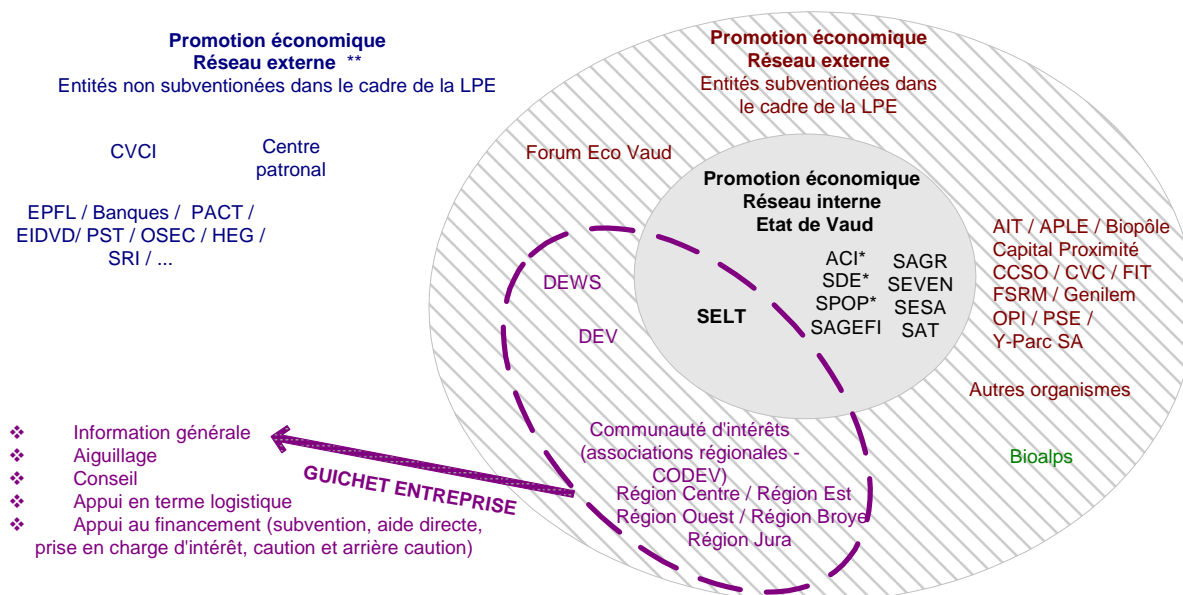


## 4 ARCHITECTURE ET ACTIVITES DU RESEAU DE PROMOTION ECONOMIQUE

### 4.1 Acteurs et réseaux

La promotion économique vaudoise est une architecture reposant sur un réseau interne (SAT, ACI, SDE, SAGEFI, SPOP, SAGR, SEVEN, SESA) et un réseau externe (le développement économique vaudois (DEV) en collaboration avec le développement économique western switzerland (DEWS), les associations de développement régionales qui sont regroupées au sein de la CODEV, la chambre vaudoise de commerce, le centre patronal et les organismes subventionnés dans le cadre de la LPE. Il est important de spécifier que la majorité des acteurs intégrés dans le réseau externe de promotion économique étaient déjà actifs avant la mise en œuvre de la LPE. Le réseau externe ne s'est donc pas constitué *ex nihilo*, mais sur la base d'une structure préexistante en y associant les acteurs présents et en cherchant à analyser et répartir ces derniers en fonction des prestations qu'ils proposaient déjà.



\*Ces trois services sont directement liés à la prestation de certaines activités

\*\* Acteurs de la promotion économique, mais non subventionnés au travers de la LPE

Nous présenterons ci-dessous succinctement les acteurs principaux de la promotion économique cantonale subventionnés au travers de la LPE.

#### 4.1.1 Réseau interne : octroi des décisions du ressort exclusif de l'Etat

##### Le SELT

Le département de l'économie, et plus directement le service de l'économie du logement et du tourisme est chargé de la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre de la LPE. Il gère l'enveloppe budgétaire relative aux aides directes versées aux entreprises et aux subventions accordées aux organismes partis prenante à la promotion économique cantonale.

## Le SDE

Le service de l'emploi statue sur la pertinence économique des demandes de main-d'œuvre étrangère extra européenne déposées par les entreprises vaudoises ou qui souhaitent s'implanter dans le canton. Il fixe les conditions auxquelles un étranger peut exercer une activité lucrative. Dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), c'est le SPOP qui délivre les permis de travail pour les ressortissants de l'union européenne et de l'association européenne de libre échange sans analyse de dossier mais dans le cadre d'un contingent.

## ACI

Les nouvelles entreprises ou celles qui opèrent une modification importante de leurs activités peuvent obtenir une exonération totale ou partielle de l'impôt sur une période de 10 ans maximum<sup>11</sup>. L'administration cantonale des impôts statue sur la demande en se fondant sur le préavis du SELT et de la commune intéressée.

### 4.1.2 Réseau externe : bénéficiaires de subvention pour leurs activités dans le cadre de la promotion économique

#### Le DEV - DEWS

Le développement économique du canton de Vaud (DEV) et son réseau d'acquisition, le DEWS sont en charge de prospecter des entreprises étrangères dans le but de les implanter dans le canton de Vaud.

#### Les communautés d'intérêts

La mise en œuvre de la LPE a nécessité le regroupement<sup>12</sup> des 12 associations régionales en 5 communautés d'intérêts (CI) afin de limiter le nombre de partenaires. Les communautés d'intérêts ont pour tâche d'assurer une interface avec les entreprises situées dans leur zone géographique et sont un interlocuteur de proximité lors de l'implantation d'une entreprise.

#### Les Organismes subventionnés

Des organismes sont subventionnés pour offrir des prestations spécialisées aux entreprises dans le cadre des objectifs de la LPE. Nous présentons ci-dessous les différents organismes selon les prestations offertes<sup>13</sup>.

	Aiguillage					Conseil					Appui logistique					Financement			
	Avant-création	Identification des besoins	Technique	Gestion	Financement	Avant-création	Technique	Gestion	Financement	Autres (RH)	Services pépinières	Accompagnement coaching	Perfectionnement professionnel	Foires et salons	Promotion immobilière	Projets Ra+D	Seed capital	Cauton	Autres (intérêts, salons, cofinancement)
AIT		v	v	v	v											v			
Art de vivre															v				
APLE			v										v						
Biopôle											v				v				
Capital Proximité					v				v										
CCSO			v	v	v		v	v		v		v	v			v			
Comm. d'intérêts	v		v	v	v										v				
CVC												v						v	
FIT												v					v		
FSRM			v																
Genilem			v	v	v	v						v	v						
PSE	v		v	v	v						v	v			v				
Swissdesigncenter											v								
SwissMedia											v			v					
Y-Parc			v	v	v														

<sup>11</sup> Aux termes des articles 17, 91 et 189 LI.

<sup>12</sup> Le regroupement s'est effectué à partir de 2001, et les résultats sont présentés par CI à partir de 2002.

<sup>13</sup> Source SELT : document interne au SELT sur la répartition des prestations entre les différents organismes subventionnés au travers de la LPE.

### **Guichet entreprise**

Le guichet entreprise est une plateforme d'accueil, dont l'objectif est d'accompagner les acteurs économiques dans leurs démarches au sein de l'administration cantonale et d'orienter les entrepreneurs selon leurs besoins spécifiques vers des organismes en mesure de répondre à leur demande.

Le guichet est composé du SELT, des cinq communautés d'intérêts et du DEV/DEWS.

### **Conventions et contrats**

Les partenaires de la promotion économique sont pour la très grande majorité d'entre eux liés au SELT par une « convention d'utilisation de la subvention » prévoyant les activités subventionnées, les modalités de collaboration, les objectifs et les moyens de reporting.

### **Animation du réseau**

Le Forum-Eco-Vaud est une plateforme de discussions et d'échanges destinée aux organismes du réseau de la promotion économique. Le rythme de réunion prévu est de quatre fois par année. Les objectifs sont d'accroître la connaissance partagée de chacun des acteurs et des prestations offertes; partager les informations et mieux connaître les projets en cours réalisés par chaque organisme; identifier et traiter des thématiques d'intérêt commun susceptibles de déboucher sur des projets de collaboration entre plusieurs partenaires.

Des petits déjeuners Start-up sont organisés par le SELT à destination des entreprises du canton de Vaud sur différentes thématiques d'actualités dans le domaine de la création et de la gestion d'entreprise.

## **4.2 Analyse**

### **4.2.1 Le réseau et ses activités**

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

La mise en place du Forum-Eco-Vaud qui, jusqu'à maintenant, a réuni trois fois l'ensemble des partenaires est une initiative intéressante mais qui ne peut, à elle seule, apporter une clarification dans une structure fondamentalement complexe. Le rythme initialement prévu n'est pas tenu notamment en raison de la difficulté à trouver des dates qui conviennent à l'ensemble des participants.

De même l'information circule difficilement dans le réseau, les organismes qui sont intervenus dans un dossier d'un porteur de projet se plaignent unanimement d'un manque de feedback. Ceci est particulièrement vrai pour les communautés d'intérêts qui sont pourtant les relais locaux de la promotion économique.

Il y a un morcellement de l'information qui est préjudiciable à la cohérence. La preuve magistrale de ce morcellement est la réponse que nous avons obtenue des partenaires de la promotion économique lorsque nous avons évoqué la thématique du « guichet entreprise », la plupart d'entre eux ignoraient totalement l'existence d'une telle plateforme d'accueil.

De même, l'hétérogénéité et la multitude des partenaires pose évidemment des problèmes de perception et de compréhension pour les entreprises qui sont susceptibles d'avoir besoin des prestations offertes dans le cadre de la promotion économique cantonale. Quelle est la porte d'entrée, auprès de qui peut-on obtenir de l'information ?

## 4.2.2 Les communautés d'intérêts

Les communautés d'intérêts ont, dans le dispositif prévu par le SELT, une grande importance dans le fonctionnement du réseau puisqu'elles sont considérées comme les relais locaux de la promotion économique. Les résultats de l'enquête auprès des entreprises ayant bénéficié de mesures dans le cadre de la promotion endogène confirment ce point de vue<sup>14</sup> :

Par quel canal avez-vous eu connaissance de l'existence des prestations pour le démarrage et le développement d'entreprises ?

Canaux de diffusion utilisés pour l'accès à l'information des prestations	Nb. cit.
Service de l'économie, du logement et du tourisme	25
Associations régionales/ communauté d'intérêts	18
Internet	3
Genilem	2
Médias, journaux, etc.	2
CCSO	2
Coaching du Parc Scientifique de l'EPFL	2
Réseau personnel	2
Office cantonal de l'énergie	1
Banque	1
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>

Nous observons toutefois plusieurs problèmes. D'une part, les communautés ont chacune un fonctionnement différent et une implication inégale dans leur activité de promotion économique. D'autre part, elles considèrent avoir des moyens financiers trop modestes pour réaliser la mission que le SELT leur a assignée. Enfin, certains responsables de la promotion économique des communautés d'intérêts nous ont fait part d'une double allégeance perturbant passablement le fonctionnement. En effet, les communautés d'intérêts sont l'émanation des associations régionales qui les financent principalement dans leurs activités, mais sont également au service du SELT.

Relevons encore que l'un des objectifs poursuivi par la création des communautés d'intérêts, soit la diminution des interlocuteurs dans le domaine de la promotion économique, ne paraît que partiellement atteint. On en veut pour preuve que certaines associations régionales, qui sont représentées par les Communauté d'intérêts au sein du Forum-Eco-Vaud, souhaiteraient pouvoir y siéger directement.

## 4.2.3 Délais et procédures

Les aides directes aux entreprises ainsi que l'octroi de permis de travail ou encore l'exonération fiscale se basent sur des décisions qui impliquent un processus administratif.

Le laps de temps entre la remise de la demande et la décision afférente revêt une importance particulière dès lors que la durée de ce délai peut avoir des implications conséquentes notamment dans le processus d'implantation d'une entreprise dans le canton.

---

<sup>14</sup> Le nombre de citations (n=58) est plus grand que le nombre d'entreprises qui ont répondu au questionnaire (n=51) car certains répondants ont répondu à plusieurs propositions.

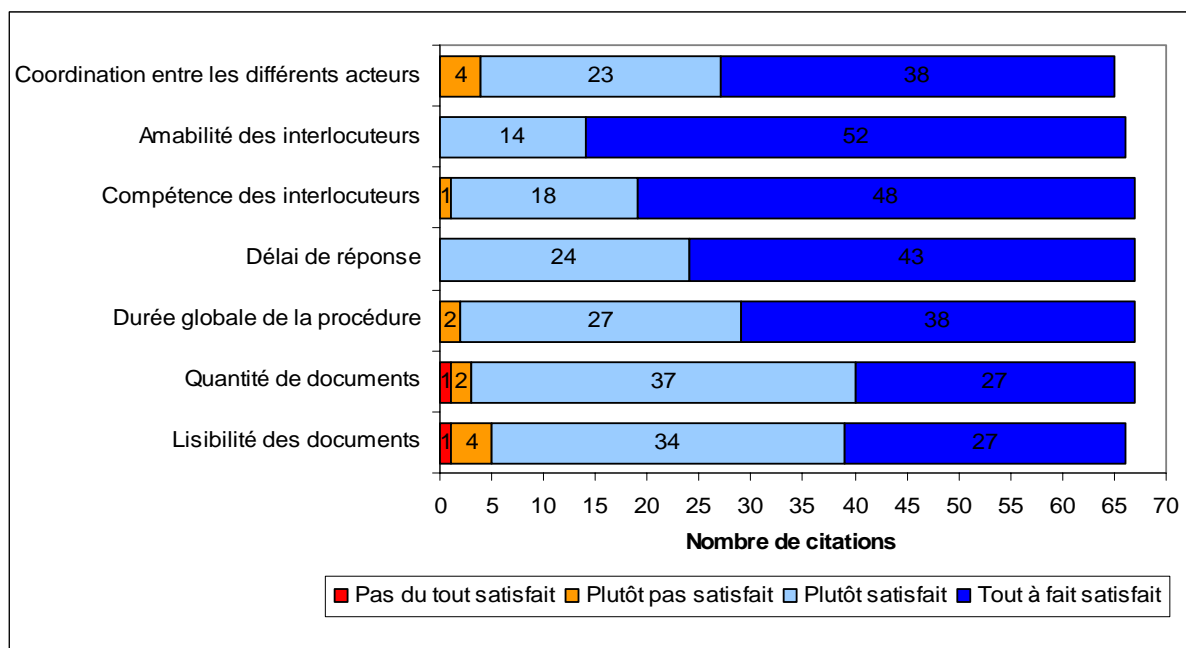
Nous avons tenté de déterminer le point de vue des acteurs du réseau ainsi que des entreprises sur le processus de décision au sens large recouvrant ainsi non seulement la dimension des délais mais également la compétence, la coordination, etc.

Les entretiens avec les organismes du réseau ont démontré une perception plutôt bonne de l'efficacité et de la compétence des interlocuteurs de l'administration. L'ensemble d'entre eux privilégie le contact direct avec le service impliqué dans la démarche et ne souhaite pas devoir passer par un guichet unique. Précisons que le SELT a fixé des délais à respecter pour les décisions de son ressort et tient des statistiques à ce propos.

Les projets d'implantation d'envergure, nécessitant la coordination de l'ensemble des acteurs du réseau interne dans des délais très restreints, posent des problèmes de réactivité et de coordination des services étatiques impliqués dans la gestion des multiples facettes du dossier. A ce propos, certains de nos interlocuteurs ont émis un bémol concernant l'ACI qui est perçue comme un acteur ayant un manque de réactivité, difficile et rigide.

Une enquête a été réalisée auprès des entreprises ayant bénéficié des prestations/aides prévues dans le cadre de la promotion économique endogène. La perception des répondants est positive<sup>15</sup>. Nous présentons ci-dessous les résultats tous types d'aides confondues.

#### Satisfaction globale sur les procédures de demandes d'aides (promotion endogène)

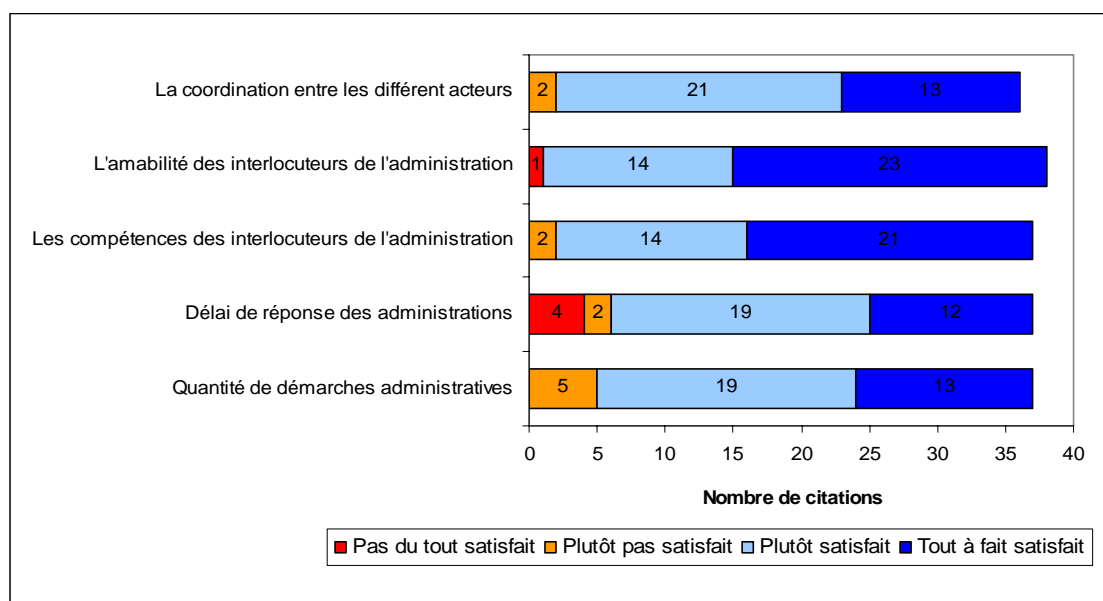


S'agissant des résultats de l'enquête relatifs aux prestations offertes par le DEV aux entreprises étrangères souhaitant s'implanter dans le canton de Vaud, là aussi les résultats sont positifs pour les entreprises ayant participé à l'enquête<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Satisfaction globale concernant le recours à 10 types de prestations/aides prévues dans le cadre de la LPE. Avis émis sur 73 prestations (certaines entreprises ont recouru à plusieurs prestations) pour 51 entreprises qui ont participé à l'enquête (Le taux de réponse est de 32%). L'ensemble des résultats de l'enquête est présenté en annexe.

<sup>16</sup> Satisfaction globale concernant 5 types de prestations/accompagnement offerts par le DEV. (Choix d'un site, constitution d'une société, démarches fiscales, obtention de permis de travail, aide financière). 38 prestations jugées (certaines entreprises ont recouru à plusieurs prestations) par 29 entreprises qui ont participé à l'enquête. (Taux de réponse 15%). L'ensemble des résultats de l'enquête est présenté en annexe.

## Satisfaction globale sur les prestations dans le cadre de la promotion exogène



Seul le délai de réponse des administrations est considéré par une minorité des répondants à l'enquête sur la promotion exogène comme insatisfaisant.

### 4.2.4 Coordination, répartition des tâches et contrôle des partenaires

Dans l'objectif de systématiser et de répartir les tâches entre les partenaires de la promotion économique, des conventions fixant les modalités d'utilisation de la subvention cantonale ont été signées. Cet effort de clarification de la contribution attendue de chacun est essentielle et s'inscrit dans une logique de coordination et de vérification de l'utilisation des fonds alloués à la promotion économique. Précisons qu'une nouvelle orientation a été prise par le SELT qui, dans la mesure du possible, souhaite ne plus subventionner le fonctionnement des organismes mais allouer les fonds à des activités spécifiques. Cette évolution est louable et répond au souci légitime d'une utilisation rationnelle et ciblée des ressources publiques.

Dans les faits, force est de devoir constater que le contrôle du respect de ces conventions est lacunaire. En effet, alors que les conventions prévoient que des informations spécifiques relatives aux activités doivent être remises au SELT, dans la très grande majorité des cas les organismes transmettent le rapport annuel de leur activités dans lesquels les informations sont agrégées et pas assez précises pour pouvoir juger du respect de la convention. Relevons toutefois que dans la très grande majorité des cas, un collaborateur du SELT est membre du comité ou du conseil d'administration des organismes subventionnés, ce qui permet d'avoir un suivi non formalisé des activités.

Quoiqu'il en soit, nous constatons que le SELT ne dispose pas des ressources nécessaires au contrôle formel des dites conventions le liant avec de très nombreux partenaires. Les éléments ainsi disponibles ne permettent pas, pour l'heure, de pouvoir porter des jugements sur l'efficacité des prestataires, ni de pouvoir se prononcer sur les pratiques de gouvernance.

Nous observons également un très grand nombre d'acteurs dans le réseau de la promotion économique, ce qui ne facilite pas la coordination et introduit un facteur de brouillage dans la compréhension de l'ensemble. Cet état de fait est le résultat d'une

politique de subventionnement fortement orientée vers le financement de prestataires-organismes plutôt que les aides directes aux entreprises<sup>17</sup>.

#### 4.2.5 Structuration endogène et exogène

La structuration de la promotion économique entre endogène (SELT et organismes subventionnés) et exogène (DEV-DEWS) est une dimension sur laquelle plusieurs études se sont penchées. Lors de nos entretiens nous avons également évoqué cet aspect.

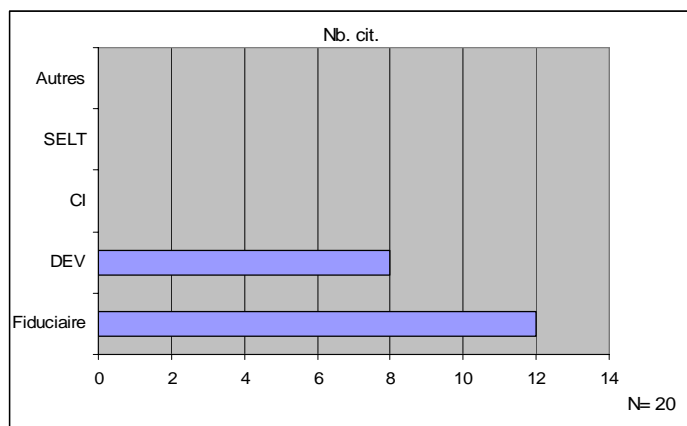
L'ensemble des personnes interrogées reconnaissent le dynamisme du DEV et son professionnalisme. Les résultats produits sont jugés bons en terme d'implantations. Le grief principal sur lesquels les propos convergent est le manque de partage des informations par le DEV qui bien souvent donne l'impression de fonctionner comme une entité autonome se suffisant à elle-même. Son intégration dans le réseau tout comme le partage d'informations aux partenaires sont ressentis comme lacunaire.

Pourtant, il est reconnu par tous qu'une implantation réussie fait appel à un continuum d'actions qui sont dans un premier lieu du ressort du DEV, puis de l'administration cantonale (mesures de soutien, exonération fiscales, permis de travail) et également des communautés d'intérêts en tant que représentants et interfaces avec la/les commune(s) concernées par l'implantation.

La preuve de cette difficile communication est le constat dressé par les communautés d'intérêts de l'inexistence de passage de témoin lors de l'implantation d'une entreprise par le DEV.

Ce constat est corroboré par les résultats de l'enquête menée auprès des entreprises implantées :

Maintenant que votre entreprise est implantée, en cas de besoin/problemé quel est votre interlocuteur<sup>18</sup>?



Nous constatons donc une césure artificielle dans le processus continu qui mène à l'implantation d'une entreprise et sa pérennisation dans le canton. La déconnexion entre les acteurs dans le processus d'implantation est préjudiciable à la réussite de la promotion exogène dans le long terme.

<sup>17</sup> Voir 5.1.1.2

<sup>18</sup> Résultats issus des 29 répondants (taux de réponse 15%) à l'enquête sur la promotion exogène.

## **4.3 Recommandations**

### **4.3.1 Partage de l'information**

Actuellement la connaissance des projets est parcellisée entre les acteurs, ce qui empêche le déploiement des potentialités des partenaires de la promotion économique. Pourtant cette information est un aspect essentiel de l'efficacité et de l'efficience du réseau. Nous recommandons donc, que les moyens soient accordés pour que le déploiement de la plateforme « pétale<sup>19</sup> » qui donnera l'accès à une base de données commune à l'ensemble des partenaires puisse être entrepris sans retard.

La participation et donc la mise en commun des informations de chacun des partenaires doivent être une condition sine qua non à l'obtention de la subvention.

### **4.3.2 Contrôle des conventions**

Les conventions d'utilisation de la subvention sont un outil important dans la coordination et la cohérence du réseau. Actuellement le contrôle des organismes subventionnés est lacunaire quant au respect des conventions. Il est essentiel que le SELT exige des rapports détaillés de la part des partenaires, incluant des comptes rendus sur les prestations dispensées aux entreprises (quantitatif et qualitatif). Cet aspect du suivi est d'autant plus nécessaire qu'actuellement une partie de la subvention allouée par l'Etat de Vaud aux organismes se base sur la notion de projet (X somme par prestation de coaching à une entreprise, etc.) et n'est plus intégrée dans sa globalité au budget de fonctionnement de l'organisme.

Les objectifs annuels figurant dans les conventions doivent être définis avec soin afin qu'ils correspondent aux orientations définies par le SELT /DEC dans le cadre de la LPE.

### **4.3.3 Structuration entre promotion exogène et endogène**

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

Le constat commun que nous avons avec l'étude KPMG<sup>20</sup> - le manque d'articulation entre les pans endogènes et exogènes - nous mène toutefois à des conclusions différentes.

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

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

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

---

<sup>19</sup> « Pétale » = integrated electronic workflow system; système développé pour le SELT.

<sup>20</sup> Optimisation de la promotion économique vaudoise, propositions pour une centralisation, mai 2004.



#### **4.3.4 DEV**

La participation pleine et entière du DEV à la plateforme commune d'information « pétale » est incontournable pour un partage d'informations cohérent entre l'ensemble des acteurs et permettre ainsi d'améliorer le processus de feed-back.

Une procédure de passage de témoin doit avoir lieu entre le DEV et la promotion endogène dans son ensemble, lors de la phase finale de l'implantation (pour l'amélioration de l'articulation entre promotion exogène et endogène).

La cohérence des deux pans – exogène et endogène – de la promotion économique cantonale sera améliorée par la présence des membres du conseil économique du canton de Vaud dans le conseil exécutif du DEV.

#### **4.3.5 SELT et promotion économique**

Le SELT a la responsabilité de mise en œuvre de la LPE. Le pilotage d'une telle politique ne peut se faire que sur la base d'indicateurs de réalisation et d'impacts, du contrôle et de la coordination des partenaires. Actuellement, les ressources disponibles du service ne permettent pas de mener à bien ces missions. Nous recommandons donc de recentrer et renforcer les ressources :

- Une formalisation de l'organisation et de la visibilité de la promotion économique au sein du SELT
- Un recentrage sur les activités de contrôle et reporting doit être opéré;
- La réalisation d'activités liées à l'image comme l'organisation des petits déjeuners start-up doit être transférée aux acteurs de l'économie locale qui se sont, d'ores et déjà, dits preneurs. Ce transfert doit permettre une réallocation des ressources vers les activités susmentionnées.

#### **4.3.6 Efficacité du réseau**

##### *4.3.6.1 Visibilité du réseau et guichet entreprise*

L'accès au réseau de la promotion économique endogène doit être clarifié. Il est important de canaliser les flux vers des « gate keeper » à même de répondre aux questions des entreprises voulant être renseignées sur les possibilités de soutien et les compétences présentes dans le réseau.

Pour cela, la visibilité du guichet entreprise doit être augmentée, le numéro téléphonique dévolu aux renseignements généraux doit être communiqué et être présenté comme un complément au site Internet [www.economie.vd.ch](http://www.economie.vd.ch). L'approche doit être professionnalisée au sens que le(s) collaborateur(s) du SELT assigné(s) à cette tâche doi(ven)t être déchargé(s) durant leur permanence de toute autre tâche. La création de cette hotline doit faire l'objet d'une communication appropriée sous forme, par exemple, d'une conférence de presse.

Si un entretien s'avère utile, l'interlocuteur doit être dirigé vers les communautés d'intérêts qui sont les portes d'entrées physique aux prestations de la promotion économique. Ce rôle ne pourra être assumé correctement qu'à condition que les CI soient renforcées.

##### *4.3.6.2 Augmentation des moyens des communautés d'intérêts*

L'ensemble des entretiens que nous avons eu avec les communautés d'intérêts laissent apparaître que les moyens qui leur sont attribués sont sous-dimensionnés en fonction des missions qui doivent être les leurs : être pour les entreprises le vecteur d'information sur les prestations de la promotion économique et donc être les portes d'entrées de la promotion économique. Le renforcement des CI passera par une formalisation de leurs missions et une augmentation de leurs ressources.

#### 4.3.6.3 *Task force*

Pour les grands projets complexes qui nécessitent l'intervention de nombreux services de l'administration, une task force doit pouvoir être mobilisée sans délai sous le leadership du SELT. Pour optimiser la capacité de réaction, le représentant de chacun des services (SDE, ACI, SPOP, SAT etc.) qui peut être amené à devoir prendre partie à la gestion du dossier, doit être désigné préalablement et connu du SELT. Selon le degré d'urgence la Task force est mobilisable dans la journée.