

00.024

Message concernant la loi fédérale sur la promotion des exportations

du 23 février 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message et le projet de loi fédérale sur la promotion des exportations ainsi que le projet d'arrêté de financement que celle-ci nécessite pour les années 2001 à 2003, en vous proposant de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 février 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La promotion des exportations relève de la politique économique de la Confédération. Elle complète les efforts des entreprises exportatrices en aidant ces dernières à découvrir de nouveaux débouchés à l'étranger et à les exploiter. Elle contribue ainsi à renforcer la compétitivité de notre économie en faisant mieux connaître à l'étranger notre potentiel d'exportations et, inversement, en offrant aux entreprises suisses informations, conseils et marketing à l'étranger, elle leur facilite l'accès aux marchés étrangers. Elle doit en outre sensibiliser à la question des exportations les entreprises capables d'exporter. Cette promotion n'est donc pas seulement une aide fournie aux petites et aux moyennes entreprises (PME) qui doivent s'adapter aux exigences particulières des marchés d'exportation, elle est plus généralement un moyen d'améliorer les perspectives de débouchés des biens et services suisses et d'augmenter l'attrait de la Suisse pour les entreprises.

En poursuivant cette promotion des exportations, le Conseil fédéral veut tenir compte du changement des conditions économiques générales. La nouvelle conception en la matière repose sur trois idées-force. Le Conseil fédéral entend premièrement concentrer la promotion sur des tâches essentielles. Deuxièmement, il estime que les fonds consacrés par la Confédération à la promotion des exportations et les mesures prises par elle doivent être concentrés eux aussi sur ces tâches. Pour assurer cette concentration et un maximum d'efficacité, il délègue, par le biais d'un contrat de prestations, la promotion opérationnelle des exportations à un tiers, et favorise les partenariats dans les réseaux intérieur et extérieur afin d'utiliser au mieux les synergies. Enfin, et troisièmement, il veut que les activités de la Confédération en ce domaine soient mieux coordonnées, et confie par conséquent cette tâche à une seule et unique entité administrative. Pour la période de 2001 à 2003 (3 ans), il vous demande un plafond de dépenses de 40,8 millions de francs destiné la promotion des exportations et un crédit-cadre de 3,6 millions de francs pour la restructuration du dispositif.

La loi fédérale sur la promotion des exportations remplacera la loi fédérale du 6 octobre 1989 allouant une aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC; RS 946.15) et l'arrêté fédéral du 31 mars 1927 portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale (RS 946.14). Elle tient compte des impératifs de la loi sur les subventions (LSu).

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

L'engagement de la Confédération dans la promotion du commerce extérieur remonte à l'année 1908, date de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral subventionnant un office central suisse pour les expositions¹, arrêté auquel a succédé en 1927 l'arrêté fédéral portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale². Le relais a ensuite été pris par la loi fédérale du 6 octobre 1989³ allouant une aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC).

Dans son message du 28 février 1994 sur la continuation de l'aide financière accordée à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) et dans ses messages concernant les budgets 1999 et 2000, le Conseil fédéral a demandé de pouvoir poursuivre cette promotion jusqu'au 31 décembre 2000⁴, ce que l'Assemblée fédérale lui a accordé en adoptant le 15 décembre 1994⁵ et le 16 décembre 1998⁶ les arrêtés afférents. L'OSEC se voyait ainsi octroyer un montant maximal de 40 millions de francs pour les années 1995 à 1998. Un autre crédit de 12 millions de francs pour les mêmes années était affecté à d'autres organisations mettant sur pied des actions de promotion des exportations et au soutien d'actions extraordinaires et imprévues. Le Parlement a encore approuvé une aide de 25,2 millions de francs au total pour les années 1999 et 2000.

Pour la suite, c'est-à-dire au-delà de 2001, le Conseil fédéral veut tenir compte de la modification des conditions-cadre économiques et contribuer à améliorer les conditions d'implantation. Son nouveau concept repose sur trois idées-force:

- réserver les fonds alloués par la Confédération à certains volets de la promotion;
- axer la promotion des exportations sur ses missions fondamentales;
- mieux coordonner les mesures fédérales en ce domaine.

Le Conseil fédéral entend concentrer et orienter dans le sens d'une plus grande efficacité les fonds affectés à la promotion des exportations. La responsabilité des opérations de promotion des exportations sera confiée par contrat à une organisation extérieure à l'administration: on évitera ainsi la dispersion inefficace des moyens financiers sous la forme de subventions versées à des projets particuliers et on répondra à l'intérêt commun des entreprises exportatrices, qui est d'obtenir renseignements et conseils auprès d'un seul service.

L'argent des contribuables ne sera plus dépensé que pour financer la coordination et des tâches au service de la communauté. On entend par là des prestations que la Confédération devrait de toute façon offrir. Il faut que plus d'entreprises

¹ RO 24 571; message FF 1907, VI, 233

² RS 946.14; message, FF 1926 II 995 ss

³ RS 946.15; message, FF 1989 I 81 ss

⁴ FF 1994 II 737 ss

⁵ FF 1995 I 13

⁶ FF 1999 236

qu'aujourd'hui en profitent, et notamment les PME. Concrètement, il s'agira de collecter des informations et de mettre en œuvre des mesures qui seront dans l'intérêt de la majorité des exportateurs et dont les entreprises ne peuvent assumer individuellement les coûts, trop élevés par rapport aux avantages qu'elles pourraient en retirer. Les prestations d'intérêt public seront financées en majeure partie par la Confédération et fournies gratuitement. Si des entreprises ou des branches ne peuvent se contenter de la forme standardisée de ces prestations et qu'elles revendiquent un traitement individuel (conseil, renseignement téléphonique par une centrale d'appel), elles devront payer un émolument approprié pour l'obtenir.

Au sein de l'administration fédérale, une unité administrative unique assurera la coordination des mesures de promotion des exportations, notamment celle des produits agricoles (art. 12 de la loi sur l'agriculture⁷) ou de promotion des technologies environnementales (art. 49, al. 3, de la loi sur la protection de l'environnement⁸). Cette unité cherchera à favoriser les échanges d'informations et les synergies entre tous les intéressés, pour affecter de manière optimale les fonds de la Confédération. La responsabilité matérielle des différents services administratifs quant aux mesures spécifiques demeurera.

Enfin, comme il l'a dit dans le rapport explicatif joint à l'avant-projet de loi mis en consultation, le Conseil fédéral veut que la base légale de la promotion des exportations soit conforme aux principes de la loi sur les subventions.

1.2 L'importance de la promotion des exportations

1.2.1 La dépendance de l'économie suisse par rapport aux exportations

L'économie suisse se trouve dans un rapport d'interdépendance étroite avec les économies européenne et mondiale. Notre pays occupait en 1997 le 12^e rang des exportateurs de biens, la valeur de ses exportations dans ce domaine se montant à 110 milliards francs, et le 14^e rang pour les exportations de services, qui atteignaient 31 milliards de francs. Par rapport au nombre d'habitants, la Suisse figure au quatrième rang, derrière Singapour, Hongkong et la Belgique. Les exportations de biens et de services représentaient en 1998 40 % du produit intérieur brut. Directement ou indirectement, la moitié environ de notre revenu provient de nos exportations.

1.2.2 La promotion des exportations et les conditions-cadre

La promotion des exportations est une des composantes de la politique économique. Elle consiste à découvrir de nouveaux débouchés à l'étranger et à les exploiter. S'ajoutant aux efforts fournis par l'économie d'exportation elle-même, elle renforce la compétitivité des entreprises indigènes.

La Constitution donne mandat à la Confédération et aux cantons de veiller, par le biais de la politique économique, à créer des conditions-cadre favorables. On entend

⁷ RS 910.1

⁸ RS 814.01

par là une infrastructure performante, un système de formation adéquat, un environnement favorable à la recherche et au développement, un marché de l'emploi fonctionnant sans heurt, un contrat social solide, la stabilité monétaire, des conditions de financement avantageuses et une imposition modérée. Il ne suffit pas de fixer des conditions-cadre au niveau national. Car les possibilités de développement de l'économie d'exportation dépendent pour beaucoup de l'accessibilité des marchés étrangers, partant de la coopération internationale. Notre politique économique s'applique donc à promouvoir des conditions-cadre qui, à long terme, permettent le développement d'une économie capable d'innover, compétitive et créatrice d'emplois. Ce travail s'effectue au sein d'organisations internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'OCDE, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, mais aussi lors de négociations avec l'Union européenne, d'autres groupes de pays ou des pays pris individuellement.

Poursuivre une promotion des exportations bénéficiant du soutien de l'Etat fait partie des mesures qui contribuent à instaurer des conditions-cadre favorables. L'action de l'Etat ne fait qu'appuyer l'initiative privée. L'Etat ne peut ni ne doit se substituer aux entreprises, auxquelles il appartient d'apprécier et de concrétiser les perspectives d'exporter. C'est à elles encore de décider des investissements qu'il convient de faire et de la mercatique à adopter.

1.2.3 La promotion des exportations est la tâche de la Confédération

Au long des 90 dernières années, la promotion des exportations appuyée par l'Etat a subi maints changements, sans toutefois être jamais remise en question. Cette remarquable continuité s'explique par l'importance que revêtent les exportations pour la prospérité du pays, d'une part. D'autre part, elle est sous-tendue par la conviction que le soutien de la Confédération ouvre à l'économie d'exportation des perspectives qui, sans lui, resteraient inaccessibles. L'appui de la Confédération permet d'offrir des prestations en matière de publicité, d'information, d'étude des marchés étrangers, de conseil, qui, sans ce soutien, n'existeraient pas, parce que les entreprises individuelles n'y verraient aucun avantage directement mesurable pour elles en particulier. Et pourtant, ces prestations se justifient du point de vue de l'économie en général, puisqu'elles étendent et consolident la base de l'économie d'exportation suisse. Une meilleure connaissance des marchés d'exportation et de leurs possibilités de développement stimule la création de produits adaptés à de nouveaux besoins.

Ces services peuvent aider surtout les jeunes entreprises et les petites et les moyennes entreprises (PME) à développer leurs activités d'exportation et à accéder à de nouveaux marchés. Le seuil critique, au-delà duquel leurs coûts deviennent prohibitifs, est en effet plus vite atteint pour elles que pour les entreprises bien installées ou plus grandes.

En outre, la promotion des exportations améliore les avantages de la place économique suisse puisque l'appui de l'Etat en la matière est un argument qui incite les entreprises exportatrices à investir.

Enfin, il faut tenir compte du soutien public que d'autres pays accordent à la promotion de leurs exportations. Les autres Etats de l'OCDE se montrent ici beaucoup plus généreux que la Suisse. Une comparaison établie par les European Trade Promotion Organisations (ETPO) pour 1999 montre par exemple que l'Allemagne a

consacré 63 millions d' à la promotion des exportations (environ 260 millions de DM, si on prend en compte les subventions des «Länder»); la France 359 millions d' et la Grande Bretagne 353 millions (y compris dans ces deux sommes les coûts du réseau extérieur). Même des pays comme la Hongrie (12 millions d'), le Portugal (130 millions d') ou les Pays-Bas (28 millions d') laissent loin derrière eux la Suisse avec ses 7,5 millions d' , et encore, cette somme inclut-elle les coûts de l'infrastructure et du personnel de l'organisation de promotion des exportations, ce qui n'est pas le cas des pays qui font l'objet de la comparaison. Seul le Danemark l'a fait et il arrive alors à la coquette somme de 41 millions d' pour 1999. Vu ce qu'est la quote-part de l'Etat chez nous, il n'est pas question que nous nous alignions sur ces pays.

1.3 La promotion des exportations aujourd'hui

1.3.1 L'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)

L'OSEC est né en 1927 de la fusion de trois institutions privées: l'Office central suisse des expositions, le Bureau suisse de renseignements pour l'achat et la vente de marchandises et le Bureau industriel. C'est une association au sens des art. 60 ss, du Code civil (CC; RS 210). La Confédération encourage et soutient financièrement ses activités; l'OSEC lui garantit en échange le maintien d'une palette complète de services. Il effectue ainsi un travail qui, comme l'a expliqué le Conseil fédéral dans son message du 20 décembre 1926⁹ concernant la subvention d'un centre suisse de promotion du commerce, devrait sinon être exécuté par la Confédération. Le fait que l'exécution de ces tâches est d'intérêt public explique et justifie la contribution annuelle que lui verse la Confédération.

L'OSEC compte quelque 2000 membres, issus de toutes les branches et dont la grande majorité, environ 90 %, sont des petites ou des moyennes entreprises (PME), ce qui correspond bien à la structure de l'économie suisse. 3% d'entre elles ont leur siège au Tessin, 19 % en Suisse romande et 78 % en Suisse alémanique. Les membres de l'OSEC travaillent dans leur majorité dans la métallurgie et dans l'industrie des machines, dans le secteur des installations de production de l'industrie des produits chimiques, des biens de consommation, de la construction et des machines de chantier, etc. Le secteur des services y est aussi de mieux en mieux représenté.

L'OSEC a un bureau à Zurich et un autre à Lausanne; au Tessin, il dispose d'une représentation à la Chambre de commerce tessinoise à Lugano. Il emploie 114 collaborateurs et collaboratrices, ce qui représente 105 postes à plein temps. Ses dépenses d'exploitation atteignaient 28 millions francs en 1998, dont 16 millions environ avaient été fournis par la Confédération, y compris la promotion des importations en provenance des pays en développement ou en transition et l'Euro Info Centre (ECI), et 2 millions étaient issus des cotisations des membres; le reste, soit environ 10 millions, provenait des services fournis à titre onéreux par l'OSEC.

La surveillance de l'OSEC est exercée par une commission de 12 à 15 membres. Deux ou trois d'entre eux sont désignés par le Conseil fédéral, et parmi eux le Secrétaire d'Etat à l'économie, nommé d'office.

⁹ FF 1926 II 925

L'OSEC fournit aux exportateurs suisses des informations et des conseils à propos des marchés étrangers, et inversement, à l'étranger, des renseignements sur l'économie d'exportation suisse; il sert d'intermédiaire, mettant en contact d'éventuels partenaires ou suscitant la conclusion d'affaires; il organise des manifestations de promotion de l'économie suisse à l'étranger, et fait la promotion du commerce au bénéfice des pays en développement ou en transition; il s'occupe de l'ECI et assure le secrétariat de chambres de commerce.

1.3.2 Le DFAE, les ambassades et les consulats de Suisse, les chambres suisses du commerce à l'étranger

Les ambassades et les consulats occupent une place importante dans le dispositif de promotion des exportations puisqu'ils contribuent à améliorer sur place les conditions générales faites aux entreprises d'exportation suisses. Ils fournissent des rapports sur des questions économiques, collectent et traitent des informations sur les possibilités d'exporter, sur les canaux de distribution et sur les conditions d'accès au marché, facilitent l'accès des entreprises aux services officiels, favorisent les contacts et appuient des actions sur place (des foires, p. ex.).

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) met à disposition le personnel, envoyé de Berne ou recruté sur place, ainsi que les infrastructures indispensables.

Les services commerciaux des représentations à l'étranger sont dirigés par du personnel envoyé de Berne. Sur les marchés importants, on leur a adjoint des assistants commerciaux locaux. Ceux-ci sont des spécialistes recrutés sur place, qui parlent la langue du pays et en connaissent les particularités, et qui font ainsi le lien entre notre économie d'exportation et leur pays. Au nombre d'une cinquantaine à l'heure actuelle, ces assistants commerciaux locaux viennent périodiquement en Suisse pour se former ou se perfectionner et créer ou renouer des contacts avec notre économie. A cette fin, l'OSEC met à profit leur séjour et celui de représentants de la Suisse à l'étranger pour organiser des rencontres avec des représentants des entreprises.

Les chambres suisses de commerce ont souvent été créées à l'étranger par des entreprises suisses dans les pays où la présence suisse était peu affirmée. Elles complètent les services de nos représentations au profit de l'économie d'exportation suisse; proches du marché, fortes du réseau de relations qu'elles ont créé au fil des ans dans les pays-hôtes, elles apportent une contribution non négligeable à la promotion des exportations. Elles se voient déléguer par nos représentations à l'étranger certaines tâches relevant de la promotion du commerce, ce qui leur vaut une indemnisation de la Confédération.

1.3.3 Les associations économiques, les organisations sectorielles et autres agents de la promotion économique

Les associations économiques et les organisations sectorielles jouent traditionnellement un rôle important dans la promotion des exportations. Le rôle de ces associations – qui outre les chambres de commerce cantonales englobent le VORORT, SWISSMEM, la Textilverband Schweiz, la Société suisse des industries chimiques (SSIC), la Fédération horlogère (FH), la FIAL et Swiss Export – tend d'ailleurs à se

renforcer du fait de la disparition progressive du cloisonnement qui existait entre les politiques économiques nationale et extérieure. La décision prise en 1989 d'accorder une aide financière aux campagnes de promotion des exportations menées par des organisations à but non lucratif n'a fait que renforcer la tendance. Il ne faut pas oublier non plus les chambres de commerce bilatérales, qui sont l'intermédiaire privilégié entre la Suisse et l'autre pays.

1.4 Résultats de la première consultation

1.4.1 Résultat

La procédure de consultation à propos de la loi sur la promotion du commerce extérieur s'est achevée le 30 septembre 1997. Cantons, partis politiques, associations intéressées et partenaires sociaux avaient été invités à donner leur avis. Tous ceux qui avaient répondu avaient approuvé le principe d'une promotion des exportations appuyée par l'Etat et venant s'ajouter aux initiatives des entreprises, mais aussi la création d'une nouvelle base légale.

Le Conseil fédéral avait étudié trois variantes permettant de poursuivre la promotion des exportations: la solution du mandat avec indemnisations, la promotion sur la base d'aides financières, et une solution intermédiaire. Cette dernière avait recueilli les suffrages de 17 cantons (BE, LU, UR, SZ, NW, OW, GL, ZG, BS, BL, SH, AI, AR, SG, TG, TI, JU) et du PDC. Huit cantons (ZH, FR, SO, GR, AG, VD, NE, GE), le PRD, l'UDC, le PLS, le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers et l'Union suisse des paysans avaient souhaité des modifications. Le canton de Zurich et le PRD avaient proposé que la promotion des exportations ne repose pas sur la loi sur les subventions mais relève de la nouvelle gestion publique (NGP). On a constaté dans certaines prises de position un net rejet des mesures de la Confédération qui interviendraient sans que les milieux économiques concernés en aient exprimé expressément le besoin. Le PS fait dépendre son accord de la concrétisation des nouveautés prévues et il avait regretté que la consultation ait eu lieu avant que ne soit terminée l'évaluation externe de la promotion des exportations. L'Union syndicale suisse était du même avis. Le canton des Grisons, le PRD et le PDC avaient souhaité une meilleure coordination, entre les services de la Confédération, des mesures de promotion des exportations. A ce propos, on avait proposé que d'autres mesures de promotion de l'économie extérieure (tourisme, promotion du site, investissements directs à l'étranger) en fassent partie et qu'une seule entité administrative soit désignée comme interlocutrice pour toutes les questions de la promotion des exportations. L'Association suisse des paysans avait souhaité qu'on accorde à la promotion des exportations de produits agricoles l'attention qu'elle mérite.

1.4.2 Questions particulières

Plusieurs prises de position, venues presque toutes de Suisse romande, avaient demandé que la promotion publique des exportations réponde plus et mieux aux besoins des PME. Parce que leurs moyens sont limités, celles-ci ont, avait-on dit, plus de difficultés à aborder seules les marchés étrangers. On demandait donc qu'on leur fasse mieux connaître les services de promotion des exportations, qu'on leur en facilite l'accès, que ces services soient mieux implantés dans les régions et que le

coût de la promotion subventionnée par l'Etat baisse de manière substantielle, notamment celui de l'information sur les règles, sur les conditions de financement et sur les autres particularités du marché étranger en question, et celui de la participation à des foires et de l'entrée en contact avec d'éventuels partenaires.

On avait aussi demandé que les subventions à la promotion des exportations ne soient octroyées qu'à des conditions claires dont la Confédération devrait surveiller le respect, que les conditions d'octroi d'une subvention fasse obligatoirement l'objet d'un contrat entre la Confédération et le bénéficiaire et qu'elles soient présentées dans le message.

Il était ressorti de la consultation qu'on souhaitait que l'OSEC continue d'assumer la promotion des exportations, moyennant quelques aménagements, qu'il fallait davantage axer l'action sur les résultats et mieux contrôler l'efficacité de l'OSEC, enfin que l'OSEC devait aussi découpler les activités d'intérêt public de celles qu'elle mène au profit de l'économie privée. Cette critique était déjà apparue en 1997 puisqu'elle avait été l'un des constats majeurs d'une évaluation confiée par la Confédération à un tiers.

1.4.3 Changements par rapport à l'avant-projet

Vu les critiques émises et les changements intervenus depuis l'élaboration de l'avant-projet, la Confédération entend renoncer à prendre des mesures autonomes de promotion opérationnelle des exportations, mesures qui seraient financées avec les fonds mis à disposition en vertu de la présente loi. La mise à contribution des ambassades et des consulats n'est pas concernée par cette restriction. D'autre part, selon le concept de la nouvelle gestion publique (NGP), la promotion des exportations sera déléguée à un tiers. En conséquence, l'objet des mesures de promotion (cf. art. 2) a été adapté.

1.5 Le nouveau concept de promotion des exportations

Le nouveau concept de promotion des exportations s'ajuste aux besoins de l'économie d'exportation et se concentre sur les tâches fondamentales que sont l'information (cf. ch. 151.1), le conseil (cf. ch. 151.2) et le marketing à l'étranger (cf. ch. 151.3). L'offre est conçue surtout en fonction des PME, certes capables d'exporter, mais novices en la matière, mais aussi des exportateurs chevronnés, qui voudraient percer sur de nouveaux marchés. Le Conseil fédéral veille à concentrer la promotion des exportations sur des marchés porteurs, et c'est pourquoi, pour compléter les services de base offerts partout, l'accent doit être mis sur ces marchés porteurs par le biais des points d'appui à l'exportation, qui doivent répondre aux besoins des PME. On peut distinguer ici deux groupes, en fonction de leurs revendications. Le premier est formé des PME sans expérience, qui souhaitent faire leurs premières armes sur des marchés d'exportation «faciles», où elles ne se heurteront pas à des obstacles linguistiques, culturels et institutionnels insurmontables. Ces marchés sont bien évidemment ceux des Etats qui jouxtent la Suisse et au-delà, ceux de l'UE en général. Le second entend exporter vers des pays à forte croissance, plus intéressants mais aussi plus difficiles à conquérir. Les modifications incessantes des flux commerciaux mondiaux et des économies-cibles les obligent à réétudier cons-

tamment la situation et à faire preuve de souplesse dans la pondération et l'engagement de moyens.

En pratique, la promotion des exportations devra être confiée à un tiers. Ce promoteur (cf. ch. 152) fournira les prestations de services financées par l'Etat et coordonnera les activités promotionnelles d'un réseau opérationnel composé de conseillers en exportation répartis dans toute la Suisse (réseau intérieur, cf. ch. 153) et de points d'appui à l'exportation sis à l'étranger (réseau extérieur, cf. ch. 154). La fixation des objectifs, la détermination de la stratégie et le suivi continueront à être du ressort de la Confédération.

1.5.1 Les instruments de la promotion des exportations

1.5.1.1 Information

Les informations suivies, toujours actualisées, à propos du développement des marchés sont vitales pour la planification des entreprises. Ces dernières s'en servent pour élaborer leur stratégie de marketing mais aussi pour apprécier leur position par rapport leurs concurrents et à leurs possibilités de développement. Quelle que soit leur nature, les informations générales sur les branches et sur la capacité exportatrice de la Suisse aussi bien que les renseignements détaillés sur les marchés potentiellement acheteurs de produits et de services suisses ou les entreprises elles-mêmes contribuent à améliorer les débouchés.

Le promoteur des exportations (ch. 152) aura pour mission de donner rapidement et simplement, à partir d'une centrale, des informations actuelles et de qualité sur les possibilités d'exporter vers les principaux marchés. Il y a tout à parier que cette information passera de plus en plus par les moyens électroniques et que l'Internet se substituera en grande partie ces prochaines années aux informations fournies sur papier; les services d'information étatiques, para-étatiques, multilatéraux et privés, usent largement du réseau internet et tout porte à croire que leur offre s'accroîtra. Le promoteur des exportations fera usage des possibilités qui s'offrent et développera un site internet performant. Cette source d'informations sera accessible aux entreprises suisses, au réseau intérieur des conseillers à l'exportation (chambres de commerce, associations, etc.) et au réseau extérieur des points d'appui à l'exportation (ambassades, consulats, chambres de commerce suisses à l'étranger), ce qui fait que les informations sur papier seront réduites à la portion congrue, et offertes uniquement en cas de besoin. Le promoteur des exportations collectera, étudiera, traitera, jugera et tiendra à jour les informations permettant de découvrir des possibilités d'exporter et de les concrétiser. Il privilégiera la fonction de réseau et la garantie de la qualité et, chaque fois que ce sera possible, utilisera les synergies en travaillant en partenariat, non seulement au chapitre des informations sur les marchés étrangers, mais surtout à celui des informations thématiques ou ayant trait à une branche en particulier.

C'est la Confédération qui assumera les coûts des prestations d'intérêt public, à juste titre puisque c'est au promoteur qu'il appartiendra d'acquérir les renseignements auprès des sources les plus diverses, de les traiter, de les tenir à jour et de les évaluer, avant de les rediffuser au profit de tous et de chacun. Il y ajoutera ainsi une plus-value, dont bénéficieront toutes les entreprises, et partant l'économie tout entière. Cette manière de faire permettra d'atteindre mieux qu'aujourd'hui les PME

et de leur donner accès aux prestations de promotion des exportations. Quand la fourniture d'informations revêtira un caractère personnel (p. ex. par l'intermédiaire d'un centre d'appel), elle se fera à titre onéreux.

1.5.1.2 Conseil

A côté des informations qu'elles obtiendront sur les marchés d'exportation, les entreprises, particulièrement les PME, devront pouvoir compter sur un avis compétent qui les aidera à apprécier leurs chances d'exporter.

Le conseil en question consiste à étudier et à fournir la meilleure solution à un problème d'exportation. Les entreprises suisses doivent pouvoir compter, dans les délais les plus brefs, sur un appui leur permettant de saisir au mieux les chances qui s'offrent à elles. Il s'agira dans un premier temps de répondre, par l'intermédiaire d'une centrale d'appel, aux questions spécifiques des entreprises, puis d'évaluer leurs besoins et, si nécessaire, de les renvoyer à un tiers (p. ex. à un service spécialisé, comme la GRE, l'EICS, la SOFI, etc.). Les questions d'ordre plus général devront si possible être présentées de manière structurée et le projet d'exportation faire l'objet d'une appréciation en gros. Le conseil consistera aussi à aider une entreprise à apprécier elle-même sa capacité d'exporter. Celle-ci recevra en outre des renseignements sur les marchés-cibles qui lui sont le mieux adaptés ainsi que des indications sur les options possibles quant à la suite des opérations. Si elle souhaite des conseils plus approfondis, elle sera renvoyée à une entreprise spécialisée dans le conseil, en Suisse ou à l'étranger. La Confédération encouragera donc seulement une première consultation individuelle, et elle développera des partenariats permettant ultérieurement de faire le lien avec des conseillers privés et des promoteurs des exportations. Le rôle de conseiller (cf. ch. 153) sera assuré non seulement par les collaborateurs et collaboratrices du promoteur mais aussi par ceux des associations ou des chambres de commerce, plus proches des entreprises. En matière de conseil, on rappellera l'apport considérable fourni par le réseau de nos représentations à l'étranger.

La prestation offerte à un unique bénéficiaire, sera payée par lui au prix du temps de consultation, alors que la Confédération assumera les coûts d'infrastructure. Ce soutien financier se justifie du fait qu'il facilite l'ouverture de nouveaux marchés aux PME notamment et qu'il contribue à diversifier et à renforcer la présence de l'économie suisse sur les marchés étrangers. Il ne faut pas que le conseil bénéficiant du soutien de l'Etat conduise à fausser le jeu de la concurrence, d'où la nécessité de lui assigner des limites étroites. C'est ainsi que la pénétration d'un marché spécifique, qui a un caractère commercial, ne sera plus soutenue financièrement.

1.5.1.3 Marketing à l'étranger

Les actions ciblées qui sont menées à l'étranger et qui viennent renforcer avec succès les efforts consentis par les entreprises pour conquérir des marchés n'ont rien perdu de leur importance, même si les conditions générales de l'économie mondiale ont changé. Les banques de données qui recensent les sources d'approvisionnement, la promotion proprement dite de la Suisse pays exportateur (avec le logo «Switzerland»), la présentation de la Suisse à l'étranger (à l'occasion de foires no-

tamment), et les rencontres diplomatiques auxquelles participent (p. ex. des délégations économiques mixtes, «opérations Sésame») sont autant d'institutions ou de mesures qui ont leur raison d'être. Les foires et les expositions resteront quant à elles des manifestations qui contribueront à faire aboutir les efforts des entreprises en quête de débouchés.

Le marketing à l'étranger répond à l'intérêt commun. La provenance de nombreux produits et services joue un rôle important. L'acheteur associe fréquemment au pays d'origine des qualités particulières qui pèsent dans sa décision d'acheter. C'est pourquoi tous les pays font de la publicité pour leur économie d'exportation, par le biais de brochures, d'annonces dans les médias, en participant à des foires, en organisant des voyages de délégations, etc. Dans ce domaine, nos activités sont relativement modestes (cf. ch. 123). Ce qui ne veut pas dire qu'il faille y renoncer. Il appartiendra au promoteur des exportations de coordonner ces efforts divers et de veiller, à titre subsidiaire seulement, à ce qu'ils se concrétisent.

1.5.2 Le promoteur des exportations

Le changement des conditions générales nous oblige non seulement à nous concentrer sur certains instruments mais encore à adapter notre système de promotion des exportations (cf. ch. 13). Comme la distinction entre les politiques économiques nationale et extérieure est de moins en moins nette, les rôles traditionnels des responsables de la promotion des exportations tendent à se recouper. La répartition des moyens de la Confédération qui se faisait immuablement jusqu'ici selon certaines clés traditionnelles ne facilite pas le passage à de nouvelles formes de coopération entre les différents agents.

Actuellement, l'OSEC reçoit de la Confédération une aide financière annuelle représentant au plus 45% de ses dépenses totales (art. 1, al. 1, de la loi fédérale sur l'OSEC). Ce principe de la contribution à la couverture des dépenses est précisé dans les directives relatives aux différents instruments de la promotion des exportations, avec pour conséquence que l'OSEC se concentre sur les domaines où elle gagne le plus, faisant concurrence, dans certains cas, à des fournisseurs privés. Le système de la contribution à la couverture des coûts ne permet pas de surcroît de mesurer l'efficacité du promoteur des exportations. Il vise non à susciter un comportement d'entrepreneur, mais à offrir des services d'intérêt général à la clientèle.

Le Conseil fédéral entend remplacer ce système anachronique par un système de pilotage passant par un contrat de prestations. Le pivot de la révision est la délégation, à une organisation extérieure à la Confédération, de la responsabilité de la promotion des exportations en même temps que la concentration des fonds dépensés à cette fin en Suisse. L'organisation en question recevra chaque année une contribution globale. Sur la base d'un contrat de prestations revu lui aussi chaque année, elle ne fournira que les prestations dont l'économie ressent vraiment le besoin, sans pouvoir le satisfaire auprès de particuliers. Ce contrat définira ces prestations et prescrira au promoteur quatre principes fondamentaux sous-tendant son activité, à savoir:

- La subsidiarité par rapport aux efforts consentis par l'économie privée;
- La coopération et l'utilisation des synergies, en lieu et place de rapports de concurrence: le promoteur travaillera en réseau et coopèrera franchement

avec tous les partenaires compétents que cela intéresse, qu'ils appartiennent au réseau intérieur ou extérieur (cf. ch. 153 et 154);

- La coordination, la promotion et le courtage de services constitueront la mission essentielle du promoteur, qui, pour remplir sa tâche, pourra s'attacher les services de fournisseurs extérieurs compétents;
- Des visées précises et de l'efficacité, afin que les moyens limités mis à disposition soient affectés de manière efficace, effective et en tenant compte du but recherché.

Dans le contrat de prestations conclu avec le promoteur des exportations, le Secrétaire d'Etat à l'économie (seco) définira les résultats à atteindre par le promoteur et dans quels délais. Actuellement, la moitié environ des fonds est consacrée au marketing à l'étranger, alors que l'information et le conseil doivent se contenter de la portion congrue. Dorénavant, comme il faudra appuyer les efforts d'un plus grand nombre d'entreprises soucieuses d'exporter, l'information et le conseil devront passer au premier plan (cf. tableau ch. 311). Enfin, telle qu'elle apparaît aujourd'hui, la situation veut que les fonds soient répartis en trois parts à peu près égales sur les trois instruments que sont l'information, le conseil et le marketing à l'étranger. Par un suivi adéquat, le seco s'assurera que les objectifs fixés dans le contrat de prestations ont été atteints. Il faudra également déterminer les indicateurs de l'accomplissement des prestations. On citera ici le nombre de clients, leur degré de satisfaction, ou le nombre d'informations données ou de contacts établis. Le contrat de prestations fera clairement la distinction entre la responsabilité opérationnelle du promoteur des exportations et celle de la Confédération, à laquelle il appartiendra de fixer les objectifs et de vérifier qu'ils ont été atteints. C'est dorénavant le promoteur qui assurera la coordination entre le réseau opérationnel des conseillers à l'exportation (cf. ch. 153) et les points d'appui (cf. ch. 154).

Les besoins qui changent et les conditions-cadre qui évoluent impliquent des variations de l'importance des tâches les unes par rapport aux autres, ce qui entraînera nécessairement un réexamen et une adaptation à intervalles réguliers de la stratégie choisie et des résultats. Le seco s'en chargera, en accord avec le Département fédéral des affaires étrangères et, si nécessaire, après avoir consulté d'autres offices. En outre, les représentants des entreprises et des associations seront consultés, dans un cadre approprié.

A l'heure actuelle, l'OSEC semble bien placé pour endosser le rôle de promoteur des exportations. Il a les connaissances et les ressources nécessaires pour remplir le mandat du seco. Mais il n'est pas le seul «papable». Et il ne faut pas oublier qu'il devra, s'il est choisi, procéder à un changement de cap pour assumer ce mandat. Il lui faudra se fixer une nouvelle ligne et dissocier les champs d'activité dans lesquels il est aujourd'hui à la fois promoteur et acteur, ce second rôle le mettant en concurrence avec des prestataires de services commerciaux de promotion des exportations, les organisateurs de foire, par exemple.

1.5.3 Le réseau intérieur des conseillers à l'exportation

Qui aura besoin de conseils (cf. ch.151.2) s'adressera soit directement au promoteur des exportations, soit à une antenne de sa région ou de sa branche. La proximité

géographique de l'antenne et son accessibilité seront un avantage pour les PME surtout.

Il ne s'agira pas de créer une nouvelle organisation, mais plutôt d'inviter les chambres de commerce et les associations professionnelles à travailler main dans la main avec le promoteur. Ces partenaires du réseau intérieur feront office d'antenne au service des entreprises, et ils entretiendront des centrales d'appel, chargées de faire le tri des questions et d'aiguiller ceux qui les posent vers les services susceptibles de leur donner une réponse. Des conseils à l'exportation proprement dits seront offerts en Suisse romande et au Tessin, notamment, mais aussi par des associations professionnelles. Le promoteur aura la responsabilité de former des conseillers et de contrôler la qualité du conseil et, moyennant paiement à préciser à chaque fois dans un contrat de prestations, il mettra sa plate-forme d'informations à disposition. Cette solution présente beaucoup d'avantages pour les intéressés: l'exportateur trouvera une antenne spécialisée dans sa branche, ou un service de premier conseil dans son voisinage; les associations et les chambres de commerce pourront offrir à leurs membres de nouveaux services de haute qualité, et le promoteur pourra utiliser les synergies et les compétences des chambres de commerce et des associations pour le plus grand bien de la promotion des exportations.

1.5.4 Le réseau extérieur de points d'appui à l'exportation

Les exportateurs suisses pourront aussi compter sur un soutien actif dispensé directement sur le marché d'exportation. Notre politique économique extérieure étant universelle, toutes les représentations suisses à l'étranger sont tenues de défendre nos intérêts en matière d'exportation (cf. ch. 132). Ce type de soutien, qui a fait ses preuves, sera complété sur un certain nombre de marchés prioritaires par d'autres services fournis par les points d'appui à l'exportation qui y ont été installés.

La collaboration entre le promoteur des exportations et chacun de ces points d'appui reposera sur un accord de prestations fixant les tâches des seconds, à qui sera déléguée la promotion active des intérêts des exportateurs suisses. Les collaborateurs rattachés aux points d'appui aideront les entreprises suisses en mettant à leur disposition un réseau de contacts choisis. Ils se chargeront de mandats de marketing à l'étranger auxquels profiteront leurs propres ressources. Ils répondront à des questions sur les produits et services suisses. Ils collecteront, tiendront à jour et évalueront des informations favorisant les exportations vers le pays dont ils sont les hôtes. Ces informations, portant par exemple sur les appels d'offres publics, sur les perspectives qui s'ouvrent ou que l'on peut espérer voir s'ouvrir, sur l'état et l'évolution des réglementations, sur les infrastructures commerciales serviront à tenir à jour le site Web du promoteur des exportations et seront donc presque instantanément mises à la disposition des intéressés en Suisse. Tout point d'appui devra répondre devant le promoteur des exportations des résultats qu'il aura obtenus. Le promoteur des exportations déterminera la qualité des prestations à fournir, quant à leur actualité et à leur utilité pour le client, ainsi que le nombre des clients qu'il lui confiera.

Les points d'appui à l'exportation seront installés en règle générale dans les ambassades ou dans les consulats et parfois dans les chambres suisses de commerce à l'étranger. Le choix du lieu se fera en fonction de la proximité des centres économiques et commerciaux du pays-hôte.

La formation spécialisée de tous les collaborateurs du réseau extérieur en matière de promotion des exportations sera un élément à ne pas négliger. C'est le promoteur des exportations qui l'assurera en étroite collaboration avec le seco et le DFAE.

1.6 Rapport avec d'autres mesures de promotion

Le Conseil fédéral vous propose une loi sur la promotion des exportations en toute connaissance de cause. D'une part, il tient compte des vœux émis lors de la consultation, d'autre part, il entend mettre en œuvre un concept de promotion des exportations clair et axé sur les résultats. La concentration et l'affectation spécifique des moyens au niveau opérationnel permettront d'améliorer l'efficacité de la mesure et de mieux la cibler.

Il existe des instruments apparentés qui visent certes des buts ultimes similaires, mais qui s'utilisent de manière très spécifique. Il n'est toutefois pas nécessaire de les faire tous figurer dans une seule et même base légale. Leur objectif opérationnel propre et la nécessité de réexaminer l'efficacité des mesures prises font qu'il est préférable qu'ils soient mentionnés spécifiquement ailleurs.

Parmi ces instruments apparentés, citons le programme RéusSite:Suisse (information sur la place économique suisse) et Suisse Tourisme. L'un et l'autre servent des objectifs différents, s'adressent à des groupes-cibles différents, et sont orientés clairement en conséquence. Les instruments financiers de la promotion des exportations (la GRE, p. ex.) servent au premier chef à couvrir les risques particuliers que court l'industrie d'exportation et ce faisant à lui faciliter l'obtention de certaines commandes. On favorise à certaines conditions des transactions qui se justifient bien plus par des considérations générales et de principe que pour des raisons de promotion opérationnelle des exportations. Parmi les instruments que le seco met à la disposition de l'économie suisse, il ne faut pas oublier ceux qui relèvent du soutien à l'Europe de l'Est ou du crédit-cadre destiné à la coopération au développement (SOFI, SDFC¹⁰). Mais ils sont conçus pour servir les principes de la coopération au développement et non la compétitivité de notre économie.

A signaler encore, outre ces différents instruments, certaines mesures de promotion qui ne sont pas du ressort du seco, par exemple la promotion des exportations des produits agricoles ou des technologies environnementales et énergétiques. Enfin, la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger, dont l'organisation «Présence Suisse», mandatée par le Conseil fédéral, a pris la relève, est une instance indépendante de promotion de l'économie extérieure, responsable de la publicité nationale en général.

1.7 Coordination avec les autres mesures de promotion du commerce extérieur

Les instruments de promotion du commerce extérieur dont dispose aujourd'hui la Confédération, en raison de leur nombre et de leur focalisation, demandent à être encore mieux coordonnés. Et malgré la différence de leurs orientations, de leurs

¹⁰ SOFI: Swiss Organisation for Facilitating Investments; SDFC: Swiss Development Finance Corporation.

objectifs et de leurs centres d'intérêts, la promotion des exportations, celles des importations, de la place économique ou du tourisme doivent pouvoir travailler en synergie. Notamment quand il apparaît utile et judicieux que plusieurs acteurs agissent de concert et que leur présence simultanée en un lieu donné, à un moment donné, renforce le rayonnement et la durabilité de leur action. Le seco entend favoriser ces synergies grâce à une meilleure coordination de tous les instruments de la promotion du commerce extérieur. Il créera à cette fin un cadre approprié rendant possible une étroite consultation avec d'autres offices, avec les associations et avec les entreprises, sans toucher aux compétences formelles ou réelles des offices concernés.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Principe (art. 1)**

La Confédération est chargée de promouvoir les exportations. Il ne s'agit pas seulement d'une potentialité (formule potestative), mais d'une injonction: la Confédération prend des mesures de promotion. Cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse revendiquer tel ou tel type de promotion, la garantie d'une marge de manœuvre en politique financière s'opposant à elle seule à l'aménagement d'un tel droit ex lege. La promotion ne saurait déborder le cadre du crédit alloué (art. 4, al. 1, en liaison avec l'art. 7). Mais l'Assemblée fédérale est ainsi tenue de permettre une promotion digne de ce nom en votant les crédits adéquats. Il s'agit de renforcer la compétitivité des entreprises ayant leur siège en Suisse. Par la création de valeur ajoutée, ces entreprises contribuent à la prospérité du pays. D'une part les mesures faisant l'objet du soutien de la Confédération devront servir à apprécier plus rapidement et mieux l'évolution de la demande étrangère et les avantages comparatifs de la concurrence, ce qui facilitera la tâche des entreprises en matière d'études de marché ciblées et les amènera à renouveler leur offre en fonction des besoins et des perspectives de ce marché. D'autre part, les missions commerciales ou le soutien direct de nos représentations à l'étranger contribueront, en cas de problèmes commerciaux de tout genre, à améliorer leur position par rapport à leurs concurrents. Le texte dit clairement que la promotion des exportations bénéficiant de l'aide de l'Etat ne pourra être que subsidiaire et venir en complément de l'initiative privée. Elle aidera les entreprises à trouver et à exploiter des débouchés à l'étranger, mais elle ne saurait se substituer à elles pour prendre des décisions à leur place ou pour assumer leurs responsabilités. Il est dit clairement aussi que les mesures viseront à renforcer leur compétitivité. Elles ne sauraient donc se confondre avec une subvention qui maintiendrait telle quelle une structure.

2.2 **Objet (art. 2)**

Cette disposition dit en quoi consistent les mesures de promotion: informations, conseil, marketing à l'étranger, toutes mesures ciblées. Les prestations commerciales que le marché peut prendre en charge seront rayées de la promotion faite par la Confédération, laquelle ne subventionne que des prestations d'intérêt commun.

2.3

Mandat (art. 3)

L'al. 1 constitue la base d'une délégation à un ou des tiers de la mise en œuvre pratique de la promotion des exportations. Le mandant est le seco: la promotion des exportations est une des tâches de politique économique générale inscrites à son cahier des charges. La délégation des tâches mentionnées à l'art. 2 à un ou des tiers ne change rien à ce principe. Elle présente simplement l'avantage que les prestations offertes sont meilleur marché et mieux orientées sur la pratique que si l'administration fédérale les assumait. L'octroi de ces mandats de promotion du commerce extérieur et des subventions qui permettent de les exécuter n'étant pas soumis à l'accord de l'OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics¹¹, la loi fédérale d'exécution¹² n'est donc pas applicable.

Conformément à la Nouvelle gestion publique (NGP), le mandat a la forme d'un contrat de prestations, qu'il ne faut pas confondre avec une convention de prestations, au sens de la NGP, qui vise notamment à l'autonomisation d'unités administratives. La gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) qui la caractérise est réglée par l'art. 44 LOGA¹³, par l'art. 33 OLOGA¹⁴ et par l'art. 38 a de la loi sur les finances de la Confédération (LFC)¹⁵. La promotion des exportations est différente en ce sens qu'aujourd'hui déjà elle n'est pas assurée par l'administration mais principalement par des tiers et qu'elle n'est que soutenue par la Confédération. Une véritable solution du type NGP constituerait donc un recul par rapport au statu quo et irait au-delà du but visé, à savoir l'amélioration de l'efficacité, de l'effectivité et de l'écoute du client.

Il sera possible de mandater un ou plusieurs tiers. Au nom de la rapidité d'adaptation, il faut envisager un système ouvert, capable de réagir en souplesse aux changements des conditions du marché et, le cas échéant, donner leurs chances à d'autres petits promoteurs spécialistes des exportations.

Il est dit à *l'al. 2* que le mandat pourra être attribué pour quatre ans au maximum, autrement dit pour la période d'une législature. Sa durée exacte devra tenir compte des légitimes besoins de planification, notamment des ressources et des priorités du ou des mandataires. Celui-ci ou ceux-ci seront donc assurés de ne pas voir leur subvention inopinément réduite ou suspendue. Cette assurance ne sera effective que si l'Assemblée fédérale approuve effectivement les crédits nécessaires, lors du vote du budget.

2.4

Indemnités et aides financières (art. 4)

Cet article tient compte des dispositions de la loi sur les subventions (LSu) concernant l'élaboration des actes normatifs régissant les aides financières d'une part et les indemnités d'autre part (art. 6 à 10).

L'al. 1 mentionne les indemnités et les aides financières, car il devra être possible de verser les deux types de subventions dans le cadre du mandat.

¹¹ RS 0.632.231.422.

¹² LF du 16. 12. 1994 sur les marchés publics, RS 172.056.1

¹³ RS 172.010

¹⁴ RS.172.010.1

¹⁵ RS 611.0

L'art. 16, al. 2, LSu autorise la forme contractuelle pour les aides financières lorsqu'il y a lieu d'exclure que l'allocataire renoncera unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche. Il ne fait aucun doute que, dans la mesure où les tâches qui seront confiées au mandataire relèveront pour l'essentiel du mandat constitutionnel de la Confédération, on aura affaire surtout à des indemnités. Cependant, la Confédération devra aussi pouvoir soutenir des activités que le mandataire fournira à bien plaisir en dehors des tâches qui lui auront été déléguées ou prescrites en vertu d'un contrat de droit public. Dans ce cas, elle versera des subventions sous la forme d'une aide financière, conformément aux buts de la loi fixés aux art. 1 et 2.

Ce même alinéa, en introduisant une réserve de crédit, entend tenir compte des impératifs de la politique financière et réserver la possibilité d'un redimensionnement du mandat de prestations au cas où le Parlement devrait juger nécessaire la réalisation d'économies dans ce domaine. Ainsi la loi ne crée-t-elle aucun droit à revendiquer des indemnités ou des aides financières, pas plus que le contrat de prestations d'ailleurs, qui devra contenir une clause prévoyant un réaménagement du contrat ou l'adoption d'un ordre de priorité cas de réduction des crédits.

L'al. 2 précise les critères qui seront pris en considération pour arrêter le montant des contributions. Ces critères pourront varier en fonction des besoins fluctuants. Dans la mesure où, comme on l'envisage actuellement, toute la tâche sera confiée à un seul mandataire, la totalité du crédit ouvert chaque année au budget pour la promotion des exportations sera mise à sa disposition.

2.5 Devoirs du mandataire (art. 5)

L'al. 1 fait obligation au mandataire de prendre des mesures de promotion qui soient adéquates et avantageuses, et de limiter les dépenses administratives au strict minimum. Le mandataire sera libre de transférer des mandats à des sous-traitants et de choisir ceux-ci comme bon lui semblera. Par analogie avec l'art. 21 de la loi fédérale sur les marchés publics¹⁶, il devra donner la préférence, lors du choix des mesures de promotion, à l'offre la plus avantageuse. On n'entend par là pas seulement le prix, mais aussi l'adéquation avec les critères fixés par le mandant¹⁷.

L'al. 2 précise que l'octroi d'indemnités ou d'aides financières intervient en contrepartie d'engagements spécifiques fixés dans le contrat de prestations conclu avec le mandataire. Le seco indiquera à l'avance au mandataire les objectifs qu'il doit viser et il définira les prestations à fournir et les délais impartis. Le contrat de prestations fixera également les modalités de la comptabilité et du contrôle, sur la base d'indicateurs fixés au départ, parmi lesquels on peut citer le nombre de clients, leur degré de satisfaction, ou le nombre d'informations données ou de contacts noués.

¹⁶ RS 172.056.1

¹⁷ Cf. Message du 19. 9. 1994 relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) FF 1994 995 ss.

2.6

Voies de droit (art. 6)

Dans le domaine des subventions aussi, auxquelles on ne peut pourtant prétendre, il existe des possibilités de recours. Il est uniquement exclu, conformément aux dispositions générales sur l'organisation judiciaire fédérale, de pouvoir déposer un recours de droit administratif devant le tribunal fédéral contre le refus d'octroyer des subventions (art. 99, al. 1, let. h, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, OJ 18).

Pour résoudre les litiges pouvant découler de la présente loi, il semble plus judicieux de se tourner vers la commission de recours du DFE, instance indépendante de l'administration au sens de l'art. 71a de la loi sur la procédure administrative (PA)¹⁹, autrement dit une autorité judiciaire. Les décisions de l'office pourront faire l'objet d'un recours administratif au sens de l'art. 44 PA. Les litiges découlant de contrats de subvention de droit public devront quant à eux être soumis à la Commission de recours, qui statuera au titre de commission d'arbitrage (art. 71a, al.1, PA). Cela signifie que l'office devra aussi intenter une action et qu'il ne pourra rien décider quand il ne sera pas d'accord avec l'exécution du contrat par le bénéficiaire d'une subvention. Cette réglementation correspond à une protection juridique contractuelle, conforme à la loi sur les subventions (art. 34, al. 2).

La Commission de recours doit pouvoir décider de manière définitive. On évitera ainsi le renvoi au Tribunal fédéral de litiges résultant des subventions actuelles, lequel serait en principe autorisé. L'art. 99, al. 1, let h, OJ n'exclut le recours de droit administratif que s'il porte sur l'autorisation ou le refus de subsides, dont le versement ne constitue pas un droit aux termes du droit fédéral. Ce raccourci par rapport à la voie de droit normale se justifie en l'occurrence parce que la protection juridique en tant que telle n'est pas en cause et que, en vertu de la réglementation actuelle, qui remonte à des dizaines d'années, rares ont été les procédures. En toute bonne règle, on a pu arriver à un règlement lors de divergences d'opinion. Cette règle de compétence exige que le catalogue des exceptions de l'art. 100, OJ, soit complété.

2.7

Financement (art. 7)

Les moyens financiers destinés à la promotion des exportations doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale, tous les quatre ans, c'est-à-dire pour une législature, au moyen d'un arrêté simple, fixant un plafond de dépenses. Dans l'art. 1, al. 1, de l'arrêté fédéral ci-joint concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2001 à 2003, soit les trois années qui restent jusqu'à la fin de la législature en cours, nous sollicitons un plafond de dépenses de 40,8 millions de francs, qui sera utilisé par tranches annuelles de 13,6 millions à la promotion des exportations (cf. ch. 311).

L'effet à long terme de la promotion des exportations dépendra en bonne partie de la persévérance dans l'effort. En outre, le fait de conclure précisément un ou plusieurs contrats de prestations allant dans le sens de la gestion administrative moderne, présuppose que les contributions de la Confédération soient prévisibles pendant la législature.

¹⁸ RS 173.110

¹⁹ RS 172.021

2.8 Relation avec la loi sur les subventions (art. 8)

La procédure d'octroi d'une subvention découle de la loi sur les subventions (LSu)²⁰. Aux termes de l'art. 16, al. 2, LSu, les aides financières et les indemnités peuvent être octroyées par des contrats de droit public, ce que prévoient les art. 3 à 5 du projet de loi ci-annexé. Le montant de la contribution allouée au mandataire sera donc fixé par contrat, comme le veut la Nouvelle gestion publique. Mais l'art. 2, al. 4, let. b, LSu exclut du champ d'application les prestations fournies à des institutions ayant leur siège à l'étranger, ce qui revient à dire que la LSu ne s'appliquera pas à ces prestations. Il n'y a du reste pas de raison d'appliquer cette disposition aux prestations que le promoteur des exportations fournit aux chambres suisses de commerce à l'étranger, puisque ces bénéficiaires, de par leur lien avec notre pays, peuvent être soumises au droit suisse.

2.9 Aide financière unique (art. 9)

Dans l'intérêt même de la promotion des exportations et de sa nouvelle orientation que l'on souhaite durable, la Confédération devra pouvoir prendre en charge une partie du coût de ce changement de cap. Elle fera usage de cette possibilité: un crédit-cadre de 3,6 millions est prévu à cet effet pour les années 2001 à 2004. (cf. ch. 312).

2.10 Exécution (art. 10)

Le Conseil fédéral désignera le seco comme autorité d'exécution. Cette règle de compétence existe déjà et doit être maintenue. En cas de besoin, le Conseil fédéral sera autorisé à conclure de sa propre autorité, c'est-à-dire sans avoir à solliciter l'approbation du Parlement, des accords internationaux sur la question de la promotion des exportations.

2.11 Abrogation du droit en vigueur (art. 11)

La loi sur la promotion des exportations remplace la législation sur la promotion du commerce extérieur en vigueur jusqu'ici, soit la loi fédérale du 6 octobre 1989²¹ allouant une aide financière à l'office suisse d'expansion commerciale (OSEC) et l'arrêté fédéral du 31 mars 1927²² portant allocation d'une subvention à un office suisse d'expansion commerciale, lesquels seront tout deux abrogés.

A la différence des dispositions encore en vigueur, la nouvelle loi ne mentionne plus l'approbation obligatoire des statuts du promoteur, ce qui confirme au plan institutionnel l'autonomie et la responsabilité de ce dernier.

²⁰ RS 616.1

²¹ RO 1991 244

²² RO 43 309; RS 10 504

3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

3.1 Conséquences financières

3.1.1 Contributions périodiques

Pour la période de 2001 à 2003 (3 ans), le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 40,8 millions de francs, ce qui permettra:

- que, grâce au nouveau dispositif de promotion des exportations, on touche un nombre nettement plus élevé de PME;
- que la promotion des exportations ne soit plus dirigée selon le principe de la contribution à la couverture des coûts, mais qu'elle passe dorénavant par un contrat de prestations;
- que le promoteur des exportations abandonne, sauf en cas de nécessité, son rôle d'agent au profit de celui de coordonnateur et de promoteur;
- que l'efficacité augmente et que le potentiel d'économies soit dûment exploité.

Le promoteur des exportations recevra chaque année un montant global de 13,6 millions de francs, dont il disposera à sa guise pour remplir ses tâches et atteindre les objectifs fixés dans le contrat de prestations, étant entendu qu'il est responsable des résultats. Nous avons budgétisé ses dépenses à 15,6 millions de francs et admettons que lui-même générera des recettes de l'ordre de 2 millions de francs (émoluments, prestations individuelles, etc.).

Voici comment nous évaluons les dépenses du promoteur des exportations:

Les trois instruments que sont l'information, le conseil et le marketing à l'étranger nécessitent au minimum (sans les frais généraux) 11,6 millions de francs (3,7 pour l'information; 4,3 pour le conseil; et 3,6 pour le marketing à l'étranger). Par rapport au financement actuel que consent la Confédération, il y a un surplus de dépenses au profit de l'information (TED inclus) et du conseil. Dans ces deux domaines on ne peut rogner sur les frais fixes, qui resteront élevés, pour assurer les services indispensables. La plate-forme informatique, par exemple, et les applications en réseau qu'elle implique, coûteront au moins 2,7 millions de francs par an. L'acquisition et le traitement d'informations pourront, grâce à des partenariats, dégager des synergies, et c'est pourquoi nous avons inscrit modestement un million de francs par an à ce poste. Est également comprise dans cette rubrique la nécessaire diffusion d'informations par la presse. L'OSEC consacrait au conseil aux entreprises, aux termes de ses comptes annuels de 1998, 4,6 millions de francs prélevés sur les fonds que lui allouait la Confédération. Les mesures que nous avons prises devraient permettre de réaliser certaines économies à moyen terme. L'efficacité pourrait là encore augmenter grâce au développement de partenariats et à l'utilisation optimale des synergies dans le réseau intérieur. Ces économies pourraient alors permettre de financer les cours de formation et de perfectionnement que requièrent impérativement les nouvelles exigences de qualité. Il n'est pratiquement pas possible de réduire davantage les coûts parce que la structure en réseaux prévue, qui doit garantir la qualité et le savoir-faire, présuppose un volume minimal. Ces investissements sont, par rapport à aujourd'hui, la condition sine qua non qui permettra à un nombre très supérieur de PME capables d'exporter de bénéficier de la promotion des exportations financée par l'Etat.

Tableau: Ventilation des crédits consacrés à la promotion des exportations

Postes de dépenses	Affectation des fonds de la Confédération en millions de fr.	
	1998 ²³	Proposition
Groupe de produits Information	0,6 ²⁴	3,7
Groupe de produits Conseil	4,6	4,3
Groupe de produits marketing à l'étranger	5,2	3,6
– dont: participation à des foires/stands d'information	1,6	2,0
– promotion des exportations	2,3	1,0
– listes de fournisseurs, mandats confiés à des délégations économiques	1,3	0,6
– Subsidés à des tiers	2,8	—
– dont: marketing à l'étranger effectuées par des tiers	2,3 ²⁵	—
Subsidés versés au réseau extérieur	—	1,5
Frais généraux) ²⁶	0,5 ²⁷
Total	13,2	13,6

Le réseau extérieur est financé essentiellement par le DFAE, à l'exception d'une somme de 1,5 million de francs par an. Il s'agit de couvrir notamment des dépenses d'infrastructure au bénéfice des chambres de commerce sises dans les points d'appui à l'étranger, de financer des cours supplémentaires de formation et des tâches-charnières. Enfin, les frais généraux représentent environ 20 %. Cette part est calculée en fonction des normes internationales de la Banque mondiale (14 %) et d'un budget marketing de 6 %.

En ce qui concerne le marketing à l'étranger, nous vous proposons que nous continuions d'en faire, mais plus modestement. Le surcroît de dépenses au chapitre de l'information doit être en partie compensé par une diminution des dépenses de marketing à l'étranger: la «promotion des exportations de la Suisse à l'étranger» peut se contenter de 1 million de francs (l'OSEC y consacrait 2,3 millions) et la «présentation de la Suisse à l'étranger/participations à des foires et stands d'information» de 2 millions (elle était jusqu'ici de 3,1 millions). A quoi il faut ajouter de

²³ La répartition, en 1998, des subventions fédérales entre les différents instruments de l'OSEC et de tiers ne représente qu'une estimation grossière, en raison de méthodes de calcul différentes (contribution à la couverture des coûts/contrat de prestations). La contribution versée par la Confédération à l'OSEC en 1998 s'est montée à 10,4 millions francs, y compris la dissolution de provisions. Pour les tiers, les chambres de commerce à l'étranger et la réserve mise à la disposition du seco, 2,8 millions francs supplémentaires ont été alloués (subsidés à des tiers). La subvention fédérale à la promotion des exportations s'élevait donc à 13,2 millions francs en 1998.

²⁴ Dans les comptes de l'OSEC pour 1998, 0,9 million de francs représentent des coûts supplémentaires de l'informatique figurant dans les frais généraux.

²⁵ Environ 1,5 million de francs, prélevé sur les subsidés à des tiers, est de nouveau attribué à l'OSEC pour financer des mandats de participation à des foires.

²⁶ Il n'est pas possible de donner des chiffres sur la base du principe de la contribution à la couverture des coûts.

²⁷ Les recettes estimées à 2 millions francs ont été amputées des frais généraux (14% pour l'administration, 6% pour le marketing).

petits postes comme le répertoire des fournisseurs ou les mandats confiés à des délégations économiques.

3.1.2 Contribution unique

Le réaménagement de la promotion des exportations implique au départ des coûts supplémentaires. Nous partons de l'hypothèse que l'OSEC adhérera à notre nouvelle conception et s'y adaptera. Si l'on attribue le mandat à un tiers, il faudra s'attendre à des coûts encore plus élevés parce qu'alors les ressources et le savoir-faire de l'OSEC ne seront que peu utilisés. Les coûts initiaux résulteront de la mise en place de la nouvelle plate-forme informatique (1,1 million) et de l'extension du réseau intérieur (1 million). Les coûts de réorientation de l'OSEC sont estimés à 3 millions de francs, et ils seront assumés pour moitié par lui-même. La Confédération participera aux frais de restructuration à concurrence de 3,6 millions de francs, versés sous la forme d'un montant unique.

3.2 Répercussions sur l'effectif du personnel

Il n'est pas prévu de modifier les effectifs de la Confédération.

4 Programme de la législature

Le projet de nouvelle loi sur la promotion des exportations figure au point 7 du rapport du 1^{er} mars 2000 sur le Programme de la législature 1999–2003²⁸.

5 Relation avec le droit européen

Dans l'UE, la politique économique est du ressort de chacun des Etats membres (art. 99 CE en relation avec l'art. 4 CE). Ceux-ci doivent toutefois suivre les grandes orientations de la politique économique décidée par le Conseil. En considérant le financement du concept suisse de promotion des exportations, il faut distinguer les mesures générales de politique économique d'un Etat membre, d'une part des aides étatiques relevant du droit de la concurrence (art. 87 CE) et, d'autre part, de la politique commerciale commune (harmonisation des aides aux exportations vers les Etats tiers, art. 132 CE).

L'art. 87 al. 1, CE interdit les aides de l'Etat qui favorisent certaines entreprises ou productions dans la mesure où elles faussent (ou menacent de fausser) la concurrence et affectent les échanges entre les Etats membres. Ne sont pas considérées comme des aides de l'Etat les mesures étatiques générales de promotion qui favorisent l'ensemble de l'économie nationale.

Les indemnités et les aides financières par lesquelles la Confédération soutiendra la promotion des exportations (art. 1, 4 et 7 de la loi) constitueront des mesures générales de promotion qui ne favoriseront pas directement des entreprises ni des bran-

²⁸ FF 2000 ...

ches de la production suisse. Les campagnes de publicité financées par la Confédération ne favoriseront pas non plus certains secteurs de la production. Les crédits seront alloués à des organisations de promotion des exportations (ch. 31) qui, pour leur part, ne pourront pas octroyer de crédits aux entreprises suisses ni de garanties à l'exportation. Ces organisations de promotion des exportations sont également des entreprises liées par des contrats de prestations, et ceux-ci sont une «justification compensatoire» des crédits alloués.

Selon le droit communautaire (art. 132 CE), les régimes d'aides accordées par les Etats membres aux exportations vers les Etats tiers seront progressivement harmonisées dans la perspective d'une politique commerciale commune pour autant que cela soit nécessaire pour éviter une distorsion de la concurrence entre les entreprises de la Communauté. La promotion générale du commerce extérieur («trade promotion») par exemple par des analyses de marchés, par l'information, par l'envoi d'experts, par l'organisation de foires, par l'activité des chambres de commerce ne sont pas des aides à l'exportation.

Les mesures prévues par le présent projet sont donc eurocompatibles.

6 Constitutionnalité

Le projet de loi se fonde sur l'art. 101, al. 1, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999²⁹, qui énonce que la Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger, ce qui implique que l'on prenne des mesures en sa faveur (message du 20. 11. 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale³⁰). Les mesures de promotion au bénéfice des petites et des moyennes entreprises en font notamment partie.

²⁹ RO 1999 2556

³⁰ FF 1997 I 1; les considérations sur la politique économique extérieure figurent à la p. 314.