

La promotion de la place économique dans une perspective internationale

En raison de la concurrence internationale et interrégionale croissante, même les régions qui connaissent le succès s'emploient aujourd'hui à promouvoir leur place économique. Qu'en est-il de la politique suisse en la matière, en comparaison avec des pays comme l'Allemagne, l'Autriche et l'Angleterre? Quelle importance revêt l'interconnexion des divers acteurs et mesures pour en assurer la réussite? Que peut apprendre la Suisse et quels sont ses potentiels d'amélioration?



Une politique de promotion économique réussie se distingue par sa capacité à maintenir les processus de création de valeur existants et à en attirer de nouveaux. C'est le cas du pôle de l'industrie horlogère à Genève.

Photo: Keystone

Un changement de paradigme s'est produit ces vingt dernières années dans la promotion économique. Autrefois, la priorité allait à la promotion des régions structurellement faibles et à la réduction des disparités régionales. Aujourd'hui, la promotion économique se comprend davantage comme une action globale: elle vise à améliorer l'ensemble de la compétitivité. Une politique de promotion économique réussie se distingue par sa capacité à maintenir les processus de création de valeur existants et à en attirer de nouveaux au bénéfice des habitants de la région concernée¹.



Rebekka Rufer
Collaboratrice scientifique, BAK Basel Economics

La promotion économique nationale: définitions, structures et champs d'action

L'objectif de la promotion économique suisse est d'accroître l'attrait de la place économique, autrement dit d'améliorer la compétitivité de notre économie, qui est notablement influencée par les petites et moyennes entreprises (PME)². Cet objectif doit être atteint grâce à une orientation interentreprises de la promotion économique ainsi



Andrea Wagner
Responsable de service, BAK Basel Economics

qu'à la coopération et à la coordination des acteurs pertinents pour la place visée. «La promotion économique recouvre, d'une manière générale, l'ensemble des mesures que les collectivités territoriales (Confédération, cantons, régions et communes) appliquent, en complément d'une bonne politique économique et financière, pour renforcer et faire connaître leur territoire en tant qu'espace de vie et espace économique³.» La Direction de la promotion économique du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) comprend les domaines suivants: la promotion des exportations, la promotion de la place économique, la politique du tourisme, la politique PME ainsi que la politique régionale et d'organisation du territoire.

La politique de promotion économique suisse ne se distingue pas fondamentalement des approches politiques adoptées par d'autres pays d'Europe de l'Ouest. La définition de la promotion économique autrichienne est très semblable à celle de la Confédération. Chez notre voisin oriental, la politique de la place économique a d'abord comme objectif d'établir un cadre

Tableau 1

Comparaison des politiques régionales: Suisse, Allemagne, Angleterre et Autriche

	Suisse	Allemagne	Angleterre	Autriche
Objectifs	Compétitivité régionale et réduction des inégalités régionales	Réduction des inégalités régionales	Compétitivité régionale	Compétitivité régionale
Gouvernance	Principalement régionale avec des mécanismes de coordination	Partagée entre le niveau régional et le niveau national	Principalement régionale, le niveau national n'exerçant guère d'influence	Principalement régionale avec des mécanismes de coordination
Aspect territorial	Régions fonctionnelles	Grandes régions	Pas/guère d'orientation territoriale	Petites unités régionales
Rôle de la politique de cohésion de l'UE	-	Complémentaire	Complémentaire	Complémentaire

Source: BAK Basel Economics (sur la base de Bachtler, J., Regional Policy in Europe, conférence tenue lors de l'International Benchmarking Forum 2014) / La Vie économique

Tableau 2

Comparaison des instruments et des institutions de la promotion économique: Suisse, Allemagne, Angleterre et Autriche

	Suisse	Allemagne	Angleterre	Autriche	
Promotion de la place économique et des exportations	Switzerland Global Enterprise (S-GE)	Germany Trade & Invest	UK Trade & Invest	Invest in Austria (ABA)	Promotion de l'économie extérieure
Assurance des risques à l'exportation	Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	Euler Hermes Kredit-versicherungen (privé)	UK Export Finance	Österreichische Kontrollbank (OeKB)	
Financement des PME	Garantie commerciale, CTI Invest	KfW Bankengruppe	British Business Bank	Austrian Wirtschaftsservice GmbH (aws)	Politique PME
Promotion de l'innovation	Suisse Tourisme	Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)	VisitEngland	Österreich Werbung	Politique touristique
Innovationsförderung	Innotour	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	Department for Culture, Media & Sport (DCMS)	Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT)	
Promotion directe	Société suisse de crédit hôtelier (SCH)	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	Department for Culture, Media & Sport (DCMS)	ÖHT, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFV)	

Source: BAK Basel Economics / La Vie économique

favorable aux entreprises et de réformer dans ce sens celui qui existe déjà. Il s'agit d'un jeu à somme positive, qui entraîne des avantages à long terme pour les entrepreneurs et les employés⁴. En Angleterre, la promotion économique se concentre sur la politique régionale et sur la compétitivité⁵. L'objectif est d'obtenir, pour l'ensemble des

régions et des branches, une croissance durable alimentée par le secteur privé. En Allemagne, la promotion économique fait partie de la politique régionale. Elle se définit traditionnellement comme la promotion d'un développement économique équilibré à l'échelle régionale⁶.

La politique régionale, un élément essentiel de la promotion économique

En matière de politique régionale, la Suisse occupe une position intermédiaire entre l'Autriche et l'Angleterre, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part. En Angleterre et en Autriche, la politique régionale se concentre sur l'amélioration de la compétitivité régionale, tandis qu'en Allemagne, elle vise en priorité à diminuer les différences en matière de niveau de vie (voir *tableau 1*). En Suisse, la politique régionale doit renforcer la compétitivité des différentes régions, accroître la valeur ajoutée, contribuer à maintenir et à créer des emplois, enfin atténuer les disparités régionales.

En Suisse comme en Autriche, la mise en œuvre de cette politique incombe essentiellement aux régions (cantons ou «Länder», communes); l'État central a principalement un travail de coordination. En Angleterre, les autorités nationales n'ont guère d'influence et aucune entité territoriale particulière n'en assume la tâche. En revanche, en Allemagne, l'État central et les «Länder» se la répartissent («Gemeinschaftsaufgabe»). Tous ces pays poursuivent un agenda national, complété par la politique de cohésion de l'UE dans les cas de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Angleterre. Cependant, chez certains membres de l'UE (surtout en Europe de l'Est), où l'accent est mis sur l'amélioration de la compétitivité nationale, la mise en œuvre de la politique est aussi l'affaire de l'État central.

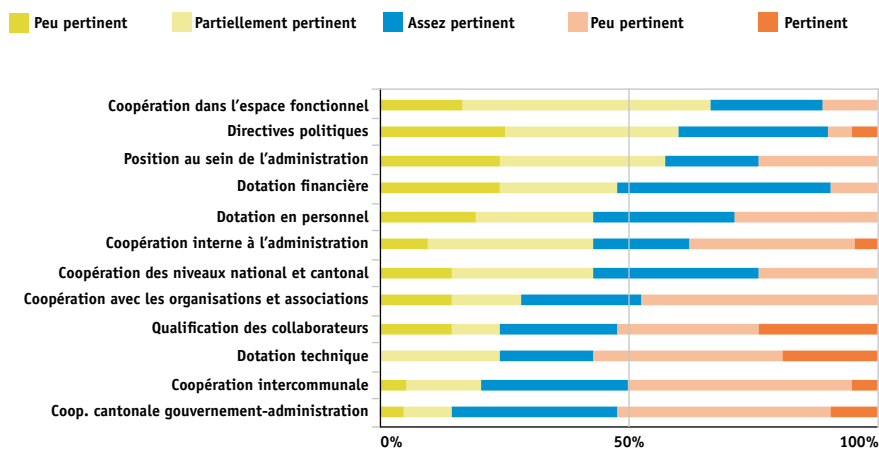
Des instruments et des institutions comparables internationalement

Les instruments et les institutions des autres domaines politiques de la promotion économique suisse se retrouvent, selon des modalités semblables, dans les pays étrangers considérés dans la présente étude. C'est ainsi que tous ces pays promeuvent leurs exportations et leur tourisme, et pratiquent une politique des PME. Ces activités sont, toutefois, souvent rattachées à des domaines politiques différents et sont de ce fait moins regroupées qu'en Suisse (voir *tableau 2*). Notons cependant que les tâches et la dotation des institutions, de même que leurs interactions, varient d'un pays à l'autre.

Graphique 1

Enquête auprès d'institutions suisses de promotion économique, 2014

Selon vous, quelles approches sont nécessaires à l'amélioration de la promotion économique aux niveaux cantonal, régional et communal?



Source: BAK Basel Economics / La Vie économique

Encadré 1

Un instrument de coordination: la banque de données des ressources promotionnelles

Les divers domaines thématiques de la promotion économique allemande sont partagés entre plusieurs secteurs de la politique économique et relèvent de différentes institutions. L'accès aux multiples instruments de promotion s'en trouve entravé. Le présent exemple montre comment une instance nationale peut coordonner la fonction sans intervenir dans l'activité proprement dite: une banque de données en ligne a été mise sur pied pour aiguiller les intéressés dans les programmes promotionnels et les aides financières de l'État central, des «Länder» et de l'UE (www.foerderdatenbank.de). Les groupes cibles de cet instrument sont les entreprises, les privés et l'administration. Le masque convivial permet aux intéressés d'obtenir rapidement les informations voulues sur les domaines les plus divers, tels que la politique des PME, la recherche et développement ou encore la politique régionale (Allemagne et UE), et de trouver facilement les programmes promotionnels adéquats. Un tel instrument apporte de la transparence tout en réduisant les asymétries d'information.

On n'observe guère de différences entre les unités administratives impliquées dans la plupart des activités de promotion économique en Allemagne, en Autriche et en Suisse. Les tâches afférentes sont assumées par toutes les collectivités territoriales, l'État central jouant surtout un rôle de coordination.

Six facteurs influencent la promotion économique régionale et communale

Six facteurs sont essentiels pour définir l'orientation et la mise en œuvre de la promotion économique au niveau local. Ils déterminent les tâches et les instruments des institutions régionales de promotion économique, dont le succès est aussi influencé par leurs interactions⁷.

Le premier facteur est constitué par le principal groupe cible de la promotion économique, à savoir *ses clients, tels que les fondateurs d'entreprise, les firmes déjà établies et celles candidates à une implantation*. En l'occurrence, les aspects déterminants sont le conseil spécifique au groupe cible, la mise en réseau et le service à l'écoute du client. Le deuxième facteur correspond aux *décideurs politiques* qui contribuent de manière déterminante à orienter la politique de promotion de la place économique. À cet égard, il importe que la communication fonctionne bien entre les divers acteurs. Le troisième facteur découle du fait que les services de promotion économique des divers sites sont en concurrence les uns avec les autres. Il faut donc prendre en compte les *places concurrentes* et définir en conséquence le profil offert par son propre territoire. En outre, le succès d'une institution de promotion économique

dépend de ses *collaborateurs* et de leurs *qualifications* (quatrième facteur). *La coordination et l'imbrication* de la politique locale de promotion économique avec les autres institutions de promotion économique de la place (p. ex. chambres des métiers, chambres de l'industrie et du commerce, institutions régionales, etc.) constituent le cinquième facteur. Quant au sixième et dernier, il s'agit des *tendances futures* et des *conditions-cadres* fondamentales, que la promotion économique doit également considérer.

Il convient de recenser, d'analyser et d'organiser les vœux, les attentes, mais aussi les résistances que formulent ces divers groupes. La promotion économique doit assumer une fonction transversale. Elle requiert donc une position correspondante au sein de l'administration et une forme d'organisation adéquate qui lui permette de remplir correctement cette tâche. La réussite de la promotion économique implique que la gestion du réseau aux niveaux régional et local fonctionne bien.

Enquête sur la pratique des responsables régionaux de la promotion économique

Se référant à cette conception de la promotion économique, BAK Basel Economics a mené une enquête en mai 2014 pour étudier les activités régionales et locales de la promotion économique en Suisse. Son objectif était d'évaluer le fonctionnement et les interactions des systèmes partiels de la promotion économique pour y déceler des améliorations potentielles. À cet effet, les délégués à la promotion économique des cantons et de quelques villes et communes sélectionnées ont reçu un questionnaire couvrant l'organisation, les tâches, la coopération avec d'autres services de promotion économique et avec la Confédération, le potentiel d'amélioration et les tendances futures. L'enquête a été menée auprès de 22 services de promotion économique couvrant des zones de tailles différentes et choisis dans des régions linguistiques et économiques diverses. Les résultats ne sont certes pas représentatifs, mais ils permettent de se faire une idée des défis que doivent relever les unités de promotion économique au niveau régional en Suisse.

La plupart des institutions régionales de promotion économique sont organisées au sein de l'administration publique, soit dans le cadre d'un office ou d'un secteur propre. Tous les services disposent de leur propre stratégie, dont la conception peut fortement varier. Cette disparité va de la simple stratégie partielle, inscrite dans une politique économique à laquelle elle est subordonnée, à une politique concrète et détaillée de

1 Zürcher B., «Stratégies de croissance cantonales: des déterminants de la compétitivité régionale au programme de croissance», *La Vie économique*, 03-2013.
 2 Message du 23 février 2011 sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015.
 3 www.seco.admin.ch, rubriques «Thèmes» > «Promotion économique».
 4 www.bmwfw.gv.at, rubriques «Wirtschaftspolitik» > «Standortpolitik».
 5 *Local Growth: Realising Every Place's Potential*. Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Innovation & Skills by command of Her Majesty, 28.10.2010 (www.official-documents.gov.uk).

Encadré 2

La promotion économique en Angleterre

Les objectifs, l'organisation et l'affectation des ressources se sont sensiblement modifiés en Angleterre depuis 2010. Jusqu'en 2010-12, la promotion économique était principalement assurée par neuf agences régionales de développement fortement subventionnées (*Regional Development Agencies, RDA*), qui correspondaient aux grandes régions (nuts 1). L'objectif était, en recourant aux RDA, de réduire les disparités régionales et de relancer la croissance. Les RDA ont été abolies en 2012. Depuis lors, leurs tâches sont partiellement assumées par les autorités locales ainsi que par de nouveaux partenariats entre ces dernières et les entreprises, les Local Enterprise Partnerships (LEP). On en dénombre actuellement 39.

Les raisons de ce changement de politique résident, d'une part, dans des coupes budgétaires et, d'autre part, dans l'idée selon laquelle les moteurs de la croissance étaient locaux et que les décisions devaient donc être prises sur place. C'est aussi la raison pour laquelle les LEP sont réunis en régions fonctionnelles. Ces partenariats n'étant pas subventionnés automatiquement, ils doivent rechercher des ressources promotionnelles et se porter candidats à cet effet.

La région de Liverpool

Le LEP de la région de Liverpool se compose, par exemple, de six autorités locales. Il est géré par un organisme formé de membres de l'administration locale et du secteur privé. Ses tâches les plus importantes sont le développement stratégique de l'économie (aménagement du territoire, infrastructures, formation, etc.) et la promotion du secteur des entreprises. *Liverpool Vision* est l'agence régionale de promotion économique. Il s'agit d'une entreprise privée, financée par des subventions publiques, qui a été fondée en 2008 avec l'aide du Conseil municipal de Liverpool et du secteur des entreprises. *Liverpool Vision* soutient la stratégie économique locale du LEP. Elle assure divers services, tels que la commercialisation de Liverpool en sa qualité de place entrepreneuriale et touristique, le soutien aux investisseurs et l'internationalisation de la ville.

Source: www.liverpoollep.org > About LEP; www.liverpoolvision.co.uk.

regroupement ou d'implantation d'entreprises. Les tâches de la promotion économique ne sont pas toujours définies précisément et la réglementation des compétences n'est pas toujours claire entre les diverses collectivités territoriales.

L'enquête fait apparaître que la tâche jugée la plus importante de la promotion économique est le service aux entreprises déjà implantées (80% des répondants), suivi du service aux entreprises nouvellement établies (57%). Pour 40% des institutions interrogées, le maintien de l'attractivité de la place économique et la politique de regroupement d'entreprises sont des tâches importantes. Pour un tiers des services de promotion économique contactés, la promotion des jeunes pousses est aussi tenue pour l'une des tâches importantes. Le même résultat est sorti d'un sondage semblable auprès de services communaux de la promotion économique en Allemagne⁶. Selon l'enquête, les instruments utilisés par les institutions régionales de promotion économique sont multiples en Suisse. Les plus souvent cités sont les suivants (par ordre de fréquence décroissant):

- promotion de la place;
- service d'aiguillage dans l'administration / gestion des autorités;
- prospection de candidats à l'implantation;
- développement de branches et de faisceaux d'entreprises;
- développement immobilier et aménagement de surfaces.

La comparaison avec une enquête analogue en Allemagne corrobore largement ces résultats. Cependant, la gestion des surfaces semble avoir plus de poids en Allemagne, alors que le service d'aiguillage y a une place plus faible.

S'agissant des futurs facteurs d'influence et des thèmes de politique économique, une large majorité de répondants jugent que les conditions-cadres nationales constituent un défi particulièrement important (réforme de la fiscalité des entreprises III, initiative contre l'immigration de masse). À long terme (cinq à dix ans), les principales préoccupations seront les relations avec l'UE, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, la recherche et la formation, la fiscalité, les changements géopolitiques et l'évolution démographique.

Actuellement, la promotion économique régionale ne se limite plus à faciliter la vie des entreprises. Le développement de pôles de compétitivité oblige à encourager et à optimiser les réseaux qui réunissent les différents acteurs de la place économique concernée, et à les faire connaître à l'extérieur⁹.

La coopération et la coordination peuvent être améliorées

L'enquête révèle par ailleurs que le réseau formé par les services de promotion économique nationaux et régionaux fonctionne bien. Il serait, toutefois, possible de l'intensifier, en particulier entre les régions. La coopération perçue est inférieure à celle souhaitée dans toutes les catégories examinées, que ce soit avec des institutions et des offices nationaux ou au niveau régional. L'écart entre la coopération vécue et celle souhaitée n'est, cependant, grave nulle part.

Bien que les institutions régionales soient largement satisfaites de l'organisation de la promotion économique en Suisse, il existe pour elles des améliorations possibles en matière organisationnelle. Outre la coordination et la coopération déjà mentionnées ci-dessus, les délégués régionaux à la promotion économique souhaitent surtout des progrès dans les directives politiques et leur position au sein de l'administration.

Ce résultat contraste nettement avec celui de l'enquête menée en Allemagne, où le principal potentiel d'amélioration est perçu dans la formation des collaborateurs et dans les ressources financières. Les délégués communaux à la promotion économique souhaiteraient, toutefois, une insertion hiérarchiquement plus élevée de leur unité au sein de l'administration.

Globalement, les résultats de l'enquête indiquent que la promotion de la place économique suisse a déjà relativement bien trouvé sa place. On relève en particulier un potentiel d'amélioration dans le domaine de la coopération et de la coordination des compétences avec les autres acteurs tant régionaux que nationaux.

Concurrentiel grâce à la croissance et à l'innovation

Chaque pays définit la promotion de la place économique à sa manière. On cherche en vain une approche universelle. Pourtant, les institutions, les tâches et les instruments de la promotion économique sont souvent semblables. Le principal objectif est d'améliorer la compétitivité par la croissance et l'innovation. L'enquête menée auprès de diverses institutions suisses de promotion économique a montré que les délégués à cette tâche sont largement satisfaits du développement organisationnel. Un potentiel d'amélioration est principalement relevé dans la coopération et la coordination au niveau fonctionnel, dans les directives politiques, dans la position de l'unité de promotion économique au sein de l'administration et dans la délimitation des compétences et des responsabilités. ■

6 www.bmwi.de, rubriques «Themen» > «Wirtschaft» > «Regionalpolitik».

7 Leuninger S. et Held H., «Kommunale Wirtschaftsförderung im Umbruch», *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie*, 4/2003, pp. 161–162.

8 Zwicker-Schwarm D., *Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven*, Berlin, 2013 (Difu-Paper).

9 Bieger T. et Scherer R., «L'intégration de la promotion économique, une réponse à l'hypercompétition», *La Vie économique*, 05-2011.