Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif
à l'évaluation de la stratégie, des résultats, des instruments et des structures de la promotion économique neuchâteloise

(du 13 septembre 2006)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le canton de Neuchâtel a fait face à la crise horlogère des années 1970, au cours de laquelle il a perdu 15.000 habitants et 10.000 emplois en moins de 10 ans, en initiant une politique de promotion économique. Il a ainsi été précurseur en la matière.

Souvent copié, voire même dépassé, le canton a procédé à plusieurs réformes, la dernière datant de février 2002, avec une vision globale de la promotion économique comprenant politique régionale, soutien aux produits de la recherche et à l'innovation, soutien aux entreprises indigènes, collaboration avec l'Etat de Vaud en matière de promotion exogène. Le Grand Conseil avait alors demandé d'être informé sur les résultats de cette collaboration avec Vaud, après les 3 ans d'essais prévus. Le présent rapport va bien au-delà de la seule information sur la promotion économique exogène car les choses évoluent vite et il a paru nécessaire au Conseil d'Etat de renseigner plus largement le Grand Conseil.

Le contexte économique se mondialise toujours plus sous la pression de la globalisation des marchés. Les entreprises mettent en concurrence les pays et les régions pour l'accueil de leurs activités. Cette concurrence est vive pour ne pas dire féroce. Pour y faire face, tous les pays industrialisés et émergeants conduisent aujourd'hui une politique active de promotion économique. Pour Neuchâtel, cette concurrence constitue un motif similaire à celui qu'à pu être jadis la crise horlogère dans la création de la promotion économique. Au niveau fédéral, les choses bougent aussi. Les instruments sont modifiés et la nécessité d'une action commune entre la Confédération et les cantons se fait jour. Pour le canton de Neuchâtel, les réformes 2002 ont porté leurs fruits. Le soutien à l'innovation a été concrétisé par la création de Neode, de Finergence et l'extension des buts de Silatech. Le service de promotion économique (PREN) a mis en place un portail d'accueil des entreprises, un site internet d'information qui leur est destiné et il a contribué au succès de l'implantation et de l'extension d'un grand nombre d'entre elles. De leur côté, le Développement économique de Suisse occidentale (DEWS) et le Développement économique neuchâtelois (DEN) ont obtenu des résultats majeurs d'implantations d'activités. Les résultats bruts sont les suivants (2002-2005): 456 sociétés exogènes implantées avec 1511 emplois immédiats et 6571 emplois à 5 ans. Pour Neuchâtel seul: 183 sociétés, 283 emplois immédiats et 1936 emplois à 5 ans.
L'évaluation des réformes 2002 a été faite au travers de trois actions : un mandat d'analyse du DEWS confié à l'Institut de recherche d'économie régionale (IRER) de

l'Université de Neuchâtel ; une étude de l'impact de la promotion exogène neuchâteloise confiée au Professeur J.-L. Juvet; une évaluation du soutien étatique à l'économie, confiée à une commission consultative et pilotée par Compas Management. Les avis des experts sont contrastés, mais tous insistent sur la nécessité d'une politique de promotion économique.

L'IRER souligne que le DEWS est reconnu sur la place économique mondiale, que la qualité des collaboratrices et collaborateurs est excellente, que le DEWS contribue de manière significative à l'implantation de sociétés étrangères en Suisse, que plusieurs entreprises intéressantes ont été acquises et que la réserve de projets à l'étude a passé de 30 à 300 à Neuchâtel. Par contre, il relève des lacunes dans l'information et la gouvernance et il juge les résultats sur 3 ans modestes. Le Conseil d'administration a corrigé les lacunes de gouvernance par une dizaine de mesures dès novembre 2005 et a jugé les estimations chiffrées sur trois ans non significatives.

L'étude du Professeur J.-L. Juvet porte sur l'impact de la promotion économique exogène à fin 2004 et se résume comme suit: pour un coût annuel de 8,2 millions de francs, le retour fiscal annuel est de 87,5 millions de francs, soit un revenu annuel net de 79,3 millions de francs auxquels il faut ajouter des investissements qui approchent du milliard de francs, des travaux en sous-traitance pour 2,3 milliards de francs, des dépenses importantes pour la recherche, la formation, l'hôtellerie et la restauration. Même s'il s'agit d'une étude macroéconomique, la tendance bénéficiaire est nette et rejoint les résultats d'études réalisées par d'autres cantons.

La commission du Conseil d'Etat, constituée en quatre groupes de travail, a analysé la politique de soutien aux entreprises tant endogènes qu'exogènes. Elle a confirmé la stratégie en la précisant, ainsi que les instruments en les classifiant. Elle a proposé de mettre en place un système de pilotage et d'évaluation des résultats qui va dans le sens des projets du Conseil d'Etat. Il en va de même pour ce qui concerne les structures.

En fonction de ces différentes analyses, le Conseil d'Etat a pris les options suivantes:

- *La mission de la promotion économique est la création de richesses et d'emplois durables dans le domaine du savoir-faire neuchâtelois avant tout;*

- *Les instruments utilisés sont confirmés, mais classifiés par ordre de priorité et conditionnés;*

- *Les résultats sont à optimiser, selon une méthode en cours de test pour devenir un véritable outil de gestion de la promotion économique;*

- *Les structures sont modifiées: le service étatique se voit confier la tâche de soutien au Conseil d'Etat pour la définition de la stratégie économique du canton et la tâche de soutien aux entreprises endogènes et exogènes au DEN élargi et géré avec la collaboration de l'économie privée.*

1. INTRODUCTION

En matière de promotion économique, le canton de Neuchâtel a été précurseur en Suisse. En pleine crise horlogère des années 1970, il a développé une stratégie et créé des instruments, en relation avec ceux de la Confédération, qui ont permis d'implanter nombre d'entreprises étrangères, de créer des emplois et de diversifier le tissu économique neuchâtelois. Cela a été réalisé avec l'appui de la population et grâce à un consensus politique entre la gauche et la droite ainsi qu'entre partenaires sociaux.

Depuis lors, le modèle a été repris et développé dans la plupart des cantons suisses. A Neuchâtel, il a évolué aussi. Réservé aux seules activités de diversification à ses débuts, le soutien étatique s'est étendu à l'ensemble des secteurs, y compris historiques comme l'horlogerie. Aujourd'hui, la concurrence est vive entre les entreprises qui savent jouer sur les avantages différenciés des cantons suisses, mais encore des pays et des continents. Les entreprises sont courtisées partout à coup de subventions et d'avantages fiscaux. Et c'est bien cela qui a fondamentalement changé par rapport au début de la promotion économique à la fin des années 1970. La crise horlogère avait provoqué la perte pour le canton de 15.000 habitants et 10.000 emplois en moins de 10 ans, l'économie était en crise et le remède a été la promotion économique. Aujourd'hui, l'économie neuchâteloise n'est plus en crise, mais elle subit l'impact de la globalisation des marchés. L'économie s'est en effet mondialisée et met pays et régions, à l'intérieur des pays, en concurrence. Dans ce contexte, c'est pour préserver et développer le savoir-faire mondialement reconnu du tout petit canton de Neuchâtel que la promotion économique est aujourd'hui plus que jamais indispensable.

En automne 2001, le Conseil d'Etat a décidé de modifier profondément les structures de soutien à l'économie. Son objectif était de renforcer les atouts neuchâtelois dans la technologie de haute précision et de renforcer le canton aux niveaux national et international. Pour cela, la promotion économique a été considérée comme un concept global comprenant la mise en valeur de la recherche et de l'innovation, le soutien aux entreprises et la politique régionale. Le développement économique indigène est devenu la priorité et la promotion économique exogène un complément. Depuis lors, la vision globale est concrétisée par un portail d'accueil des entreprises pour l'obtention d'un soutien économique étatique, soit le service de promotion économique (PREN), chargé de la coordination de l'ensemble. La mise en valeur des produits de la recherche est assurée par trois piliers: Neode pour le coaching, Finergence pour le financement et Silatech pour l'immobilier. Le financement du soutien à l'innovation (Neode et Finergence) est assuré par l'Etat; il a été rendu possible grâce aux économies faites par la réforme des structures de promotion économique en 2002: portail d'accueil du PREN, mais aussi création du DEWS et du DEN.

Si la promotion exogène a été considérée comme complémentaire, elle ne devait pas être moins efficace. En groupant leurs forces pour l'acquisition de projets exogènes au sein d'une structure commune, le DEWS, les cantons de Neuchâtel et de Vaud ont fait œuvre de pionniers en février 2002. Il s'agissait d'être plus fort au niveau international tout en conservant l'identité régionale au sein de structures d'accueil cantonales (DEN et DEV).

L'ensemble des réformes 2002 a fait l'objet d'une présentation au Grand Conseil en février 2002 (*Cf. réponse du Conseil d'Etat aux interpellations 01.164, 02.102, 02.103 et 02.104),* en juin 2003 *(Cf. rapport d'information 03.014 sur la promotion économique et rapport 03.015 sur Neode, parc scientifique et technologique Neuchâtel).* Dès février 2002, le Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de dresser un bilan après trois ans d'activité du DEWS. Il faut y voir l'origine du présent rapport, tout en gardant à l'esprit que les éléments d'information dispensés aujourd'hui dépassent largement les activités de la promotion économique exogène, et ce pour trois raisons: premièrement, le fondement même de la promotion économique est remis en cause par certains milieux neuchâtelois; deuxièmement, le DEWS a évolué plus rapidement que prévu avec l'adhésion des cantons du Valais en 2003 et du Jura en 2005; troisièmement, si les objectifs poursuivis par la réforme des structures neuchâteloises en 2002 ont été atteints, celui de gommer l'antagonisme entre promotion endogène et exogène, notamment grâce à l'apport du portail d'accueil des entreprises, ne l'a pas été. Le Conseil d'Etat ne s'est donc pas contenté de l'analyse du DEWS confiée par les cantons de Neuchâtel, de Vaud et du Valais à l'Institut de recherches économiques régionales (IRER, aujourd'hui IREN) de l'Université de Neuchâtel, il a demandé une étude sur les résultats globaux de la promotion économique exogène au Professeur J.-L. Juvet. Il a enfin ouvert, au sein d'une

commission composée de représentants de tous les acteurs de la promotion économique neuchâteloise, un vaste débat sur la nécessité de refondre le soutien étatique en faveur de l'économie. Le présent rapport est donc basé sur trois textes principaux: l'analyse de l'IRER, l'étude du Professeur J.-L. Juvet et le rapport de la commission du Conseil d'Etat. S'ajoute à cela le rapport d'activité du DEWS pour la période 2002-2005[1].

Le constat est simple: la nécessité d'une promotion économique demeure aujourd'hui établie, même si les raisons qui fondent cet effort ont changé au cours des années; les réformes de 2002 ont été fructueuses; la collaboration intercantonale est désormais un passage obligé; le contexte international, la globalisation des marchés et les impératifs fédéraux sont à prendre en compte pour encore faire évoluer la promotion économique; l'évaluation et la présentation des résultats nécessitent une méthode plus élaborée et comparative.

Dans ce contexte, des réformes de structures ont été à nouveau engagées en 2006. Elles sont de la compétence du Conseil d'Etat. Dans le contexte et pour l'instant, aucune modification de la loi sur la promotion économique ne vous est proposée, car la politique cantonale sera influencée par des décisions au niveau fédéral, que ce soit la politique régionale (arrêté Bonny, LIM, Interreg, etc.) ou la promotion de la Suisse à l'étranger (Location Switzerland, Osec, Swiss Tourisme, etc.).

2. CONTEXTE

2.1. Contexte international

La mondialisation de l'économie et la globalisation des marchés ne sont pas un vain mot et chacun a déjà pu en éprouver les effets dans sa vie quotidienne. Depuis quelques années toutefois, le phénomène s'accentue. L'analyse sur ce sujet présentée par le Conseil d'Etat dans son rapport quadriennal au Grand Conseil sur l'état de l'économie le 7 mai 2003 reste d'actualité.

Bien sûr, l'économie mondiale est encore dominée par les Etats-Unis et par l'Union européenne, mais les pays émergeants, notamment ceux d'Asie montent aujourd'hui en puissance.

Face à ces puissances économiques mondiales, la Suisse peut faire valoir plusieurs atouts qualitatifs: forte intégration dans l'économie mondiale, fiabilité de sa démocratie et de ses institutions, haut niveau de sa recherche, qualité de ses entreprises dans les domaines de la chimie et de la biologie, de l'horlogerie, des machines, des microtechniques, des banques et du management. Pour un petit pays, ce sont des atouts exceptionnels.
A cause de l'étroitesse de son marché et de sa petite taille, la Suisse a un intérêt prépondérant à s'ouvrir à d'autres pays, donc à d'autres marchés. C'est pourquoi le Conseil d'Etat réaffirme sa conviction de la nécessité pour la Suisse d'adhérer à l'Union européenne (UE). L'impatience manifestée par l'UE à l'égard de notre pays concernant la fiscalité des entreprises est l'un des signes à prendre en compte, même s'il faut ici préciser que Neuchâtel ne fait pas de différence entre les entreprises endogènes et exogènes et respecte ainsi le principe de la non-discrimination de l'OMC. La Suisse n'est

[1] Formant un tout volumineux, ces cinq documents ne sont pas joints au présent rapport mais sont disponibles depuis la page internet: www.ne.ch, sous chapitre Autorités, Grand Conseil, Ordre du jour et rapports. Cela dit, le service du Grand Conseil transmettra volontiers aux membres de votre autorité qui le souhaitent les exemplaires imprimés de ces documents.

pas tenue non plus de respecter les politiques structurelles régionales et industrielles de l'UE. En outre, les aides fiscales et financières sont aujourd'hui pratiquées largement, par tous les pays industrialisés et tous les pays émergeants, que ce soit à travers d'allégements fiscaux ou par le biais de subventions. Evidemment, les pays de l'UE ne font pas exception à la règle. Il arrive notamment très régulièrement que Neuchâtel soit en concurrence pour l'implantation de projets avec l'Irlande, l'Autriche ou l'Ecosse.

A l'instar de la Suisse, le canton de Neuchâtel, reconnu mondialement pour son savoir-faire dans les domaines de la haute-précision, a un intérêt prépondérant à maintenir un contact très régulier avec des entreprises américaines et européennes, mais aussi avec celles des pays émergeants comme la Chine et l'Inde, qui domineront probablement l'économie mondiale de demain.

2.2. Contexte national

La Confédération est consciente des atouts que la Suisse peut faire valoir sur la scène internationale, mais elle est aussi lucide sur les faiblesses d'une action fédérale et cantonale conduite en ordre dispersée. L'échec de l'implantation de l'entreprise Amgen en Suisse a fait par exemple l'effet d'un électrochoc pour les cantons et la Confédération. Des innovations sont en cours de discussion et vont plutôt dans le bon sens aux yeux du Conseil d'Etat.

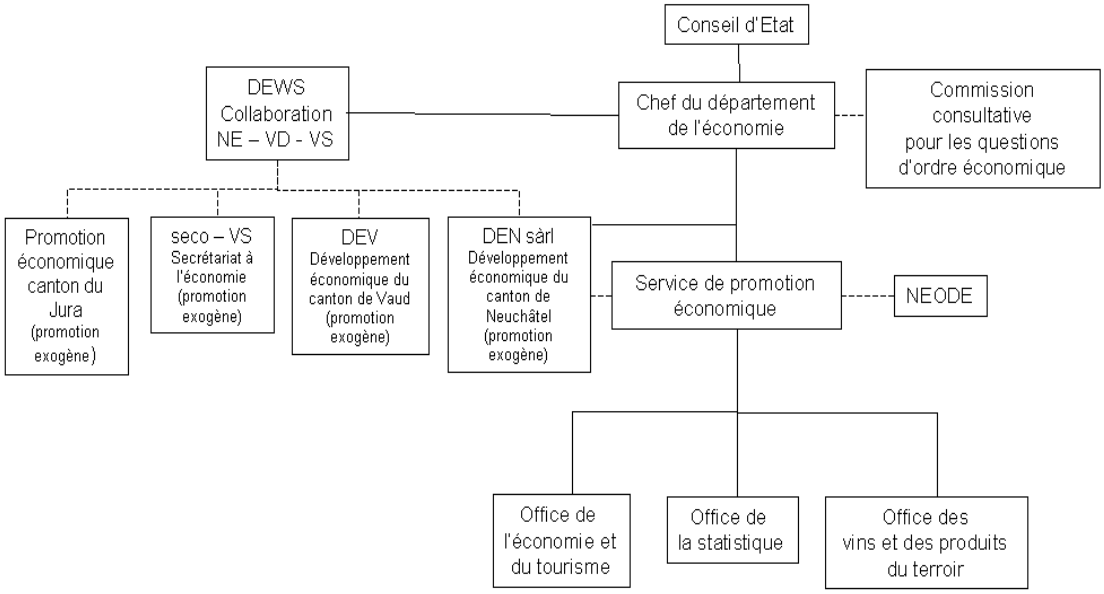
La réforme de la politique régionale de la Confédération, d'ores et déjà acceptée par le Conseil des Etats, en est un notamment exemple: maintien du soutien aux entreprises des régions périphériques, mais aussi responsabilisation des cantons et des régions avec le remplacement de la LIM par un fonds destiné à la politique régionale conduite par les cantons.

Dans le même esprit, le Département fédéral de l'économie et la Conférence des départements cantonaux de l'économie, à laquelle Neuchâtel participe, ont constitué une commission chargée de proposer une structure unique de la promotion de la Suisse à l'étranger. Cette structure devrait être gérée conjointement par les cantons et la Confédération et permettrait de renforcer les efforts de promotion de la Suisse à l'étranger, en groupant l'action de Location Switzerland, de l'Osec et de Swiss Tourisme.

Le Conseil d'Etat envisage de prendre en compte le résultat de ces différentes réflexions au niveau national pour modifier la loi cantonale. Ce pourrait être le cas dans le courant 2007.

2.3. Contexte cantonal

L'organigramme de la structure de soutien à l'économie est aujourd'hui le suivant :



Le Service de promotion économique gère le portail d'entrée pour tout octroi d'aide économique. Il coordonne l'ensemble des soutiens, que ce soit en faveur de la valorisation de la recherche et l'innovation, des entreprises indigènes et exogènes, du tourisme ou encore de la politique régionale. Il assure aussi un rôle de préparation stratégique en représentant l'Etat dans divers organismes étatiques, paraétatiques ou privés (office du cautionnement mutuel pour artisans et commerçants (ONCM), Centre Cim de Suisse occidentale (CCSO), Genilem, Capitalproximité, Sofip, Bio-Alps, etc.).

Les autres organismes qui jouent un rôle important sont Neode (coaching), Finergence (finances) et Silatech (immobilier) pour la valorisation de la recherche et de l'innovation, le DEWS (prospection économique à l'étranger) et le DEN (accueil des entreprises sur sol neuchâtelois) pour la promotion économique exogène et Tourisme neuchâtelois pour la politique touristique. La loi sur la promotion économique du 10 octobre 1978 fonde l'action de l'ensemble de la promotion économique.

Les contacts sont en outre réguliers, tant avec les communes lorsqu'elles sont concernées qu'avec les Régions LIM pour la politique régionale. Pour davantage de précisions, il est utile de consulter le rapport 03.014 Promotion économique, du 7 mai 2003, qui présente la structure actuelle de manière détaillée.

Quoi qu'il en soit, il est important de préciser ici que la promotion économique ne peut absolument pas se résumer à l'implantation d'entreprises étrangères, comme l'opinion a tendance à le croire. Certes, le soutien direct aux entreprises exogènes est un élément essentiel de notre promotion, mais le nombre de projets indigènes réalisés est sensiblement plus élevé que celui des projets exogènes. D'autre part et depuis 2002, le soutien à la valorisation de la recherche et de l'innovation a pris une place particulière. La politique régionale, qui subit aujourd'hui une mue importante, fait en outre partie intégrante de la promotion économique.

Financièrement, tout passe par le Fonds de promotion de l'économie et ses différentes rubriques. Un état annuel détaillé figure dans le rapport de gestion du DEC. Le coût total s'est élevé à 16,4 millions de francs en 2001, 13,9 en 2002, 15,7 en 2003, 15,3 en 2004 et 12,4 en 2005. Le détail est le suivant:

MOYENS FINANCIERS DE LA PROMOTION ECONOMIQUE DE 2001 A 2005

Rubrique comptable	2001	2002	2003	2004	2005
Biens, services et marchandises	377.432	301.123	441.721	767.462	495.042
Frais liés aux terrains industriels	113.416	100.000	502	324.328	90.000
Mandats expertises études	258.420	199.845	439.593	442.414	405.000
Frais de gérance et divers	5596	1278	1627	720	42
Amortissements	0	0	0	0	0
Amorti. Imm. Prod. Part. adm.	0	0	0	0	0
Subventions accordées	10.946.157	8.121.962	11.299.952	9.848.605	7.315.796
Subsides divers aux communes	413.596	0	55.200	319.006	0
Mesures de soutien	6.027.953	5.144.693	8.099.067	6.542.084	4.028.916
Pertes sur cautionnements et prêts	1.575.000	0	685.000	954.000	1.618.500
Pertes s/cautions à Office de cautionnement	2879	0	0	4619	44.353
Création d'emplois	2.500.000	2.458.673	1.942.583	1.642.130	1.356.527
Subventions tourisme	490.396	518.596	518.102	386.766	267.500
Contributions	-31.833	0	-649.000	0	-173.690
Remboursement de subventions	-31.833	0	-649.000	0	0
Recettes diverses	0	0	0	0	-173.690
Total des charges	11.291.756	8.423.085	11.092.673	10.616.067	7.637.148
Promotion économique endogène					
Projet Interreg II	29.463	0	0	0	0
Interreg	0	29.753	30.000	0	0
N'TEC – promotion endogène	1.483.915	1.482.290	0	0	0
Parc scientifique et technologique	0	0	1.199.891	1.200.000	1.200.000
Institutions soutenues N'TEC	0	0	0	0	0
Diverses institutions économiques	68.700	29.600	293.091	309.364	365.296
Total des charges	1.582.078	1.541.643	1.522.982	1.509.364	1.565.296
Promotion économique exogène					
Promotion industrielle (anc.struct.)	3.570.134	1.122.873	0	0	0
Prom. économique NE-VD (Dews)	0	1.874.187	1.916.753	2.000.000	2.000.000
Développement econom. NE (DEN)	0	898.800	1.190.700	1.200.000	1.200.000
Total des charges	3.570.134	3.895.860	3.107.453	3.200.000	3.200.000
Coût total	16.443.968	13.860.587	15.723.108	15.325.431	12.402.444
Comptes de l'Etat (charges brutes)	1.422.491.039	1.504.837.915	1.588.287.825	1.665.595.366	2.149.467.927
Coût en % par rapport aux comptes	1,16%	0,92%	0,99%	0,92%	0,58%

Sources: Comptes de l'Etat 2005 et rapport des gestion DEC 2005

A la lumière de ces chiffres, on distingue fort bien que l'économie annuelle moyenne de 1,8 millions de francs effectuée sur les structures des promotions économiques endogène et exogène dès 2003 a permis de financer le fonctionnement de Neode à hauteur de 1,2 million de francs dès 2003 aussi.

2.4. Résultats en bref

2.4.1. Présentation

Devant une demande de plus en plus pressante, depuis 2003, le Conseil d'Etat a cherché à améliorer l'évaluation des résultats de la promotion économique. Jusque là, ces résultats avaient été présentés sous forme de projets acquis, d'entreprises implantées et d'emplois créés. En 1992, une analyse confiée à l'IRER démontrait que chaque franc investi dans la promotion économique en rapportait 7 à 8. Mais avec le changement du fondement de la promotion économique, la nécessité d'évaluer les résultats de manière systématique s'est petit à petit imposée. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat dispose de plusieurs éléments supplémentaires mais encore insuffisants pour permettre une évaluation complète des résultats de sa promotion économique. C'est pourquoi, sous mandat de ses partenaires du DEWS et en collaboration avec le seco, il met en place un système d'évaluation annuel qui pourrait être utilisé au niveau fédéral aussi. Ce système est présenté dans le chapitre «4.4 résultats optimisés». Pour l'instant, les éléments suivants sont disponibles: une enquête annuelle «emploi», une extrapolation de l'imposition fiscale des personnes morales, l'analyse du DEWS par l'IRER et l'étude du Professeur J.-L. Juvet sur la promotion économique exogène. Ces indicateurs fournissent cependant des résultats relativement disparates, non homogènes et rarement comparables de manière systématique. Ils doivent donc être évalués avec une certaine prudence.

2.4.2. Enquête du PREN

NOMBRE D'EMPLOIS PROVENANT D'ENTREPRISES AYANT BENEFICIE D'UNE AIDE OU D'UN STATUT FISCAL PARTICULIER AU 31 DECEMBRE

Année	Endogène emploi	Endogènes entreprises	Exogènes emplois	Exogène entreprises	Totaux emplois	Totaux entreprises
2002	10.020	220	3322	282	13.342	502
2003	10.189	249	3304	312	13.493	561
2004	10.465	252	3383	339	13.848	591
2005	11.640	278	3407	378	15.047	656

Source : rapport de gestion DEC 2005 et PREN

A fin 2005, les 15.047 emplois représentaient 19,6% des 76.693 emplois totaux des secteurs secondaires et tertiaires pour l'ensemble du canton, dont 77% occupés dans les entreprises endogènes et 23% dans des entreprises exogènes.

2.4.3. Impôts des personnes morales

IMPOTS DES PERSONNES MORALES, ANNEE FISCALE 2004, COMPTES DE L'ETAT 2005

	Impôts sur le capital et le bénéfice	**%**
Sociétés anonymes et sociétés à responsabilité limitée, régime ordinaire	45.524.865	57,2%
Sociétés anonymes et sociétés à responsabilité limitée, allègements art. 82	15.628.601	19,6%
Holdings, art. 97	5.828.190	7,3%
Sociétés de domicile, art. 98	6.783.916	8,5%
Sociétés de domicile, art. 82	2.079.066	2,6%
Sociétés immobilières, sociétés coopératives, associations, fondations, divers	3.699.596	4,7%
Total canton de Neuchâtel	**79.544.234**	**100%**

Source: Service des contributions

Définition des statuts

- *SA et Sàrl régime ordinaire: Sociétés anonymes et sociétés à resposabilité limitée taxées selon le régime ordinaire de la législation fiscale*
- *SA et Sàrl régime allègement: Idem SA et Sàrl mais bénéficiant d'allègements fiscaux sous condition.*
- *Holdings: Sociétés «mères» qui groupent plusieurs sociétés «filles».*
- *Stés de domicile: Sociétés internationales de services centrées sur des activités administratives qui n'exercent pas d'activités commerciales et qui n'ont pratiquement pas de revenus d'origine suisses.*

Le revenu fiscal des personnes morales s'élève à 79,5 millions de francs en 2005, pour l'ensemble du canton et toutes sociétés confondues, y compris les sociétés soutenues par la promotion économique. Les sociétés bénéficiant d'un allègement fiscal, selon l'art. 82 de la loi sur les contributions directes, contribuent pour 17,7 millions de francs (22,2%) à l'impôt cantonal des personnes morales.

Les sociétés à statuts spéciaux (holding et société de domicile) contribuent pour 14,7 millions de francs (18,5%) à l'impôt cantonal des personnes morales. Les sociétés de domicile, qui ne génèrent que peu d'emplois, rapportent à elles seules 8,9 millions de francs en revenu fiscal.

En définitive, les sociétés bénéficiant d'un statut spécial ou d'allègements fiscaux participent pour plus de 30 millions de francs au produit de l'impôt des personnes morales, ce qui représente près de 40% du total, ce qui est considérable. Sans compter que si les sociétés holding et de domicile sont le fait de la politique de promotion économique, elles n'ont de loin pas toutes fait appel aux structures du DEWS, du DEN ou du PREN.

Autre précision intéressante, la ville du Locle qui représente 6,1% de la population cantonale, 8% des emplois des secteurs secondaires et tertiaires, totalise le 8,5% du total cantonal de l'imposition des personnes morales. Ce chiffre est souligné car le rapport 04.018, Développement régional, du 18 février 2004, signalait l'attractivité de la ville du Locle pour les emplois industriels: près de 40% des emplois dans cette ville sont le fait d'entreprises soutenues par la promotion économique.

2.4.4. Résultats du DEWS

Selon son rapport d'activité 2002-2005, le DEWS et les promotions économiques cantonales, ont favorisé la création de 456 entreprises, 1511 emplois immédiats et 6571 emplois dans les 5 ans, selon la répartition suivante :

Canton	Année	Nombres de sociétés	Nombre d'emplois	
			Immédiats	5 ans
NE 01.02.2002	2002	27	36	250
	2003	47	110	750
	2004	52	81	611
	2005	57	55	325
	Total	**183**	**282**	**1936**
VD 01.02.2002	2002	43	189	889
	2003	59	196	884
	2004	83	327	1359
	2005	58	483	1335
	Total	**243**	**1195**	**4467**
VS 01.04.2003	2002	-	-	-
	2003	4	0	10
	2004	7	1	75
	2005	12	27	64
	Total	**23**	**28**	**149**
JU 01.02.2005	2002	-	-	-
	2003	-	-	-
	2004	-	-	-
	2005	7	6	19
	Total	**7**	**6**	**19**
Total DEWS 2002 - 2005		**456**	**1511**	**6571**

Source: rapport d'activité DEWS 2002-2005

On constate à la lumière de ces chiffres que la structure d'acquisition du DEWS ne fait pas tout et que les structures d'accueil cantonales sont également très importantes. Si Neuchâtel et Vaud ont une longue expérience en la matière, il appert que Valais et Jura disposent d'une organisation plus modeste. En outre, une structure de promotion économique exige du temps avant de produire des résultats. Cela explique les chiffres relativement modestes en 2002 pour Neuchâtel et Vaud en terme de nombre de sociétés créées, ainsi que les faibles résultats de Valais et Jura.

Par ailleurs, il convient de préciser ici que ces chiffres ne marquent pas de différence entre projets d'envergure et petits projets. Cependant des projets considérés comme modestes au départ peuvent évoluer vers des entreprises importantes. Quelques exemples peuvent être cités pour le canton de Neuchâtel: Tagheuer (15 emplois au départ, 150 aujourd'hui); Autodesk (15 et 200); Johnson & Johnson (12 et 850). A contrario, certains projets jugés comme importants et prometteurs échouent et les sociétés disparaissent. C'est la réalité de l'économie de marché dans laquelle la durée de vie d'une société est aujourd'hui estimée par certains experts à 10 ans.

2.4.5. Résultats du DEN

Pour Neuchâtel, les 1900 emplois potentiels créés dans les 5 ans à partir de la constitution de sociétés (*Cf. page 14*), représentent un potentiel de rentrées fiscales annuelles pour le canton et les communes d'environ 20 millions de francs (1900 emplois x 14.000 francs / an à 75% pour tenir compte des personnes domiciliées hors canton). En

outre, ces sociétés prévoient, toujours sur 5 ans, des investissements évalués à 125 millions de francs. A ce titre, parmi les 183 sociétés créées, on peut en citer 4 qui sont emblématiques du succès du DEWS et des structures neuchâteloises DEN et PREN. Elles sont toutes actives dans le secteur technico et bio médical qui contribue à la diversification de l'économie neuchâteloise:

– Strycker, 2003, entreprise américaine technico-médicale, La Chaux-de-Fonds, 53 emplois aujourd'hui, 120 prévus pour 2008, 35 millions de francs d'investissement jusqu'en 2008;

– Celgene, 2004, entreprise américaine bio-médicale, Boudry, 40 emplois aujourd'hui, 90 prévus pour 2009, 63 millions de francs d'investissement jusqu'en 2007;

– Glenmark, 2005, entreprise indienne bio-médicale, La Chaux-de-Fonds, 20 emplois aujourd'hui, 30 prévus pour 2010, 7 millions de francs d'investissement jusqu'en 2007;

– Kyphon, 2006, entreprise américaine technico-médicale, Neuchâtel, 20 emplois aujourd'hui, 130 prévus pour 2015, 28 millions de francs d'investissement jusqu'en 2007.

Strycker, Celgene et Kyphon sont des sociétés solides, actives dans le monde entier, qui construisent des bâtiments et qui prévoient de créer plusieurs centaines d'emplois très rapidement. En 30 ans de promotion économique, c'est la première fois qu'en trois ans une succession de projets d'une centaine d'emplois a été acquise. Quant à Glenmark, l'entreprise est citée parce qu'il s'agit d'un projet provenant d'un pays émergeant, l'Inde, et parce que ses activités à La Chaux-de-Fonds sont triples: management pour l'Europe, production, recherche et développement.

A eux seuls, ces projets représentent à terme une rentrée fiscale potentielle de près de 4 millions de francs par année pour les personnes physiques et il permettent de couvrir près de la moitié de la dépense annuelle moyenne pour la promotion exogène, en comptant le 75% de l'imposition des personnes physiques.

Toutefois, et pour indicative qu'elle soit, cette méthode basée sur l'addition des chiffres prévisionnels ne permet pas de tenir compte de l'évolution des entreprises, lesquelles peuvent en effet se développer plus ou moins rapidement que leurs prévisions le laissent à penser, voire même disparaître.

2.4.6. Coût

Le montant à payer pour les résultats précités est composé des coûts de la structure d'acquisition DEWS, des structures cantonales d'accueil et des aides financières accordées.

Le DEWS dispose d'un budget annuel de 5,4 millions de francs couverts par une contribution des cantons membres (NE: 2 millions; VD: 2 millions; VS: 1 million; JU: 0,4 million). Cette répartition est représentative de la volonté des cantons et de leur attractivité respective. Il est par exemple incontestable que Lausanne et la Côte vaudoise sont plus attractives internationalement et géographiquement parlant que la région jurassienne et le Valais. La différence peut être compensée financièrement de manière plus ou moins importante selon la volonté des cantons. La volonté de Neuchâtel est historiquement plus forte que celle du Valais et du Jura et cela se reflète aussi dans les résultats. Une répartition des coûts plus affinée entre les cantons est cependant à l'étude.

La structure neuchâteloise est représentée par le DEN chargé de l'accueil des nouvelles entreprises et par le PREN chargé des démarches officielles d'octroi des aides. La

moyenne annuelle de la somme allouée au DEN s'élève à 1,2 millions de francs, le coût annuel moyen du PREN se monte à 1,5 millions de francs tant pour le personnel (1 million de francs) que pour les biens, services et marchandises (0,5 million de francs). La part dévolue à la promotion exogène est estimée à 1,5%, soit à 30.000 francs. Au total, la structure neuchâteloise pour la promotion économique exogène coûte donc 1,23 millions de francs annuellement.

Les aides financières directes accordées aux projets exogènes de 2002 à 2005 s'élèvent à 25,3 millions de francs, soit 6,3 millions de francs par an.

Globalement, la promotion exogène a donc coûté au canton de Neuchâtel 9,53 millions de francs par année entre 2002 et 2005, répartis comme suit:

DEWS:	2.000.000.–
DEN:	1.200.000.–
PREN:	30.000.–
Aides:	6.300.000.–
Total	**9.530.000.–**

En regard des 20 millions de rentrées fiscales annuelles potentielles que représentent les 1900 emplois évoqués sous chapitre 2.4.5., le rapport positif est d'environ 2 fr.10 de gagnés pour chaque franc investi: le calcul est cependant par trop simpliste pour être appliqué tel quel. D'une part, il est basé sur le seul retour des personnes physiques et il ne tient pas compte du retour des activités induites par les projets exogènes; d'autre part, il ne tient compte que des frais directs liés à la promotion économique et est basé sur des suppositions de croissance de l'emploi.

Ces éléments sont largement abordés dans les chapitres consacrés aux analyses de l'IRER, du Professeur J.-L. Juvet et de la Commission du Conseil d'Etat. Une méthode d'évaluation plus sophistiquée, pilotée par le canton de Neuchâtel, est en cours de test pour le compte du DEWS. Elle est notament mise au point en collaboration avec le seco qui pourrait l'utiliser au niveau fédéral.

3. ANALYSES

3.1. Procédure

Les chiffres cités dans le chapitre 2.4. «Résultats en bref» sont certes révélateurs, mais ils demeurent insuffisants pour répondre au souhait de votre Conseil de disposer d'un bilan de fonctionnement de trois ans pour le DEWS et le DEN. Pour ce faire, les trois cantons concernés à fin 2004 ont donné mandat à l'Institut de recherches économiques régionales (IRER) de l'Université de Neuchâtel d'effectuer une analyse des résultats et du fonctionnement du DEWS. Désirant améliorer l'ensemble des infrastructures de soutien à l'économie, le Conseil d'Etat a ensuite étendu ses réflexions à l'aide d'une étude du Professeur J.-L. Juvet sur les résultats de la promotion économique exogène neuchâteloise. Il s'est au surplus appuyés sur les conclusions d'une commission créée par ses soins et composée de représentantes et représentants de l'ensemble des acteurs neuchâtelois.

Cela permet aujourd'hui et tout à la fois de disposer de trois textes, en plus du rapport d'activité du DEWS, d'expliquer les décisions des quatre cantons actuellement membres du DEWS et d'améliorer encore les instruments, l'information et les structures de la promotion économique du canton de Neuchâtel.

3.2. Collaboration intercantonale

La mondialisation de l'économie et la globalisation des marchés forcent les collectivités publiques à remettre en cause les institutions et leur fonctionnement. Dans ce contexte, les collaborations internationales, intercantonales et intercommunales se multiplient. Elles sont aujourd'hui et à vrai dire devenues une réelle et absolue nécessité pour que le pouvoir politique puisse traiter sur un pied d'égalité avec le pouvoir économique.

Si Neuchâtel a fait œuvre de pionner en matière de promotion économique à la fin des années 1970, le canton a réaffirmé sa volonté réformatrice en 2001, en créant une collaboration intercantonale avec le canton de Vaud. Les cantons du Valais et du Jura ont suivi quelques temps après. Genève et Fribourg, invités à participer dès 2001, se rallient aujourd'hui à la nécessité de collaborer.

Le Conseil d'Etat est décidé à aller plus loin en participant aux travaux d'une commission mixte de la Conférence des départements de l'économique publique (CDEP) et du seco, chargée de proposer une promotion unifiée des intérêts économiques de la Suisse, tant il est vrai que la plupart des autres pays sont représentés par une seule promotion économique sur le marché international des entreprises.

Il s'agit cependant d'être conscient que la collaboration intercantonale nécessite patience et abnégation. Le fédéralisme présente des aspects positifs incontestables et le Conseil d'Etat y reste attaché, mais il recèle aussi des pièges sous la forme de cultures de travail historiques différentes et de respect de la souveraineté cantonale qui sont autant de freins à une action rapide et efficace. Ainsi, le fonctionnement du DEWS s'en est ressenti. Les décisions stratégiques qui pouvaient être prises informellement à deux cantons nécessitent aujourd'hui, à quatre cantons, un fonctionnement plus structuré du Conseil d'administration. Il faut aussi relever que la collaboration intercantonale au sein du DEWS a permis à Neuchâtel, qui avait 4 représentants dans 4 pays en 2001, de bénéficier d'une aire de prospection étendue à 15 pays avec 20 représentants dans toutes les régions économiques du monde.

3.3. Analyse de l'IRER

Le mandat confié à l'IRER avait pour objectif d'évaluer 3 ans de fonctionnement du DEWS sous l'angle des résultats et sous l'angle de la gouvernance.

Le rapport des mandataires, victime de fuites répétées, a été controversé. Il a fait l'objet d'une analyse minutieuse par le Conseil d'administration du DEWS, qui a pris la décision de poursuivre ses activités en améliorant son fonctionnement sur certains points.

L'analyse globale de l'IRER se résume comme suit:

- Le DEWS est reconnu sur la place économique mondiale;

- Le DEWS contribue de manière significative à l'implantation de sociétés étrangères en Suisse: son activité a permis d'attirer 27% des entreprises arrivées en Suisse alos que les 3 cantons DEWS ne comptent que pour 13,2% du PNB pris en compte au moment de l'étude;

- Plusieurs entreprises très intéressantes ont été implantées dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel;

- Les collaborateurs du DEWS et des structures cantonales sont d'une grande qualité professionnelle;

– La réserve de projets à l'étude a passé de 30 à 300 dans le canton de Neuchâtel;

– Le retour sur investissement est douteux;

– La politique d'information est insuffisante;

– La gouvernance n'est pas optimale.

Les auteurs nuancent cependant leurs propos en soulignant que la période considérée de 3 ans est trop courte et que la différence dans les informations fournies par les cantons est trop grande.

Pour ce qui concerne les résultats, le Conseil d'administration du DEWS ne les a pas pris en compte en estimant qu'une évaluation sur 3 ans n'est pas significative et en laissant à chaque canton la liberté de faire sa propre analyse, ce que le Conseil d'Etat a fait.

La méthode d'analyse de l'IRER est basée sur un relevé des chiffres pour la période 2002-2004 concernant les indicateurs suivants: emplois, implantations, masse des salaires distribués, retour fiscal des personnes morales et physiques, investissements réalisés. Pour Neuchâtel, quatre chiffres sont inquiétants: 1 emploi seulement créé immédiatement par entreprise implantée; 144.000 francs par projet investis par les entreprises pour leur implantation; 137.000 francs payés par le canton par emploi créé; 1,2 millions de francs de retour fiscal annuel. Pris stricto sensus, ces chiffres sont effectivement inquiétants et devraient conduire à une remise en cause de la promotion économique. Il s'agit cependant d'une photographie au 31 décembre 2004 de chiffres statistiques moyens. Ils ne peuvent pas être pris en considération sans explications, qui sont les suivantes:

– Il est rare qu'une entreprise s'implante en créant immédiatement plusieurs dizaines d'emplois. Il faut le temps de l'installation, parfois de la construction d'un bâtiment, et de la mise en œuvre des activités pour qu'emplois et activités portent effet et soient comptabilisés. Par contre, l'aide accordée par le canton est comptabilisée immédiatement. Il y a donc décalage. Dans la période considérée, c’est vrai pour Strycker et Celgene par exemple. A fin 2004, les deux projets et les aides accordées ont été comptabilisés, alors même qu'il n'était possible de comptabiliser que peu ou pas d'emplois et peu d'investissements réellement engagés. Aujourd'hui, Strycker a inauguré son bâtiment. L'entreprise a d'ores et déjà engagé 45 personnes et poursuit dans ce sens. Il en va de même pour Celgene une année plus tard. Le bâtiment est aujourd'hui sous toit et 40 personnes ont été engagées avant le départ des activités. Le nombre d'emplois créés immédiatement par société, l'investissement par entreprise, le coût pour le canton par emploi et la rentrée fiscale annuelle ne sont donc pas significatifs lorsqu’ils sont calculés en moyenne sur une période de trois ans.

– La thèse de l'IRER qui veut que seule une faible part des impôts des personnes physiques soit comptabilisée dans le retour fiscal n’est pas celle du Conseil d'Etat. C'est aussi l'avis du Conseil d'administration du DEWS et de la commission du Conseil d'Etat. Admettre cette thèse voudrait dire que toute augmentation de la population coûterait aux collectivités publiques ou encore que les autres services que ceux liés directement à la promotion économique ont dû s'étoffer pour répondre aux besoins de cette dernière, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit certes d'évaluer les résultats de la promotion économique d'une manière plus élaborée qu'aujourd'hui, mais en prenant en compte l'apport fiscal des emplois créés grâce à la promotion économique.

– Une autre critique à l'égard du canton de Neuchâtel n'a pas lieu d'être. C'est celle de l'absence d'objectifs. Ces objectifs sont clairement fixés chaque année et figurent dans le rapport de gestion du DEC. Certes, ces objectifs ne sont pas quantifiés par région.

Ils sont stratégiques et qualitatifs. Ils pourront cependant être plus élaborés et spécifiés différement grâce à la méthode d'évaluation des résultats en cours de mise en œuvre.

Pour ce qui concerne la gouvernance, le Conseil d'administration du DEWS a pris un certain nombre de décisions destinées à améliorer le fonctionnement de la société. Ces décisions ont été formulées comme suit le 17 novembre 2005:

«***1. Précision de la mission du DEWS***

La mission du DEWS consiste à attirer un maximum d'entreprises étrangères de qualité et à favoriser leur implantation dans toutes les régions des quatre cantons. Il est important que chaque projet s'insère bien dans la tradition locale et dans le tissu industriel existant et qu'il soit porteur d'une valeur ajoutée établie, notamment au niveau de la diversification du tissu économique.

2. La structure du DEWS

Le DEWS reste une structure simple (société simple) dont les membres sont les cantons, et les organes le conseil et la direction. Tout en restant à cette structure simple, il est néanmoins décidé d'appliquer les principes d'organisation et le fonctionnement d'une société anonyme.

3. Gouvernance: le Conseil du DEWS (stratégie)

Le Conseil du DEWS se réunit quatre fois par année. Il est composé des chefs des départements de l'économie des cantons membres ainsi que d'un représentant par canton. Un bureau du Conseil sera créé pour permettre des décisions rapides et une étroite collaboration avec la direction du DEWS (l'opérationnel).

Le président du Conseil est désigné pour une période de deux ans avec un tournus. Pour la première période de deux ans (2006 - 2007), le Conseil du DEWS a désigné la conseillère d'Etat Mme Jacqueline Maurer-Mayor.

4. Gouvernance: La Direction du DEWS (opérationnel)

La responsabilité du directeur du DEWS est de veiller à coordonner les activités des réseaux (l'un formé de représentants dans le monde, l'autre cantonal composé de "projects leaders" ou directeurs de projets en Suisse). Pour cela, il désignera une conférence de direction formée, outre de lui-même, des responsables des structures cantonales.

De manière à bien distinguer entre la stratégie qui incombe au Conseil du DEWS et l'opérationnel qui incombe à la direction, le directeur du DEWS participe aux séances du Conseil en tant que tel.

5. Gouvernance: séparation entre structure d'acquisitions et structures cantonales

Les bureaux cantonaux sont organisés en «directeurs de projets». La tâche de ces derniers est d'abord d'acquérir définitivement le projet. C'est donc un travail de promotion. Une fois que l'entreprise a décidé de s'implanter dans un des cantons, le directeur du projet veille à tout mettre en oeuvre pour assurer le succès du démarrage et du développement de la nouvelle activité. Il est le guichet unique, ce fameux «One stop shop» qui sert d'intermédiaire incontournable pour aider la nouvelle société à résoudre ses problèmes d'implantation.

Le concept du «portail d'accueil» permet au responsable de projet de créer des liens privilégiés avec la nouvelle entreprise, assurant ainsi un bon démarrage de ses activités. L'entreprise satisfaite devient une référence pour l'acquisition d'autres projets ce qui favorise d'autant la compétitivité.

La mise en place de ce réseau cantonal de "project leader" (directeur de projets) est de la responsabilité des organisations cantonales de promotion économique, en étroite collaboration avec la direction du DEWS.

Compte tenu des différentes organisations des structures cantonales, le directeur du DEWS ne peut plus être simultanément directeur des structures de promotion économique cantonales (DEV et DEN).

Le directeur du DEWS a décidé de renoncer à ses mandats de conseils d'administration, à l'exception de ses mandats d'intérêt public.

6. Finances: mode de financement du DEWS

Le budget annuel de CHF 5,4 millions de francs mis à la disposition du DEWS par les quatre cantons est reconduit pour 2006 sous réserve des décisions parlementaires concernant les budgets 2006 des cantons concernés. La clé de répartition est la suivante :

- *Vaud: CHF 2 millions*
- *Neuchâtel: CHF 2 millions*
- *Valais: CHF 1 million*
- *Jura: CHF 0,4 million*

Ce budget financera les opérations de vente, de marketing, de communication et d'acquisition dans le monde et le fonctionnement du DEWS. La répartition sera revue en 2006 pour 2007.

7. Stratégie: le modèle d'affaires du réseau d'acquisitions

La méthode actuelle du DEWS consiste à prendre contact avec un maximum d'entreprises pour sentir un intérêt à une délocalisation, ou pour créer une antenne dans notre pays. De manière à être complémentaire et éviter d'éventuelles tensions entre la libre entreprise et l'optimisation de l'utilisation des fonds publics, le réseau sera orienté clusters (microtechnique, sciences de la vie, TIC) assortis d'exigences qualitatives (qualité des emplois notamment).

8. Transparence interne: répartition des projets entre cantons

Il faut rappeler brièvement les grands principes de la façon dont les entreprises choisissent leur lieu d'implantation, sans oublier que seul le marché décide et que le DEWS n'est jamais seul sur ce marché (concurrence avec d'autres pays et avec d'autres cantons):

1. C'est toujours le chef d'entreprise qui décide en fonction de ses propres critères.
2. Les cas suivants se présentent:

- *La société a déjà choisi son canton lors d'une première visite. Le rôle du directeur de projet consiste alors à mettre en oeuvre le «One stop shop»;*
- *La société veut voir plusieurs cantons DEWS. Des visites sont organisées en conséquence. Chaque canton fait valoir ses atouts. Les chances sont égales. L'entrepreneur décide.*
- *La société ne sait pas où elle veut aller. Dans un tel cas, les régions moins prisées sont privilégiées.*
- *Le «Beauty contest»: Il arrive qu'une société, généralement par l'intermédiaire d'un mandataire, sollicite des offres de tous les cantons (généralement de toute la Suisse). Dans ce cas, chaque canton fait son offre et tout est coordonné, voire suivi, par le représentant du DEWS dans le pays d'origine de la société.*

Le principe de base d'une excellente collaboration est celui de la transparence. Aussi, au cours de l'exercice 2006, la Direction du DEWS mettra en place un système informatique de gestion des données homogène et transparent (Customer Relationship Management - CRM), de manière à comparer les résultats des quatre cantons entre eux et d'une année à l'autre. De cette manière on renforcera la transparence de l'information. Chaque canton sera au courant des projets et des prospects des autres cantons. De la même manière, le reporting des représentants sera communiqué à chaque canton.

9. Transparence externe: exigences au niveau du reporting, du controlling et de la présentation des résultats

Pour permettre de mesurer l'impact économique de l'activité du DEWS pour chaque canton, un système de contrôle des résultats sera mis en place pour suivre et mesurer à long terme les sociétés implantées avec toutes leurs retombées et leurs contributions à l'économie régionale, ainsi que tous les revenus fiscaux générés par cette action de promotion exogène. Le canton de Neuchâtel testera le modèle de la HSG de St-Gall étudié pour le canton de Schaffhouse.

10. Nouvelle convention DEWS

De manière à permettre aux partenaires d'appliquer les décisions d'optimisation de la structure d'acquisition DEWS, l'actuelle convention intercantonale est prolongée. Toutefois, conformément au principe de "l'entreprise apprenante", les différentes mesures d'amélioration présentées dans ce document seront mise en oeuvre dans les meilleurs délais. Le Conseil du DEWS adoptera un projet de nouvelle convention DEWS avec les compétences précises des différents organes. Une fois adopté, il sera soumis aux quatre gouvernements cantonaux pour approbation.

CONCLUSION

Le DEWS est jeune et unique à plus d'un titre. Quatre cantons jouent le jeu de la coopération et de la transparence, tout en acceptant la concurrence.

Cependant, l'instrument existe et fonctionne. Il sera encore amélioré pour en tirer le maximum de projets. Le DEWS apporte marchés et ouvertures porteurs d'avenir pour toute l'économie.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'administration du DEWS a décidé de poursuivre sans hésiter son action commune, en l'améliorant encore».

Le Conseil d'Etat a approuvé ces mesures.

3.4. Etude du Professeur J.-L. Juvet

Si l'analyse demandée à l'IRER ne portait que sur les trois premières années du DEWS et émanait d'un mandat des trois cantons alors membres du DEWS, l'étude du Professeur J.-L. Juvet est une photographie, prise à fin 2004, des effets de la promotion économique exogène neuchâteloise conduite depuis ses débuts.
La méthode a consisté à récolter nombre d'informations chiffrées sous le sceau de la confidentialité auprès du service des contributions cantonales et d'entreprises exogènes actives à fin 2004 et qui occupaient plus de la moitié (2178) des emplois exogènes recensés (4100). Les indicateurs utilisés proviennent donc des rapports de l'administration, pour ce qui concerne les coûts de la promotion économique, du service des contributions, pour ce qui concerne les retours fiscaux des personnes morales et physiques et des entreprises, pour ce qui concerne le nombre d'emplois, les investissements en bâtiments et équipements y compris les frais de locaux, les frais de formation du personnel, le montant de la sous-traitance et des mandats à des tiers, les dépenses pour visiteurs, le coût de la technologie (R et D), les frais de marketing, les frais de collaboration avec la recherche suisse, les frais de sécurité sociale, le budget "culture, sport et donation".

Les chiffres obtenus pour les 2178 emplois analysés ont été transposés aux 4100 emplois exogènes recensés. Il faut relever ici que ce dernier chiffre ne correspond pas exactement à l'enquête effectuée par le PREN à la même époque (3383). Cela provient d'une différence d'interprétation de la notion d'entreprise exogène.

Des corrections de prudence ont été opérées pour éviter de gonfler les résultats. Malgré cela, l'auteur insiste pour considérer les résultats comme une tendance macro-économique. Il ne s'agit pas d'une étude statistique scientifique et quelques chiffres peuvent prêter à interprétation. Cependant, la tendance est suffisamment nette pour être prise en considération. C'est en fonction de cette tendance que tous les pays industrialisés et émergeants pratiquent activement la promotion économique.

Les résultats de l'étude sont les suivants pour les principaux indicateurs:

Retour fiscal annuel			
– Personnes physiques *(canton et communes)*	CHF	56,0	mio
– Personnes morales *(rétrocession Confédération, cantons et communes)*	CHF	31,5	mio
Total	CHF	87,5	mio
Coût annuel			
– Structures *(DEWS + DEN)*	CHF	3,2	mio
– Aides financières aux entreprises	CHF	5,0	mio
Total	CHF	8,2	mio
Revenu annuel *(87,5 mio – 8,2 mio)*	CHF	79,3	mio

Retombées indirectes

– Les salaires versés par les entreprises exogènes sont supérieurs à la moyenne neuchâteloise (75.000.– contre 64.000.–) et représentent plus de 300 millions de francs par année. L'impôt cantonal et communal des personnes physiques est estimé en moyenne à 14.000 francs par emploi et par an;

– Les entreprises en activité à fin 2004 dépensent en moyenne 4800 francs par an et par personne pour la formation continue de leur personnel;

– Ces entreprises ont investi dans le canton 420 millions de francs, dont 28 millions en 2004, pour les bâtiments et 500 millions de francs, dont 35 millions en 2004, pour l'équipement;

– Les mêmes entreprises ont sous-traité des travaux aux entreprises de la région pour 2,3 milliards de francs dont 220 millions en 2004;

– La qualité des entreprises implantées est attestée par leur budget de recherche et de développement de 1,73 milliards de francs (220 millions pour 2004), qui sont dépensés dans l'ensemble des pays où ces entreprises sont implantées;

– Les entreprises dépensent 4 millions de francs par année dans l'hôtellerie et la restauration de la région.

Même s'il faut prendre cette étude pour ce qu'elle est, à savoir une vision macroéconomique, et même s'il faut nuancer certains éléments, comme la non prise en compte du domicile des collaboratrices et collaborateurs des entreprises (ce domicile peut en effet ne pas être situé sur le territoire neuchâtelois), la tendance favorable des chiffres reste très forte. Comme déjà souligné, la promotion exogène est un appoint à la promotion endogène, mais c'est un appoint important qui représente 5% des emplois crées dans les secteurs secondaires et tertiaires, 40% de l'imposition cantonale et communale des personnes morales et 6% de celle des personnes physiques. Sans la

promotion exogène, il est ainsi probable que le chômage augmenterait fortement et que les pertes fiscales seraient considérables à terme.

Les différences de chiffres et d'interprétation des différents experts ont cependant incité le Conseil d'Etat à mettre en place une méthode d'évaluation de l'efficience de la promotion économique dont il sera question au chapitre 4.4 sur les résultats optimisés.

3.5. Rapport de la commission du Conseil d'Etat

La commission chargée d'évaluer la politique, les résultats, les instruments et les structures de soutien à l'économie, a été constituée par le Conseil d'Etat le 21 septembre 2005 et a déposé son rapport à fin avril 2006. La commission était composée de représentants de l'économie privée, des syndicats et des organismes étatiques et paraétatiques liés à la promotion économique. La coordination et le suivi des travaux ont été confiés à Compas Managment. Le seco, à sa demande, a suivi les travaux de la commission, intéressé qu'il était par la démarche neuchâteloise.

Le rapport présente une analyse de la situation et des propositions issues des travaux des quatre groupes de travail suivants:

- Stratégie de la promotion économique neuchâteloise;
- Outils et instruments;
- Structures et processus;
- Pilotage et résultats.

Ce ne sont pas moins de 17 documents divers qui ont été utilisés par la commission pour conduire ses travaux, dont l'analyse de l'IRER et l'étude du Professeur J.-L. Juvet.

Pour l'essentiel, il convient de préciser que la commission approuve la politique du Conseil d'Etat en matière de promotion économique, qui a été examinée dans son ensemble (promotion exogène et endogène).

Les réflexions de la commission ont permis de clarifier et de préciser les options existantes pour ce qui concerne la stratégie et les instruments et les réformes prévues pour ce qui concerne les structures et l'évaluation des résultats.

En résumé, les propositions de la commission et la position du Conseil d'Etat sont les suivantes:

Stratégie

Propositions de la commission

- La promotion économique a pour mission de favoriser le développement de l'activité économique en termes de création de richesse et d'emplois durables. Son action est subsidiaire, incitative et ciblée;

- Les domaines d'activité à privilégier sont machines et équipements, technico-médical, instruments de mesure et horlogerie.

Position du Conseil d'Etat

- Avaliser les propositions de la commission;

– Ajouter aux domaines d'activités les centres de décision, les microtechniques au sens large du terme (lien avec les sciences de la vie), l'énergie et le tourisme.

S'il est judicieux de cibler les secteurs d'activité en fonction du savoir-faire neuchâtelois, il ne faudra pas à l'avenir appliquer cette règle comme un dogme, sous peine de passer à côté de secteurs de diversification intéressants.

Instruments

Propositions de la commission

– Distinguer et catégoriser les moyens d'action en instruments distinctifs, dominants, complémentaires et marginaux en mettant l'accent sur les deux premiers;

– Confirmer les instruments distinctifs existants (accompagnement logistique, aides directes pour les études de marché, processus de production, promotion, coaching, innovation technique, homologation et certification, business plan) et créer des instruments nouveaux, par exemple le pendant cantonal de l'Agence fédérale pour le promotion de l'innovation (CTI);

– Confirmer l'utilisation des instruments dominants (allégements fiscaux, statuts fiscaux, déductions spéciales pour les cadres étrangers, cautionnement, subventions);

– Réserver pour les cas spéciaux les instruments complémentaires et marginaux.

Position du Conseil d'Etat

– Avaliser les propositions de la commission;

– Ajouter des critères de gradation à certains instruments pour donner des impulsions politiques importantes pour le Conseil d'Etat, par exemple, n'accorder un 100% d'exonération que pour les projets Minergies ou pour les entreprises formant des apprentis.

Structures

Propositions de la commission

- Confier un mandat de prestation à une société anonyme ou une fondation pour la promotion économique endogène et exogène;

- Assurer la participation des milieux privés aux travaux du conseil de cette nouvelle structure qui devrait comprendre 5 membres;

- Garantir la confidentialité dans le traitement des dossiers.

Position du Conseil d'Etat

Les structures sont le point délicat des réformes à entreprendre. Pour combler les lacunes constatées aujourd'hui (absence de recul stratégique; déficience de coordination entre les structures concernées PREN, DEN, SAT, contributions, communes; défaut d'information), il s'agit de retrouver une efficacité qui distingue Neuchâtel des autres cantons. Cette efficacité est conditionnée par une réflexion stratégique permanente et, en ce qui concerne l'aide aux entreprises, par la rapidité, la disponibilité, l'éventail des prestations et le soutien de l'ensemble des acteurs et de la population à la promotion économique.

La difficulté réside dans l'octroi des aides (allégements fiscaux, subventions, cautionnements, terrains, etc.), qui ne peuvent être que des décisions étatiques adoptées sous le sceau de la confidentialité et non pas des décisions du conseil de la future structure comprenant l'économie privée finalement bénéficiaire des aides.

Découle de ces réflexions la position suivante:

- Avaliser dans leurs principes les propositions de la commission;

- Conserver un service étatique pour une mission de soutien stratégique au DEC et au Conseil d'Etat;

- Pour l’aide aux entreprises, opter pour l'élargissement de la Sàrl DEN. Il s'agit d'une mission opérationnelle;

- Séparer la gestion de la nouvelle structure Sàrl DEN, confiée à son conseil, des décisions de soutien qui restent des prérogatives des départements concernés (allégements et statuts fiscaux, subventions, terrains, etc.);

- Assurer la rapidité et la flexibilité en confiant le traitement d'un projet à un seul chef de projet du début à la fin de son traitement, avec la responsabilité de coordonner les décisions des différentes instances;

- Collaborer plus étroitement avec les villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle en les associant davantage aux activités de la nouvelle structure (fusion de l’essentiel des activités, mais mise à disposition d’informations et de prestations aux communes).

Résultats

Propositions de la commission

- Créer un système de pilotage et d'évaluation (contrôle du respect des objectifs, des résultats escomptés et de la mise en œuvre);

- Utiliser des indicateurs simples et compréhensibles (emplois durables, richesse créée, entreprises, calculs d'efficacité et d'efficience);

- Confirmer les bases de contrôle et d'informations existantes (rapport quadriennal et annuel) et en créer de nouvelles (rapport opérationnel mensuel et tactique hebdomadaire).

Position du Conseil d'Etat

- Avaliser les propositions de la commission;

- Insister sur le principe de la gestion du stock d'entreprises et ce qu'elles représentent année après année en terme des dépenses et de retours fiscaux;

- Neuchâtel étant considéré comme pilote pour le DEWS, utiliser cette qualité pour la poursuite du dialogue établi avec le seco sur le thème de la promotion économique.

Les propositions de la commission allant dans le sens des réflexions du Conseil d'Etat, un consensus a été relativement facilement atteint. Le présent rapport précise les options prises par le Conseil d'Etat dans les prochains chapitres.

4. OPTIONS PRISES PAR LE CONSEIL D'ETAT

4.1. Principes

Des problèmes présentés aux chapitres précédents, le Conseil d'Etat a retiré quelques éléments essentiels qui ont fondé les options prises pour l'avenir. La stratégie conduite et les instruments utilisés aujourd'hui n'ont pas lieu d'être modifiés fondamentalement, d'autant plus qu'ils dépendent largement de la politique fédérale qui pourrait être modifiée prochainement. C'est pourquoi le Conseil d'Etat souhaite attendre de connaître le sort de l'arrêté Bonny et celui de la politique régionale avant de vous proposer une modification de la loi sur la promotion économique.

Par contre, les deux autres éléments analysés par la commission du Conseil d'Etat, soit la question des structures et celle de l'évalutation des résultats, seront profondément modifiés. Les résultats deviendront l'élément moteur de la gestion de la promotion économique en étant évalués annuellement selon une méthode nouvelle d'analyse de l'évolution du stock d'emplois constitué par les entreprises soutenues encore en activité. Les structures seront quant à elles transformées et comprendront un service étatique chargé de la stratégie économique et le DEN Sàrl étendu aux entreprises indigènes et à une participation de l'économie privée à sa gestion.

4.2. Stratégie précisée

Quelques chiffres démontrent à eux seuls la nécessité d'une promotion économique:

– Près de 20% des emplois des secteurs secondaires et tertiaires (15.000 sur 77.000) sont aujourd'hui occupés dans des entreprises ayant bénéficié d'un soutien de la promotion économique;

– Près de 40% de l'imposition des personnes morales (30 millions de francs sur 70 millions de francs) sont versés par des sociétés ayant bénéficié d'un statut fiscal particulier ou d'un allègement fiscal limité dans le temps;

– Selon l'étude du Professeur J.-L. Juvet, les 8 millions de francs annuels que coûte la promotion économique exogène en rapportent 87 en retour fiscaux des personnes morales et physiques. Ces conclusions rejoignent d'autres études conduites en Suisse. Même s'il faut nuancer quelques appréciations comme le suggère l'analyse du DEWS par l'IRER, la tendance bénéficiaire est nette.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, tous les pays industrialisés et émergeants et pratiquement tous les cantons suisses cherchent à améliorer leur promotion économique. Aucun d'entre eux n'envisage un abandon. En revanche, au niveau suisse, une volonté du regroupement des forces fédérales et cantonales pour l'acquisition de projets étrangers s'est manifestée cette année. Le Conseil d'Etat participe activement à ces réflexions car il estime qu'une action dispersée est non seulement contre productive, mais encore onéreuse. Le projet vise une action commune de prospection à l'étranger de la Confédération et des cantons avec un système de répartition des projets entre cantons. Au niveau de la Suisse occidentale, un regroupement des forces est aussi en discussion. Il s'agit pour l'instant de comparer les trois promotions exogènes qui existent: DEWS (NE, VD, VS et JU), accord GE-FR et BE. Le Conseil d'Etat participe activement à ces réflexions.

La stratégie en matière de promotion économique exogène conduite aujourd'hui est confirmée et précisée. Il s'agit de promouvoir l'innovation et le savoir-faire neuchâtelois dans le domaine de la haute précision et de préparer la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR), dans les cantons. Cette stratégie est résumée comme suit :

La promotion économique a pour mission de favoriser le développement de l'activité économique en termes de création de richesse et d'emplois durables. Son action est subsidiaire, incitative et ciblée.

Les domaines d'activité à privilégier sont machines et équipements, technico et bio-médical, instruments de mesure et horlogerie, microtechniques au sens large, énergie et tourisme.

4.3. Instruments classifiés

La nécessité d'une stratégie de promotion économique établie et confirmée, il s'agit d'utiliser les bons instruments pour la mener à bien. L'analyse de l'IRER relève que sur la période de 3 ans observée, le canton de Neuchâtel octroyait des aides plus élevées que d'autres. Il faut cependant préciser que la comparaison ne porte que sur Neuchâtel et Vaud et que la période est trop courte pour être significative. Il faut aussi souligner qu'un grand secret entoure la politique de soutien conduite par chaque canton. Tout n'est pas dit et publié. En cela, Neuchâtel et Vaud ont ouvert une brèche dans la concurrence entre cantons. Le fait que Neuchâtel perde des projets au profit d'autres cantons laisse penser

qu'il n'est pas le plus généreux. Malgré cela, il est important de souligner qu'un effort financier et fiscal est nécessaire pour compenser la différence de localisation et d'attractivité économique qui existe entre Neuchâtel, l'Arc lémanique ou la région zürichoise.

Le Conseil d'Etat souligne aussi qu'il est décidé à conduire une politique qui prenne en compte des options importantes dans le domaine de la formation et de la protection de l'environnement. Tel avantage financier ou fiscal sera par exemple conditionné à un effort particulier en matière de formation d'apprentis ou de protection de l'environnement, que ce soit pour les constructions ou les déplacements du personnel. Cette volonté du Conseil d'Etat exige toutefois que les autorités cantonales offrent les infrastructures nécessaires.

Les instruments utilisés ne changent donc pas, mais sont classifiés et conditionnés comme suit :

- ***Les instruments distinctifs sont ceux qui distinguent le canton de Neuchâtel des autres cantons. Ce sont l'accompagnement logistique; les aides financières pour les études de marché, les processus de production, la promotion, le coatching, l'innovation, l'homologation, la certification, le business plan; la CTI cantonale.***

- ***Les instruments dominants sont ceux qui sont appliqués partout et par l'ensemble des acteurs. Ce sont les allègements fiscaux, les statuts fiscaux, les déductions spéciales pour cadres étrangers, le cautionnement, les subventions.***

- ***Les instruments complémentaires sont destinés à des cas spéciaux. Ce sont des soutiens pour l'acquisition de droits de propriété intellectuelle, des dispositifs de veille (innovation et marché), des contributions aux frais de formation.***

- ***L'importance de l'aide peut tenir compte d'impulsions politiques dans les domaines de la formation et de la protection de l'environnement.***

4.4. Résultats optimisés

Le changement dans le fondement de la promotion économique (crise des années 1970 et concurrence mondialisée du début du 21e siècle) et les exigences accentuées de performance des collectivités publiques (transparence), nécessitent aujourd'hui une méthode plus rigoureuse de présentation des résultats. Cela a du reste été une constante dans les interventions du Grand Conseil sur la promotion économique ces dernières années.

L'objectif est de mettre en place une méthode fiable, admise par tous les acteurs, tant pour les organes de soutien qui doivent disposer de chiffres clairs, que pour les bénéficiaires qui doivent être assurés du respect de la protection des données et de la personnalité.

Une méthode existe. Elle a été mise au point par l'université de Saint-Gall et est appliquée par le canton de Schaffhouse. Elle n'est cependant pas immédiatement et complètement disponible pour des raisons de droits d'auteur et de concurrence. Dans ce contexte, le canton de Neuchâtel a été désigné comme canton pilote pour le DEWS. La méthode est en cours d'établissement et inspirée de celle appliquée à Schaffhouse. Les travaux sont suivis par le seco qui envisage d'utiliser cette méthode au niveau fédéral. Cela aurait le net avantage de permettre de comparer les résultats des cantons sur une

même base, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui et ce qui engendre toutes sortes de polémiques négatives.

Quoi qu'il en soit la méthode en cours d'établissement sera testée par les cantons du DEWS et le seco d'ici à la fin de l'année et devrait pouvoir être utilisée pour la présentation des résultats 2006, tant pour l'endogène que pour l'exogène. En l'état, cette nouvelle méthode d'évaluation met en relation les charges générées par la promotion économique et les revenus induits par cette dernière pour une année donnée. Il s'agit donc d'un bilan annuel et non pas d'une analyse des coûts et résultats sur plusieurs années.

Plus concrètement, les charges prises en compte dans cette méthode comprennent les aides financières (subsides à l'emploi, frais d'études, pertes sur cautionnement, subventions, etc.), les frais de fonctionnement (coût de la structure de promotion, c'est-à-dire salaires, loyers, frais de déplacement, etc.) et les frais de marketing (frais de représentation, organisation de manifestations, etc.). Par ailleurs, dans le calcul des charges, on procède également à la mise en évidence des allègements fiscaux accordés aux entreprises.

Au niveau des revenus, le nombre d'établissements encouragés, le nombre d'emplois générés ou encouragés et le revenu fiscal des personnes morales constituent les revenus principaux, soit les revenus directement imputables à la promotion économique. Les revenus fiscaux des personnes physiques, les investissements consentis par les entreprises soutenues et la consommation des ménages constituent les revenus secondaires, c'est-à-dire les revenus partiellement imputables à la promotion économique.

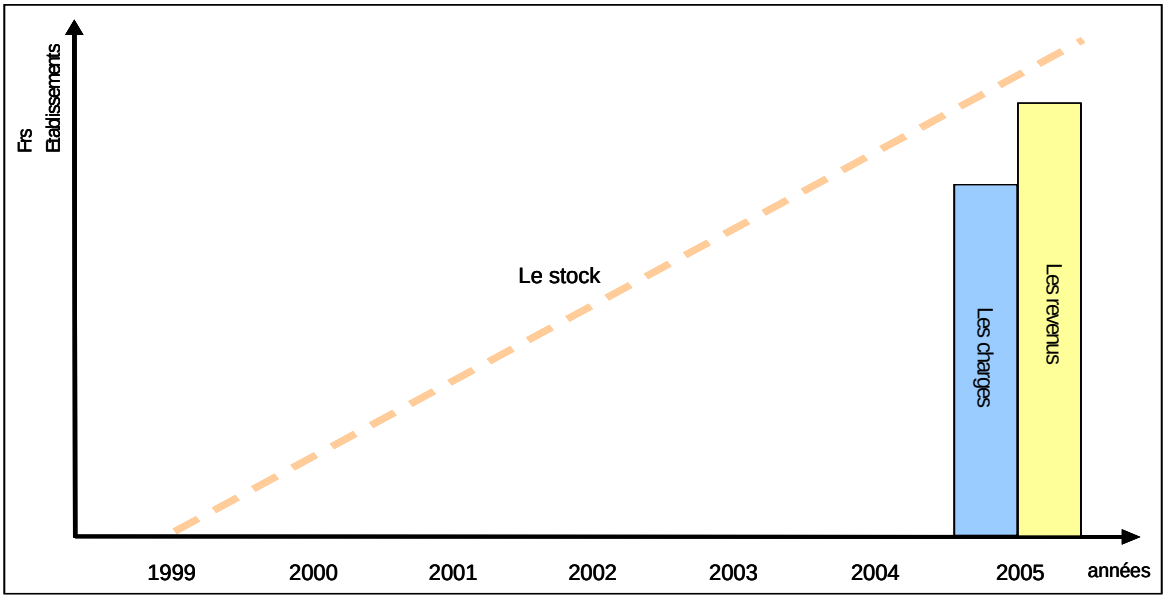
Pour calculer les revenus fiscaux et les allègements accordés, la méthode d'évaluation se réfère à la notion de stock d'entreprises. Ce stock est constitué par le recensement exhaustif des entreprises qui ont été soutenues ou qui se sont implantées grâce aux efforts de promotion durant une période déterminée. Les revenus fiscaux et le coût des allègements seront à l'avenir estimés sur cette base.

Ce qui est ici primordial, c'est la définition de la période durant laquelle une entreprise encouragée émarge au le stock. En effet, il serait réducteur de ne prendre en compte que les revenus des entreprises qui ont été soutenues au cours de l'exercice (1 année), car ces sociétés génèrent peu de bénéfices, mais reçoivent des aides substantielles. A contrario, il serait trompeur de considérer toutes les entreprises soutenues depuis la création de la promotion économique: beaucoup d'entre elles, qui sont arrivées à maturité, n'ont plus besoin d'aides et génèrent des revenus importants. La promotion économique ne contribue donc plus à leur essor.

Ce point est actuellement en discussion avec le seco; la période réputée pertinente pour une évaluation rationnelle devrait se situer entre 7 et 10 ans, (durée de vie moyenne d'une entreprise exogène selon certains experts).

Les charges d'un exercice sont ensuite mises en relation avec les revenus correspondants étant entendu que certaines charges actuelles auront un effet sur des revenus futurs. De même, certains revenus actuels ont été générés par des charges investies dans le passé. Les experts considèrent en l'état que ces effets se neutralisent.

MODELE D'EVALUATION SELON LA METHODE DU STOCK D'ENTREPRISES



Les principes énoncés ici peuvent encore subir des changements compte tenu des discussions qui doivent encore avoir lieu avec les cantons partenaires et le seco.

Ce nouvel instrument améliorera la gestion et l'orientation à donner à la promotion économique et permettra d'informer de manière plus objective sur les résultats.

L'option du Conseil d'Etat en matière de résultats est la suivante:

- ***Créer un système de pilotage et d'évaluation basé sur le principe de gestion du stock d'entreprises et sur la détermination d'un indicateur coût-bénéfice.***
- ***Annualiser la formule pour informer le Grand Conseil et la population de manière régulière, claire et simple.***
- ***Collaborer avec le DEWS et le seco pour situer Neuchâtel dans les cantons novateurs.***

4.5. Structures modifiées

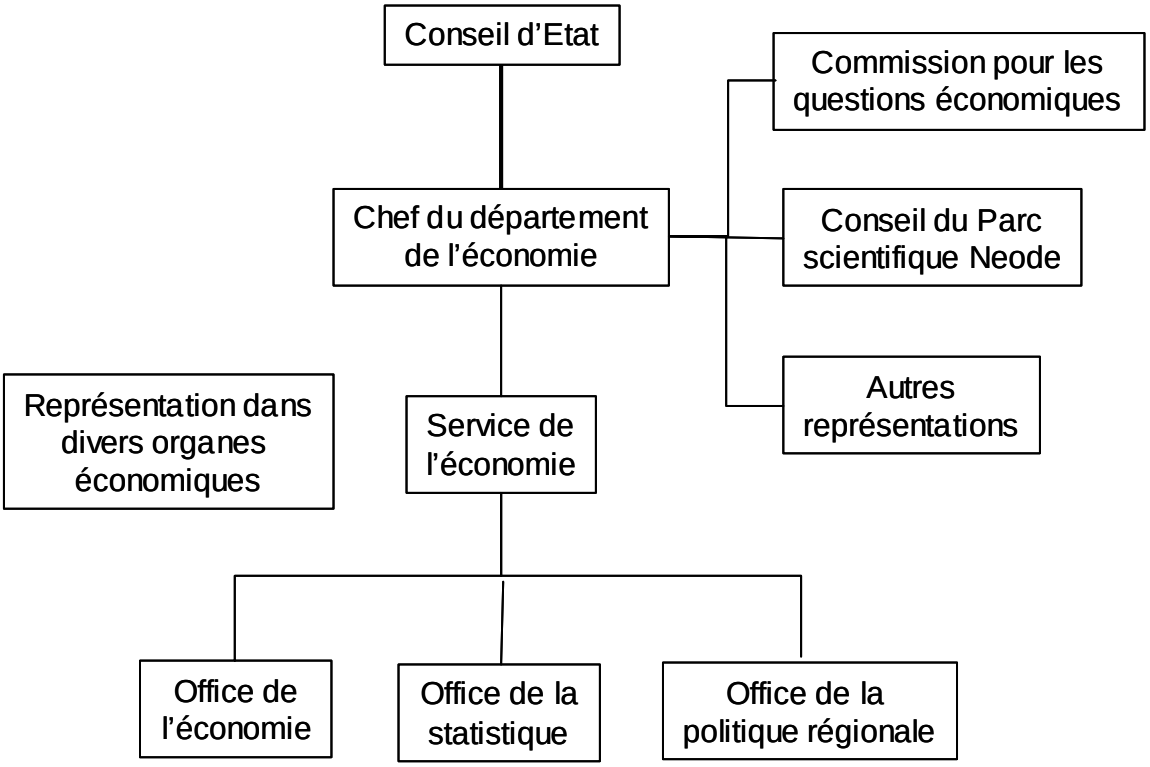
En 2002, le Conseil d'Etat a innové en matière de promotion économique en globalisant son action par des changements structurels novateurs: économie sur les structures endogènes et exogènes pour financer le soutien à l'innovation avec la création de Néode et Finergence et l'extension de Silatech; création d'un portail d'accueil pour le soutien aux entreprises avec la constitution du PREN; ouverture d'une brèche dans l'extrême concurrence en matière de promotion éxogène avec la collaboration entre les cantons de Neuchâtel et Vaud et la création du DEWS et du DEN.

Quelques maladies d'enfance des structures mises en place en 2001 ont d'ores et déjà été corrigées. Ainsi, une dizaine de mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement du DEWS. Il est imaginable que cette collaboration intercantonale s'accentue encore et évolue vers une action commune avec la Confédération.

Pour l'heure toutefois, le Conseil d'Etat entend pallier les lacunes constatées, soit les déficiences dans la coordination des tâches des services actifs dans le soutien aux

entreprises, le manque de recul dans la définition de la stratégie du canton en matière économique et l'absence d'implication de l'économie privée dans le soutien aux entreprises endogènes et exogènes. Pour combler ces lacunes, le Conseil d'Etat a décidé d'innover à nouveau en conservant un service étatique chargé principalement de préparer la stratégie économique du Conseil d'Etat et en confiant le soutien aux entreprises endogènes et exogènes au DEN Sàrl étendu et géré avec le concours de l'économie privée. Cette réforme, du ressort du Conseil d'Etat, sera opérationnelle le 1er janvier 2007.

4.5.1. Service de l'économie (SEC)



Le service de l'économie (SEC) aura ainsi une tâche d'évaluation permanente de l'évolution économique et de proposition d'actions cantonales adaptées à cette évolution. En effet et jusqu'à aujourd'hui, la stratégie a été négligée au profit du soutien aux entreprises.

Le SEC aura aussi la mission de transformer la politique régionale en l'adaptant aux modifications législatives fédérales en cours.
Il accomplira un rôle transversal renforcé en matière de statistiques.

Le SEC remplira en plus une mission de représentation auprès des multiples organismes économiques transfrontaliers, intercantonaux, cantonaux, étatiques, paraétatiques ou privés en relation avec le canton. Il aura en outre la tâche de valoriser l'image du canton à l'extérieur et de défendre stratégiquement les intérêts du canton à tous les niveaux.

Il continuera de gérer le fond de promotion de l'économie, mais en globalisant les aides sous formes de forfaits annuels attribués aux organismes bénéficiaires comme cela se fait aujourd'hui par exemple pour le DEN, Néode ou Finergence.

Il sera organisé en offices:

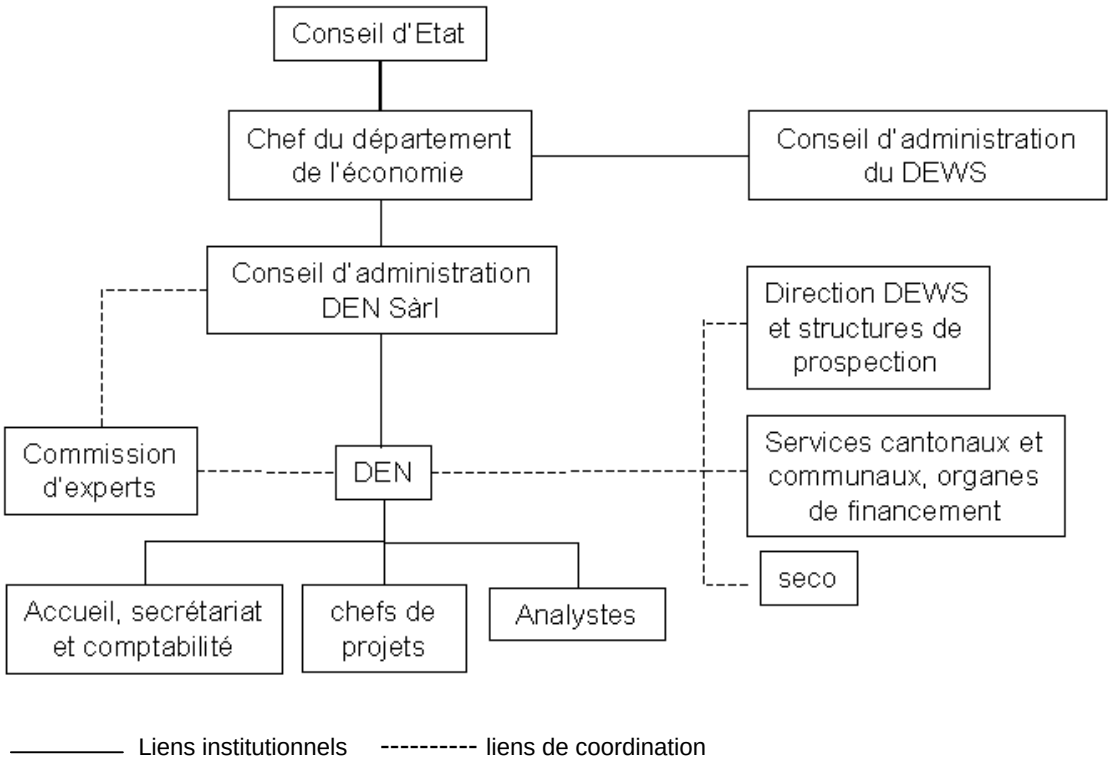
L'office de l'économie qui traitera de tout ce qui a trait aux activités économiques, au commerce et au tourisme. Par rapport à aujourd'hui, le Service du commerce et des patentes sera intégré à cet office, mais avec des tâches probablement remaniées de manière fondamentale. Votre Conseil en sera saisi via une révision de la loi sur les établissements publics (LEP).

– L'office de la statistique sera étoffé de la statistique scolaire et verra son rôle transversal s'intensifier. La fonction stratégique du SEC favorisera une meilleure utilisation des informations disponibles;

– L'office de la politique régionale n'existe pas en tant que tel aujourd'hui, bien que la politique régionale soit assumée par le PREN. Dès 2008, la politique régionale prendra cependant une ampleur particulière avec la NPR de la Confédération qui octroyera plus de responsabilité aux cantons en la matière. Le Conseil d'Etat a l'intention de lier cette nouvelle politique régionale à la réalisation du Réseau urbain neuchâtelois (RUN) et d'y impliquer les communes comme partenaires, d'où la nécessité de donner une visibilité forte à la politique régionale.

L'essentiel des changements envisagés est la mission stratégique confiée au service. L'office des vins et des produits du terroir qui n'a jamais pu fixer ses liens avec le PREN sera rattaché au futur service qui regroupera les services de l'économie agricole et de la viticulture.

4.5.2. Développement économique neuchâtelois (DEN Sàrl)



Le DEN Sàrl actuel verra ses compétences étendues au soutien à l'économie endogène. En groupant l'endogène et l'exogène au sein de cette même structure, l'antagonisme existant entre les deux depuis trop longtemps devrait disparaître. Le statut de Sàrl est conservé, mais pourrait être modifié si l'expérience montre qu'une fondation ou une société anonyme serait mieux adaptée.

Les décisions étatiques concernant les aides, les allègements fiscaux et la vente de terrain continueront comme aujourd'hui d'être assurées par les départements et services concernés et si nécessaire par le Conseil d'Etat.

Une commission d'experts sera constituée. Elle donnera son avis à la demande sur des questions économiques, financières et techniques aux organes concernés. Elle sera à la disposition du Conseil d'Etat, des services étatiques, du DEN et de son Conseil d'administration. Les membres de cette commission seront évidemment liés par le secret professionnel.

Le Conseil d'administration gèrera la société, évaluera les résultats et fixera les objectifs stratégiques sous l'autorité du Conseil d'Etat. Ce Conseil d'administration sera composé de cinq membres, le chef du DEC qui le présidera, deux membres représentants l'économie neuchâteloise et deux membres externes au canton. La responsabilité publique sera ainsi alliée à l'expérience du secteur privé. Le Conseil n'assumera pas de tâches opérationnelles en tant que telles et la confidentialité sera strictement respectée.

Le DEN fonctionnera comme aujourd'hui avec un directeur et des chefs de projets qui assumeront la coordination des projets de soutien depuis la demande jusqu'au bouclement du dossier. Le traitement parfois chaotique des projets devrait ainsi être évité. Le directeur sera nommé par le Conseil d'administration avec la confirmation du Conseil d'Etat. Les collaboratrices et collaborateurs seront choisis par la direction avec l'agrément du Conseil d'administration pour les cadres.

L'essentiel du changement tient dans la mission du DEN qui groupera le soutien aux entreprises endogènes et exogènes et dans le partenariat avec l'économie privée pour la gestion du DEN. Cela devrait permettre de supprimer l'opposition endogène – exogène, de mieux prendre en considération les besoins des entreprises et d'éviter certaines critiques contre-productives.

4.5.3. Aspects financiers

Dans un premier temps, les dépenses pour la promotion de l'économie ne subiront pas de changement. L'objectif du Conseil d'Etat est de ne pas augmenter les dépenses, en rappelant qu'une économie annuelle de 1,8 million de francs a été effectuée dès 2003 sur les structures, ce qui a permis de financer Néode et Finergence.

Dans un deuxième temps, il est possible que les dépenses diminuent mais en soulignant que les contrôles accrus (évaluation des résultats, conseil d'administration, commission d'experts) coûteront quelque chose.

5. RESUME DES CHANGEMENTS

Composantes	***Avant***	***Après***
Stratégie précisée	Soutenir l'économie neuchâteloise, favoriser l'innovation, promouvoir la création et le développement d'entreprises locales et l'implantation d'entreprises étrangères, contribuer à l'amélioration et au développement des infrastructures.	Favoriser le développement économique en termes de création de richesse et d'emplois durables. Action subsidiaire, incitative et ciblée. Domaines privilégiés : machines et équipements, instruments de mesure et horlogerie, technico et bio-médical, microtechniques, énergie et tourisme.
Instruments classifiés	Appui logistique, coaching, conseils, business plan, allégement et statuts fiscaux, cautionnement, subventions, aide financière pour études, formation, propriété intellectuelle, etc…	*Instruments distinctifs*: Accompagnement logistique, aides financière pour études de marché, processus de production, promotion, coaching, innovation, homologation, certification, business plan; CTI cantonale. *Instruments complémentaires*: Soutien financiers pour l'acquisition de droits de propriété intellectuelle, de dispositifs de veille (innovation et marché), pour la formation.
Résultats optimisés	Publication annuelle du nombre de dossiers traités par catégories d'implantations, montants des aides attribuées, nombre d'emplois potentiels, activités de coordination et participations aux organismes publics et parapublics de soutien à l'économie, enquête annuelle sur l'emploi.	Système de pilotage et d'évaluation basé sur le stock d'entreprises et sur un indicateur coût-bénéfice. Publication annuelle des résultats. Système pourrait être adopté par le DEWS et le seco.
Structures modifiées	*PREN:* service étatique chargé de la coordination des tâches, de la préparation des décisions de soutien de la promotion endogène, de la gestion du fonds de promotion, des liens avec les partenaires paraétatiques et privés, des statistiques, de la politique régionale, du tourisme et de la promotion des vins et produits du terroir. *DEN Sàrl :*	*SEC:* service étatique chargé de la préparation de la stratégie économique du Conseil d'Etat, des liens avec les partenaires paraétatiques et privés, des statistiques élargies, de la politique régionale, du tourisme et de la gestion du fonds de promotion de l'économie. *DEN Sàrl:*

	Structure appartenant et gérée par l'Etat chargée de l'accueil des entreprises exogènes sur le territoire neuchâtelois. *DEWS :* société simple appartenant aux cantons de NE, VD, VS et JU, chargée de la prospection à l'étranger. Coordination DEN-DEWS et DEV-DEWS assurée par une direction commune. Conseil d'administration de 8 membres (2 par canton).	Structure appartenant à l'Etat et gérée par un Conseil d'administration chargée de la promotion endogène (soutien aux entreprises indigènes) et de la promotion exogène (soutien et accueil d'entreprises exogènes sur le territoire neuchâtelois). Conseil d'administration de 5 membres présidé par le chef du DEC. *DEWS:* société simple appartenant aux cantons de NE, VD, VS et JU, chargée de la prospection à l'étranger. Coordination DEWS-Structures d'accueil cantonales assurée par la direction du DEWS. Améliorations apportées dès la fin 2005. – Fonctionnement régulier du CA et présidence tournante; – Conférence de direction formée du directeur du DEWS et responsables des structures cantonales; – Séparation de la direction du DEWS et des structures cantonales; – Répartition des charges revues en 2007; – Ciblage des projets en fonction de leur qualité; – Transparence entre les cantons sur la marche des activités par gestion des données; – Présentation des résultats selon un système de gestion du stock d'entreprises; – Nouvelle convention en préparation.

6. CONCLUSION

L'évaluation de trois ans de fonctionnement du DEWS et du DEN montre que ces structures sont performantes et efficaces moyennant quelques correctifs déjà opérés dans la gouvernance.

L'impact des entreprises exogènes actives aujourd'hui est considérable sur l'économie neuchâteloise: 5% des emplois des secteurs secondaire et tertiaire, 40% des impôts des personnes morales, 6% des impôts des personnes physiques. C'est un élément essentiel et extrêmement dynamique pour l'économie neuchâteloise, mais c'est aussi un phénomène évolutif qui dépend de l'économie mondiale.

L'analyse de l'ensemble de la promotion économique par une commission nommée par le Conseil d'Etat montre qu'il faut poursuivre cette action en faisant preuve à nouveau de créativité. Ainsi, il s'agit d'évaluer et de clarifier régulièrement la stratégie ainsi que de classer les instruments utilisés. Il s'agit de mettre en place un système de pilotage et d'évaluation des résultats plus performants pour en faire un véritable outil de gestion. Il s'agit enfin de modifier de manière importante les structures en donnant une mission de préparation stratégique au service étatique et en confiant la gestion commune du DEN dorénavant chargé des soutiens regroupés aux entreprises endogènes et exogènes, à un directoire mixte public et privé.

Enfin, il faut relever que des discussions entre cantons et Confédération pourraient déboucher sur une collaboration plus étendue qu'aujourd'hui.

C'est dans cet esprit constructif et continuellement novateur que nous vous remercions de prendre acte du présent rapport d'information.

Neuchâtel, le 13 septembre 2006

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

LISTE DES ABREVIATIONS **Annexe I**

CCSO	Centre CIM de Suisse occidentale
CIM	Computer intergrated Manufacturing
CTI	Agence fédérale pour la promotion de l'innovation
DEC	Département de l'économie
DEN	Développement économique du canton de Neuchâtel
DEV	Développement économique du canton de Vaud
DEWS	Developpement Economic Western Switzerland
INTERREG	Programme communautaire de l'Union européenne pour favoriser les échanges régionaux
IRER	Institut de Recherches Economiques Régionales
LEP	Loi sur les établissements publics
LIM	Loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagnes
LOCATION SWITZERLAND	Guichet d'information pour investir en Suisse
NPR	Nouvelle politique régionale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONCM	Office neuchâtelois de cautionnement mutuEl pour les artisans et commerçants.
OSEC	Business Network Switzerland
PNB	Produit national brut
PREN	Service de la promotion économique neuchâteloise
R & D	Recherche et développement
RUN	Réseau Urbain Neuchâtelois
SA	Société anonyme
SAT	Service de l'aménagement du territoire
Sàrl	Société à responsabilité limitée
SEC	Service de l'économie
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOFIP	Société neuchâteloise de financements industriels et de participation S.A.
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

TABLE DES MATIERES Pages

RESUME 1

1. **INTRODUCTION** 2

2. **CONTEXTE** 4
   3.1. Contexte international 4
   3.2. Contexte national 5
   3.3. Contexte cantonal 6
   3.4. Résultats en brefs 8
      2.4.1. Présentation 8
      2.4.2. Enquête du PREN 8
      2.4.3. *Impôts des personnes morales* 9
      2.4.4. *Résultats du DEWS* 10
      2.4.5. *Résultats du DEN* 10
      2.4.6. *Coûts* 11

3. **ANALYSES** 12
   3.5. Procédure 12
   3.6. Collaboration intercantonale 13
   3.7. Analyse de l'IRER 13
   3.8. Etude du Professeur J.-L. Juvet 17
   3.9. Rapport de la commission du Conseil d'Etat 19

4. **OPTIONS PRISES PAR LE CONSEIL D'ETAT** 22
   4.1. Principes 22
   4.2. Stratégie précisée 23
   4.3. Instruments classifiés 23
   4.4. Résultats optimisés 24
   4.5. Structures modifiées 26
      4.5.1. Service de l'économie (SEC) 27
      4.5.2. *Développement économique neuchâtelois (DEN Sàrl)* 28
      4.5.3. *Aspects financiers* 29

5. **RESUME DES CHANGEMENTS** 30

6. **CONCLUSION** 32

Annexe: liste de abréviations 33

Les rapports suivants peuvent être consultés sur le site Internet www.ne.ch, sous chapitre Autorités, Grand Conseil, Ordre du jour et rapports:
- **Rapport de l'IRER sur les Coûts et Résultat**
- **Rapport de l'IRER sur la Stratégie et la Gouvernance**
- **Rapport du Pr Juvet**
- **Rapport de la Commission consultative du Conseil d'Etat**
- **Rapport du DEWS 2002-2005**

Des copies imprimées sont disponibles sur demande auprès du service du Grand Conseil Tél. 032 / 889 60 20.