

SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'ÉCONOMIE (SECO)

ÉVALUATION DE LA PROMOTION DE LA PLACE ÉCONOMIQUE SUISSE

Résumé

Zurich/Saint-Gall/Genève, le 22 août 2014

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Remo Zandonella
Roland Scherer, Kristina Zumbusch
Alain Schoenenberger

EVALUATIONSTANDORTPROMOTION_SB_140822_ZUSAMMENFASSUNG_FRZ.DOCX

Institut für Systemisches Management
und Public Governance
 **Universität St. Gallen**

DUFOURSTRASSE 40A
CH-9000 ST. GALLEN
SWITZERLAND

TEL: +41-(0)71-2242533
FAX: +41-(0)71-2242536
WWW.IMP.UNISG.CH

 ANALYSES & ETUDES ECONOMIQUES
ECO'DIAGNOSTIC

RUE DE L'ATHÉNÉE, 24
CH-1206 GENÈVE
SWITZERLAND

TÉL. +41 (0)22 789 14 22
WWW.ECODIAGNOSTIC.CH

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

inFRAS

CONTEXTE ET OBJECTIF

La promotion de la place économique suisse constitue l'un des piliers du développement économique du pays. Elle a pour double vocation de positionner la place économique suisse sur les marchés étrangers et d'encourager l'implantation d'entreprises étrangères en Suisse.

La Confédération et les cantons ont confié la responsabilité opérationnelle de cette promotion à Switzerland Global Enterprise (S-GE ; anciennement : Osec), sur la base de contrats de prestations. En vue de la prochaine période de prestations, le SECO a chargé la communauté de travail INFRAS/IMP-HSG/Eco'Diagnostic d'évaluer la promotion de la place économique suisse. Les objectifs de cette évaluation étaient :

- › Faire le bilan du fonctionnement actuel du système de promotion de la place économique suisse dans son ensemble ;
- › Formuler des recommandations en vue d'optimiser ce système ainsi que les prestations proposées par S-GE, en prévision des contrats de prestations à venir.

MÉTHODOLOGIE

La communauté de travail a réalisé l'évaluation entre décembre 2013 et juin 2014, en se fondant sur les méthodes quantitatives et qualitatives suivantes :

1. Analyse de la littérature spécialisée, de documents et de données (accords de prestations, rapports actuels, procès-verbaux, etc.) fournis par S-GE, le SECO, les cantons et le groupe de pilotage Promotion de l'image du pays, ainsi que de documents sur la promotion économique dans quatre principaux pays concurrents.
2. Interviews avec les acteurs et les actrices de la promotion de la place économique suisse : SECO, S-GE, Swiss Business Hubs, cantons, régions, organismes intermédiaires. Les principales thématiques évoquées étaient : la capacité de fonctionnement de la promotion de la place économique suisse, les prestations offertes, notamment par S-GE, les besoins ainsi que les recommandations pour optimiser la promotion de la place économique suisse.
3. Interviews de sept entreprises étrangères implantées en Suisse dans le cadre d'études de cas. Les principales thématiques évoquées étaient : le processus d'implantation d'une entreprise, la satisfaction quant aux services offerts par la promotion de la place économique suisse, et les besoins en matière de promotion de la place économique.
4. Enquête en ligne d'investisseurs établis à l'étranger, soit 22 entreprises dans sept pays. Les questions évoquées étaient les mêmes que celles des études de cas..
5. Séances de validation, sous la forme d'ateliers avec les acteurs, lors de l'Investor Summit du 2 avril 2014, ainsi qu'avec le groupe d'accompagnement de l'évaluation, le 28 avril 2014.

CONCEPTION ET MISE EN OEUVRE DE LA PROMOTION DE LA PLACE ÉCONOMIQUE SUISSE

Organisations impliquées

La promotion de la place économique suisse relève de la compétence de la Confédération et des cantons. La conduite du processus est assurée par le groupe de pilotage Promotion de l'image du pays, constitué de représentantes et de représentants de la Confédération, des cantons et de S-GE. La Confédération et les cantons ont mandaté Switzerland Global Enterprise (S-GE) d'assurer la mise en œuvre de cette promotion. Par ailleurs, la majeure partie des cantons a confié certaines tâches de promotion économique à une organisation de promotion régionale (aéras ou régions).

LES ACTRICES ET LES ACTEURS DE LA PROMOTION ÉCONOMIQUE, LEUR RÔLE ET LEURS TÂCHES		
Organisation	Statut juridique/Membres	Tâches de promotion de la place économique
Mandant/Pilotage		
Confédération	n.d.	Pilotage de la promotion de la place économique suisse
Cantons	n.d.	Pilotage de la promotion de la place économique suisse Dernière instance pour décider du sort de projets d'implantation proposés par S-GE et par les régions ; activités de promotion propres sur des marchés choisis.
Pilotage		
Groupe de pilotage Promotion de l'image du pays	Confédération, Cantons (en majorité représentés par les aeras), S-GE (sans droit de vote, uniquement droit de recommandation)	Organe de pilotage Échange entre les acteurs, orientation stratégique Définition de la stratégie de prospection des marchés
Mandataires		
Switzerland Global Enterprise S-GE	Association constituée d'entreprises-membres	Promotion de la place économique suisse sur mandat de la Confédération et des cantons Préparation et mise à disposition d'informations relatives à la place économique suisse Obtention d'informations sur les marchés Communication de contacts et prospects aux cantons
Swiss Business Hubs	Rattachement administratif aux ambassades/consulats	Antennes de S-GE: génération de contacts avec des entreprises disposées à investir
Régions économiques	Greater Zurich Area (GZA): partenariat public-privé	Promotion et marketing pour une région économique spécifique au nom des cantons
	BaselArea (BA): cantons de BS, BL et JU, associations économiques	Promotion internationale de la région économique bâloise; soutien des entreprises étrangères lors de l'implantation, conseils aux entreprises nouvellement créées; proposition de locaux à usage commercial
	Greater Geneva Berne Area GGBa : cantons de BE, FR, GE, NE, VD, VS	Accroître l'efficacité des activités de promotion économique des cantons dans l'acquisition et l'implantation d'entreprises étrangères
	St.GallenBodenseeArea (SGBA): cantons de SG, TG,	Promotion de la place économique suisse, soutien à l'implantation

LES ACTRICES ET LES ACTEURS DE LA PROMOTION ÉCONOMIQUE, LEUR RÔLE ET LEURS TÂCHES		
Organisation	Statut juridique/Membres	Tâches de promotion de la place économique
	AI, AR	
Conseil		
Intermédiaires	Entreprises privées, p. ex. PwC, Ernst&Young, KPMG, etc.	Conseils et accompagnement des investisseurs au niveau international, p. ex. lors de la prise de décision concernant des investissements, en rapport avec les divers aspects liés à l'implantation d'entreprises (tâches qui ne relèvent pas de la puissance publique)

Tableau no 1

S-GE

Switzerland Global Enterprise (S-GE, une association de droit privé ; anciennement : Osec) a été chargé par la Confédération et les cantons de mettre en œuvre la promotion de la place économique suisse. Le mandat est décrit de manière détaillée dans des accords de prestations de droit public conclus avec la Confédération et les cantons. Les objectifs de S-GE sont:

- › Assurer un positionnement couronné de succès de la Suisse sur des marchés étrangers choisis ;
- › Stimuler les investissements étrangers directs en Suisse, encourager l'implantation durable d'entreprises et augmenter la valeur ajoutée.

Les accords de prestations passés entre les cantons et S-GE définissent le rôle et les tâches respectives des cantons, des régions et de S-GE. Aux termes de ces accords, S-GE se concentre sur les phases du processus d'implantation qui exigent des démarches de marketing, des études de marché et l'identification des entreprises intéressées. Les cantons et les régions interviennent durant les phases ultérieures, lorsqu'il s'agit d'assurer le suivi des entreprises intéressées jusqu'à l'implantation effective.

Les prestations que doit fournir S-GE sont définies dans les accords de prestations avec la Confédération, resp. avec les cantons. Pour la mise en œuvre et la concrétisation de ces dispositions, S-GE se base sur le réseau des Swiss Business Hubs.

LES TROIS FORMULES DE PRESTATIONS DE S-GE			
	Description	Contenu	Marchés visés
Prestations de base	Préparation et diffusion d'informations sur la place économique suisse; recherche d'informations sur les marchés	<ul style="list-style-type: none"> › Analyses et études de marché › Brochures dans la langue nationale, y compris envoi aux groupes cibles › Exploitation et commercialisation du site internet › Exploitation d'un service de conseils téléphoniques pour investisseurs (hotline) › Médiatisation/travail médiatique › Suivi des contacts avec les entreprises de conseils 	Prestations destinées à tous les pays cibles et à tous les investisseurs potentiels
Génération de contacts / de prospects	Recherche active de contacts et de prospects, puis communication des résultats aux cantons	Prestations de base ainsi que <ul style="list-style-type: none"> › Présentations pour les médias › Prospection du marché › Soutien sur les marchés cibles lors de missions de reconnaissance et lors de rendez-vous sur place 	Brésil, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie, États-Unis, Inde, Chine
Lead Generation	Suivi et encouragement des prospects concrètement intéressés à venir s'implanter en Suisse	Prestations de base ainsi que <ul style="list-style-type: none"> › Suivi du contact après les premières démarches de marketing › Interpellation directe des investisseurs locaux › Saisie du potentiel des données clients pertinentes › Accroître l'intérêt des clients 	Japon

Tableau no 2 Sources: Accords de prestations, Rapports annuels Osec/S-GE à l'intention du SECO.

Les activités entreprises par S-GE durant le processus d'implantation sont financées par la Confédération et les cantons. L'accord de prestations conclu avec la Confédération prévoit un montant de 20.4 millions de francs pour la période 2012–2015, soit 5.1 millions de francs par année. À ces fonds de la Confédération s'ajoutent ceux des cantons, soit 5.2 millions de francs pour la période 2012-2015, ou 1.3 million par année.

LES EFFETS

Les effets obtenus par S-GE et notamment la vérification de l'atteinte des objectifs sont mesurés par les critères suivants : nombre de publications par les médias, nombre de prospects communiqués (au Japon : nombre des leads), satisfaction des cantons. Sur le plan des publications, S-GE a dépassé les objectifs fixés tant en 2012 qu'en 2013. Sur le marché cible du Japon, les douze leads visés, respectivement les quinze leads effectifs ont été atteints. Du côté des prospects qui ont été remis, le nombre préalablement convenu a été manqué de peu en 2012 et légèrement dépassé en 2013. Quant à la satisfaction des cantons, établie depuis 2009 par un sondage annuel, elle a connu une légère progression chaque année.

COMPARAISON AVEC LES PAYS CONCURRENTS

Lorsqu'on compare les mesures de promotion de la place économique suisse avec celles des quatre pays concurrents choisis, à savoir l'Allemagne, la France, l'Autriche et le Royaume-Uni, on constate que ces pays sont eux aussi actifs au plan national. La répartition des tâches diverge toutefois. Dans certains pays, les mesures de promotion de la place économique sont liées à celles de la promotion de l'exportation ou encore à l'encadrement des entreprises nouvellement implantées. Les interfaces ne semblent pas poser de problème. Côté représentations à l'étranger, les quatre pays considérés ont adopté une même stratégie : coopérer plus étroitement et utiliser les effets de synergie. Par ailleurs, ces pays se concentrent désormais, plus ou moins fortement, sur des branches spécifiques. La comparaison est plus difficile en termes de contrôle de l'efficacité des mesures, car chaque organisation utilise une palette d'indicateurs et des activités de suivi différents.

En résumé, la comparaison montre que l'option choisie par la Suisse, à savoir l'établissement d'une promotion de la place économique au plan national ainsi que la création des Business Hubs, ses antennes sur les marchés étrangers, est appropriée. Elle met également en évidence les possibilités d'optimisation, telles que la concentration sur certaines branches, un accompagnement flexible durant le processus d'implantation ou la mesure régulière et systématique des effets, notamment par le biais d'enquêtes sur la satisfaction des clients.

BILAN DU SYSTÈME/DISPOSITIF ACTUEL

L'essentiel a été fait

La majorité des actrices et des acteurs interrogés souscrit à la direction engagée pour promouvoir la place économique suisse, et qui se trouve matérialisée dans les nouveaux contrats de prestations de la période 2012 à 2015. Ils se plaisent tout particulièrement à relever le renforcement du rôle de la Confédération, qui a eu pour effet d'améliorer la coordination entre les cantons et les régions, ainsi qu'à officialiser davantage la présence de l'économie suisse à l'étranger, contribuant à la rendre plus efficace. La plupart de ces acteurs estiment qu'il n'y a pas lieu d'apporter des changements fondamentaux au système. Les cantons indiquent que la qualité des prospects peut être améliorée. Selon eux, si S-GE fournit des prospects en grande quantité, ces contacts sont peu prometteurs dans la réalité. En revanche, les autres prestations fournies par S-GE, à savoir l'accès plus aisé aux investisseurs grâce aux business hubs, la présence visuelle cohérente et une meilleure communication sont saluées de manière quasi unanime par les acteurs.

L'équipe qui a procédé à l'évaluation est d'avis que la plupart des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs fixés ont été mises en œuvre dans le cadre des contrats de prestations. Il n'en demeure pas moins que des améliorations sont possibles.

Partage des tâches insuffisant, doublons, coordination lacunaire

La prospection du marché est assurée par plusieurs acteurs, en partie concurrents. Si cette situation provoque une compétition bienvenue, elle est aussi synonyme de double emplois. Par ailleurs, les cantons et les régions ne sont pas d'accord en tous points quant à l'intensité de l'engagement dont doit faire preuve S-GE face aux investisseurs. Les indices de ce désaccord sont notamment les frictions qui existent au niveau des collaborations et des échanges d'informations entre les régions, les cantons et S-GE/les Business Hubs dans les pays cibles. Selon les évaluateurs, le conflit provient avant tout de l'existence d'un système à « niveaux », où ces niveaux s'imbriquent et sont sources d'incohérences : aux niveaux national, régional et cantonal, il existe en effet des activités qui émanent d'organisations qui en partie ont des intérêts communs mais qui en partie défendent des intérêts opposés.

Les évaluateurs estiment par ailleurs que le partage des tâches peu clair empêche l'exploitation pleine et entière des effets de synergie. Selon eux, la situation de concurrence latente qui oppose S-GE d'un côté et les cantons/les régions économiques de l'autre constitue la principale faille du système.

Des structures et des processus qui pourraient être plus favorables aux investisseurs

La quasi-totalité des acteurs interrogés insistent sur l'importance d'un accompagnement axé sur les investisseurs. Dans le système en vigueur, l'investisseur doit établir de nouveaux contacts avec les représentants de la région économique ou du canton, une fois que son dossier a été remis au canton par S-GE ; le suivi des contacts existants a été négligé jusqu'ici. Les investisseurs interrogés ne considèrent toutefois pas la situation actuelle comme critique.

L'équipe d'évaluation est donc de l'avis qu'il convient d'examiner quelles potentialités pourraient être réalisées par une plus forte orientation axée sur les besoins des investisseurs.

Absence de stratégie globale

Au-delà des accords de prestations, il n'existe pas de stratégie générale qui oriente le système de la promotion de la place économique suisse. Une telle stratégie permettrait pourtant de mieux définir le partage des tâches et de mettre en place un contrôle d'efficacité périodique.

CONCLUSIONS

La promotion de la place économique suisse est sur la bonne voie

La présente évaluation montre que la grande majorité des acteurs impliqués adhèrent à la voie choisie pour promouvoir la place économique suisse. La réorganisation de la promotion de la place économique suisse et les accords de prestations conclus avec S-GE ont fait leurs preuves, notamment grâce aux prestations de qualité fournies par S-GE, qui ont largement contribué à établir cette organisation.

Le premier but de la promotion de la place économique suisse est de motiver les entreprises à s'implanter dans notre pays. Les accords de prestations passés avec S-GE ont permis de renforcer la coopération entre cantons et régions, par opposition au modèle de la concurrence (pure).

Un partage des tâches problématique

Des ambiguïtés et des différences subsistent à propos des grandes lignes qui régissent le partage des tâches et des fonctions entre les acteurs. Cette situation est due aux intérêts divergents qui sont en jeu et qui doivent donc être mis au clair. Il s'agira en particulier de définir l'engagement de S-GE dans le domaine du prospecting. Certaines de ses tâches se recoupant avec celles d'autres acteurs, ces derniers se trouvent dans une situation de concurrence structurelle pour conquérir les investisseurs, notamment dans les deux grandes régions GZA et GGBA. Cette situation de concurrence implique également que l'on trouve sur les marchés étrangers non seulement S-GE, mais aussi des régions et des cantons en train de prospecter. Si ces activités parallèles issues de la concurrence entre acteurs peuvent contribuer à une meilleure perception de la Suisse, elles recèlent en tout cas un fort potentiel conflictuel et un danger de doublons.

Des structures et des processus qui pourraient être plus favorables aux investisseurs

Proposer un terrain aussi favorable que possible aux investisseurs doit être la tâche prioritaire de la promotion de la place économique suisse. En général, les investisseurs apprécient d'avoir une seule personne de contact (one stop shop). Or, dans le système actuel, l'investisseur change de personne de contact au moment où S-GE remet le dossier du prospect aux régions et aux cantons ; il devra donc nouer de nouveaux contacts avec les représentantes et les représentants des cantons.

Des insuffisances au niveau des connaissances sectorielles et de l'offre numérique

Les investisseurs interrogés attendent clairement de la part des acteurs de la promotion de la place économique suisse que ces derniers disposent d'une connaissance approfondie des secteurs économiques visés. Or, ces connaissances étaient insuffisantes jusqu'ici.

Des déficits sont également apparus au niveau de l'information de base: les informations que les investisseurs peuvent trouver sur internet sont incomplètes et d'ordre trop général ; de plus, les liens avec les informations proposées par les régions et les cantons sont eux aussi lacunaires.

On constate enfin un certain retard au niveau de l'offre d'informations numériques.

Un bilan difficilement mesurable pour la promotion de la place économique suisse

L'évaluation a révélé à quel point il est difficile d'accéder aux informations et aux sources d'information, notamment celles qui concernent les entreprises qui se sont effectivement établies en Suisse.

Par ailleurs, une partie des indicateurs de S-GE qui permettent de mesurer l'efficacité de la promotion de la place économique suisse ne sont pas assez pertinents (échomédiatique) ou créent des incitations indésirables (prospects).

Le pilotage stratégique

Le pilotage du système est implicitement assuré par les contrats de prestations et le groupe de pilotage Promotion de l'image du pays. L'équipe d'évaluation estime que ce dernier organisme n'est pas à même, dans sa forme et dans sa composition actuelles, d'assurer (seul) la direction stratégique et opérationnelle de la promotion de la place économique suisse et de coordonner les activités des différents acteurs. Une stratégie générale pour l'ensemble du système de promotion de la place économique suisse manque par ailleurs.

RECOMMANDATIONS

Sur la base des conclusions de l'évaluation, ses auteurs émettent les recommandations suivantes :

R1. Renouveler et développer les accords de prestations : la Confédération et les cantons renouvellent et développent les conventions de prestations conclues avec S-GE. Sur les marchés étrangers, la promotion de la place économique suisse concentre ses forces et offre une image de marque plus homogène, représentative de la Suisse tout entière.

R2. Définir clairement les fonctions et les tâches des parties prenantes dans les accords de prestations : en prévision du renouvellement des accords de prestations, les modalités de collaboration ainsi que les fonctions et les tâches de S-GE et des cantons/régions sont définies avec

plus de précision, puis intégrées dans les accords de prestations de S-GE et/ou dans une convention séparée conclue ultérieurement entre les partenaires.

R3. Cibler davantage le domaine d'activité de S-GE : S-GE continue de générer des prospects et développe cette tâche. Afin d'identifier les clients potentiels prometteurs, S-GE intensifie et prolonge le suivi des investisseurs actifs sur les marchés étrangers.

R4. La génération de contacts et de prospects à l'étranger devient une tâche prioritaire de S-GE : S-GE joue un rôle prioritaire durant la première phase de promotion de la place économique suisse à l'étranger (« contacting, prospecting »). En plus du Japon et lorsque les circonstances sont favorables, S-GE doit pouvoir travailler à générer des « leads » sur d'autres marchés porteurs.

R5. Créer une identité visuelle commune pour ancrer la présence sur les marchés extérieurs et assurer l'échange d'informations bidirectionnel : des règles de collaboration doivent être mises en place entre partenaires (code de conduite) afin d'assurer la coordination réciproque des activités ainsi que le flux d'information. L'intérêt de la Suisse toute entière doit figurer au centre de ces préoccupations.

R6. Élaborer des processus plus favorables aux investisseurs en garantissant un suivi plus homogène et en pilotant ces processus de manière plus active : S-GE offre un suivi plus proche des investisseurs potentiels durant la première phase de promotion, puis assure leur prise en charge par les régions et les cantons si les investisseurs le souhaitent, après en avoir informé toutes les régions/tous les cantons de manière transparente.

R7. Développer l'expertise de S-GE sur les branches et secteurs économiques: S-GE se procure des connaissances sur les secteurs économiques pertinents auprès de ses collaboratrices et de ses collaborateurs en Suisse et à l'étranger ainsi qu'en collaborant avec les entreprises, les associations professionnelles, les hautes écoles, la CTI, les régions et les cantons.

R8. Orienter la prospection des marchés en définissant des branches cibles et des pays prioritaires : la prospection des marchés porte en priorité sur des secteurs choisis. Il convient en outre de maintenir les activités dans les pays cibles, à titre de marchés prioritaires, mais sans exclure les activités dans d'autres pays.

R9. Étoffer les informations de base de S-GE et réagir à l'actualité : S-GE fournit des informations de base supplémentaires pertinentes aux investisseurs ainsi que des informations relatives à l'actualité politique. Par ailleurs, les synergies qui existent avec Suisse Tourisme et Présence Suisse sont mieux exploitées.

R10. Développer l'offre d'informations numériques et faire le lien avec les cantons/régions
S-GE développe la communication en ciblant les médias numériques appropriés ainsi qu'en facilitant l'accès des investisseurs aux informations.

R11. Rendre vérifiables et mesurables l'efficacité et l'utilité de la promotion de la place économique suisse : la Confédération, les régions et les cantons créent un système de monitoring et d'évaluation qui leur permet de vérifier et de démontrer systématiquement les effets et l'utilité de la promotion de la place économique suisse.

R12. Adapter les indicateurs de succès : les indicateurs existants qui permettent de vérifier si les objectifs de S-GE (KPI) ont été atteints sont adaptés pour refléter de près les objectifs et les activités prioritaires de S-GE, ce qui permettra à S-GE de mieux les piloter et les mesurer.

R13. Optimiser le pilotage politique et stratégique du système : les modalités de pilotage de la promotion de la place économique suisse sont optimisées dans les buts suivants :

- › Partage plus clair des tâches politiques, stratégiques et opérationnelles ;
- › Ancrage politique plus solide du groupe de pilotage Promotion de l'image du pays ;
- › Renforcement du rôle de la Confédération et implication de Présence Suisse et de Suisse Tourisme ;
- › Création de plates-formes d'échange et de coordination ;
- › Accroître la transparence, augmenter fréquence des comptes-rendus.

E14. Doter le système de promotion de la place économique suisse d'une stratégie faïtière : la Confédération, les cantons et les régions créent une stratégie faïtière, valable pour l'ensemble du système de promotion de la place économique suisse. Cette stratégie permet notamment de coordonner les activités de tous les partenaires déterminants et de réagir selon les besoins aux nouveaux défis que rencontre la promotion de la place économique.