

Les piliers d'une promotion économique efficace et efficiente

Les régions suisses sont en constante concurrence avec les places économiques étrangères. Pour négocier au mieux les mutations structurelles qui s'imposent de ce fait, la promotion économique de la Confédération complète de manière ciblée les mesures prises par les cantons en matière de politique et de promotion économiques, en promouvant le développement, les utilisateurs et l'image de la place économique. Les externalités positives qui en découlent renforcent la compétitivité des entreprises implantées sur un territoire donné.



Pour continuer d'améliorer la compétitivité des régions moins performantes, et donc celle du pays, il faut identifier les potentiels existants et les exploiter en partenariat avec les moteurs de croissance.

Photo: Keystone

La Suisse fait partie des nations les plus compétitives du monde. Le *Global Competitiveness Index 2010–2011* établi par le Forum économique mondial (WEF) corrobore par exemple la grande capacité d'innovation des instituts de recherche et de formation et des entreprises suisses constatée lors d'autres comparaisons internationales. Les autres atouts importants et non reproductibles de la place économique suisse sont notamment la stabilité macroéconomique, l'efficacité de la politique du marché du travail, le système de formation dual, les excellentes infrastructures et les administrations publiques professionnelles, fiables et relativement légères à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes.

Ce qui vaut pour une approche économique globale est également important dans une approche géographique: en Suisse, les régions pouvant attester d'une très bonne performance sont nombreuses. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est élevé aux quatre coins du pays, tandis que le taux de chômage est faible par rapport aux régions étrangères. Contrairement à d'autres pays de l'OCDE, la Suisse est épargnée par certains problèmes touchant les zones rurales, comme

le dépeuplement, le vieillissement de la population ou la difficulté d'accès aux services.

Cela étant, les régions suisses ne luttent pas à armes égales face aux autres places économiques dans le monde. Selon le dernier examen territorial de la Suisse réalisé par l'OCDE, les régions urbaines enregistrent une croissance de la productivité du travail supérieure à la moyenne et sont bien connectées entre elles. Les cantons à dominance rurale, par contre, sont parfois très spécialisés dans certaines industries ou branches de l'agriculture, dont la productivité du travail est moindre. Pour continuer d'améliorer la compétitivité des régions moins performantes, et donc celle du pays, il faut identifier les potentiels existants et les exploiter en partenariat avec les moteurs de croissance. L'OCDE constate également que, quoi qu'il arrive, les régions suisses sont toujours plus interconnectées du fait des réalités fonctionnelles, qui ne respectent pas les frontières cantonales. Les flux économiques importants qui relient les régions ne font pas seulement fi de ces limites, ils dépassent également les frontières nationales et donnent naissance à des régions fonctionnelles transfrontalières.



Eric Scheidegger
Responsable de la Direction de la promotion économique et directeur suppléant du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Mutation structurelle, promotion et développement de la place économique

La mutation structurelle permanente de l'économie continuera d'influer sur la Suisse et ses régions. La mondialisation des mouvements de capitaux, de biens, de services et de personnes et les exigences de l'économie du savoir posent des défis aux entreprises et aux travailleurs et exposent durablement les places économiques (régionales) à la pression de la concurrence internationale.

La promotion économique de la Confédération se concentre sur cet enjeu et mise sur des stratégies intersectorielles et interentreprises qui tiennent compte des spécificités des régions économiques dans lesquelles les PME sont très présentes. Par «promotion économique», on entend couramment les mesures que les collectivités territoriales appliquent, dans l'esprit d'une politique visant à mettre en place de bonnes conditions-cadres, pour renforcer et faire connaître leur territoire, sous forme d'espace de vie et de sphère économique.

Selon la conception usuelle de l'économie spatiale, les places économiques sont en concurrence sous *trois aspects*: (1) une région peut être littéralement attrayante et susciter l'intérêt des investisseurs publics ou privés situés dans le pays ou à l'étranger; (2) elle peut renforcer son attrait en recrutant de la main-d'œuvre hautement qualifiée; (3) elle peut améliorer sa base technologique en attirant du savoir et des activités novatrices.

Même le processus d'innovation au sein des entreprises – autrement dit la création de nouveaux produits, l'instauration de nouveaux processus de production ou l'adoption de nouvelles formes d'organisation – comporte une composante géographique. Il existe, en effet, des régions ou des pôles qui assument des fonctions spécifiques en raison de leurs qualités particulières. Les aires métropolitaines les mieux positionnées dans la concurrence internationale, comme la Suisse du Nord-Ouest, le Grand Zurich ou l'Arc lémanique, jouent un rôle clé, tenant lieu de véritables moteurs de l'économie suisse. Certaines zones semi-urbaines ou rurales occupent néanmoins une position importante au niveau macroéconomique: l'Arc jurassien et son tissu industriel dense, par exemple, ou encore les régions alpines et leurs destinations touristiques de premier plan.

Les places économiques dynamiques s'appuient sur des réseaux économiques complexes et invisibles au sein desquels s'échangent des prestations (de services) de première qualité entre les entreprises, les représentants du marché du travail, les fournisseurs, ainsi que les établissements de formation et les

instituts de recherche. De fait, les entreprises s'associent toujours, en fonction de leur spécialisation, à ces réseaux à ancrage géographique pour organiser et développer leurs sites d'implantation.

Différences entre la concurrence inter-entreprises et la concurrence territoriale

Il existe des différences fondamentales entre la concurrence territoriale et celle qui met aux prises les entreprises. Si cette dernière porte sur des produits et des services, la concurrence territoriale concerne au contraire les biens publics qui relèvent de la responsabilité de l'État, comme les infrastructures, l'ordre juridique, la sécurité ou le régime fiscal.

Les entreprises doivent veiller à l'efficacité de leurs processus internes. Les autorités sont, quant à elles, responsables de l'attrait de la place économique. Celui-ci passe par une politique macroéconomique solide, associant une grande stabilité monétaire à des finances publiques saines, et des réglementations ainsi que des infrastructures structurées selon une approche microéconomique, qui considère l'environnement des entreprises. Ces politiques englobent la réglementation des défaillances du marché, les prestations publiques préalables, les systèmes de sécurité sociale, l'instauration de conditions convenant aux facteurs de production et un système de connaissances ouvert permettant des échanges de qualité entre établissements de formation et de recherche.

De nombreuses études ont montré qu'une partie de la compétitivité des entreprises est à rechercher hors du territoire de celles-ci, autrement dit dans les interdépendances existant au sein des places économiques. Ces externalités positives favorisent la concentration des activités économiques dans des sites donnés. Les effets positifs externes résultent, par exemple, d'un marché du travail et de débouchés de qualité, ou d'une forte densité de fournisseurs potentiels. D'autres facteurs importants sont les services aux producteurs, la proximité et le nombre des clients ainsi qu'une offre qualitative de savoir et de savoir-faire rendue possible grâce aux établissements de recherche et de formation. Ces facteurs d'implantation sont également appelés «externalités spatiales positives» ou «économies d'agglomération». Les externalités sont positives lorsque les activités réalisées par des entreprises ou les pouvoirs publics procurent des avantages à des tiers. Ces économies d'agglomération se situent certes en dehors des entreprises, mais elles entraînent des gains d'efficacité et d'utilité en leur sein même.

Encadré 1

La promotion économique, une tâche commune à la Confédération et aux cantons

La promotion économique est une tâche commune de la Confédération et des cantons. Par souci d'efficacité, elle ne doit pas être imposée aux cantons par la Confédération, mais être menée en étroite coordination avec les services de promotion économique des cantons et des régions. C'est la raison pour laquelle la Confédération se charge soit des tâches de portée générale (p. ex. allègement administratif, cyberadministration), soit des tâches de coopération entre la Confédération et les cantons (p. ex. promotion économique, promotion touristique nationale).

Dans ce contexte, les instruments de la Confédération doivent venir compléter les instruments cantonaux, ce qui suppose que la promotion économique de la Confédération adopte une approche territoriale différenciée. Si certains instruments n'ont pas d'ancrage géographique (p. ex. la cyberadministration ou la promotion des exportations), d'autres sont spécifiques à chaque région (p. ex. la nouvelle politique régionale ou la politique touristique).

Outre la différenciation territoriale, la pièce maîtresse de la promotion économique est avant tout la coordination entre la Confédération et les cantons, qui fonctionne plus ou moins bien selon les domaines concernés. Dans les domaines de la politique du tourisme et de la NPR, le principe de coopération et les tâches communes sont bien établis. La coordination dans le domaine de la promotion de la place économique (implantation d'entreprises étrangères en Suisse) demeure un défi, du fait que plusieurs régions et cantons entrent en concurrence pour attirer les entreprises étrangères.

Certains domaines phares de la promotion économique de la Confédération relèvent d'organisations tierces proches des réalités du marché qui ont signé des conventions de prestations avec la Confédération (p. ex. l'Osec pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique ou Suisse Tourisme pour le marketing touristique). Les conventions de prestations peuvent stipuler que ces organisations doivent garantir la coordination avec des partenaires performants et désireux de coopérer au niveau (semi-)étatique ou privé.

Objectifs et instruments de la promotion économique

La promotion économique de la Confédération vise à renforcer les externalités précitées de la place économique de manière à en accroître l'attrait et à augmenter la compétitivité de ses entreprises, dans lesquelles les PME sont prédominantes. Agissant au niveau *interentreprises*, elle soutient la coopération et la coordination entre les acteurs de la place économique, à l'instar de la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération ou de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour). Les instruments à l'*usage des entreprises* sont à la disposition de toutes, sans distinction, de façon à éviter les distorsions de la concurrence entre les bénéficiaires de la promotion économique.

L'action de la Confédération doit être coordonnée au mieux avec les stratégies cantonales de développement de la place économique (voir *encadré 1*); conformément au principe de subsidiarité, qui a fait ses preuves en Suisse, c'est en premier lieu aux cantons et aux communes qu'il incombe de veiller au développement économique de leur territoire. Les débats actuels sur ce sujet au sein de l'OCDE valident cette approche. Dans ce contexte, on parle communément de «bonne gouvernance», l'idée étant de coordonner au mieux les activités de l'État au niveau de la Confédération, des cantons, des communes et des régions. Une bonne gouvernance verticale joue un rôle central ne serait-ce que parce qu'au cours des dernières décennies, les régions économiques suisses se sont étendues au-delà des frontières cantonales, comme l'indique l'examen territorial de la Suisse réalisé par l'OCDE. Aujourd'hui, les navetteurs qui traversent les frontières cantonales pour rejoindre leur place de travail sont tout aussi caractéristiques du quotidien économique que les relations supracantonales et internationales indispensables au développement économique des entreprises.

La promotion économique de la Confédération doit être envisagée comme un complément important aux politiques économique, budgétaire et monétaire, dont le rôle est d'instaurer – en coordination avec d'autres politiques sectorielles telles que les politiques relatives à la formation, à la recherche ou aux infrastructures – des conditions-cadres optimales pour l'économie. Elle vise à soutenir et à faciliter les mutations structurelles. En aucun cas, cependant, elle ne doit gêner la transition vers de nouvelles structures ou faire concurrence aux prestataires privés.

Les mesures relevant de la promotion économique se subdivisent en trois catégories: la promotion du développement de la place économique, la promotion des utilisateurs de la place économique et la promotion de l'image de la place économique (voir *graphique 1*).

Promotion du développement de la place économique

Sous l'angle géographique, les places économiques ont d'abord besoin d'une stratégie interentreprises et intersectorielle qui vise, dans le respect du développement durable, à assurer les conditions-cadres économiques les plus favorables possible, tout en prenant en compte la population et les institutions à but non lucratif.

Les facteurs clés du développement d'une place économique sont l'entrepreneuriat et l'innovation. Les entreprises novatrices développent de nouveaux produits ou services ou mettent au point de nouveaux modes de production. Elles se caractérisent par leur capacité à tirer parti des conditions économiques et à trouver des créneaux porteurs. Il s'ensuit que les places économiques ont besoin d'une culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

Dans le cadre de la promotion économique, la Confédération favorise le développement de la place économique en procédant à des *allègements administratifs* et en instaurant la *cyberadministration*, ainsi qu'avec la *politique régionale (NPR)* et l'*encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour)*.

Promotion des utilisateurs de la place économique

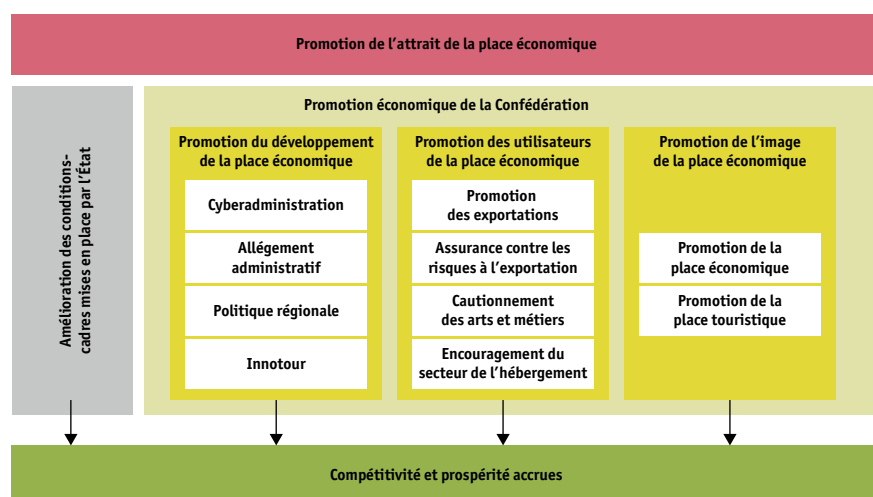
La promotion économique inclut par ailleurs la promotion des «utilisateurs» de la place économique, qui consiste à offrir aux entreprises et prestataires des prestations publiques (préalables) ciblées qui stimulent leur compétitivité et participent à la création et au maintien des emplois. Cette tâche relève principalement de la politique des PME dans son ensemble. Toujours dans le cadre de la promotion économique, la Confédération soutient les utilisateurs de la place économique par le biais de la *promotion des exportations*, de l'*assurance contre les risques à l'exportation* et de l'*encouragement du secteur de l'hébergement*¹.

Promotion de l'image de la place économique

Le troisième volet de la promotion économique vise à promouvoir l'image de la place

Graphique 1

Les domaines de la promotion économique



Source: Scheidegger / La Vie économique

économique. Pour pouvoir rivaliser avec la concurrence mondiale, la Suisse doit se positionner comme une place économique et touristique à forte valeur ajoutée et à fort coefficient de savoir. Ce travail de communication est assuré par la promotion du site d'implantation et de la destination touristique suisses, autrement dit par des campagnes d'information actives sur les atouts de sa place économique et l'attrait de ses régions et destinations touristiques.

En définitive, la promotion de l'image de la place économique part de l'idée que de bonnes conditions-cadres économiques sont certes nécessaires, mais insuffisantes pour instaurer et maintenir une place économique et touristique concurrentielle. Il est tout aussi important d'informer les investisseurs potentiels, les détenteurs du savoir-faire, les touristes, etc., de ses atouts.

Tout comme la promotion du développement de la place économique et celle de ses utilisateurs, la promotion de l'image de la place économique est une tâche commune à la Confédération et aux cantons. Le rôle de Berne s'appuie notamment sur les constats suivants:

- la Confédération est le meilleur ambassadeur de la marque «Suisse» à l'étranger, sur le plan tant de l'efficacité que de la crédibilité;
- elle a les moyens d'accroître durablement les retombées de la promotion nationale de l'image de la place économique en l'intégrant dans sa politique économique extérieure. En recourant au réseau des représentations suisses à l'étranger, elle est à même de garantir une utilisation efficiente des fonds disponibles.

De par sa vocation nationale, la promotion de l'image de la place économique assume un rôle de coordination important par rapport à des cantons dont les activités sont marquées par la concurrence entre pôles régionaux. La Confédération promeut l'image de la place économique notamment au moyen de la *promotion de la place économique suisse à l'étranger*, assurée par l'Osec, et de la *promotion de la place touristique suisse*, assumée par Suisse Tourisme.

Le message global sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015

Le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015 le 23 février 2011. Le parcours a certes été parsemé d'embûches, mais les efforts investis pour les surmonter ont porté leurs fruits: après une étape intermédiaire en 2007, le Parlement a pour la première fois reçu une vue d'ensemble de tous les instruments de la promotion économique de la Confédération. Si, entre 2003 et 2007, il avait été question de débattre, lors des sessions parlementaires, une fois du financement de la promotion des exportations, une autre fois de la prolongation d'Innotour et plus tard encore de la direction à donner au marketing de la place touristique, les Chambres peuvent maintenant délibérer tous les quatre ans sur une promotion économique d'un seul tenant. ■