
6.3.2 Information du public

Le DEWS, comme toute agence ou institution qui travaille avec des fonds de l'Etat, se doit de fournir au public des informations pertinentes, claires, objectives, complètes et honnêtes sur les actions qu'il entreprend. De plus, mener une politique de grappes industrielles (*clusters*) ne se résume pas à réaliser des implantations dans des secteurs plus ou moins bien définis. Une telle politique implique la création d'un réseau d'échanges entre les acteurs concernés, les entreprises locales et les entreprises exogènes nouvellement implantées. Dans cette perspective, il est important que les services de promotion jouent un rôle actif dans l'établissement de relations d'affaires entre les nouvelles entreprises et les entreprises locales, petites ou grandes, et les centres de recherche et de formation.

Le DEWS et plus généralement les organes de promotion exogène des cantons (DEV, DEN et dans une moindre mesure DEVS) organisent régulièrement des conférences de presse pour annoncer l'arrivée des nouveaux projets, grands et petits. Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, ces rencontres avec la presse sont organisées par le DEWS (ou le DEV ou DEN); le chef du département est simplement informé et invité à y participer. La communication porte sur la maison mère, l'activité

de l'unité implantée et le nombre d'emplois à moyen terme tel qu'il figure dans le plan d'affaires. En général, aucune information n'est donnée sur les emplois au moment de l'implantation, ni sur les liens que l'entreprise entretiendra avec l'économie locale ou sur la nature des emplois qu'elle entend créer. Ces contacts réguliers avec la presse assurent une bonne visibilité à la fois au DEWS et aux organes cantonaux de promotion exogène. Celle-ci est aussi renforcée par les nombreuses interventions de la direction du DEWS lors de diverses manifestations en Suisse. Le discours sur le DEWS - qui s'adresse à des publics très variés - est plus ou moins standardisé : présentation du modèle d'affaires et des résultats obtenus (nombre de sociétés et emplois à moyen terme).

Figure 8 : Information générale sur l'activité du DEWS



6.4 Observations : la communication

COMMUNICATION INTERNE

- ◆ Le conseil d'administration ne reçoit pas les informations qui lui permettraient de se prononcer valablement sur la stratégie et d'exercer son rôle d'organe de surveillance. Les séances du conseil sont convoquées par la direction du DEWS. La stratégie d'acquisition n'y est pas discutée alors que cela est pourtant prévu dans la convention. Les nombreux mandats personnels du directeur dans des sociétés - y compris des sociétés qui se sont installées avec l'appui de la promotion exogène - sont une source potentielle importante de conflits d'intérêts (cf. 5.6). Or, cette question n'a pas été évoquée au conseil d'administration, ce qui est assez surprenant. Il y a enfin trop de contacts bilatéraux entre la direction du DEWS et l'un ou l'autre des membres du conseil. Les membres du conseil qui ne reçoivent pas leur information directement du directeur ne sont tout simplement pas en mesure d'exercer leur rôle d'administrateur.
- ◆ D'une manière générale, il y a trop peu de transparence pour que l'institution puisse fonctionner harmonieusement. Comme nous l'avons déjà mentionné, les membres du conseil d'administration nomment le directeur mais ignorent son salaire. Ils ne savent pas si ce salaire grève le seul budget du DEWS ou également celui du DEV et du DEN. Des questions ont pourtant été posées lors des séances du conseil à propos du contenu du poste « salaires » dans les comptes. Ces questions n'ont pas reçu de réponse claire.
- ◆ La qualité des relations directes entre les chefs de projets est bonne, voire très bonne. Le fait que le directeur du DEWS est en même temps directeur du DEV et du DEN mais non du DEVS pourrait engendrer un déséquilibre d'information. Toutefois, comme il est relativement peu impliqué dans la gestion courante du DEV et du DEN, cela ne porte pas trop à conséquence. Le directeur du DEVS communique directement avec les chefs de projets des cantons de Vaud et de Neuchâtel.

- ◆ La question des règles de comportement en matière de transmission de l'information n'est pas réglée de manière claire et satisfaisante. Cela est surprenant, car il s'agit d'un point central dans une organisation qui inclut une structure de marketing commune. L'absence de méthodes standardisées de transmission de l'information entre les trois entités - DEV, DEN et DEVS - constitue un problème réel et une source de tensions. Lorsqu'un nouveau contact a été établi et que l'entreprise est prête à effectuer une visite en Suisse, le représentant informe un des chefs de projets, choisi en fonction de la région où l'entreprise souhaite s'implanter. Si celui-ci n'informe pas ses collègues, ceux-ci n'auront pas connaissance du projet avant sa concrétisation.
- ◆ Le réseau Intranet a été mis en place afin de faciliter les échanges entre des unités géographiquement et institutionnellement séparées. Chacun des cantons devrait pouvoir y suivre l'arrivée des nouveaux projets DEWS chez ses partenaires et leur évolution jusqu'à l'implantation. Chaque canton devrait avoir la possibilité de faire valoir ses atouts selon un principe de saine concurrence lorsqu'il s'agit d'un projet dont la localisation n'est pas prédéterminée, à l'image de ce qui se fait dans la grande région zurichoise. Or, il est apparu que le réseau Intranet, tel qu'il est conçu actuellement, se limite aux propres données de chacun des organes de promotion exogène.
- ◆ Il est aussi ressorti que ce problème n'a pas été discuté autour d'une table entre les partenaires. Il subsiste au sein de l'organisation une culture du secret peu compatible avec la mise en commun des moyens de promotion à l'étranger. Lorsqu'un projet se traduit par une implantation, il est important que toutes les parties qui ont contribué à sa réalisation en soient informées. Le même besoin d'information existe pour les projets qui n'aboutissent pas. Cette question du feed-back n'est pas réglée de manière satisfaisante.

COMMUNICATION EXTERNE : PROMOTION DE LA PLACE ÉCONOMIQUE

- ◆ La première observation concerne l'absence d'une stratégie et d'un véritable plan de communication, d'objectifs explicites et d'outils de contrôle de l'efficacité. Par exemple, le fait que le site Web soit assez peu consulté de l'étranger en dehors des Etats-Unis devrait interpeller la direction du DEWS et appeler une réponse.
- ◆ Il y a des améliorations à apporter au site Web du DEWS tant sur le plan de l'ergonomie, de l'organisation que du contenu. La réalisation technique devrait être confiée à des professionnels de la communication. En ce qui concerne le contenu, les pages comportent certainement trop de texte et beaucoup d'informations sans grand intérêt. En quoi la surface de la Suisse au kilomètre carré près peut-elle intéresser un industriel de l'Illinois ou de Bangalore ? Etre plus sélectif dans l'information, accompagner le texte d'illustrations rendrait le site plus attractif. Les données plus techniques peuvent être téléchargées.
- ◆ Sur le site Web et plus encore dans les interventions de la direction à l'étranger, l'accent est clairement mis sur le bas niveau de la fiscalité, les aides financières, la modération des coûts de production (en particulier les charges sociales) et la souplesse du cadre social (possibilité de licencier la main-d'œuvre au besoin). La qualité de vie est certes évoquée dans la brochure, mais un peu à la manière d'un livre de géographie, sans parvenir à susciter d'émotions. Pourquoi ne pas insister sur la qualité de vie de la Suisse, ses paysages, la diversité de sa population et la qualité de son offre culturelle ? Le message semble conçu uniquement pour convaincre le CFO (chef financier) et non pour séduire les futurs expatriés et leur famille qui seront appelés à résider dans l'une des régions DEWS. Or, le cadre de vie est un élément central dans le choix du lieu d'implantation, comme nous l'ont confirmé plusieurs responsables de la politique d'acquisition dans d'autres cantons.
- ◆ Dans le message adressé aux investisseurs par la région zurichoise (« Greater Zurich Area »), la qualité de vie et la richesse de la vie culturelle ont la première place. La possibilité d'obtenir des avantages fiscaux est mentionnée, mais cette information occupe une position en retrait. Le site du canton de Zurich donne la parole à Alexander Pereira, intendant de l'opéra de Zurich. La région bâloise (« Basel Area ») ne mentionne que discrètement la fiscalité compétitive et pas les aides financières dans les sept raisons de choisir Bâle comme lieu d'implantation; par contre, la

position centrale au cœur de l'Europe, la culture, l'architecture, les espaces verts, la qualité de la main-d'œuvre et la présence d'un pôle de biotechnologie figurent en bonne place. La petite région au nord de Lucerne (« Computer Valley ») met la qualité de la vie au premier rang des éléments de son attractivité.

- ◆ Son bilinguisme a permis au canton de Fribourg de concrétiser plusieurs grands projets. Cela peut être un facteur de choix pour les entreprises qui souhaitent exploiter à partir de la Suisse plusieurs marchés européens, dont le marché allemand. Ce critère peut faire la différence pour l'implantation de *call centers*, par exemple. Dans son message à l'attention des investisseurs étrangers, le service de promotion économique du canton de Fribourg insiste sur le bilinguisme. Pour le canton du Valais, également bilingue, le DEWS ne met pas cet atout en valeur comme il le devrait.
- ◆ Parmi tous les cas examinés, le DEWS est le seul organisme de promotion qui met à la première place de ses arguments – surtout dans les interventions à l'étranger – les exonérations fiscales et les aides financières. Dans une présentation à l'étranger, le directeur du DEWS a déclaré que la région pratique une fiscalité agressivement basse : « *Why have over 1000 companies chosen to expand into Europe via Western Switzerland in the last 15 years ? It is because the region offers aggressively low taxes.* »
- ◆ Ces avantages sont présentés de telle manière que les entreprises peuvent penser que c'est un droit ou en tout cas une pratique généralisée. Le message est formulé de telle sorte que les investisseurs peuvent penser que le DEWS est l'organe qui décide finalement des rabais fiscaux et des aides financières. Cette tactique n'est pas sans conséquence sur le type d'entreprises qui viennent s'installer dans la région : beaucoup sont de très petite taille et ne font pas un investissement stratégique pour le long terme. La taille moyenne des sociétés implantées dans la région DEWS (mesurée par le nombre d'emplois au moment de l'implantation) est nettement plus petite qu'ailleurs (Zurich et Genève, par exemple). Cette valeur est particulièrement faible à Neuchâtel (1 emploi par entreprise en moyenne) et sur Vaud (4 en moyenne). On peut se demander si l'accent mis sur les avantages fiscaux ne favorise pas l'arrivée de sociétés qui recherchent en premier lieu une fiscalité basse. A titre de comparaison, il y a 14 emplois dans les entreprises qui s'implantent dans la grande région zurichoise.
- ◆ Dans les pays où les coûts de production sont bas, la direction du DEWS propose aux entreprises de venir en Suisse pour y faire de la sous-traitance à l'étranger (« *contract manufacturing* ») ou pour devenir elles-mêmes sous-traitants pour la recherche de grandes multinationales pharmaceutiques. Dans le premier cas, il faut sérieusement s'interroger sur l'intérêt de ce type d'implantation puisque la valeur ajoutée est minime et qu'il existe un risque de faire concurrence à des entreprises produisant en Suisse; dans le second, il s'agit d'un encouragement à la délocalisation.

COMMUNICATION EXTERNE : INFORMATION DU PUBLIC

- ◆ Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, c'est le DEWS, le DEV ou le DEN qui prend l'initiative d'informer le public et qui décide de l'opportunité de signaler tel ou tel événement à la presse; le chef du département de l'économie en est simplement informé et est invité à y participer. Il paraîtrait plus logique que ce soit le ou la chef(fe) du département de l'économie qui décide de la politique de communication et de l'intérêt d'informer la presse. En Valais, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes puisque, le DEWS étant un service de l'Etat, on le voit mal organiser une information à la presse sans en avoir débattu auparavant avec le conseiller d'Etat responsable.
- ◆ L'information doit être pertinente. Actuellement, les conférences de presse sont nombreuses et représentent sans aucun doute une charge assez lourde pour les services de promotion économique. Il faut s'interroger sérieusement sur l'utilité de multiplier les informations à la presse pour des projets de peu d'importance, alors que la plupart des entreprises ne tiennent pas à être sous le feu de l'actualité. On voit par ailleurs mal l'intérêt d'occuper la scène médiatique nationale dans le cadre d'une mission qui doit se dérouler essentiellement à

l'étranger. Annoncer à la population l'arrivée d'une entreprise qui crée deux ou trois emplois n'est certainement pas une information pertinente.

Exemple : une conférence de presse, qui a eu un bon écho médiatique, a été organisée au début de l'année pour annoncer la création d'une plate-forme par une société de l'industrie textile. L'information y est présentée comme une réalisation importante de nature à contribuer au rayonnement international de la région. Or l'entreprise en question comptait moins d'un poste à plein temps au moment de l'implantation. Elle en a aujourd'hui 1,5.

- ◆ Le directeur du DEWS participe en Suisse à de nombreuses manifestations où il présente les activités du DEWS et ses résultats. Ces manifestations ont souvent un bon impact médiatique, mais ne font pas partie de la mission du DEWS, qui est de promouvoir l'espace économique des cantons partenaires à l'étranger. Le temps que la direction y consacre renforce certes l'image du DEWS dans le public et chez les élus - qui décident des ressources budgétaires allouées - mais pourrait être utilisé à meilleur escient. Cette remarque ne s'applique pas aux interventions à l'extérieur des frontières, qui contribuent à la visibilité internationale du DEWS.
- ◆ L'information doit être claire et précise. Or les chiffres communiqués sur les emplois à créer fluctuent selon les circonstances. Lors de la dernière assemblée générale du DEV (2005) à Montreux, le directeur a annoncé pour le canton de Neuchâtel la création de 2 000 emplois à moyen terme (sur la base des implantations réalisées depuis 2002), mais ce chiffre est plus élevé que celui qui ressort des documents officiels du canton. L'on a un peu l'impression que les chiffres sont « adaptés » au gré des besoins et que la direction ne se sent pas vraiment responsable de la qualité de l'information. Dans trois ou cinq ans, quand on pourra contrôler les prévisions, plus personne ne s'en souviendra. Le DEWS devrait adopter la pratique genevoise qui consiste à faire valider les résultats de la promotion - sociétés et emplois - par un service extérieur (l'office statistique vaudois pourrait s'en charger).
- ◆ L'information doit être objective et honnête. D'abord, le DEWS ne devrait pas s'attribuer le succès des implantations s'il n'en est pas la cause. Par exemple, l'entreprise Johnson & Johnson implantée au Locle, citée par le DEWS et le DEN comme l'un des fleurons de la promotion économique, s'est installée dans la région à la suite du rachat d'une société locale de technologie médicale. Le DEWS peut se réjouir de la prospérité de l'entreprise, mais il n'y est pour rien. Beaucoup de sociétés sont arrivées grâce aux efforts de la Confédération (Seco) et non du réseau de représentants DEWS. Or cette précision est systématiquement omise. De plus, des sociétés comptées dans les résultats sont sans doute arrivées dans le portefeuille du DEV, du DEN ou du DEVS par l'intermédiaire de multiplicateurs (fiduciaires, avocats d'affaires). Par honnêteté vis-à-vis du public et des élus, cela devrait être indiqué. Pour pouvoir juger de l'efficacité des représentants, il faut savoir combien de projets créant combien d'emplois ont passé par le réseau.
- ◆ Les chiffres communiqués par le DEWS sont toujours ceux des plans d'affaires, jamais les emplois effectifs. Il faudrait au moins donner la double information. Si, par exemple, la direction du DEWS disait que les entreprises qui se sont installées dans le canton de Neuchâtel entre 2002 et 2005 prévoient créer 2 000 emplois dans les trois à cinq ans mais n'en ont créé que 130 à ce jour, la population, les élus et la presse disposeraient d'une information plus honnête.

Exemple : pour une société de biotechnologie implantée en 2004 dans l'un des cantons, le communiqué de presse annonce 250 emplois et l'information donnée au Département fédéral de l'économie pour bénéficier de l'arrêté Bonny mentionne le chiffre de 500. Or, il s'agit d'une société dont l'effectif total dans le monde est de 125 personnes et qui présente des risques non négligeables. C'est un exemple parmi d'autres où l'information à la population n'est pas transparente et honnête.

- ◆ Les prévisions d'emplois à moyen terme paraissent souvent peu vraisemblables, et cela en particulier pour les entreprises implantées dans le canton de Neuchâtel. Vaud a une pratique restrictive en matière d'exonération fiscale et n'accorde qu'exceptionnellement des aides financières. Pour cette raison, les entreprises sont moins incitées qu'à Neuchâtel à gonfler leurs prévisions. Le fait que Neuchâtel ne pratique pas le « *claw-back* » - remboursement de l'aide ou

des exonérations fiscales - favorise peut-être aussi cette tendance. C'est là une question sensible et il n'est pas possible de savoir si la pratique est simplement tolérée par les services de promotion économique ou si elle est encouragée. De toute manière, les valeurs (emplois à moyen terme rapportés aux emplois créés l'année de l'implantation) sont tellement hors norme que l'on doit s'interroger sur leur fiabilité. En Valais, il y a eu trop peu de créations d'entreprises pour que l'on puisse juger du réalisme des prévisions d'emplois.

- ◆ Il appartient aux organes de promotion économique d'informer les entreprises de la stratégie d'implantation et de la politique de grappes industrielles (*clusters*), mais aussi de les écouter. Une grappe étant un réseau de compétences dans un domaine d'activité qui réunit des entreprises en amont (fournisseurs) et en aval (clients), l'on ne peut pas parler de grappe si les PME locales ne sont pas intégrées au réseau. La promotion économique exogène ne peut donc pas se limiter à attirer des entreprises, elle doit aussi prendre des mesures actives pour les intégrer dans le tissu économique local.

7. Quelques pistes pour une nouvelle organisation

7.1 Remarques liminaires

La complexité et les défauts de l'organisation actuelle ont été relevés dans les chapitres précédents. Bien que cela ne soit pas explicitement prévu par le mandat reçu, les auteurs, au terme de leur analyse, jugent nécessaire de signaler quelques pistes de réforme afin d'améliorer le fonctionnement du DEWS. Il s'agit d'imaginer une nouvelle structure de coopération qui permette aux cantons de mener efficacement leur politique de promotion et d'acquisition à l'étranger tout en respectant les principes de bonne gouvernance. Il existe plusieurs voies et moyens pour corriger les défauts constatés. Trois modèles sont proposés ici, dont le premier est assez proche de la structure actuelle et le dernier correspond à une intégration totale.

Les étapes du processus conduisant à une implantation sont connues. Il s'agit de voir comment les regrouper et à quelle entité les confier.

Figure 9 : *Etapes conduisant à une implantation d'entreprise*

	Activités
A l'étranger	Marketing (promotion de la place économique, visibilité, image) Acquisition <ul style="list-style-type: none">◆ Etablissement de contacts◆ Participation à des séminaires, conférences, expositions◆ Contacts réguliers avec les multiplicateurs
En Suisse, avant la décision d'implantation	Information des partenaires quant aux projets (<i>leads</i>) Accueil, organisation des visites dans les régions concernées Evaluation de la qualité des projets Conduite des négociations avec tous les partenaires concernés Choix définitif de la région d'implantation Appui et accompagnement Réalisation
En Suisse, après l'implantation	Suivi de l'entreprise Accompagnement

En résumé, voici les questions centrales qui se posent lors de la mise en place d'une structure inter-cantonale de marketing et d'acquisition à l'étranger :

- ◆ Faut-il créer une seule entité ou des entités séparées pour l'acquisition à l'étranger et la réalisation du projet sur le territoire suisse ?
- ◆ Les organes de promotion exogène des cantons doivent-ils ou non participer aux activités d'acquisition ?
- ◆ Faut-il une structure d'acquisition unique ou plusieurs mandats séparés ?
- ◆ Quelle doit être la forme juridique de l'entité commune ?
- ◆ Quelle organisation faut-il prévoir pour assurer le pilotage stratégique de l'ensemble ?
- ◆ Quel dispositif faut-il mettre en place pour garantir une répartition transparente et équitable des projets ?
- ◆ Quelles doivent être les modalités de financement de l'entité commune ?
- ◆ Quels principes et règles de bonne conduite faut-il énoncer pour assurer une coopération harmonieuse ?
- ◆ Les cantons doivent-ils pouvoir mener leurs propres actions de promotion à l'étranger ou cela devrait-il être évité ?

7.2 Orientation de la politique d'acquisition

L'objectif visé est de renforcer le tissu économique local par l'implantation d'entreprises venues de l'étranger. L'observation des stratégies adoptées par les régions qui poursuivent, en Suisse et dans le monde, une politique de développement exogène montre qu'il existe différents modèles d'affaires pour y parvenir :

- ◆ Une prospection à large échelle;
- ◆ Une prospection ciblée;
- ◆ Une politique de grappes industrielles (*clusters*);
- ◆ Des transferts de technologie.

A. **Prospection à large échelle**

L'organisme de promotion exogène qui choisit de mener une prospection à large échelle dispose de son propre réseau d'agents dans de nombreux pays. Les entreprises sont contactées par courrier postal, télémarketing et messages électroniques. Les agents ne sont pas spécialisés par domaine technologique et l'on attend surtout d'eux de bonnes qualités de vendeurs, même s'ils doivent être capables d'assister les investisseurs potentiels dans la préparation d'un plan d'affaires. Ils ont la responsabilité de la politique d'acquisition pour un pays ou une région. Si les résultats obtenus par un représentant ne donnent pas satisfaction ou s'il apparaît que la région ne possède pas le potentiel d'acquisition espéré, le réseau est simplement réaménagé. Cette stratégie est orientée vers des projets individuels plutôt que vers un domaine technologique. Ce modèle n'est pas adapté à une politique de grappes industrielles (voir ci-dessous). Les arguments financiers et fiscaux prennent une place importante pour convaincre les entreprises. Une stratégie de ce type a été appliquée avec un certain succès par le canton de Neuchâtel depuis le milieu des années 1980.

B. **Prospection ciblée**

L'organisme de promotion exogène qui opte pour une prospection ciblée commence par mener une analyse approfondie de ses atouts et des spécificités du tissu économique et de la main-d'œuvre locale. Il analyse aussi les marchés étrangers en vue de déterminer ceux qui offrent le meilleur potentiel. Les efforts sont alors concentrés dans ces régions, les multiplicateurs assurant une présence dans les pays non couverts par le réseau. On attend des agents une connaissance approfondie des domaines technologiques concernés. Les recherches de contacts sont ciblées sur les entreprises qui offrent des synergies avec l'économie de la région et sur les secteurs où celle-ci possède un avantage comparatif. Les questions stratégiques auxquelles doit répondre l'organisme de promotion sont les suivantes : Quelles sont les forces de la place économique de ma région ? Quelles sont mes compétences particulières ? Quels sont les atouts que je possède et que les autres n'ont pas ? Ce modèle ressemble un peu à celui qu'applique le canton de Genève.

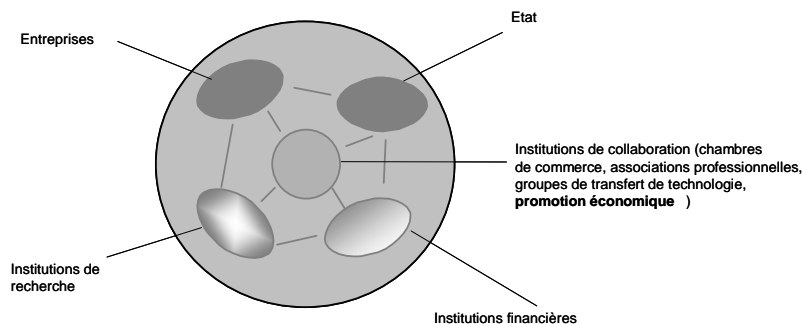
C. **Grappes industrielles**

La stratégie des grappes industrielles (*clusters*) ne vise plus des projets individuels mais un ou plusieurs domaines technologiques. Cette stratégie est pratiquée par de nombreuses régions en Europe. La région zurichoise (« Greater Zurich Area ») applique cette politique, mais en parallèle avec une politique d'acquisition plus large. La région bâloise (« Basel Area ») mène aussi une politique de grappes industrielles, en particulier dans la biotechnologie, où elle jouit d'une position de leader.

Avec l'émergence d'une économie de la connaissance, les investissements directs seront moins sensibles aux avantages fiscaux et davantage à la présence d'un environnement favorable au développement des affaires. La consolidation d'une grappe industrielle prend du temps; il ne s'agit donc pas d'une politique dont il faut attendre des résultats à très court terme. Il faut par ailleurs une masse critique : deux ou trois entreprises de production en biotechnologie ne constituent pas une grappe. Celle-ci suppose la présence de toute une série d'activités connectées et visant la même clientèle finale : centres de recherche publics et privés, *venture capitalists*, services aux entreprises (bureaux d'avocats spécialisés, consultants, fiduciaires).

Tous les partenaires doivent être disposés à travailler ensemble, c'est là un point critique. C'est ici que la promotion peut jouer un rôle actif, en collaboration avec les associations professionnelles (institutions de collaboration). Une politique de *clusters* ne consiste pas à réaliser quelques implantations dans un domaine technologique plus ou moins bien défini. Il faut que les acteurs se parlent et aient des objectifs communs. Dans ce modèle, la promotion exogène ne peut pas se cantonner à un rôle de vendeur. Il faut parvenir à amener tous les acteurs à s'asseoir autour de la même table en vue de définir un projet commun.

Figure 10 : Les acteurs d'une politique de grappes industrielles



Adapté de : International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development, Ottawa 2004.

D. Transferts de technologie

Une politique de transferts de technologie consiste à rechercher des activités de haute technologie en démarrage (*high potential start-ups*) pour les parcs technologiques, non seulement dans les centres de recherche régionaux mais dans le monde. L'Irlande pratique une telle activité de transfert international. Cette stratégie, qui peut être couplée avec l'une des trois autres, exige le recours à des représentants connaissant bien les centres de recherche de haut niveau et les technologies qui y sont développées. Ils doivent être en mesure d'apprécier si les entreprises étrangères en démarrage pourront créer des synergies avec les entreprises ou les centres de recherche (EPFL, Universités, CSEM, HES...) de la région.

E. Observations : orientation de la politique d'acquisition

Le DEWS s'en tient pour l'essentiel à la prospection à large échelle, orientation déjà retenue par les cantons partenaires avant la création du DEWS. A aucun moment, il n'a mené une réflexion pour savoir si cela permet d'atteindre les objectifs définis par les partenaires. Le réseau n'a pas été constitué sur la base d'une analyse approfondie des compétences spécifiques des cantons ni sur une véritable évaluation du potentiel des marchés prospectés. Par ailleurs, même si le terme est parfois utilisé, la politique menée n'est pas une recherche de grappes industrielles mais plutôt une quête de projets non ciblée, au cas par cas, qui conduit plus au saupoudrage qu'au renforcement des pôles de compétences existants.

Une pratique qui a été observée en Irlande consiste à encourager les entreprises exogènes à obtenir de la société mère de plus en plus d'activités stratégiques. Dans ce pays, on trouve de nombreux exemples de sociétés qui se sont développées dans des domaines qui n'avaient pas été imaginés au départ par la maison mère.

Le modèle d'affaires actuel du DEWS contribue à vider les autres pays d'une part de leur substance fiscale et incite à favoriser la délocalisation plutôt qu'à encourager la création de nouvelles activités. Il conduit à livrer une concurrence fiscale dommageable et à ternir l'image de la Suisse. Il

a pour effet d'attirer de plus en plus de petites sociétés intéressées à venir s'implanter pour des raisons fiscales. A ce propos, les méthodes utilisées par les promoteurs suisses sont décriées à l'étranger; un parlementaire français n'a pas hésité à parler de pirates³⁷.

L'évolution de l'environnement économique international fait qu'il devient toujours plus difficile d'attirer des entreprises en Suisse pour des activités de production. Ce constat est posé par toutes les régions de Suisse qui mènent une politique d'acquisition à l'étranger. Sur le marché asiatique, par exemple, les entreprises qui envisagent de créer une nouvelle structure de production hors des frontières nationales pensent immédiatement à la Chine. Pourquoi viendraient-elles en Suisse? Convaincre des entreprises étrangères de produire en Suisse exige des sacrifices de plus en plus importants, sous forme d'exonérations fiscales et d'aides financières directes. Il faut alors se demander si le résultat vaut son prix et s'il ne serait pas temps de commencer à étudier d'autres stratégies. La Suisse reste par contre attractive pour des activités telles que les quartiers généraux et les services communs.

Une réflexion approfondie doit être menée sur le modèle d'affaires le plus efficace et sur les moyens à mettre en œuvre pour accroître les retombées économiques locales des entreprises qui viennent s'implanter. Un certain nombre de pistes mériteraient d'être examinées pour permettre à la politique d'acquisition de trouver son second souffle :

- ◆ Optimiser plutôt que maximiser la taille du réseau, en s'appuyant davantage sur les structures mises en place par la Confédération, à l'image de ce que font la région bâloise (« Basel Area ») à Boston et la grande région zurichoise (« Greater Zurich Area ») à San Francisco;
- ◆ Recruter des agents qui ne sont pas uniquement de bons vendeurs, mais qui possèdent des compétences élevées dans les domaines technologiques prioritaires;
- ◆ Rechercher non seulement des entreprises à maturité mais aussi des *spin-off* internationaux à l'image de la démarche de l'Irlande (« Enterprise Ireland »);
- ◆ Prendre des mesures actives pour intégrer les nouvelles implantations au tissu économique local et pour favoriser leur développement. Il s'agit d'inciter les filiales de groupes étrangers déjà installées à acquérir davantage de responsabilités stratégiques, en leur apportant au besoin l'appui nécessaire;
- ◆ Prendre pour modèle les organismes de promotion exogène qui connaissent les meilleurs résultats dans le monde en vue de découvrir et d'appliquer les facteurs à la source de leur succès;

Réorienter la politique d'acquisition dans le sens évoqué ici devrait conduire à attirer une majorité d'entreprises intéressées par le savoir-faire et les atouts spécifiques de nos régions, et non plus par des avantages fiscaux et des aides financières.

7.3 La structure de l'organisation

A. **Modèle 1 : structure commune simplifiée et externalisation des tâches d'acquisition**

ORGANISATION INTERNE ET TÂCHES

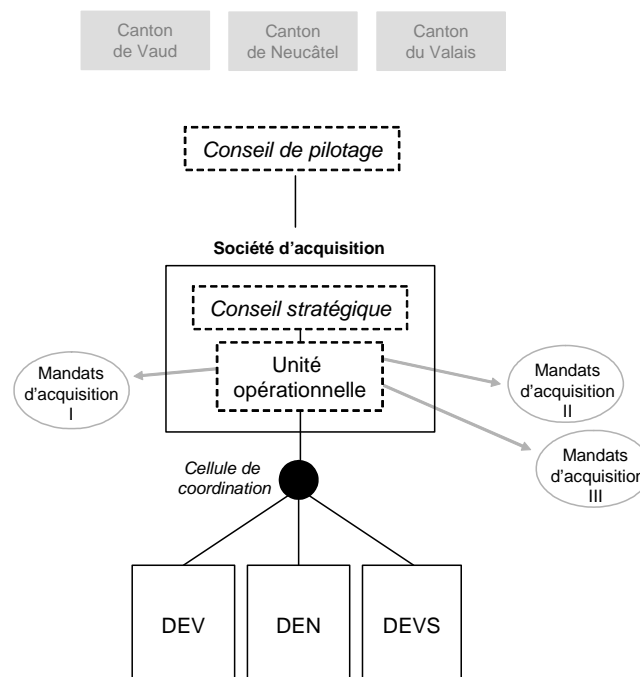
Ce premier modèle d'organisation est le plus proche de la structure actuelle. Les cantons partenaires créent une entité commune d'acquisition sous la forme d'une société simple (*société d'acquisition*) dont le but est la promotion de la place économique des trois cantons et l'acquisition d'activités économiques à l'étranger. Une convention (ou un contrat d'entreprise) définit les organes de la société, sa mission, ses devoirs et ses ressources financières. Elle prévoit *un conseil de pilotage*, un organe de surveillance (*conseil stratégique*) et une unité opérationnelle (*direction*).

³⁷ Source : Le Temps, 23 avril 2005.

Le *conseil de pilotage* est créé par une convention passée entre les cantons. Son rôle est d'abord de définir la mission (politique) de la société ainsi que le mandat de prestations qui lui est assigné. Le mandat précise les devoirs de la société (résultats attendus, secteurs cibles, cadre de la politique de communication...) et fixe le montant de l'enveloppe financière que le conseil de pilotage alloue à la société d'acquisition. Font partie du conseil de pilotage les chefs du département de l'économie des cantons partenaires et des représentants de l'économie privée (directeurs de grandes entreprises).

Quant à la société d'acquisition, elle est formée d'un conseil stratégique et d'une unité opérationnelle. Le conseil stratégique est le conseil d'administration de la société d'acquisition. Il est composé de trois membres choisis pour leurs compétences professionnelles et pouvant consacrer le temps nécessaire à leur tâche de surveillance. Son rôle est de définir la stratégie de promotion et d'acquisition, de nommer le responsable opérationnel et d'établir son cahier des charges, d'harmoniser les objectifs des partenaires, d'organiser l'échange d'informations sur les pratiques des cantons en matière d'exonérations fiscales et d'avantages financiers, de veiller à la mise en place de méthodes claires et transparentes d'information sur les projets et de répartition de ceux-ci. Le conseil stratégique fonctionne aussi comme comité de rémunération et fixe le salaire du responsable opérationnel et les modalités d'une éventuelle composante incitative. Il est l'organe responsable du contrôle de la gestion opérationnelle (contrôle d'exécution et de performance), mais n'intervient pas dans la gestion courante. C'est lui qui définit la stratégie en collaboration avec le responsable opérationnel : répartition de l'effort de prospection entre les régions du monde, entre le marketing et la politique d'acquisition proprement dite, choix du modèle d'affaires - utilisation de représentants propres, coopération avec des entités existantes (Location: - Switzerland, SwissNex) et avec les multiplicateurs.

Figure 11 : Modèle 1, structure commune avec mandats d'acquisition



La direction ou *unité opérationnelle* met en place et gère le réseau d'acquisition. Elle choisit les instruments à utiliser pour mener la politique générale de promotion de la place économique des trois cantons à l'étranger. Elle est informée de tous les contacts établis avec des entreprises intéressées et des projets de visites. Elle effectue un premier filtrage et une évaluation sommaire des sociétés intéressées à une visite (*leads*). Elle doit bien connaître le tissu économique régional et les activités recherchées dans les secteurs cibles, en particulier pour éviter d'implanter des sociétés concurrentes. Toutes ces tâches sont réalisées conformément au cahier des charges. L'unité opérationnelle est une structure légère, comprenant un responsable, un assistant et un secrétariat.

L'idée est d'externaliser la *fonction d'acquisition* en attribuant plusieurs mandats globaux, sur la base d'un appel d'offres. On peut imaginer que les mandats d'acquisition soient organisés par région ou par domaine technologique. Les mandats seraient attribués pour une période limitée (par exemple trois ans) et renouvelables. Les mandataires auraient le choix des moyens - agents, contacts avec des bureaux d'affaires, fiduciaires et banques ou encore propre réseau d'affaires. On attendrait d'eux qu'ils établissent des contacts, qu'ils convainquent les entreprises des avantages de la Suisse occidentale, qu'ils informent l'unité opérationnelle des manifestations qui sont organisées. L'avantage de cette formule serait d'éviter une structure interne trop lourde et d'introduire un mécanisme de concurrence. Avec un outil simple de contrôle de gestion, les performances des mandataires pourraient être comparées en tout temps. Si les contrats sont bien conçus et si un bon système d'information est mis en place, la surveillance des réseaux ne prendrait pas beaucoup de temps et l'on pourrait conserver une structure interne légère. La simple instauration d'un tel instrument de gestion aurait un effet positif sur la performance. Ce modèle n'exclut pas que l'un des mandats soit géré à l'interne par l'unité opérationnelle.

Le bon fonctionnement de la structure commune de promotion et d'acquisition exige l'*information* systématique de tous les partenaires et l'adoption d'un dispositif adéquat de *répartition des projets*. C'est là certainement l'étape la plus délicate du processus et il convient d'y attacher beaucoup d'importance si l'on veut éviter les conflits.

Le dispositif pourrait être le suivant. Lorsque le contact aboutit à la décision d'effectuer une visite, l'information est automatiquement transmise à une cellule de coordination, formée du responsable opérationnel de la société d'acquisition et du directeur de chacun des organes cantonaux de promotion exogène. Si les entreprises ont des désirs très précis, le coordinateur contacte la région choisie pour une visite; les autres sont simplement informées. Si l'entreprise intéressée n'a pas d'idée précise, les trois organes de promotion exogène sont invités à organiser l'accueil de l'entreprise. Chacun utilise ses atouts pour accrocher le « client », c'est le « *beauty contest* » employé par la région zurichoise (« Greater Zurich Area »). Cette méthode donne satisfaction, même s'il est inévitable que les régions qui n'auront pas réussi à obtenir le projet ressentent une certaine frustration. Le meilleur gagne, mais les régions qui ont perdu le projet doivent en connaître les raisons afin de pouvoir prendre les mesures correctives adéquates.

Une fois les entreprises en contact avec les cantons, l'unité opérationnelle cède la responsabilité du dossier aux organes de promotion exogène concernés. Ces derniers devront donner un feed-back à la société d'acquisition, laquelle informera à son tour les initiateurs de projets à l'étranger. Le DEV, le DEN et le DEVS conservent leur autonomie pour organiser la *promotion exogène cantonale* et prendre librement des contacts à l'étranger. Les cantons sont également libres de réunir sous un même toit la promotion exogène et la promotion endogène, à l'image du Valais, ou d'avoir des services séparés. Les relations entre les partenaires seraient facilitées si les organes de promotion exogène avaient des structures plus ou moins identiques.

AVANTAGES-INCONVÉNIENTS

- ◆ L'organisation de l'unité commune d'acquisition est simplifiée.
- ◆ L'ambiguïté provoquée par le fait que le directeur du DEWS est en même temps directeur des organes de promotion du DEV et du DEN est évitée.
- ◆ La convention entre les organes de promotion exogène et le DEWS - source de problèmes - est remplacée par un contrat passé directement entre les cantons et la société d'acquisition.
- ◆ L'organisation permet une meilleure gestion stratégique de la promotion exogène par les cantons.
- ◆ Le dispositif mis en place permet de régler de manière rapide et transparente la répartition des projets entre les cantons; tous les projets passent par la cellule de coordination.
- ◆ Les organes de promotion exogène ne sont pas touchés par ces changements. Les cantons peuvent organiser les services librement : un seul service pour les promotions endogène et exogène ou deux services séparés.

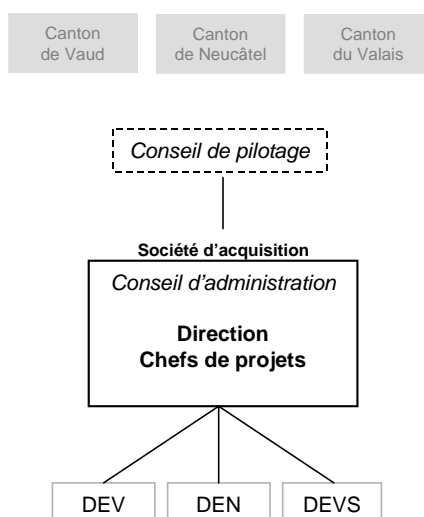
- ◆ Le point faible du modèle - et il est important - est que le résultat dépend beaucoup de la personnalité du responsable opérationnel et de sa capacité ou de sa volonté à mettre en œuvre la stratégie définie par les cantons au travers du conseil de pilotage.

B. **Modèle 2 : réunion des activités de promotion à l'étranger dans une société commune**

ORGANISATION INTERNE ET TÂCHES

L'organisation interne du deuxième modèle comprend trois niveaux. Le premier (*conseil de pilotage*) est politique; il assure le pilotage de l'institution, lui fournit les ressources financières nécessaires à son fonctionnement et veille à ce que les objectifs soient atteints. Le deuxième niveau (*société d'acquisition*) englobe toute la structure d'acquisition et de promotion à l'étranger; sa tâche se termine au moment où les projets d'implantation sont suffisamment avancés pour être repris par les cantons. Le troisième niveau est celui des *organes de promotion exogène des cantons*, qui prennent le relais en vue de réaliser l'implantation. Ce modèle est proche de celui adopté par les cantons appartenant à la région zurichoise (« Greater Zurich Area »).

Figure 12 : *Modèle 2, réunion des activités de promotion à l'étranger dans une société commune*



Le *conseil de pilotage* a les mêmes fonctions que dans le modèle 1. Il est chargé de définir la mission et d'assurer la haute surveillance de l'organisation.

La *société d'acquisition* est créée par le conseil de pilotage. Elle peut avoir le statut d'une société anonyme (SA), d'une Sàrl ou d'un établissement de droit public. La société anonyme est sans doute la forme qui convient le mieux. La société est seule responsable de l'acquisition et de la promotion à l'étranger. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, les cantons n'y sont pas représentés. Elle comprend un conseil d'administration (composé de membres indépendants) qui définit la stratégie, en particulier le choix des marchés à prospector, et une direction opérationnelle. Le conseil d'administration nomme un directeur et établit son cahier des tâches.

La *direction* s'assure de la bonne marche de l'entreprise et collabore étroitement avec le conseil d'administration. Ses tâches principales sont la promotion de la place économique des cantons partenaires et l'acquisition d'entreprises à l'étranger. Elle choisit les modèles d'acquisition qui lui paraissent les plus adéquats afin d'atteindre les objectifs d'une manière efficace sur le plan des coûts (réseau d'agents, structures existantes, multiplicateurs, séminaires...).

Les *chefs de projets* de la société d'acquisition entretiennent des contacts réguliers avec l'étranger. Leur but est d'inciter les entreprises à visiter les différentes régions des cantons partenaires. Quand

une visite est organisée, les chefs de projets des *organes cantonaux de promotion exogène* (DEV, DEN et DEVS) prennent le relais et, comme dans le modèle précédent, ils donnent à la société d'acquisition un feed-back sur l'avancée des projets. Le dispositif de répartition est intégré dans la société d'acquisition, selon des modalités identiques à celles présentées pour le modèle n° 1.

Comme dans le modèle précédent, les cantons ont toute liberté pour organiser leur promotion économique.

AVANTAGES-INCONVÉNIENTS

- ◆ Le rôle du conseil de pilotage se limite à définir la mission et les résultats attendus dans un mandat de prestations. La charge des conseillers d'Etat est allégée. Cette fonction de pilotage politique paraît compatible avec les contraintes de temps auxquelles sont soumis les conseillers d'Etat.
- ◆ Le fait d'associer des personnalités de l'économie privée au conseil de pilotage renforce l'assise de la promotion exogène et les liens avec l'économie des cantons partenaires.
- ◆ La stratégie de la société d'acquisition est soumise à un conseil d'administration indépendant composé de personnes formées à la gestion d'entreprise. Le même conseil assume le contrôle de la gestion opérationnelle. Par rapport à la situation actuelle, c'est une meilleure garantie que l'entité de promotion exogène poursuivra les objectifs des cantons partenaires plutôt que des objectifs propres.
- ◆ La transparence du système devrait s'améliorer. Dans une telle organisation, l'absence de rapport d'activité, d'outils de gestion de l'information ne devrait plus être possible. On peut douter que les membres du conseil d'administration - dont la responsabilité est engagée - acceptent de poser des questions sans recevoir de réponse. On peut attendre de ce changement une gestion plus professionnelle.
- ◆ Par rapport à la situation actuelle (ou au premier modèle), la société anonyme instaure une gestion plus rigide, dont une séparation complète entre les organismes qui font de la prospection à l'étranger (représentants et chefs de projets de la société d'acquisition) et les services de promotion économique des cantons.
- ◆ Il y a redistribution des tâches entre les organes de promotion exogène (DEV, DEN et DEVS) et la structure d'acquisition à l'étranger (société d'acquisition). Cela impliquera nécessairement un transfert de ressources des services cantonaux vers la société d'acquisition. Les cantons y perdront une certaine marge de manœuvre.

C. **Modèle 3 : promotion exogène consolidée**

ORGANISATION INTERNE ET TÂCHES

Dans le troisième modèle, toute la promotion exogène des cantons est intégrée. Le DEV, le DEN et la partie exogène du DEVS valaisan fusionnent donc dans la nouvelle entité. La forme juridique peut être une société anonyme ou une fondation. Le *conseil d'administration* est composé des conseillers d'Etat chefs du département de l'économie des cantons partenaires et de trois ou quatre personnalités du monde économique ou académique, qui forment le comité exécutif. Le conseil d'administration nomme le directeur, établit son cahier des charges et l'informe des résultats attendus par les cantons. La stratégie de la politique d'acquisition est décidée par le comité exécutif avec la collaboration de la *direction*.

La mise en commun des forces est complète. Il n'y a plus de promotion exogène dans les cantons, la nouvelle structure s'occupant également de l'accueil dans les cantons (visites) jusqu'à la réalisation du projet (inscription au registre du commerce). La société informe les *services cantonaux de développement* des visites prévues dans les cantons afin de les associer aux négociations. Ce sont ensuite les services de développement économique cantonaux qui prennent le relais.

Figure 13 : *Modèle 3, promotion exogène consolidée*



AVANTAGES-INCONVÉNIENTS

- ◆ Ce modèle permet une meilleure coordination et une meilleure utilisation des ressources en personnel. Pour un même résultat, les coûts devraient être moindres.
- ◆ La structure est plus simple et plus homogène.
- ◆ Tous les cantons se trouvent sur un pied d'égalité et l'on évite que certains d'entre eux soient tentés d'obtenir un plus grand avantage que leurs partenaires en prenant des contacts directs avec les représentants à l'étranger.
- ◆ Les cantons perdent une marge de manœuvre importante, car ils ne contrôlent plus directement les personnes qui ont la tâche de réaliser des implantations sur leur territoire. De même, ils n'ont plus la possibilité d'établir des contacts directs avec l'étranger (propres représentants).
- ◆ Le processus de fusion est délicat en raison de la nature très différente des organes de promotion exogène existants (Sàrl, association réunissant des partenaires publics et privés, service de l'Etat).
- ◆ Si un canton n'est pas satisfait des résultats, il lui est beaucoup plus difficile de faire marche arrière.

7.4 La politique de communication

Nous avons vu que la politique de communication joue un rôle essentiel dans la façon dont les milieux économiques et la population perçoivent la promotion exogène. C'est pourquoi le conseil (stratégique ou d'administration, selon le modèle adopté) doit établir une ligne claire de communication. Qui communique, que communique-t-on et à quelle fréquence ? Tel est le cadre à définir.

Le contenu ne doit pas seulement consister en l'annonce qu'une nouvelle société vient de s'implanter. Il doit y avoir des informations sur plusieurs sociétés, sur la qualité des emplois offerts, sur les relations qui vont se tisser dans l'économie locale, notamment avec les entreprises du « cru » et les centres de recherche. La communication doit aussi faire état des éventuels échecs et indiquer pourquoi certaines sociétés ont renoncé, par exemple le manque de logements, d'infrastructures adaptées à leurs activités, d'écoles internationales... Il est aussi judicieux d'annoncer comment les sociétés implantées depuis quelques années se sont développées : Combien ont-elles créé d'emplois ? Pour quel type de main-d'œuvre ? Les emplois créés correspondent-ils aux prévisions de leur plan d'affaires initial ? Ont-elles contribué à l'implantation d'autres sociétés ? Enfin, il est important de dire pourquoi les entreprises sont intéressées à venir s'installer dans nos régions. La fiscalité n'est pas l'unique explication de leur venue. Il y a la qualité de vie, l'environnement naturel, la qualification de la main-d'œuvre, l'offre culturelle et sportive, etc. En fait, la promotion exogène, c'est tout cela...

7.5 Le financement de la structure commune de marketing et d'acquisition

7.5.1 Situation actuelle

Les cantons de Vaud et de Neuchâtel contribuent chacun pour 2 millions par année au financement du DEWS et le Valais pour un million. Le DEWS dispose donc d'une enveloppe annuelle de 5 millions pour sa politique de promotion à l'étranger (situation 2004). La manière dont les parts cantonales ont été déterminées n'est décrite nulle part. On peut toutefois supposer qu'à l'origine, Vaud et Neuchâtel souhaitaient être des partenaires égaux. Quant au canton du Valais, qui a rejoint l'entité en 2003, comme il dispose en parallèle de sa propre structure d'acquisition en France et en Italie, il était légitime que sa contribution soit inférieure à celle des deux autres partenaires.

Le manque de transparence dans l'utilisation des contributions cantonales pose un réel problème. Le directeur du DEWS est en même temps directeur du DEV et du DEN; son temps est donc réparti entre les trois institutions. Or, son salaire, selon les informations que nous avons pu obtenir, est entièrement à la charge du DEWS. Si ces renseignements sont exacts, cela signifie que le canton du Valais paie une partie des frais de fonctionnement du DEV et du DEN. Le directeur du DEWS mène de plus toute une série d'activités de relations publiques qui n'ont qu'un lointain rapport avec la promotion de la place économique des cantons partenaires à l'étranger. Sont-elles exercées dans le cadre du DEV, du DEN ou du DEWS ? Par ailleurs, le canton de Vaud finance seul l'infrastructure du DEWS alors que cette charge devrait être assumée par tous les partenaires.

7.5.2 Comment répartir les coûts ?

La première question qui devrait se poser lors de l'arrivée d'un nouveau membre est de savoir si sa contribution doit augmenter le budget de l'institution ou permettre de réduire la contribution des autres partenaires. Les régions qui offrent le meilleur potentiel, telles que l'Amérique du Nord et les pays européens proches (Allemagne, Italie, France, Royaume-Uni et Benelux) sont déjà intensément prospectées. Les ressources additionnelles ne peuvent qu'être allouées à des zones offrant un moins bon potentiel. Au-delà d'un certain niveau de dépenses, le bénéfice de la politique d'acquisition ne couvre plus les ressources investies. Le point critique est peut-être déjà dépassé.

Pour le financement futur, la première option est de conserver un système de versements forfaitaires. La contribution de chaque partie est débattue entre les chefs de département sur la base de divers critères, tels que la taille du canton, les résultats antérieurs ou l'importance attachée à la politique d'acquisition à l'étranger³⁸. Dans un modèle de financement forfaitaire, tous ces critères sont pris en compte globalement.

Un autre modèle serait de lier les contributions cantonales au résultat (nombre de visites ou nombre d'emplois). La première difficulté est que l'on ne sait pas toujours très bien si les projets ont été initiés par le DEWS ou par une autre source. Ainsi, les projets émanant des multiplicateurs ne devraient pas être attribués au DEWS. Aujourd'hui, ils le sont pourtant. Utiliser un critère de résultat exigerait de tenir une comptabilité plus rigoureuse des projets. Il faut noter également qu'un même résultat en termes d'entreprises ou d'emplois exige moins d'efforts et de ressources sur le bassin lémanique que dans le canton de Neuchâtel ou au Valais. Introduire ce critère dans le mode de financement du DEWS implique de tenir compte de l'attractivité respective de chaque canton. Finalement, le résultat, critère intéressant a priori, susciterait beaucoup de discussions et pourrait devenir une source de conflits.

Une troisième méthode serait de lier la contribution à la population du canton. C'est d'ailleurs le choix fait par la région zurichoise (« Greater Zurich Area »). Ce critère appelle cependant un correctif. Ce n'est pas la population du canton qui sert à calculer la contribution des Grisons, mais celle de la région de Coire, d'Ems et de la Vallée du Rhin. En d'autres termes, seules les régions où l'implantation de sociétés étrangères est envisagée sont à prendre en considération. En Valais, il est logique d'exclure la population des vallées des montagnes. Si la répartition forfaitaire devait être abandonnée, le critère de la population - d'une pertinence indéniable, pour autant que l'on tienne compte des régions dans lesquelles les implantations sont recherchées - pourrait être adopté. Cette solution oblige les partenaires à définir les zones de développement.

³⁸ Sans réseau d'acquisition à l'étranger, le canton de Vaud parviendrait sans doute à attirer un nombre appréciable d'entreprises et d'emplois. Cela est beaucoup moins vrai pour le canton de Neuchâtel ou le Valais.

Annexe : liste des personnes contactées

Liste des entretiens

M. Bernard Aellen, chef de service, PREN, Neuchâtel
M^{me} Sophie-Hélène Bataïni, conseillère stratégique, Département de l'économie, Neuchâtel
M. Jean-Michel Cina, conseiller d'Etat, Département de l'économie, Valais
M. Jean-Michel Clerc, directeur, DEWS
M. Thomas Doering, chef de projets, informaticien, DEWS
M. Claude-Alain Dumont, avocat d'affaires, mandataire du DEWS, Vaud
M. Léonard Favre, conseiller stratégique, Département de l'économie, Vaud
M. Alpaslan Korkmaz, sous-directeur, DEN, Neuchâtel
M^{me} Jacqueline Maurer-Mayor, conseillère d'Etat, Département de l'économie, Vaud
M. Martin Meyer, directeur, DEVS, Valais
M. Gérard Moser, adjoint du chef de service, SELT, Vaud
M. Alexandre Niederhauser, chef d'office, Service des contributions, Neuchâtel
M. Jacques Pasche, chef de projets, DEV, Vaud
M. Francis Sermet, directeur général, DEWS
M. André Simon-Vermot, chef du Service juridique, Neuchâtel
M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat, Département de l'économie, Neuchâtel
M. Philippe Sordet, chef de service, SELT, Vaud

Liste des contacts

M. Michel Y. Conne, chef de projets, DEV, Vaud*
M. Pierre Dériaz, chef de service, Administration cantonale des impôts, Vaud
M. David Pignolet, mandataire du DEN, Neuchâtel*
M. Beat Rhyner, chef de projets, Promotion économique du canton de Zurich
M. René Ruppen, chef de projets, DEVS, Valais*
Divers contacts avec le SECO
Divers contacts ponctuels avec des acteurs de la promotion économique dans d'autres régions

Les représentants DEWS d'Allemagne, de Belgique, de Chine, des Etats-Unis, de France, de l'Inde, d'Israël et d'Italie*

** Lors de la semaine de formation organisée à l'intention des représentants en mai 2005 à Glovelier (JU) et Villars-sur-Ollon (VD).*