

Management Summary

"Nouvelle politique régionale et initiative de l'économie privée"

1. Introduction

L'IMP de l'Université de St-Gall et le GRET de l'Université de Neuchâtel ont été mandatés par le SECO pour effectuer une étude à propos de la participation des entreprises à la Nouvelle Politique Régionale (NPR). Le but de cette étude était de saisir et de comprendre les raisons de la participation – ou de la non-participation – des entreprises privées à la NPR ainsi que de formuler certaines recommandations concrètes pour favoriser et intensifier cette participation.

Questionnement

L'étude s'est articulée autour de trois axes de réflexion : (i) le comportement des entreprises ainsi que les différentes facettes ou raisons d'un (non-)engagement économique privé dans les régions à travers des projets NPR. Cela concerne non seulement l'identification de besoins pour les entreprises (auxquels la NPR pourrait apporter des réponses) mais aussi leur disposition fondamentale à participer à des projets collectifs régionaux. (ii) le type de soutien proposé par la NPR, ses acteurs, son contenu et les opportunités offertes aux entreprises. Finalement (iii), le contexte régional dans lequel se coordonnent les acteurs de la NPR et les entreprises, dans lequel se développent les initiatives privées et dans lequel un soutien spécifique est rendu possible dans le cadre de la NPR. A partir de ces trois axes, les questions de recherche suivantes ont été formulées:

- Quels sont les besoins et la place des milieux économiques dans le développement régional et dans la NPR?
- L'offre de la NPR correspond-elle à un besoin des acteurs économiques?
- Comment articuler les rationalités publiques et privées?
- Quels sont les facteurs de succès d'une participation et d'un apport des milieux économiques à la NPR.
- Comment un projet de politique régionale doit-il être organisé afin que les entreprises puissent avoir un intérêt à y participer?

Contexte initial de la recherche

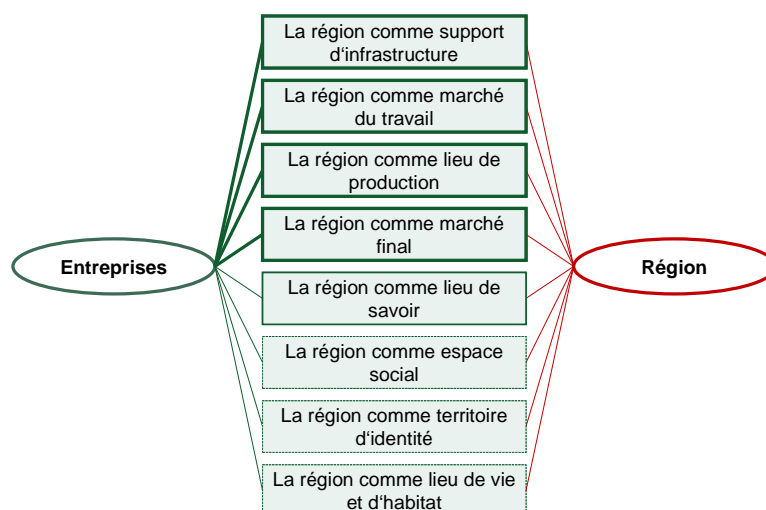
La Nouvelle Politique Régionale de la Confédération (NPR) est en vigueur depuis 2008. Elle a conduit à un changement de paradigme dans la manière de concevoir le développement régional. La priorité n'a plus été mise sur un soutien au rattrapage (principalement infrastructurel) mais à un soutien à la croissance. Désormais, l'esprit d'entreprise, la capacité d'innovation et les systèmes à valeur ajoutée sont les trois mots-clés pour développer la compétitivité régionale et pour améliorer la transition structurelle des régions. Ces nouvelles orientations changent non seulement les objectifs de la politique régionale mais aussi ses groupes d'intérêts. Alors que la politique régionale s'adressait par le passé avant tout aux collectivités publiques locales, elle intègre aujourd'hui également les entreprises car c'est principalement à travers elles que de nouvelles activités économiques peuvent être suscitées.

Cependant, la NPR n'est pas créatrice d'innovation, de valeur ajoutée et de compétitivité en tant que telle. Elle pose un cadre général de soutien pouvant donner une impulsion à cela. Ce soutien porte sur des actions collectives ou interentreprises et précompétitives. Ainsi, la NPR ne propose pas seulement une thématique qui s'adresse aux entreprises, mais aussi des actions de mise en œuvre dans lesquelles les entreprises ont un rôle à jouer si elles entendent y trouver leur intérêt. Malgré cela, après trois ans de mise en œuvre, il semblerait que les acteurs économiques privés ne participent directement qu'à une petite partie des projets soutenus par la NPR.

2. Qu'attendent les entreprises de leur région d'ancrage ?

Pour soutenir les entreprises à travers une politique régionale, en particulier à travers la NPR, il est nécessaire de comprendre le rôle joué par celles-ci dans la région où elles sont établies. Il s'agit donc de comprendre la signification et la qualité de la relation que les entreprises entretiennent avec leur environnement régional.

Cela implique dans un premier temps d'identifier les besoins et les attentes des entreprises par rapport à leur contexte régional. Cela permet ensuite de promouvoir une politique régionale s'adressant aux entreprises de manière adéquate et les intégrant de manière concrète. Les besoins et les attentes d'une entreprise par rapport à sa région peuvent être très diverses et varient de manière significative selon sa structure ou son secteur d'activité. Cependant, il est possible de distinguer certains domaines principaux dans lesquels une politique régionale peut avoir un intérêt pour les entreprises (Figure 1).



Source: propre élaboration, 2011.

Figure 1 : Attentes des entreprises par rapport à la région

Les besoins et les attentes vis-à-vis de la région peuvent être très différents d'une entreprise à l'autre. Certains besoins sont exprimés de manière explicite d'autres restent le plus souvent considérés de manière implicite. La NPR peut répondre à certaines de ces attentes explicites ou implicites. Cependant, il ne suffit pas forcément de prendre en compte certains de leurs besoins pour obtenir une participation automatique des entreprises à la NPR. L'ancrage régional des entreprises est également un facteur de participation déterminant. Cet ancrage régional peut être de différentes natures. Il peut être un **ancrage thématique**, c'est-à-dire qu'une entreprise s'identifie à certaines problématiques régionales plus larges (histoire, préoccupations, projets collectifs, compétences, etc.). Également, l'ancrage peut être **relationnel**, c'est-à-dire qu'une entreprise entretient des contacts privilégiés avec différents acteurs régionaux (sous-traitants, clients, écoles, acteurs publics, etc.). Finalement, ce peut être un ancrage **institutionnel** dans le cas où une entreprise s'engage dans des structures régionales plus ou moins stables ou formelles (associations, groupes d'intérêts, structures de formation, etc.).

L'ancrage régional d'une entreprise est important dans la mise en œuvre de projets NPR. Il montre un certain intérêt, une certaine dépendance ou un certain engagement de celle-ci par rapport à sa région d'établissement. Il permet de faire émerger des préoccupations partagées ou d'identifier et de mobiliser des complémentarités dans le montage de projets régionaux collectifs.

3. Quelle est la place des entreprises dans le dispositif de la NPR ?

Le cadre de la NPR et son influence sur la participation des entreprises.

La mise en œuvre de la NPR s'appuie sur le Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération de 2008 à 2015 et sur son Arrêté fédéral. Les bases légales au niveau fédéral se concentrent sur les lignes stratégiques de cette politique et laissent une liberté d'action dans sa mise en œuvre. Les cantons sont ainsi appelés à mettre en œuvre la NPR en fonction de leur contexte et de leurs besoins spécifiques. Cela conduit à de grandes différences d'interprétation et de mise en œuvre. Pour cette raison, les conditions dans lesquelles prennent place les initiatives économiques privées varient fortement selon les cantons¹.

Plus précisément, des différences cantonales concernent la compréhension des notions d'« innovation » et de « base à l'exportation ». De plus, les critères utilisés par les cantons pour soutenir des projets NPR varient, particulièrement concernant l'aspect collectif et précompétitif des activités ou encore sur la manière de considérer la valeur ajoutée de projets portant sur la construction d'infrastructures particulières (bâtiment de formation, centre d'accueil touristique, centre d'incubation d'entreprises, etc.).

Cette liberté laissée dans la manière d'aborder les entreprises conduit donc à des types de projet et des formes de participation d'entreprises diverses d'un canton à l'autre. Si la liberté d'action des cantons dans la mise en œuvre de la NPR doit être jugée comme positive, les différences cantonales sur la question des critères d'éligibilité de certains projets peuvent toutefois être problématiques.

La NPR, un compromis entre différentes rationalités

La NPR doit construire des ponts. D'une part elle cherche à interpeler les entreprises et à répondre à certains de leurs besoins. D'autre part, elle souhaite également répondre à des enjeux de développement régional. Or, le développement d'une entreprise et celui d'une région relèvent de rationalités différentes, mais en partie conciliables ; leurs processus et leurs pratiques de mise en œuvre sont souvent liés à des objectifs, des critères et des normes différentes. Ces rationalités spécifiques conduisent à des perceptions – et par conséquent des décisions – concernant l'utilité de certains projets, notamment de projets NPR, ainsi que sur la manière de les mener à bien. A travers la problématique d'une coordination entre entreprises et région, trois champs de tensions apparaissent :

- **La tension *public versus privé***: cette tension se caractérise notamment par (i) des perceptions différentes du profit pouvant être retiré d'un projet (utilité privée plus concrète et plus directe *versus* utilité régionale collective), (ii) des modalités de financement différentes (financement individuel *versus* financement collectif), (iii) des horizons temporels différents (réactivité sur le court terme *versus* procédure plus longue d'évaluation et de mise en œuvre), et (iv) des critères différents d'évaluation et d'acceptation d'un projet (business plan privé *versus* budgets publics et faisabilité politique). Ces différences de rationalité sont sources de difficultés observables sur le terrain lors du montage de projets. Elles ont cependant pu être surmontées dans un certain nombre de cas. Une attention particulière doit donc être portée sur ces cas.
- **La tension *développement économique versus développement territorial*** : D'une part, une politique régionale centrée sur la croissance et l'innovation économique nécessite d'impliquer davan-

¹ Ces différences d'interprétation ont été largement discutées dans le cadre d'une « Communauté du savoir Regiosuisse ». Un document argumentaire concernant la valorisation et la sélection des projets NPR sera prochainement publié en ligne sur le site de Regiosuisse.

tage d'acteurs, en particulier économiques, qu'une politique territoriale traditionnelle s'adressant avant tout aux collectivités publiques. Les collaborations potentielles deviennent plus larges et plus ouvertes. D'autre part, la NPR conduit également à faire évoluer la promotion économique, traditionnellement orientée vers un soutien individualisé des entreprises, vers des projets plus collectifs. Cette nouvelle politique est donc basée sur l'idée que le développement territorial et le développement économique sont en bonne partie liés l'un à l'autre et doivent être conciliés. Ceci ne va pas de soi et requiert une attention particulière.

- **La tension *top-down versus bottom-up*** : A partir d'objectifs généraux fondés sur l'innovation, la valeur ajoutée et la base à l'exportation, la NPR établit un cadre de référence top-down devant être mis en œuvre de manière spécifique à travers des initiatives bottom-up. Cela implique deux types de risques pouvant affecter la participation des entreprises. Premièrement, une communication adéquate du haut vers le bas concernant les lignes stratégiques de la NPR doit être mise en place. Un manque de clarté ou des mécompréhensions peuvent conduire les acteurs chargés de la mise en œuvre de la NPR à identifier ou à accompagner de manière inadéquate certains projets. Par exemple, lorsque le type de projets souhaité ou les objectifs de participation des entreprises ne sont pas suffisamment clairs ou mal communiqués, certains projets NPR peuvent être interprétés ou soutenus de manière inadéquate. Deuxièmement, le cadre descendant de mise en œuvre, en particulier au niveau des programmes cantonaux de mise en œuvre, doit être approprié par les acteurs « de la base » (régions, entreprises, associations,...). Par exemple, pour que les entreprises puissent s'approprier la NPR, elles doivent comprendre son cadre de mise en œuvre (ex. PMO cantonal), s'y identifier et y trouver suffisamment d'espace pour y développer des initiatives.

Pour une mise en œuvre avec succès de la NPR, il faut donc trouver des moyens d'articuler ces différentes rationalités. En particulier, le défi de cette politique consiste à comprendre et à prendre en compte les rationalités privées et économiques afin de pouvoir associer des entreprises aux projets qu'elle soutient.

4. Quel est l'état de la participation des entreprises à la NPR?

Observations quantitatives quant à la participation des entreprises

Depuis son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 (jusqu'au mois d'août 2010), plus de 470 projets ont été soutenus par la NPR. 327 (dont 306 projets cantonaux) ont bénéficiés de financements à fond perdu (AFP) et 65 de prêts ; les projets restant ont été soutenus dans le cadre de mesures de stabilisation conjoncturelle (état août 2010, données d'ensemble émanant du SECO).

- Près de **21%** des projets ont été portés par des entreprises (état août 2010, données d'ensemble émanant du SECO).
- Si l'on exclut les projets de prêts, naturellement plus accessibles aux entreprises, pour ne considérer que les projets AFP, seuls **16%** des projets sont portés par des entreprises (état août 2010, données d'ensemble émanant du SECO).
- La participation des entreprises se réduit encore lorsque l'on s'intéresse au nombre de projets dans lesquels les entreprises engagent une participation financière. En effet, seuls **11%** du coût total d'investissement des projets ont été financés par des entreprises (état août 2010, données émanant de la base CHMOS portant sur 13 cantons).

Toutefois, ces données quantitatives ne permettent que de tenir compte de cas où les milieux économiques privés portent des projets ou les cofinancent. Ces observations restent donc très partielles car elles ne tiennent pas compte de toutes les autres modalités possibles de participation des entreprises à la NPR.

Les différentes formes de participation des entreprises

La participation des entreprises à la NPR peut prendre des formes multiples : certaines entreprises contribuent à des projets exclusivement à travers la mise à disposition de services ou d'aide technique,

d'autres s'engagent et y apportent un soutien financier complémentaire, ou d'autres encore préfèrent garder un rôle de sponsor sans participer directement aux activités du projet. Cette diversité des modalités de participation est positive du point de vue de la NPR. En effet, en raison des tâches de mise en œuvre collectives et régionales exigées par la NPR, une **participation directe des entreprises en tant que porteurs ou partenaires de projets** n'est pas toujours nécessaire, ni même souhaitable. Il est donc important de considérer également la participation indirecte des entreprises au portage de projets NPR ainsi que leur participation en temps qu'utilisatrices ou bénéficiaires de tels projets :

- Les entreprises **participent de manière indirecte** à de nombreux projets : certains porteurs de projet n'apparaissant pas forcément comme des entreprises privées peuvent malgré tout être les relais de certaines entreprises ou de leurs initiatives. C'est par exemple le cas de projets portés par des associations d'entreprises ou par des organes faïtiers de branches économiques. Egalement, les porteurs de projets NPR peuvent être des intermédiaires représentant des intérêts d'entreprises tels que des centres technologiques, des consultants régionaux, des organismes de clusters ou encore des instituts de recherche travaillant pour le compte d'entreprises. Dans ces différents cas, les porteurs de projets représentent donc, du moins en partie, les entreprises.
- Par ailleurs, au vu des objectifs de la NPR, il est également pertinent de s'intéresser à l'**usage** que les entreprises peuvent faire d'un projet sans forcément avoir participé à sa mise en œuvre. Il est possible de distinguer un usage direct, un usage indirect ou un usage implicite.
 - Des entreprises peuvent être considérées comme « **utilisatrices directes** » lorsque l'intérêt retiré d'un projet leur est directement destiné. Un projet est conçu pour résoudre un problème particulier d'entrepreneur et son résultat est utilisé directement et activement par une ou plusieurs entreprises, ou conduit à la création d'une nouvelle entreprise.
 - Les entreprises considérées comme « **utilisatrices indirectes** » sont celles pour qui le résultat d'un projet ne constitue pas une utilité en soi mais à partir duquel une entreprise peut développer un projet concret (p. ex. la création d'un centre technologique).
 - L'usage le plus faible que les entreprises peuvent faire d'un projet NPR est un « **usage implicite** ». C'est le cas de projets portant sur des questions de qualité des conditions régionales dont l'amélioration profite de manière implicite aux entreprises (par exemple, la mise en place de sentiers touristiques thématiques dont certaines entreprises bénéficient de manière implicite). Dans la plupart des cas, ce genre de projets NPR n'émane pas directement d'initiatives économiques privées.

Participation ACTUELLE des entreprises aux projets NPR			Utilisation			
			directe	indirecte	implicite	pas du tout
Mise en œuvre	directe	porteurs				
		partenaires				
	indirecte	associations				
		intermédiaires				
	essentiellement publique					



Participation SOUHAITEE des entreprises aux projets NPR			Utilisation			
			directe	indirecte	implicite	pas du tout
Mise en œuvre	directe	porteurs				
		partenaires				
	indirecte	associations				
		intermédiaires				
	essentiellement publique					

Source: propre élaboration, 2011.

Remarque: plus les cases du tableau sont foncées, plus le nombre relatif de projets est grand²
(sans pondération des moyens financiers investis pour chaque projet).

Figure 2: Formes de participation des entreprises: de la situation actuelle à la situation souhaitée

Cette diversité des modalités par lesquelles les entreprises participent et/ou bénéficient de la NPR est une bonne chose car elle est bien dans l'esprit de cette politique. En effet, la NPR a pour objectif d'articuler les rationalités publiques et privées, tout en laissant les porteurs d'initiatives définir les modalités d'action qui leur sont spécifiques. Elle vise également à articuler le développement économique et le développement territorial de différentes manières, étant entendu que certains projets de développement territorial ne concernent pas les entreprises et ne s'adressent pas à elles (même si elles peuvent en bénéficier indirectement).

De manière générale, ces différentes modalités possibles de participation posent la question du type d'initiatives privées-économiques visé par la NPR. Si l'on considère la manière dont les entreprises sont actuellement abordées, une image relativement diffuse apparaît (Figure 2). Jusqu'à présent, la majorité des projets NPR ont mis l'accent sur des actions essentiellement publiques ayant une utilité indirecte ou implicite voire, dans certains cas, pas d'utilité pour les entreprises. Il est donc possible d'impliquer plus fortement les entreprises aussi bien en tant que porteuses directes ou indirectes qu'en tant qu'utilisatrices de projets NPR. Parallèlement, certains projets portés par les milieux publics visant à améliorer les conditions-cadres régionales continuent de se justifier.

La situation dans quatre régions

Dans le cadre de la recherche, quatre régions ont été étudiées : la région de Luzern West, le canton de Neuchâtel, la région de Nordbünden/ Vorderes Prättigau ainsi que la région du Valais romand³. Bien qu'elles présentent des spécificités importantes, l'analyse empirique a révélé de nombreux points communs entre ces quatre régions. De manière générale, il apparaît clairement que, en raison des nouveaux objectifs introduits par la NPR, les acteurs régionaux ont dû mettre en place une nouvelle organisation et ont dû s'approprier de nouvelles pratiques. Ce processus d'adaptation a pris du temps et a nécessité une réforme, parfois radicale, de certaines structures institutionnelles. En particulier au niveau régional, de nombreux organismes de développement ont été créés ou transformés. Durant cette période de transition, les responsables de la mise en œuvre de la NPR ont souvent dû consacrer leur énergie à se réorganiser et n'ont pas toujours pu mettre sur pied une véritable démarche proactive auprès des milieux économiques. De plus, le message original mis en avant concernant la participation des entreprises à la NPR, a été parfois peu communiqué entre les différents niveaux de mise en œuvre (par exemple entre les cantons et les intermédiaires régionaux) et s'est parfois perdu.

Pour ces différentes raisons, il est encore difficile de parler d'une mise en œuvre de la NPR proche des entreprises. L'étude empirique montre que les entreprises participent encore relativement peu à la mise en œuvre concrète de projets (excepté dans la région de Luzern West). Parmi celles qui participent déjà, aucune particularité sectorielle ou structurelle ne peuvent pas être clairement observées. Par exemple, on trouve aussi bien des grandes que des petites entreprises. Egalement, différents secteurs d'activité sont représentés, bien que des priorités soient données à certains secteurs par les diffé-

² La répartition des projets s'est faite en accord avec les interlocuteurs cantonaux et régionaux. Cette répartition ne se fonde pas toujours sur les documents formels de la NPR. Elle se fonde aussi sur les objectifs effectifs des projets. Il faut finalement noter le cas particulier du projet NPR The Ark qui a permis de soutenir plus de 50 projets d'utilité directe pour les entreprises et menés en partenariat avec celles-ci.

³ Ces régions sont des régions d'études, elles ne correspondent pas forcément aux régions formellement reconnues institutionnellement dans le cadre de la NPR mais constituent des unités cohérentes d'action dans le cadre de la mise en œuvre de cette politique.

rents programmes cantonaux de mise en œuvre. En général, les entreprises participantes souhaiteraient qu'une plus grande prise de risque soit possible dans le cadre d'un projet NPR et qu'il y ait moins de charges administratives. Ce type de demande illustre bien la tension décrite ci-dessus entre la rationalité publique d'un côté et la rationalité privée d'un autre.

Dans toutes les régions étudiées, il faut souligner le rôle de certains entremetteurs dans la mise en continuité des différentes rationalités qui sous-tendent la NPR (en particulier public-privé). Ces entremetteurs étaient soit (i) des organismes de développement, soit (ii) des personnalités régionales particulières. Ils ont joué le rôle de pont et de traducteur, bien que la structure et le contenu de l'intégration des entreprises soient très différents d'une région à l'autre. Cependant, les instances d'intermédiation (associations, chambres de commerce, instituts de recherche, consultants régionaux, etc.) sont souvent restées très peu informées sur les possibilités de la NPR : les organes de développement ont principalement été préoccupés par des questions organisationnelles durant les dernières années. Les autres instances proches des entreprises n'ont pas non plus servi de relai.

Ainsi, il apparaît que les différentes coordinations verticales et horizontales nécessaires pour que la NPR déploie ses effets ne sont pas encore suffisamment en place. Dans ces conditions, les différentes rationalités qui sous-tendent la NPR ne parviennent pas ou difficilement à se rejoindre. En outre, l'analyse met en avant que, dans certains cantons, la question de lier le développement économique et le développement territorial n'est pas toujours évidente. Lorsqu'une mise en œuvre est orientée vers un développement territorial, la question de la compatibilité des projets avec la NPR et du manque de participation des entreprises se pose clairement. A l'inverse, lorsqu'une mise en œuvre est trop orientée vers l'économie, la question d'un soutien trop individuel des entreprises peut également apparaître. Ce processus de compromis entre les dimensions économique et territoriale est un processus d'apprentissage et d'ajustement dont les participants sont quelques fois conscients, mais qui doit faire l'objet d'une attention plus grande dans l'établissement des prochains PMO.

5. Où la participation des entreprises peut-elle être renforcée ?

Avant de formuler certaines recommandations pouvant favoriser les initiatives économiques privées dans le cadre de la NPR, il faut se demander quels sont les potentiels de renforcement existants. Cette analyse des potentiels peut être faite au niveau des groupes-cibles, au niveau de la structure des entreprises et au niveau des projets visés.

Analyse de potentiel au niveau des groupes-cibles

La participation des entreprises peut être renforcée dans différents domaines. Un premier enjeu porte sur les différents groupes-cibles d'entreprises auprès desquels la NPR peut avoir un intérêt. Quatre principaux groupes d'entreprises peuvent être identifiés : (i) les entreprises qui n'ont ni connaissance de la NPR, ni un intérêt à y participer ; (ii) les entreprises qui pourraient avoir un intérêt à participer à la NPR mais qui ne la connaissent pas ; (iii) les entreprises qui connaissent la NPR mais qui n'y voient pas un intérêt direct ou individuel ; (iv) les entreprises qui connaissent la NPR et qui y trouvent un intérêt.

Dans ce quatrième groupe, on trouve des entreprises qui participent déjà à des projets NPR mais aussi des entreprises qui n'y participent pas encore. Ces entreprises ont un fort potentiel de participation à des projets car elles connaissent la NPR et sont déjà convaincues de son utilité. Il ne leur manque en général que d'identifier une cause ou une opportunité particulière pour initier ou s'associer à un projet. Toutefois, en dehors de ce groupe-cible privilégié, d'autres entreprises présentent également un potentiel de participation important. C'est par exemple le cas des entreprises du deuxième groupe qui pourraient trouver un intérêt dans la NPR mais qui sont mal informées. Dans un tel cas, une commu-

nication renforcée et ciblée peut améliorer leur participation. Les entreprises du troisième groupe qui connaissent la NPR mais qui n’y trouvent pas un intérêt direct peuvent également présenter un potentiel de participation. En l’occurrence, il est possible d’envisager un ajustement de certains projets pour rendre plus visible leur apport pour les entreprises. Les entreprises du premier groupe semblent a priori avoir un potentiel de participation réduit. Il faut toutefois les garder à l’esprit et les aborder éventuellement dans le cadre de projets très spécifiques présentant un intérêt pour elles. Pour exploiter les potentiels de ces différents groupes-cibles, il est donc nécessaire de mener des activités globales de communication mais aussi d’accommoder certaines conditions de participation ou certains projets.

Analyse de potentiel au niveau de la structure des entreprises

Ainsi, la question se pose de savoir quel type d’entreprise est principalement visé au regard des objectifs de la NPR. La structure des entreprises semble être un faux indicateur. Par exemple, aucune limitation sectorielle ne peut être considérée puisque les entreprises de tous les secteurs peuvent en principe participer à des projets NPR. De même, l’évaluation d’une participation potentielle ne peut se faire sur un critère de taille de l’entreprise. Les grandes entreprises ont les moyens financiers de réaliser leurs projets de manière individuelle sans être dépendantes des pouvoirs publics. A l’inverse, les petites entreprises ont souvent des capacités financières limitées pour s’engager dans des projets NPR, sauf dans le cas où un projet vise précisément à créer une masse critique permettant à de telles entreprises de renforcer leur compétitivité et leur capacité d’exportation.

Par conséquent, l’attachement ou la dépendance de l’entreprise à sa région d’établissement semble un critère de distinction plus important que son secteur d’activité ou sa taille. Cet attachement ou cette dépendance peut être liée au produit, au réseau de sous-traitants, à la clientèle, à la main-d’œuvre, au paysage, aux ressources culturelles ou encore à l’histoire de l’entreprise dans la région. Dans de tels cas, un potentiel de développement collectif devient plus évident.

De plus, une orientation à innover en développant les ressources régionales prend plus de sens pour de telles entreprises. Cette orientation ne se matérialise pas forcément par des activités de R&D déjà établies mais par une sensibilité et une ouverture aux enjeux d’innovations. Cet « esprit d’innovation » nécessite parfois un « coup de pouce » extérieur pour réellement déboucher sur un projet concret, en particulier lorsqu’il s’agit d’une innovation « précompétitive » difficile à rentabiliser de manière directe.

Analyse de potentiel au niveau des projets visés

De même, différents potentiels peuvent être identifiés selon les objectifs que l’on souhaite donner aux projets NPR dans les cantons et les régions. Trois, principaux types de projets peuvent être visés. Ils impliquent différents types de connaissance de la part des entreprises au sujet de la NPR et différents types d’action de la part des intermédiaires :

1. Premièrement, les projets déjà initiés et pour lesquels la NPR peut permettre un développement plus rapide ou plus conséquent : dans ce cas, les entreprises n’ont pas besoin de connaître la NPR pour initier un projet. Ce sont les intermédiaires (régionaux ou de branche) qui doivent bien connaître la NPR et identifier les projets existants et ayant un potentiel de développement grâce à la NPR.
2. Deuxièmement, les projets ayant besoin d’un financement et pour lesquels la NPR est un instrument de soutien parmi d’autres : dans une telle situation, les entreprises n’ont pas besoin de connaître la NPR. Elles doivent savoir à qui s’adresser pour pouvoir obtenir du soutien sans connaître l’instrument politique concret derrière ce soutien. Dans ce cas, les intermédiaires doivent connaître la NPR et les autres instruments de financement existants afin que le projet puisse être soutenu de la manière la plus adéquate possible.

3. Troisièmement, les projets n'existant pas encore et dont la NPR peut stimuler l'émergence de manière innovante : dans ce dernier cas, les entreprises doivent connaître l'existence de la NPR et ses critères de fonctionnement pour qu'elles puissent devenir un stimulus. Les intermédiaires doivent donc non seulement favoriser la communication auprès des entreprises mais aussi proposer un soutien actif à la genèse de nouvelles idées, à leur développement et à leur mise en œuvre.

Ainsi, selon l'interprétation que les cantons et les régions font de la NPR, il existe différents potentiels d'amélioration de la participation des entreprises. Il apparaît important que les cantons et les régions mettent sur pied une réflexion pour savoir quel type de projet NPR on souhaite mettre en œuvre. La communication avec les entreprises dépend du type de projet envisagé.

6. Recommandations

Quatre axes de recommandation sont proposés pour favoriser les initiatives économiques privées dans le cadre de la NPR. Ces recommandations portent quelques fois également sur l'efficacité et l'impact de la mise en œuvre de la NPR de manière plus large. En effet, une mise en œuvre de la NPR adaptée aux entreprises et aux intermédiaires contribue de manière décisive à la présence de porteurs de projet privés dans les régions. De plus, il ne faut pas oublier que les initiatives économiques privées ne concernent pas uniquement la participation directe des entreprises à des projets. La NPR doit également s'adresser aux entreprises en tant qu'utilisatrices ou bénéficiaires indirectes et les intégrer activement à l'établissement des objectifs de développement régional, notamment dans les PMO.

Axe de recommandation 1: Une attention plus forte portée aux entreprises

Une politique régionale centrée sur l'innovation, la croissance et la valeur ajoutée nécessite de placer la collaboration directe ou indirecte entre les entreprises et les autres acteurs du développement territorial au cœur de l'attention. Une telle politique ainsi que son processus de mise en œuvre doit donc tenir compte du contexte dans lequel les entreprises évoluent, de leurs besoins et de leurs problèmes. Cette prise en compte des entreprises implique une compréhension et un accompagnement particuliers. Comme les cantons ont déjà établis leur PMO 2012-2015, une attention particulière doit à présent être consacrée aux processus concrets de mise en œuvre de ces programmes. Dans ces processus de mise en œuvre, les entreprises devraient **être associées de manière plus systématique, plus proactive et plus spécifique**. Cette association implique:

- D'orienter les projets de manière à tenir compte des **demandes et des problèmes concrets** des entreprises ;
- De discuter avec elles de manière régulière de leurs **attentes et intérêts en tant qu'utilisatrices potentielles** de la NPR ;
- De leur permettre de s'identifier au programmes de mise en œuvre en les **associant (de manière thématique ou institutionnelle) à l'établissement d'objectifs prioritaires et stratégiques** ;
- De **se rapprocher le plus possible de leur manière de fonctionner** dans la mise en œuvre de projets – cela implique notamment de réduire au minimum le temps à investir et les tâches administratives à effectuer pour initier ou mettre en œuvre un projet ;
- De **valoriser les appuis professionnels pouvant les soutenir et les accompagner** dans la concrétisation de projets. A ce niveau, les développeurs spécialisés de projet (Hautes écoles, consultants indépendants, etc.) et certains intermédiaires peuvent jouer un rôle de conseil très important (par exemple, InnovationsTransfer Zentralschweiz – ITZ);
- De **soutenir de manière conséquente la phase de préparation** de projet qui implique aussi un investissement (temps ou argent) de la part des entreprises – cela pourrait se faire en soutenant fi-

nancièrement la préparation des projets (rendu actuellement possible par le SECO pour un projet par canton) ou en incitant davantage les acteurs intermédiaires à participer à des formations, notamment dans le cadre de Regiosuisse.

- De **favoriser la rencontre et la mise en relation des entreprises régionales** afin d'établir un environnement de réflexion et de discussion pouvant déboucher sur des projets collectifs – cela peut se faire par exemple à travers des ateliers thématiques ou des « petits déjeuners » d'entreprise.

Ces différentes recommandations peuvent aider les entreprises à s'adapter, s'identifier et s'associer à la NPR. Il est également important que la primauté du besoin des entreprises puisse être prise en compte dans la mise en œuvre de la NPR à travers des personnes ou des institutions crédibles et compétentes. Cette primauté doit être intégrée de manière fondamentale aux pratiques des responsables de la NPR. La mise en place de telles pratiques permettrait un rapprochement des entreprises et de la NPR. Un climat de valorisation et de dialogue avec les entreprises constitue des conditions durables pour le développement de projet. Toutefois, il ne faut pas oublier que la mise en place d'une culture de collaboration régulière avec les entreprises nécessite du temps et doit être développée sur le long terme. A court terme, la réalisation de certains projets pose des bases importantes en direction d'une plus grande proximité. Le signal positif donné dans les régions par la réalisation de quelques projets isolés en partenariat avec des entreprises ne doit pas être négligé.

Axe de recommandation 2: Une communication et un accompagnement actifs

Il est central que la communication de la NPR s'adresse de manière proactive aux entreprises. Cela implique que des processus actifs de communication et d'accompagnement remplacent les processus passifs d'information générale. De plus, il est nécessaire que la communication à l'interne des instances de mise en œuvre de la NPR soit intensifiée.

Cette communication doit permettre une **appropriation différenciée à chaque niveau d'intermédiation** (cantons, régions/intermédiaires, porteurs de projets/entreprises) pour rendre possible l'émergence de projets spécifiques (bottom-up) en adéquation avec les objectifs stratégiques de la NPR (top-down). Deux types de communication doivent être pris en compte.

D'une part, la communication concernant les conditions générales de mise en œuvre de la NPR devraient être organisée de manière **verticale** entre les différents niveaux d'actions, principalement entre trois niveaux :

Entre le SECO et les cantons : **des définitions, des directives et des objectifs clairs** doivent permettre aux cantons de formuler et de mettre en œuvre leurs programmes de manière appropriée concernant la participation des entreprises aux projets NPR.

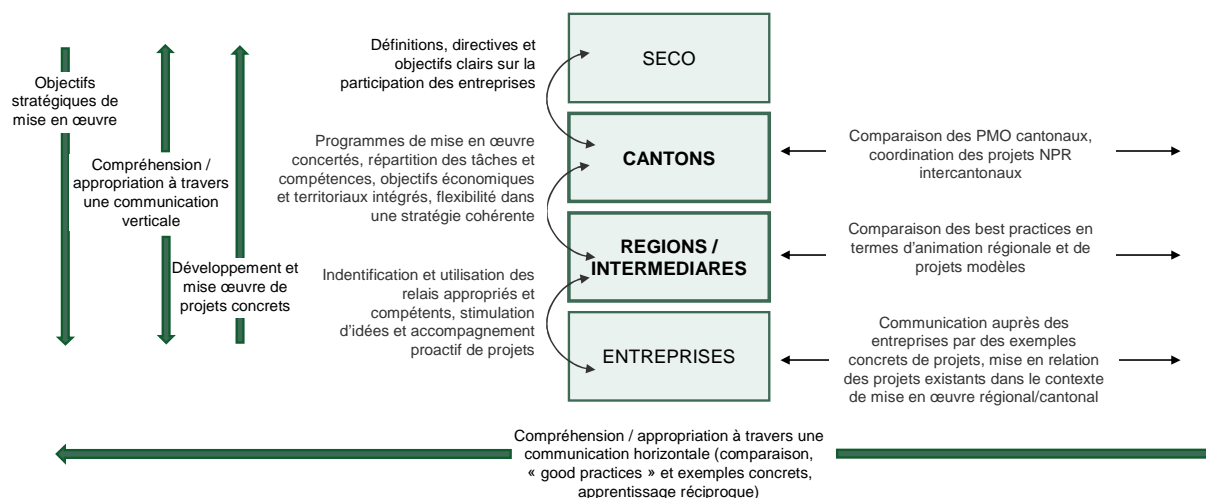
Entre les cantons et les régions ou les intermédiaires : les **programmes de mise en œuvre devraient être établis de manière concertée** avec les principaux interlocuteurs régionaux (publics et privés) et avec les principales associations représentant les entreprises. Cette concertation devrait permettre d'**intégrer les objectifs économiques et les objectifs territoriaux** dans une même vision stratégique. Elle devrait conduire à bien **définir et répartir les tâches et compétences** de chacun dans la mise en œuvre de la NPR. Les programmes ainsi établis devraient favoriser une **flexibilité de mise en œuvre tout en définissant un cadre d'action cohérent**.

Entre les régions/intermédiaires et les porteurs de projets ou les entreprises : En général, contrairement aux autres niveaux de mise en œuvre, la communication auprès des porteurs de projets potentiels, notamment auprès des entreprises, **ne devrait pas porter directement sur le contenu formel de la NPR**. Elle devrait plutôt **stimuler les pratiques collectives des entreprises ou d'autres porteurs de projets** en les sensibilisant aux opportunités de la NPR. Egalement, elle devrait **favoriser l'identification et l'utilisation des relais** pouvant les aider à mettre en œuvre leurs projets. Finalement, elle devrait se coupler à un **accompagnement proactif** des projets.

D'autre part, la communication devrait également être organisée de manière **horizontale** en favorisant l'appropriation de la NPR par une comparaison avec d'autres cas similaires. Cette communication horizontale doit avoir également lieu à trois niveaux principaux :

- Entre cantons : bien que l'objectif de la NPR soit de favoriser une créativité et une mise en œuvre spécifique à chaque canton, une mise en comparaison des PMO cantonaux permet également une meilleure appropriation de la NPR. Cette comparaison ne doit pas être faite dans le but de copier des stratégies mises en place ailleurs. Elle doit **aider à identifier les enjeux spécifiques** de chaque programme de mise en œuvre en les situant les uns par rapport aux autres. Cette comparaison permet également d'identifier des projets intercantonaux potentiels. Ces spécificités concernent notamment la participation des entreprises. A ce niveau les plateformes intercantionales d'échange et Regiosuisse ont un rôle important à jouer.
- Entre régions : la comparaison entre les régions de **modèles d'animation régionale, de projets et de participation d'entreprises** est centrale. Cette comparaison doit être favorisée dans le cadre notamment des activités de Regiosuisse.
- Entre porteur de projet ou entre entreprises : finalement, il apparaît clairement qu'au niveau des porteurs de projets ou des entreprises, la **communication horizontale autour de projets concrets existants** est centrale. Par ce genre de communication, les entreprises perçoivent de manière plus concrète les opportunités et l'utilisation potentielle des projets NPR.

A travers une intensification de la communication, la compréhension, la coordination et l'appropriation des objectifs stratégique de la NPR devraient être améliorées et permettre un rapprochement et une meilleure association des entreprises avec les projets développés (Figure 3).



Quelle: propre élaboration, 2011.

Figure 3: La communication horizontale et verticale.

Axe de recommandation 3: Gouvernance régionale

Si l'on poursuit la réflexion autour des enjeux de communication et coordination de manière générale, il apparaît donc que la participation des entreprises à des projets NPR peut être bloquée ou au contraire stimulée par le milieu régional. En particulier, les structures de gouvernance ont une importance déterminante. La mise en place d'une gouvernance proche des entreprises doit donc pouvoir associer les entreprises ou leurs organes représentatifs au niveau ses structures et de son contenu.

L'organisation de la NPR à l'échelle des régions devrait être définie de telle manière que la mise en œuvre de la NPR puisse être réalisée de manière active. Cela nécessite des moyens humains et financiers, un soutien politique ainsi qu'une définition claire des compétences d'action et de décision. Le partage des rôles et des tâches est donc une question centrale. La communication doit favoriser la répartition des responsabilités, les flux d'information et les processus de décision entre le canton et les régions.

Axe de recommandation 4: Les interlocuteurs des entreprises

Les structures de gouvernance ne sont cependant pas toujours déterminantes dans la participation des entreprises. Très souvent, certaines personnes-clés jouent également un rôle central. Elles jouent le rôle de catalyseurs et permettent d'ouvrir des portes vers de nouvelles collaborations ou de nouveaux projets. Parmi ces personnes, il faut distinguer d'une part celles qui n'ont pas de mission explicite du point de vue de la politique régionale et celles qui en sont formellement chargées. Les premières sont par exemple les « éminences grises » de la région, des entrepreneurs influents, etc. qu'il importe d'identifier pour mobiliser les entreprises.

Pour les personnes qui sont en charge de la politique régionale, il est important qu'elles soient perçues comme dignes de confiance et compétentes. Il est également essentiel que ces interlocuteurs aient une bonne compréhension du monde économique. Elles doivent comprendre la rationalité des entreprises privées et être capables de s'y adapter. D'autres qualités, comme la capacité de communiquer, l'ouverture, couplée avec la neutralité et la discrétion, sont cruciales pour que les entreprises puissent être mobilisées.

7. Bilan

Aux vues du changement de paradigme engendré par la NPR, les processus de mise en œuvre ont mis du temps à se mettre en place car il a fallu apprendre à fonctionner différemment et souvent réformer certaines structures d'accompagnement et de médiation. De plus, cette mise en œuvre ne s'est pas faite selon une compréhension et une stratégie unifiée dans la manière de définir les groupes-cibles de la NPR. De grandes différences de critères d'évaluation, de définitions, de champs d'action sont constatées entre cantons. Ces différences ont des conséquences sur la manière dont les entreprises sont associées, avec succès ou pas, à la NPR.

Assurément, il apparaît discutable d'assimiler le succès de la NPR à la seule mesure de la participation des entreprises à des projets. Cette mesure porte sur le nombre de projets NPR qui ont été portés ou cofinancés par des entreprises. Elle ne couvre pas l'ensemble des objectifs visés par la NPR en termes de renforcement des projets collectifs, de renforcement des conditions précompétitives locales et de renforcement de la base régionale d'exportation. Pour cette raison, il est davantage pertinent de considérer la NPR de manière plus générale comme un instrument proche des entreprises et de leur manière de fonctionner s'adressant de manière active à elles en tant que porteuses, partenaires ou utilisatrices potentielles.

Pour favoriser cette proximité avec les entreprises, il apparaît décisif de les placer au centres des processus de mise en œuvre. Par conséquent, les différents acteurs responsables de la NPR doivent également être des interlocuteurs proches des entreprises. Dans cette perspective, une organisation régionale devrait permettre d'établir une continuité structurelle et thématique permettant d'intégrer les en-

treprises aux projets locaux. Pour cela, il faudrait pouvoir agir de manière concrète et constructive avec elles en ne perdant pas de vue que leurs ressources pour participer à un projet peuvent être limitées. En outre, les acteurs capables d'identifier et de comprendre les besoins et les idées des entreprises sont des acteurs décisifs dans de tels processus. A partir de ces différents éléments, chaque région devrait trouver des objectifs et une manière de fonctionner spécifiques.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que la NPR ne vise pas à soutenir le *business quotidien* d'une entreprise. Elle cherche à favoriser l'émergence d'*opportunités* pouvant avoir un intérêt pertinent pour celles-ci. En d'autres termes, une attache forte des entreprises à la NPR ne suffit pas à développer de bon projet NPR. Ce sont également les conditions régionales durables de coopération et de discussion entre acteurs privés, publics, économiques et non-économiques qui sont le terreau du succès des projets NPR futurs.

Quels instruments opérationnels de mise en œuvre ?

Champs d'action (sans priorités établies)	Court (C) et Long (L) terme	SECO	canton	région	intermédiaires / associations	Entreprises
Clarification des conditions- et des objectifs-cadres	C	++	+			
Echange entre le SECO et les cantons sur la question de la participation des entreprises	C	++	++			
Clarification concernant la possibilité de financer la mise en réseau des entreprises	C	++				
Clarification au sein des cantons concernant la participation souhaitée des entreprises	C		++	+		
Equilibre entre les objectifs stratégiques et la flexibilité laissée aux initiatives bottom-up par le PMO cantonal	C		++	+		
Intégration de la perspective des entreprises dans l'établissement du PMO cantonal	C	+	++		+	+
Intégration structurelle des entreprises ou de leurs associations dans certains groupes de pilotage ou de décision en lien avec la NPR	L		++		+	+
Identification des canaux de communication régionaux et cantonaux spécifiques	C		++	++	++	
Utilisation des organisations intermédiaires appropriées pour la mise en œuvre de la NPR (prise de contact avec les entreprises, montage et mise en œuvre des projets)	C+L		++	++	++	
Inventaire des acteurs ayant la capacité (financière/personnelle) de pro-	L		++	++		

mouvoir une mise en œuvre de la NPR proche des entreprises					
Répartition claire des tâches et du soutien politique entre la région et le canton	L	++	++		
Echanges horizontaux entre cantons concernant de la participation des entreprises au développement régional	L	++			
Exigences administratives appropriées aux entreprises dans le développement de projets	C	++	+		
Soutien des porteurs de projets privés dans la procédure formelle de montage et de soumission	C	+	++	+	+
Exploitation active des contacts établis auprès des entreprises (mentalité de vendeur)	C+L		++	++	
Entretien du contact avec les entreprises sur le long terme	L		++	++	
Stabilisation des conditions régionales nécessaires à la création et au maintien d'un climat durable proche des entreprises.	L		++	+	+
Communication de la NPR à travers des exemples de projets concrets (mise en avant de projets modèles)	C+L	++	++	+	
Identification proactives des idées émanant des entreprises et mise en forme des projets en conformité à la NPR	C+L		++	++	+
Accompagnement proactif des projets NPR avec participation d'entreprises	C+L		++	++	
Engagement de personnes appropriées en tant que « développeurs régionaux »	C+L		++		
Création de plateformes de rencontre, d'échange et de discussion entre entreprises	C+L		++	+	+

Remarques:

- + , ++ Les signes mettent en avant les compétences des différents acteurs à chaque niveau de mise en œuvre, deux signes signifient une compétence plus significative qu'un seul signe.
- C, L Les lettres font référence aux horizons temporels de mise en œuvre. C fait référence au court terme et L au long terme. Lorsque les deux lettres sont présentes, cela signifie que certaines actions peuvent être entreprises déjà à court terme mais doivent également s'inscrire dans un processus de plus long terme.