

Message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015

du 23 février 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'arrêtés fédéraux suivants en vous proposant de les adopter:

- A. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015
- B. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015
- C. Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015
- D. Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015
- E. Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015
- F. Modification de l'arrêté fédéral du 26 septembre 2007 concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional¹.

En outre, nous soumettons à votre approbation le projet de loi fédérale suivant:

- G. Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme.

Enfin, nous vous proposons d'adopter les modifications des lois suivantes, également jointes au présent message:

- H. Loi fédérale du 20 mars 2009 sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation²
- I. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises³.

¹ FF 2007 7073

² RS 946.11

³ RS 951.25

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

23 février 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Les instruments dont dispose la Confédération pour assurer la promotion économique de la Suisse doivent être reconduits et développés pendant la période 2012 à 2015. A cette fin, le Conseil fédéral vous soumet avec le présent message cinq projets d'arrêtés financiers, l'adaptation d'un arrêté financier, un projet de loi fédérale et la modification de deux lois fédérales.

Contexte

Le cadre de la promotion économique pour les années 2012 à 2015 est formé par la politique économique de la Confédération, qui vise à préserver la compétitivité internationale à long terme de la place économique suisse. La compétitivité d'une économie se traduit par la capacité de celle-ci d'attirer et de retenir les investissements directs, le capital humain et les détenteurs du savoir, afin de pouvoir assurer la réussite de ses entreprises et améliorer le bien-être de ses habitants.

Par «promotion économique», on entend couramment les mesures que les collectivités territoriales appliquent, en complément d'une bonne politique économique et financière, pour renforcer et faire connaître leur territoire en tant qu'espace de vie et espace économique. La promotion économique a pour objectif de développer la place économique («développement de la place économique»), de préserver l'entrepreneuriat existant et d'encourager l'exploitation des débouchés commerciaux («promotion des utilisateurs de la place économique») et de renforcer l'attrait de la place économique («promotion de l'image de la place économique»).

Contenu du projet

La promotion économique de la Confédération englobe les instruments de la promotion des exportations, de la promotion de la place économique suisse à l'étranger, de la politique du tourisme, de la politique en faveur des PME et de la politique régionale. Le financement de plusieurs de ces instruments arrivera à échéance à la fin de 2011. Les domaines concernés sont la promotion des exportations, la promotion de la place économique à l'étranger, la promotion de la place touristique suisse (Suisse Tourisme) et la cyberadministration. Le présent message propose en outre une nouvelle base légale et un arrêté financier concernant l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour). Enfin, il y a lieu d'adapter la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)⁴, la loi fédérale régissant le cautionnement des arts et métiers⁵ et l'arrêté financier qui concerne la nouvelle politique régionale (NPR)⁶.

Il n'est possible de surmonter avec succès les défis de la concurrence mondiale qu'à la condition d'améliorer le fonctionnement des sous-systèmes de la promotion économique et leurs interactions. Le présent message englobe dès lors, pour la

⁴ RS 946.11

⁵ RS 951.25

⁶ FF 2007 7073

première fois, une vue d'ensemble des instruments de la promotion économique de la Confédération et un plan de financement coordonné dans le temps des mesures relevant de ce domaine. Les modalités de financement proposées dans le présent message pour la promotion économique et les projets de lois soumis en annexe permettront à la Confédération de poursuivre la promotion des activités économiques extérieures selon une formule éprouvée, de réorienter la stratégie touristique et de développer de façon modérée les projets aboutis dans le domaine de la cyber-administration.

A la fin de 2010, la place économique suisse était sous l'effet de l'évolution du franc suisse sur le marché des changes. Le franc suisse avait connu une forte appréciation au cours des douze mois précédents. La Confédération peut soutenir les branches exportatrices par le biais de la promotion des activités économiques extérieures ou de la promotion de la place touristique suisse, si les entreprises suisses souhaitent, par exemple, orienter la prospection des marchés davantage sur des espaces économiques qui ne sont pas (ou pas seulement) tributaires de l'évolution du taux de change de l'euro ou du dollar américain.

Même s'il est possible que le franc suisse subisse une certaine pression à la hausse à moyen terme, le Conseil fédéral n'entend pas augmenter «à titre de provision» les moyens financiers de la promotion des exportations et de la promotion de la place touristique suisse dans le cadre du présent message. Si l'évolution de la situation devait exiger une intervention de l'Etat cette année ou l'année prochaine, le Conseil fédéral et le Parlement pourront accroître de façon flexible et ciblée les ressources allouées à la promotion des exportations et à la promotion touristique suisse en accordant des crédits supplémentaires.

Les branches qui dépendent du tourisme sont pénalisées plus que d'autres par la force du franc. En raison du décalage entre l'évolution des taux de change et celle de la demande touristique, il y a lieu de supposer que le recul de la demande dû à la vigueur du franc sera important non seulement cette année, mais aussi en 2012. Le Conseil fédéral a donc décidé de demander, pour 2011 et 2012, des moyens supplémentaires de 12 millions de francs par an en faveur de la promotion de la place touristique suisse. Ces fonds doivent permettre d'atténuer efficacement les pertes qui pourraient être lourdes pour la destination touristique suisse.

Projets d'arrêtés financiers

Par le présent message, le Conseil fédéral propose pour les années 2012 à 2015 un plafond de dépenses de 315,8 millions de francs au total, réparti entre les instruments suivants de la promotion économique de la Confédération:

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015 (75 millions de francs)

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015 (20,4 millions de francs)

Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 (187,3 millions de francs)

Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015 (20 millions de francs)

Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015 (13,1 millions de francs)

Modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (aucun moyen financier supplémentaire).

Projets de lois

Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme

Modification de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

Modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises.

Table des matières

Condensé	2177
Liste des abréviations	2183
1 Introduction	2184
1.1 Contexte	2184
1.2 Facteurs favorisant le développement de la place économique	2185
1.3 Objectifs de la promotion économique	2185
1.4 Instruments de la promotion économique	2186
1.4.1 Promotion du développement de la place économique	2187
1.4.2 Promotion des utilisateurs de la place économique	2188
1.4.3 Promotion de l'image de la place économique	2188
2 Promotion des activités économiques extérieures	2189
2.1 Bases stratégiques	2189
2.2 Promotion des exportations: arrêté financier	2189
2.2.1 Objectifs et tâches de la promotion des exportations	2189
2.2.2 Efficacité de la promotion des exportations	2191
2.2.3 Comparaison internationale	2192
2.2.4 Priorités pour les années 2012 à 2015	2193
2.2.5 Maison de la promotion économique extérieure	2194
2.2.6 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015	2194
2.3 Promotion de la place économique: arrêté financier	2197
2.3.1 Objectifs et tâches de la promotion de la place économique	2197
2.3.2 Efficacité de la promotion de la place économique suisse à l'étranger	2199
2.3.3 Comparaison internationale	2199
2.3.4 Priorités pour les années 2012 à 2015	2200
2.3.5 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015	2201
2.4 Assurance contre les risques à l'exportation: modification de la loi fédérale	2202
2.4.1 Etat des lieux	2202
2.4.2 Modification de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation	2204
3 Politique du tourisme	2205
3.1 Bases stratégiques	2205
3.1.1 Nouvelle conception de la politique de tourisme à partir de 2012	2205
3.1.2 Mesures législatives	2208
3.1.3 Enveloppe financière globale de la politique du tourisme	2208
3.2 Innotour: révision totale	2209
3.2.1 Grandes lignes du projet	2209
3.2.1.1 Contexte	2209

3.2.1.2	Efficacité d'Innotour	2209
3.2.1.3	Les changements proposés	2210
3.2.1.4	Nouveau modèle d'encouragement Innotour	2211
3.2.1.5	Autres nouveautés	2213
3.2.1.6	Résultats de la procédure de consultation	2215
3.2.2	Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015	2216
3.2.3	Commentaire article par article	2217
3.2.4	Conséquences de la révision totale d'Innotour	2221
3.2.4.1	Conséquences pour la Confédération	2221
3.2.4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	2221
3.2.4.3	Conséquences économiques	2222
3.2.5	Lien avec le programme de la législature	2222
3.2.6	Aspects juridiques	2222
3.2.6.1	Constitutionnalité	2222
3.2.6.2	Frein aux dépenses	2223
3.2.6.3	Conformité à la loi sur les subventions	2223
3.3	Promotion de la place touristique suisse: arrêté financier	2224
3.3.1	Objectifs et tâches de la promotion de la place touristique suisse	2224
3.3.2	Efficacité de la promotion de la place touristique suisse	2225
3.3.3	Comparaison internationale	2226
3.3.4	Priorités pour les années 2012 à 2015	2226
3.3.5	Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015	2227
3.4	Encouragement du secteur de l'hébergement: état des lieux	2230
4	Politique PME	2231
4.1	Bases stratégiques	2231
4.2	Cautionnement des arts et métiers: modification de la loi fédérale	2231
4.2.1	Objectifs et tâches du cautionnement des arts et métiers	2231
4.2.2	Efficacité du système de cautionnement des arts et métiers	2233
4.2.3	Comparaison internationale	2234
4.2.4	Priorités pour les années 2012 à 2015	2235
4.2.5	Modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises	2236
4.3	Cyberadministration pour les PME: arrêté financier	2236
4.3.1	Objectifs et tâches de la cyberadministration	2236
4.3.2	Efficacité de la cyberadministration	2238
4.3.3	Comparaison internationale	2239
4.3.4	Priorités pour les années 2012 à 2015	2240
4.3.5	Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015	2241
5	Politique régionale	2243
5.1	Bases stratégiques	2243

5.2	Modification de l'arrêté financier	2243
5.2.1	Etat des lieux	2243
5.2.2	Modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional	2244
6	Conséquences du message	2245
6.1	Conséquences pour la Confédération	2246
6.1.1	Conséquences financières	2246
6.1.2	Conséquences sur le personnel	2246
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes	2247
6.3	Collaboration entre la Confédération et les cantons	2247
6.4	Conséquences économiques	2248
7	Liens avec le programme de la législature et le plan financier	2250
8	Aspects juridiques	2250
8.1	Bases juridiques	2250
8.2	Frein aux dépenses	2250
8.3	Conformité à la loi sur les subventions	2250
8.4	Délégation de compétences législatives	2251
A	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015 (<i>Projet</i>)	2253
B	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015 (<i>Projet</i>)	2255
C	Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 (<i>Projet</i>)	2257
D	Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015 (<i>Projet</i>)	2259
E	Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015 (<i>Projet</i>)	2261
F	Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (<i>Projet</i>)	2263
G	Loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme (<i>Projet</i>)	2265
H	Loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (<i>Projet</i>)	2269
I	Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (<i>Projet</i>)	2271

Liste des abréviations

ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
ATE	Association transports et environnement
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
NPR	Nouvelle politique régionale
OBTG	Coopérative de cautionnement de Suisse orientale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Osec	Osec Business Network Switzerland
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TIC	Technologies de l'information et de la communication
USS	Union syndicale suisse

Message

1 Introduction

1.1 Contexte

La place économique suisse reste en très bonne position après la crise économique et financière de 2008 à 2009. Selon le Global Competitiveness Index établi par le Forum économique mondial (WEF), la Suisse est l'économie la plus compétitive du monde en 2010, et ce, pour la deuxième année consécutive. Ce résultat remarquable tient, d'une part, à la solidité exceptionnelle des branches maîtresses de l'économie suisse: l'industrie pharmaceutique, la construction de machines, la mécanique de précision, l'électrotechnique et le secteur financier forment une assise solide, sur laquelle l'économie suisse pourra continuer de s'appuyer à l'avenir. D'autre part, la place économique suisse possède d'excellentes conditions-cadre: une main-d'œuvre qualifiée, l'excellence de la recherche et du développement, un marché du travail flexible, une fiscalité attrayante et la qualité des infrastructures sont quelques-uns de ses nombreux atouts.

La mutation structurelle permanente de l'économie va continuer d'influer sur la place économique suisse. La mondialisation des mouvements de capitaux, de biens, de services et de personnes et les exigences de l'économie du savoir posent des défis aux entreprises et aux travailleurs et exposent durablement les places économiques à la pression de la concurrence internationale.

A la fin de 2010, la place économique suisse était sous l'effet de l'évolution du franc suisse sur le marché des changes. Le franc suisse avait connu une forte appréciation au cours des douze mois précédents. Compte tenu de la bonne situation macroéconomique de la Suisse, une certaine tendance à l'appréciation n'a rien d'exceptionnel. Les expériences passées laissent toutefois prévoir que la force du franc est telle qu'elle devrait mettre un sérieux coup de frein à la croissance des exportations de l'économie suisse dans le courant de 2011.

Il n'est pas possible de stimuler directement la demande étrangère de produits suisses. L'essor de l'économie suisse d'exportation dépend dans une mesure nettement plus prononcée de la politique monétaire menée par la Banque nationale suisse. La politique monétaire permet en effet d'influer sur le taux de change, qui compte parmi les principaux facteurs déterminant la compétitivité-prix des entreprises suisses sur les marchés internationaux. Or la politique monétaire visant à stabiliser le marché intérieur et le cours du change étant aussi déterminé par ce qui se passe à l'étranger, l'influence de la Suisse sur celui-ci ne peut être que modérée.

La Confédération peut soutenir les branches exportatrices par le biais de la promotion des exportations (ch. 2.2) ou de la promotion de la place touristique suisse (ch. 3.3), si les entreprises suisses souhaitent orienter la prospection des marchés davantage sur des espaces économiques qui ne sont pas (ou sont moins) tributaires de l'évolution du taux de change de l'euro ou du dollar américain.

1.2

Facteurs favorisant le développement de la place économique

Selon la conception usuelle de l'économie spatiale, les places économiques et les régions sont en concurrence sous trois aspects: (1) une région peut être attrayante sous l'angle des investissements et susciter l'intérêt des investisseurs publics ou privés situés dans le pays ou à l'étranger; (2) une région peut être attrayante sous l'angle des emplois et renforcer son capital humain en recrutant de la main-d'œuvre hautement qualifiée ou des travailleurs créatifs; (3) une région peut être attrayante sous l'angle de l'innovation et améliorer sa base technologique en attirant des connaissances et des activités novatrices.

Même le processus d'innovation au sein des entreprises – c'est-à-dire la création de nouveaux produits, l'instauration de nouvelles procédures ou l'adoption de nouvelles formes d'organisation – comporte une composante géographique. Il existe en effet des régions ou des pôles qui assument des fonctions spécifiques liées à leurs qualités particulières. Les aires métropolitaines les mieux positionnées dans la concurrence internationale, comme la Suisse du Nord-Ouest, la région urbaine de Zurich ou l'Arc lémanique, jouent un rôle clé, tenant lieu de véritables moteurs de l'économie suisse. Certaines zones semi-urbaines ou rurales occupent néanmoins une position importante au niveau macroéconomique: on peut citer l'Arc jurassien et son tissu industriel dense ou les régions alpines et leurs destinations touristiques de premier plan.

Les places économiques dynamiques sont composées de réseaux économiques complexes et invisibles au sein desquels s'échangent des prestations (de services) de première qualité entre les entreprises, les acteurs du marché du travail, les fournisseurs, ainsi que les établissements de formation et les instituts de recherche. De fait, les entreprises s'associent toujours, en fonction de leur spécialisation, à ces réseaux à ancrage géographique pour organiser et développer leurs sites d'implantation.

Il existe des différences fondamentales entre la concurrence territoriale et la concurrence interentreprises. Si la concurrence à laquelle se livrent les entreprises porte sur des produits et des services, la concurrence territoriale porte au contraire sur des biens publics qui relèvent de la responsabilité de l'Etat, comme les infrastructures, l'ordre juridique, la sécurité ou le régime fiscal.

Les entreprises doivent veiller à l'efficacité de leurs processus internes. Les autorités sont, quant à elles, responsables de l'attrait de la place économique. D'un point de vue économique, l'attrait d'une place économique se caractérise par une politique macroéconomique solide associée à une grande stabilité monétaire et à des finances publiques saines, et par une politique réglementaire et une politique d'infrastructures menées selon une approche microéconomique, qui régissent l'environnement des entreprises. Ces politiques englobent la réglementation des défaillances du marché, les prestations publiques préalables, l'instauration de bonnes conditions pour les facteurs de production et le libre accès aux systèmes de connaissances.

1.3

Objectifs de la promotion économique

La promotion économique vise à renforcer les externalités de la place économique de manière à accroître son attrait et augmenter la compétitivité de notre économie, qui est constituée principalement de PME. Agissant au niveau interentreprises, elle

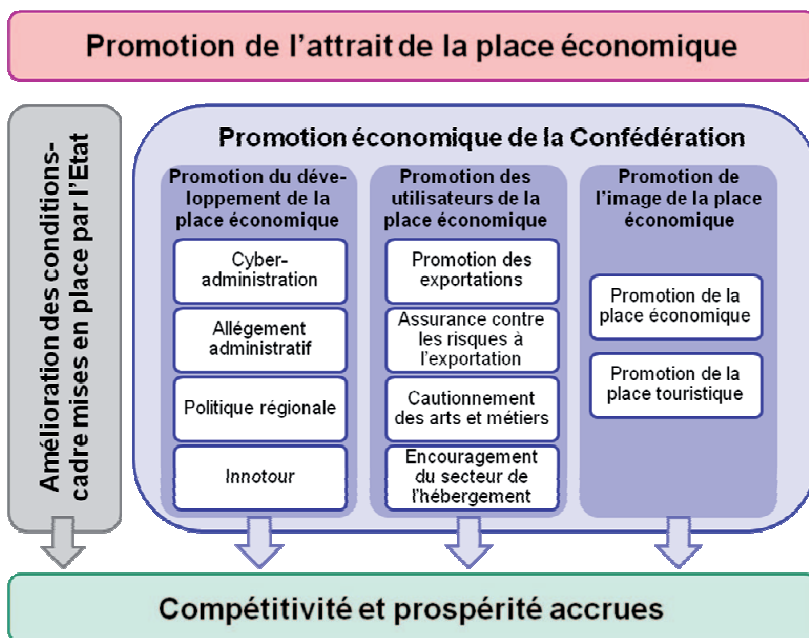
soutient la coopération et la coordination entre les acteurs de la place économique, à l'instar de la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération ou de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour). Les instruments à l'usage des entreprises sont généralement à la disposition de toutes les entreprises, sans distinction, de façon à éviter les distorsions de la concurrence entre les bénéficiaires de la promotion économique.

De nombreuses études ont montré qu'une partie des causes de la compétitivité des entreprises est à rechercher hors des limites des entreprises, c'est-à-dire dans les interdépendances existant au sein des places économiques. Ces externalités positives favorisent la concentration des activités économiques dans des sites donnés. Les effets externes positifs résultent par exemple de la qualité supérieure du marché du travail et des débouchés, de la forte densité des fournisseurs potentiels ou des services aux producteurs, de la proximité et du nombre des clients et de l'excellence des connaissances et du savoir-faire. Ces facteurs d'implantation sont également appelés «externalités spatiales positives» ou «économies d'agglomération». Il y a externalité positive lorsque les activités réalisées par des entreprises ou les pouvoirs publics procurent des avantages à des tiers. Ces économies d'agglomération se situent certes en dehors des entreprises, mais elles entraînent des gains d'efficacité et d'utilité au sein même des entreprises.

1.4 Instruments de la promotion économique

La promotion économique de la Confédération complète la politique économique, la politique financière et la politique monétaire, lesquelles visent à optimiser les conditions-cadre étatiques. Les mesures relevant de la promotion économique se subdivisent en trois catégories: la promotion du développement de la place économique, la promotion des utilisateurs de la place économique et la promotion de l'image de la place économique (cf. figure 1).

Domaines de la promotion économique



1.4.1 Promotion du développement de la place économique

Sous l'angle géographique, les places économiques ont d'abord besoin d'une stratégie interentreprises et intersectorielle qui vise, dans le respect du développement durable, à assurer les conditions-cadre économiques les plus favorables possible, tout en prenant en compte la population et les institutions à but non lucratif.

Les facteurs clés du développement d'une place économique sont avant tout l'entrepreneuriat et l'innovation. Les entreprises novatrices développent de nouveaux produits ou services ou mettent au point de nouveaux modes de production. Ces entreprises se caractérisent par leur capacité à tirer parti des conditions économiques et à trouver des créneaux porteurs. Il s'ensuit que les places économiques ont besoin d'une culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

Dans le cadre de la promotion économique, la Confédération favorise le développement de la place économique au moyen de l'allègement administratif et de la cyber-administration (cf. ch. 4.3), de la politique régionale (cf. ch. 5) et d'Innoutour (cf. ch. 3.2).

1.4.2 Promotion des utilisateurs de la place économique

La promotion économique inclut par ailleurs la promotion des «utilisateurs» de la place économique, qui consiste à offrir aux entreprises et prestataires de la place économique des prestations publiques (préalables) ciblées qui stimulent leur compétitivité et participent à la création et au maintien des emplois. Cette tâche relève principalement de la politique PME dans son ensemble (cf. ch. 4). Toujours dans le cadre de la promotion économique, la Confédération soutient les utilisateurs de la place économique par le biais de la promotion des exportations (cf. ch. 2.2), de l'assurance contre les risques à l'exportation (cf. ch. 2.4) et de l'encouragement du secteur de l'hébergement (cf. ch. 3.4).

1.4.3 Promotion de l'image de la place économique

Le troisième volet de la promotion économique vise à promouvoir l'image de la place économique. Pour pouvoir rivaliser avec la concurrence du monde entier, la Suisse doit se positionner comme une place économique et touristique à forte valeur ajoutée et à fort coefficient de savoir. Ce travail de communication est assuré par la promotion du site d'implantation et de la destination touristique suisses, autrement dit par des campagnes d'information actives sur les atouts de la place économique et l'attrait des régions et destinations touristiques de la Suisse.

En définitive, la promotion de l'image de la place économique part de l'idée que de bonnes conditions-cadre économiques sont certes nécessaires, mais insuffisantes pour instaurer et maintenir une place économique et touristique concurrentielle. Il est tout aussi important d'informer les investisseurs potentiels, les détenteurs du savoir-faire, les touristes, etc., des atouts de la place économique.

Tout comme la promotion du développement de la place économique et celle des utilisateurs de la place économique, la promotion de l'image de la place économique est une tâche commune à la Confédération et aux cantons. Le rôle de la Confédération dans la promotion de l'image de la place économique s'appuie sur les constats suivants:

- la Confédération est le meilleur ambassadeur de la marque «Suisse» à l'étranger, tant sur le plan de l'efficacité que de la crédibilité;
- la Confédération a les moyens pour accroître durablement les retombées de la promotion nationale de l'image de la place économique en l'intégrant dans sa politique économique extérieure. Par le recours au réseau de représentations suisses à l'étranger, elle est à même de garantir une utilisation efficiente des fonds disponibles.

En visant une perspective nationale supérieure, la promotion de l'image de la place économique assurée par la Confédération assume une tâche de coordination importante par rapport aux activités des cantons, qui sont marquées par une concurrence à l'échelle régionale. La Confédération promeut l'image de la place économique notamment au moyen de la promotion de la place économique suisse à l'étranger (cf. ch. 2.3) et de la promotion de la place touristique suisse (cf. ch. 3.3).

2 Promotion des activités économiques extérieures

2.1 Bases stratégiques

La promotion des activités économiques extérieures, qui fait l'objet du présent chapitre, recouvre la promotion des exportations, la promotion de la place économique et l'assurance contre les risques à l'exportation. Elle vise à faciliter l'activité économique des entreprises suisses à l'étranger et à créer les conditions nécessaires à une implantation fructueuse d'investisseurs étrangers en Suisse. Son objectif est de renforcer la compétitivité des utilisateurs de la place économique (cf. ch. 1.4.2) et leur intégration dans les chaînes de valeur ajoutée internationales importantes et de mettre les connaissances globales à la disposition de l'économie suisse. Il en résulte non seulement de nouvelles opportunités d'affaires pour les entreprises suisses et des recettes fiscales additionnelles, mais encore une stimulation importante de l'innovation. Du point de vue conceptuel, ce domaine est étroitement lié aux stratégies du Conseil fédéral en matière de croissance et d'affaires économiques extérieures.

Si l'initiative, la capacité d'innovation et la performance de l'entreprise sont les éléments de base permettant le succès d'une opération d'exportation ou d'un investissement direct durable en Suisse, les facteurs d'implantation jouent, eux aussi, un rôle central. Or ces derniers sont fortement tributaires du contexte économique et des prestations publiques préalables. Selon les ouvrages spécialisés en la matière, la promotion publique des activités économiques extérieures se justifie par le fait que les entreprises locales sont confrontées à des entraves à l'exportation liées notamment à un manque d'informations et de sécurité juridique, ainsi qu'à des risques de non-paiement, auxquels le marché n'est pas en mesure de remédier⁷. Augmenter les exportations et attirer les investissements étrangers directs présentent par ailleurs un intérêt national pour la plupart des Etats; c'est la raison pour laquelle, à l'étranger aussi, un instrumentaire correspondant fait partie intégrante de la politique économique.

2.2 Promotion des exportations: arrêté financier

2.2.1 Objectifs et tâches de la promotion des exportations

Pour les entreprises désireuses d'exporter, l'une des principales difficultés consiste à se faire une idée du potentiel des marchés étrangers et à obtenir des informations sur leurs spécificités régionales et locales. La connaissance des besoins des clients, du contexte politique et des impératifs réglementaires prévalent sur les marchés de destination (questions douanières, fiscales et financières, p. ex.) est en outre tout aussi importante. Les entreprises suisses ont besoin, par ailleurs, de contacts et de partenaires sur place. Or les PME, notamment, n'ont souvent pas les ressources financières, les effectifs, les connaissances linguistiques ou les réseaux nécessaires pour mettre au point ou développer des solutions d'exportation viables. Les dépenses induites par l'internationalisation, la prospection des marchés et le marketing de leurs produits sont souvent trop lourdes à assumer.

⁷ Cf. Wolfgang Ramsteck, «Strukturwandel der deutschen und britischen Aussenwirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung», in: *Aussenwirtschaft*, 64. Jahrgang (2009), Heft III, Zurich, Rüegger, pp. 223–251.

Sur le plan opérationnel, les tâches relevant de la promotion des exportations sont assurées depuis 1927 par l'association de droit privé Osec. Conformément à la loi du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations⁸ et à une convention de prestations conclue avec le SECO, l'Osec se concentre sur la fourniture, aux PME suisses, d'informations de base relatives aux marchés étrangers et de conseils de base en matière d'exportation; il organise également des stands suisses communs lors de foires internationales. Il fournit par ailleurs des prestations commerciales en étroite collaboration avec des spécialistes et des conseillers privés. Le nombre de ses membres est en constante augmentation. Fin 2010, il comptait environ 1 800 entreprises membres. Au total, l'Osec employait en 2010 111 personnes sur ses sites de Zurich, Lausanne et Lugano, soit environ 100 postes à plein temps⁹.

En Suisse, comme dans la plupart des pays comparables, la promotion des exportations est considérée comme une tâche étatique qui vient compléter l'initiative des acteurs privés. Ainsi, ces dernières années, l'Osec s'est principalement transformé en coordinateur de réseau et prestataire de services performant, certains de ces services étant du reste fournis par des tiers privés. Grâce à cette stratégie de plateforme, qui consiste à faire appel à des chambres de commerce ainsi qu'à des consultants et experts privés, l'Osec a pu rapidement développer son offre et l'adapter à l'évolution des besoins des PME. Les mandats confiés aux chambres de commerce, aux experts privés et aux entreprises n'ont cessé d'augmenter. En 2009, l'Osec a versé au total 1,1 million de francs aux chambres du commerce et de l'industrie pour des mandats et des projets communs. La Confédération estime donc qu'avec cette stratégie de plateforme, l'Osec respecte le principe de subsidiarité. Ce point de vue a été confirmé par une évaluation externe réalisée en 2010¹⁰.

S'agissant des activités internationales, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est le principal partenaire de l'Osec, qui fait notamment appel à un réseau de 18 *business hubs*. Les charges de personnel de ces *business hubs* qui, à deux exceptions près, sont rattachés au réseau de représentations du DFAE¹¹, sont assumées par le DFAE et s'élèvent à 4,7 millions de francs par an. Le réseau mondial des représentations du DFAE (offre limitée d'informations, de conseils et de marketing) et les activités de ce département en matière de promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (entre autres par la remise de matériel informatif sur le pays ou l'invitation de leaders et décideurs étrangers), qui servent à la mise en valeur globale de la Suisse à l'étranger, préparent le terrain aux activités sectorielles, notamment dans le domaine de la promotion de la place économique et de la promotion touristique.

⁸ RS 946.14

⁹ Y c. collaborateurs chargés des mandats de la coopération économique au développement et postes temporaires dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle de la Confédération.

¹⁰ Evaluation des mandats de prestations concernant «la promotion des exportations» et «la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse» 2008 à 2010, rapport final du 22.10.2010 (en allemand uniquement), cf. www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion de la place économique > Promotion des exportations.

¹¹ Les *hubs* de Milan et de Vienne sont rattachés aux chambres de commerce bilatérales.

«Swiss Pavilion»: l'enseigne commune des PME, cofinancée par l'Osec, qui facilite la participation aux foires

Pour les entreprises de taille modeste, aux effectifs et ressources logistiques limités, la participation à des foires étrangères est certes importante, mais elle n'est souvent pas possible pour celles qui sont livrées à leurs propres moyens. La Commission de foires et projets, commission indépendante financée par l'Osec, soutient des stands communs, nommés Swiss Pavilions, organisés par des initiatives privées ou l'Osec lors de grandes foires internationales.

L'exemple d'une PME du domaine de la surveillance des systèmes en ligne à la CeBit, à Hanovre (env. 4 500 exposants; la plus grande foire du monde pour la présentation de solutions numériques issues des technologies de l'information et de la communication) est typique: en tant que petite entreprise employant cinq collaborateurs, elle n'aurait eu ni les effectifs ni les capacités logistiques nécessaires, et aurait dû se contenter d'une place excentrée dans les allées secondaires. Grâce au Swiss Pavilion, cette entreprise a disposé d'une infrastructure centrale aux côtés d'autres PME suisses, du soutien des collaborateurs de l'Osec sur place, d'une meilleure visibilité ainsi que d'un meilleur accès aux décideurs.

2.2.2 Efficacité de la promotion des exportations

Dans de nombreux domaines, les entreprises suisses se sont hissées aux positions de tête sur les marchés étrangers. Les produits «made in Switzerland» et les services fournis par des prestataires suisses sont reconnus et demandés à l'étranger. Le secteur suisse des exportations joue donc un rôle important dans la croissance économique.

Depuis 2005, le nombre de services fournis par l'Osec augmente d'année en année. En 2009, l'Osec a réalisé plus de 2000 entretiens de conseil avec des PME suisses et a exécuté 814 mandats au total. Pour l'exécution de ces mandats, il fait appel à des spécialistes externes. La part de ces externes a pu être constamment accrue ces dernières années, si bien qu'en 2010, la majorité des mandats leur a été confiée. La Commission de foires et projets, financée par l'Osec, a apporté son soutien dans le cadre de 39 participations à des foires en 2009 (stands communs), permettant ainsi à 400 exposants suisses de présenter leurs produits à un vaste public spécialisé sous la bannière du Swiss Pavilion. L'Osec a organisé 20 de ces participations à des foires pour les PME suisses.

Une étude de la Banque mondiale réalisée à partir des données de 104 pays arrive à la conclusion que les agences de promotion des exportations ont une grande influence sur le volume et les statistiques des exportations. Elle estime que chaque dollar dépensé pour la promotion des exportations entraîne en moyenne une augmentation des exportations de 40 dollars¹². S'agissant de son agence de promotion des exportations, le gouvernement britannique juge que le rapport est de 1 à 19¹³. D'autres études internationales confirment l'effet positif et soulignent, dans la gran-

¹² Daniel Ledermann *et al.*, «Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't», document de politique générale de la Banque mondiale 4044, Washington, mars 2007.

¹³ UKTI Resource Accounts 2009 à 2010.

de majorité des cas, l'importance d'une source d'information centralisée sur les marchés étrangers et de la participation coordonnée à des foires pour les entreprises d'un pays donné. Mais globalement, elles ont du mal à démontrer de manière empirique l'effet positif de la promotion publique des exportations. Ceci tient au fait que la conclusion proprement dite d'une affaire par une entreprise d'exportation ne relève généralement pas des services de la promotion publique des exportations et que les détails de la conclusion des contrats ne sont souvent pas communiqués par les entreprises participantes, pour des raisons de concurrence. Ces deux éléments compliquent fortement la collecte de données empiriques pour une analyse d'impact.

Vu les difficultés conceptuelles, l'évaluation externe de l'Osec en 2010 n'a intégré ni la réalisation ni le calcul d'un modèle d'efficacité de la promotion suisse des exportations. L'Osec recense toutefois à intervalles réguliers les opinions des entreprises ayant fait appel à ses services. Il publie une sélection de ces avis sur l'internet¹⁴. Il en ressort que bon nombre de PME de tous horizons et des quatre coins de la Suisse ont réussi à s'imposer sur des marchés de destination grâce à l'aide de l'Osec. Ces informations sont complétées par des enquêtes régulières et indépendantes auprès des clients. Ces enquêtes et l'évaluation externe réalisée en 2010 attestent que l'Osec offre des prestations répondant aux besoins et fait un usage efficient des moyens à sa disposition. Selon l'évaluation, tant les clients (entreprises exportatrices ou désireuses d'exporter) que différentes organisations partenaires (entre autres les chambres de commerce et les associations) ont constaté des progrès principalement au niveau de la professionnalisation de l'image véhiculée à l'extérieur et des processus plus efficaces de fourniture des prestations. L'Osec est bien ancrée dans les différentes régions du pays et jouit d'une bonne réputation auprès des entreprises. Cela étant, l'évaluation recommande également d'améliorer les connaissances sectorielles au sein de l'Osec. Dans l'ensemble, elle atteste que l'Osec remplit sa mission de manière utile et efficiente.

2.2.3 Comparaison internationale

En 2009, le SECO a comparé la promotion des exportations suisse avec celle d'autres pays (Allemagne, Autriche, Grande-Bretagne, Finlande, Singapour, Nouvelle-Zélande). Cette comparaison a révélé que l'offre de prestations de l'Osec en matière de promotion des exportations était comparable à celle des autres agences.

Si les chiffres effectifs, souvent, ne sont pas publiés, les autres pays dépensent généralement nettement plus que la Suisse pour la promotion publique des exportations. A titre d'exemple, l'Autriche consacre environ 110 millions de francs à la promotion des exportations et la Finlande quelque 57 millions, tandis que la Grande-Bretagne affecte environ 540 millions de francs à la promotion des exportations et de sa place économique (chiffres de 2008). Le principe de subsidiarité, qui énonce que les activités de l'agence publique de promotion des exportations doivent compléter les mesures prises par les acteurs privés, n'est pas appliqué aussi strictement dans les autres pays. S'agissant du développement de l'offre de prestations, d'autres agences de promotion des exportations semblent disposer d'une plus grande marge de manœuvre que l'Osec. Sur le plan international, il se dégage une tendance à l'élargissement de la palette des prestations de conseil allant en direction d'une

¹⁴ Cf. www.osec.ch

«promotion de l'internationalisation» (soutien pour la recherche de fournisseurs à l'étranger ou de projets d'investissement, p. ex.). Dans la plupart des cas, la promotion des exportations et celle de la place économique sont, comme en Suisse, gérées par la même agence.

2.2.4 Priorités pour les années 2012 à 2015

En l'état actuel des choses, l'Osec répond aux principaux besoins des PME suisses. Jusqu'ici, l'amélioration des prestations décrite plus haut a pu se faire grâce à des réorganisations, à l'optimisation des processus, et grâce aux fonds rendus disponibles en 2009 et en 2010 par les mesures de stabilisation conjoncturelle.

Divers facteurs font que la Suisse doit constamment réaffirmer sa bonne position sur les marchés internationaux: accroissement de la concurrence internationale, rapidité des progrès technologiques, modifications des habitudes et des réglementations régissant la consommation, et impondérables conjoncturels. Pour les PME, cela signifie que les besoins spécifiques à un marché ou à des mesures de soutien évoluent, voire qu'il en naît de nouveaux. Cela devrait notamment être le cas si l'euro reste à un niveau comparativement faible pendant un certain temps. Les PME suisses se tourneraient alors certainement davantage vers l'Osec pour obtenir du soutien dans la prospection de marchés en dehors de la zone euro ou afin de diversifier leurs sources d'approvisionnement.

On peut s'attendre à ce que la complexité des questions posées à l'Osec, concernant les réglementations des marchés lointains, par exemple, aille en augmentant. L'investissement temporel nécessaire au conseil de chaque client risque donc de continuer à augmenter. Les agences étrangères de promotion des exportations constatent, elles aussi, une augmentation des besoins de services de promotion des exportations (cf. ch. 2.2.3). S'il entend continuer de fournir à l'économie d'exportation suisse une offre qui réponde à la demande et qui soit concurrentielle sur le plan international, l'Osec devra continuer d'adapter l'offre existante aux nouveaux besoins et la compléter par de nouveaux types de produits et services. L'Osec a réalisé en 2009 et en 2010 des projets de taille (plateformes d'exportation) à court terme dans le cadre du 1^{er} et du 3^e train de mesures de stabilisation conjoncturelle. Durant la réalisation de ces travaux, l'organisation a atteint les limites de ses capacités. Pour cette raison, l'accent sera mis sur une consolidation des mandats. Le SECO conclura de nouveau avec l'Osec une convention de prestations pour les années 2012 à 2015; celle-ci spécifiera les activités et les effets attendus. La teneur de la convention de prestations sera discutée avec des partenaires tels que *economiesuisse* et des représentants des chambres du commerce et de l'industrie.

Une analyse approfondie du marché, réalisée en 2009, a révélé que la loi fédérale sur la promotion des exportations constitue une base suffisante pour les activités actuelles de l'Osec, qui sont axées sur les besoins. Cette question devra être réexaminée pour la période qui débutera en 2016.

2.2.5 Maison de la promotion économique extérieure

Depuis 2008, l'Osec exécute, en plus de la promotion des exportations, trois autres mandats sous la bannière de la «Maison de la promotion économique extérieure». Grâce à l'intégration sous un même toit de la promotion de la place économique (cf. ch. 2.3), de la promotion des importations (financée par les crédits-cadres de la coopération économique et commerciale au développement) et de la promotion des investissements en faveur des pays en développement ou en transition, les entreprises suisses tournées vers l'étranger ont obtenu un interlocuteur unique. Les organisations autrefois indépendantes Swiss Organization for Facilitating Investment (SOFI), Swiss Import Promotion Programme (SIPPO) et le programme propre au SECO LOCATION Switzerland ont été intégrées à l'Osec. Les synergies ont notamment été réalisées au niveau des services centraux de support que sont les ressources humaines, les finances, le marketing et la communication. Chacun des instruments a par ailleurs pu profiter davantage du savoir-faire et des contacts des autres domaines. Il existe également des synergies dans l'encadrement de services et de personnalités étrangères, par exemple.

Il convient en outre de souligner que des synergies ont vu le jour en 2008 du fait de l'utilisation commune du réseau extérieur de l'Osec, qui peut également être mis à contribution pour la promotion de la place économique (précédemment LOCATION Switzerland) en plus de la promotion des exportations. Il ressort d'une évaluation qu'il existe encore un potentiel d'amélioration, par exemple en perfectionnant les connaissances du personnel des *Swiss business hubs* pour les dossiers complémentaires. Les interfaces de la «Maison de la promotion économique extérieure» avec le DFAE (réseau de représentations officiel, Présence Suisse), le DFI (Swissnex) ou l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) étant multiples, la coopération et la coordination ont pu s'établir sur des bases de confiance.

S'il est impossible de chiffrer exactement les gains d'efficacité et les synergies susmentionnées, le Conseil fédéral est néanmoins d'avis que la mise en place de la «Maison de la promotion économique extérieure» était judicieuse et qu'elle a porté ses fruits.

2.2.6 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015

De 2004 à 2011, 17 millions de francs par an ont été engagés pour la promotion des exportations, un montant resté stable. Du fait de plusieurs cycles d'économies, le montant effectif s'est avéré temporairement inférieur, par exemple d'environ 400 000 francs en 2011. D'un autre côté, l'inflation s'est élevée à environ 6 % en Suisse depuis 2004. Dans certains marchés de destination concentrant une part considérable des dépenses de l'Osec, les moyens réellement disponibles ont diminué encore davantage en raison de l'inflation locale.

Demande de soutien financier de l'Osec

Pour les années 2012 à 2015, l'Osec demande des fonds annuels d'un montant de 25,2 millions de francs. Cette somme se compose ainsi:

Figure 2

Demande de financement de l'Osec (en millions de francs par an)

Mesures	2008–2011	2012–2015
Gestion de l'information	2,9	4,6
Conseil	5,0	6,5
Foires	2,8	4,8
Réseau	2,7	3,6
Coopération/coordination avec des tiers	2,5	2,8
Direction de l'entreprise	1,4	1,4
Total (sans TVA)	17,2	23,7
Compensation de la TVA		1,5
Total (avec TVA)		25,2

A partir du 1^{er} janvier 2012, l'Osec sera assujéti à la TVA, ce qui entraînera une réduction substantielle des fonds disponibles pour le soutien des PME suisses. Pour compenser les fonds qui disparaîtront du crédit-cadre actuel de 17 millions de francs en raison de la TVA, l'Osec demande 1,5 million de francs; la part de la TVA dans le montant total de 25,2 millions de francs s'élève à environ 2 millions de francs. L'Osec demande par ailleurs une augmentation des fonds de 1 million de francs pour compenser le renchérissement depuis 2004.

Ces dernières années, l'Osec a enregistré un fort accroissement de la demande de prestations. Au niveau des mandats de conseil, notamment, il a enregistré une croissance moyenne réjouissante de 33 % entre 2005 et 2010. Il a pu financer cette augmentation de prestations spécifiques aux PME par le biais des fonds supplémentaires reçus au titre des mesures de stabilisation. Or, à partir de 2011, ces fonds supplémentaires n'existeront plus; pour faire face à la croissance des tâches, l'Osec financera les mesures nécessaires pendant un an grâce à des réserves et en renonçant à certaines autres dépenses. Mais pour la nouvelle phase qui débutera en 2012, l'Osec demande à pouvoir continuer de satisfaire à la demande croissante des PME suisses en matière d'information et de conseil, ce qui nécessite des fonds supplémentaires de 1 million de francs.

Dans sa demande de financement, l'Osec souligne en outre que d'autres pays subventionnent les PME pour leur permettre de participer à des foires. Les PME suisses sont donc désavantagées par rapport aux concurrents étrangers. Pour donner des chances comparables aux PME suisses dans la concurrence internationale, sans pour autant les subventionner, l'Osec souhaite prévoir des projets de foires supplémentaires et des types de présentation novateurs. C'est à ces fins qu'il demande 2 millions de francs supplémentaires à partir de 2012, destinés à la Commission de foires et projets, qui est indépendante.

Pour mieux informer les PME des possibilités qui s'offrent à elles du fait de la conclusion d'accords de libre-échange, et de la manière de les concrétiser, l'Osec demande une augmentation des fonds fédéraux de 2 millions de francs. Enfin, l'Osec demande 1 million de francs par an pour la période 2012 à 2015, pour continuer à soutenir les plateformes d'exportation créées dans le cadre du 3^e train de mesures de stabilisation après leur reprise par le secteur privé – par exemple pour des questions transversales (utilisation des synergies, entre autres) – ainsi que pour mettre son savoir-faire à la disposition d'autres branches pour la réalisation de plateformes de ce type.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance du travail de l'Osec. Ce dernier réalise les objectifs qui lui ont été fixés et œuvre de manière utile et efficiente. Le Conseil fédéral reconnaît qu'au cours des dernières années, les optimisations des processus et les autres mesures réalisées avec un budget resté stable ont permis une augmentation sensible du nombre de prestations de conseil fournies. La mondialisation des flux commerciaux et financiers et un franc fort exigent des PME qu'elles démontrent toujours plus leur compétitivité sur les marchés internationaux. Les problèmes avancés par les PME lorsqu'elles s'adressent à l'Osec représentent souvent de petits mandats, financièrement parlant, et se caractérisent par des questions très précises et spécifiques à un domaine. L'Osec, de son côté, doit proposer des prix qui répondent aux attentes et aux possibilités des PME. Les prestations de coordination de l'Osec, qui sont essentielles, vont, elles aussi, aller en augmentant.

L'approbation de la demande de financement de l'Osec permettrait certainement de renforcer encore les effets pour le secteur suisse de l'exportation. Malgré cela, le Conseil fédéral entend tenir compte des efforts d'économies budgétaires mis en œuvre par la Confédération. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est d'avis que la promotion des exportations doit pouvoir disposer, de 2012 à 2015, des mêmes moyens qu'auparavant en termes réels. Il convient donc de compenser, outre la future TVA (1,2 à 1,5 million de francs¹⁵), l'inflation à venir, ce qui correspond en moyenne à un montant de 18,8 millions de francs par an pour la promotion des exportations, qui incombe au SECO mais qui, sur le plan opérationnel, est assumée par l'Osec.

Proposition de financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement de soutenir la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015 en adoptant un plafond de dépenses de 75 millions de francs. Le réseau extérieur de l'Osec doit par ailleurs continuer d'être financé dans la même mesure que jusqu'ici par les crédits du DFAE.

¹⁵ Le montant exact de la TVA dépend de la part de l'impôt jusque-là non déductible sur les prestations préalables et les investissements (taxe occulte), qui peut désormais être déduite en tant qu'impôt préalable.

Aspects juridiques

L'art. 101, al. 1, de la Constitution constitue le fondement de la promotion des exportations: «La Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.» La sauvegarde des intérêts couvre également l'adoption de mesures de promotion.

L'arrêté fédéral concernant le financement de la promotion des exportations pour les années 2012 à 2015 est fondé sur la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations¹⁶. L'art. 7 de cette loi dispose que l'Assemblée fédérale approuve tous les quatre ans, par un arrêté fédéral simple, un plafond de dépenses destiné au financement des mesures de promotion des exportations découlant de la loi.

2.3 Promotion de la place économique: arrêté financier

2.3.1 Objectifs et tâches de la promotion de la place économique

Dans les comparaisons internationales, la Suisse compte régulièrement parmi les sites d'implantation les plus attirants pour les entreprises. Cela étant, la concurrence entre places économiques se fait toujours plus acharnée. Il en découle que la Confédération et les cantons (ainsi que les villes et les communes), qui vantent les mérites de la place économique suisse à l'étranger, doivent se surpasser.

Les cantons et les communes jouent un rôle clé dans l'implantation concrète des entreprises. Ils connaissent leur tissu économique et sont donc les mieux à même de vendre les avantages et les possibilités qu'offre leur région. Ce sont également eux et eux seuls qui peuvent mettre les terrains à disposition pour une implantation. Parallèlement, la concurrence entre les cantons les conduit à améliorer sans cesse leur attrait en investissant dans les infrastructures et la formation, en réduisant la charge fiscale des entreprises et en prenant soin de leurs atouts paysagers.

Sur de nombreux marchés de destination, il faut cependant toujours plus fédérer les forces pour vendre avec succès les atouts de la place économique suisse. Etant donné la vive concurrence avec les autres pays (européens), il est essentiel, pour faire le poids, qu'un pays véhicule une image homogène, avec une marque nationale forte et gérée de manière cohérente, un message clair et unique, qu'il applique une stratégie axée sur le long terme et, dans l'ensemble, dispose d'une masse critique. Les investisseurs étrangers potentiels ont généralement besoin d'une série d'informations de base sur notre pays. Il n'est pas judicieux que chaque canton rassemble ces informations de son côté pour les mettre à disposition. Dans certains milieux culturels, il faut par ailleurs du temps avant de gagner la confiance: les futurs investisseurs s'attendent à avoir un interlocuteur unique, qui les suive dans leur langue nationale du premier contact jusqu'à ce qu'ils prennent la décision de s'implanter en Suisse. Cela vaut notamment pour les marchés lointains, où la connaissance et la compréhension du fédéralisme suisse font parfois défaut: en se présentant de manière non coordonnée, sous leur propre enseigne ou sous forme de groupements régionaux, les agences cantonales de promotion économique risquent de dissuader des investisseurs potentiels. Il s'agit en outre de marchés où le côté officiel joue un

¹⁶ RS 946.14

rôle important. Celui-ci est d'avantage mis en exergue par une représentation nationale telle qu'une ambassade ou une agence nationale de promotion comme l'Osec.

Comme expliqué dans le message sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011¹⁷, la Confédération a transféré à l'Osec la promotion de la place économique suisse à l'étranger, à la demande des cantons, alors qu'auparavant cette tâche incombait au SECO, qui s'en acquittait par le biais du programme LOCATION Switzerland. Le regroupement de la promotion des exportations et de la place économique correspond dorénavant au modèle standard, choisi par la plupart des pays (cf. ch. 2.2.3). En sus du mandat conféré à l'Osec par la Confédération, tous les cantons ont signé avec lui une convention de prestations aussi uniforme que possible, si bien qu'il s'est vu chargé de coordonner la promotion de la place économique suisse dans son ensemble.

Afin de promouvoir à long terme l'implantation durable d'entreprises étrangères en Suisse, l'Osec informe les investisseurs potentiels des conditions avantageuses qu'offre la place économique suisse. Œuvrant main dans la main avec les cantons, l'Osec met au point des publications, organise des séminaires pour les investisseurs et d'autres manifestations de promotion, déploie des mesures de marketing dans des foires spécialisées et fait un travail de communication en vue de profiler au mieux la Suisse dans la compétition mondiale entre les places économiques. L'Osec essaie autant que possible de ne pas interférer avec les cantons, qui doivent conserver la responsabilité de l'implantation proprement dite et donc disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir se présenter, eux et leur offre.

Il règne, entre les cantons et les régions de Suisse, une saine concurrence qui permet à notre pays d'offrir des conditions intéressantes aux investisseurs étrangers. Cela étant, les stratégies et les besoins différents des cantons et d'autres partenaires ainsi que des conditions-cadre en constante mutation appellent un grand effort de coordination sur les plans national et international. En 2008, lorsqu'il a accepté de prendre en charge la promotion de la place économique suisse, l'Osec avait conscience de la complexité de la tâche. Il lui a fallu gagner la confiance des cantons. Cette démarche a été d'autant plus ardue que la crise économique et financière des années 2008 et 2009 a provoqué une chute de l'intérêt des investisseurs pour les investissements directs (pas uniquement en Suisse).

L'Osec a concentré ses travaux sur les marchés de destination traditionnels (Allemagne, France, Etats-Unis, Japon), d'où émanaient jusqu'à présent la plupart des investissements directs en Suisse. Mais il vise également certains pays émergents présentant un grand potentiel, pays triés sur le volet en collaboration avec les cantons (Chine, Inde, Russie). Les cantons sont par ailleurs libres de choisir leurs priorités et de prospecter d'autres pays et marchés. La stratégie par pays est complétée par des opérations de marketing par branche ou par grappe (*cluster*). Il s'agit de concentrer les activités de communication sur les secteurs innovants et à forte création de valeur dont la Suisse a déjà une grande expérience et dans lesquelles elle est déjà bien placée. Notre place économique est dès lors particulièrement intéressante pour les entreprises appartenant à des secteurs au potentiel de croissance hors norme tels que la biotechnologie, la technologie médicale («Medtech»), la microtechnologie et la nanotechnologie, ou la technologie environnementale («Cleantech»). Les secteurs plus traditionnels mais créant toujours une grande valeur ajoutée pour la Suisse

¹⁷ FF 2007 2091

restent également prioritaires: l'industrie pharmaceutique, les services financiers, les technologies de l'information et de la communication et, plus généralement, l'implantation de sièges régionaux ou mondiaux de multinationales.

2.3.2 Efficacité de la promotion de la place économique suisse à l'étranger

Il est essentiel d'avoir une approche nationale de la promotion de la place économique suisse à l'étranger pour véhiculer une image uniforme dans une concurrence entre places économiques qui se fait toujours plus rude. La marque «Suisse», avec toutes ses connotations, a souvent un meilleur impact à l'étranger que des enseignes de cantons qui se présentent individuellement ou en groupes. Une organisation centralisée décrit par ailleurs la place économique suisse de manière efficace, uniforme et cohérente, ce qui augmente la crédibilité auprès des investisseurs potentiels.

Il ressort de l'évaluation effectuée en 2010 que l'Osec a amélioré la qualité des services et, ainsi, la satisfaction des cantons. Les auteurs de l'évaluation recommandent globalement de délimiter encore davantage les groupes cibles et de contacter directement les investisseurs potentiels. Etant donné l'hétérogénéité des divers acteurs, définir une stratégie uniforme et gérer un système global demeurent des tâches complexes. Par ailleurs, lors de manifestations telles que les séminaires pour investisseurs, il faudrait améliorer la qualité des contacts, ce qui suppose un travail intensif au niveau des invitations (préférer p. ex. le contact direct à la publicité générale pour une manifestation).

En dépit de sa relative modicité, la contribution de la Confédération à la promotion de la place économique suisse à l'étranger reste importante pour la coordination entre les différents acteurs, la fourniture d'informations générales sur la Suisse, l'organisation de séminaires pour les investisseurs et, de manière générale, pour véhiculer une image uniforme de notre pays. La Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) précise dans un avis que la contribution fédérale est notamment très efficace et importante car elle permet l'activité de nombreuses agences de promotion économique régionales, cantonales et communales, ainsi que de sociétés privées qui, sans cette contribution, ne seraient pas en mesure de faire de la promotion économique. Il est en revanche très difficile de calculer ou d'évaluer directement combien d'implantations d'entreprises ou de nouveaux emplois sont générés par la contribution fédérale. La CDEP tient une statistique des implantations pour l'ensemble de la Suisse. En 2008, environ 500 entreprises s'y sont implantées, créant 1 850 emplois; en 2009, malgré la crise économique internationale, 400 entreprises se sont installées en Suisse, générant plus de 1 500 emplois. Ces chiffres ne sont pas fiables à 100 % car les cantons n'ont jusqu'à présent pas toujours utilisé les mêmes critères pour définir une implantation.

2.3.3 Comparaison internationale

Tous les Etats comparables pratiquent aujourd'hui un marketing national pour attirer les entreprises étrangères. Selon une étude récente, si l'on englobe les budgets des cantons et des groupements régionaux, les fonds disponibles pour la promotion de la

place économique suisse sont comparables à ceux de l'Autriche ou de la Suède¹⁸. La Bavière a 23 bureaux dans le monde, dont la mission est de soutenir les entreprises qui souhaitent s'installer dans le *Land*¹⁹. Il est difficile de procéder à d'autres comparaisons, car ni les budgets, ni le nombre de collaborateurs des agences de promotion de la place économique ne sont en règle générale disponibles.

2.3.4 Priorités pour les années 2012 à 2015

Etant donné la forte concurrence internationale, qui va aller en s'intensifiant, la Suisse doit maintenir la promotion de sa place économique à un niveau très élevé, tout en restant suffisamment souple pour pouvoir réagir de manière adéquate aux évolutions de la donne internationale. Les autres pays vont en outre garder un œil vigilant sur la manière dont la Suisse vante les conditions d'implantation pour les entreprises, en particulier sous l'angle fiscal. S'agissant de la réussite de l'implantation d'entreprises étrangères en Suisse, on a encore trop souvent l'impression en Suisse qu'il s'agit d'un jeu à somme nulle: si l'entreprise étrangère s'installe dans un canton, celui-ci passe pour le gagnant, tandis que le canton voisin estime être parmi les perdants. Cette concurrence géographique mal comprise risque d'entraver un renforcement efficace de la promotion de la place économique suisse à l'étranger. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral attend de tous les partenaires qu'ils déploient davantage d'efforts de coordination et qu'ils veillent à tenir compte des intérêts de premier plan (de la Suisse dans son ensemble), notamment dans le cadre des activités de promotion des cantons à l'étranger.

Durant les années 2012 à 2015, la promotion de la place économique suisse à l'étranger doit se développer en se fondant sur les tâches actuelles et sur la répartition des tâches entre la Confédération, l'Osec et les cantons. La loi fédérale du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse²⁰ constitue la base légale. Le 28 octobre 2010, la CDEP s'est prononcée à l'unanimité pour que la promotion de la place économique soit poursuivie sur la base d'une nouvelle convention de prestations avec l'Osec. La contribution des cantons demeurera stable, avec 1,3 million de francs par an. La nouvelle convention de prestations doit prévoir un code de conduite fixant des directives contraignantes relatives à la coordination et à la coopération des différents acteurs. Les expériences pratiques en matière de promotion de la place économique doivent continuer à être exploitées systématiquement et, le cas échéant, des mesures devront être proposées afin d'améliorer la stratégie ou certaines activités. Le groupe de travail «Promotion de l'image de la Suisse» conservera un rôle primordial à cet égard; il se compose de représentants des cantons et des groupements de cantons, de l'Osec et du DFE/SECO. Il est présidé par un membre de la CDEP; il présente des rapports à la CDEP et peut faire des propositions à son assemblée plénière.

¹⁸ Matthias Naumann et Christian Schmid (The Boston Consulting Group), «Promotion de la place économique: exigences centrales en termes de présence sur le marché», in: *Place économique suisse*, Zurich, mars 2010, pp. 57–76.

¹⁹ L'Osec s'appuie principalement sur 18 *business hubs* (cf. ch. 2.2.1).

²⁰ RS 194.2

Les priorités fixées pour les marchés cibles et la répartition sectorielle, ainsi que la collaboration entre les acteurs continueront d'être évaluées périodiquement par le groupe de travail «Promotion de l'image de la Suisse» et seront adaptées si nécessaire. Le groupe de travail va, par exemple, poursuivre l'essai pilote au Japon: l'Osec y reste le principal interlocuteur des investisseurs potentiels (*lead management*) bien plus longtemps qu'ailleurs avant que le contact soit transmis aux cantons.

2.3.5 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015

La promotion de la place économique a disposé de 3,4 millions de francs en 2008. A partir de 2009, ce montant a été augmenté de 1,3 million de francs, ce qui l'a porté à 4,7 millions (compensé par d'autres tâches de la promotion de la place économique), afin d'encourager les cantons à verser une contribution supplémentaire d'un montant égal. Depuis, la promotion de la place économique suisse a donc disposé au total de 6 millions de francs par an.

Demande de soutien financier de l'Osec

Pour les années 2012 à 2015, l'Osec demande à la Confédération des fonds annuels d'un montant de 5,1 millions de francs pour la promotion de la place économique.

Figure 3

Demande de financement de l'Osec (en millions de francs par an)

Base de financement actuelle	3,4
Compensation de la TVA à verser à partir de 2012	0,4
Institutionnalisation de la contribution fédérale supplémentaire allouée de 2009 à 2011	1,3
Total par année	5,1

Outre la compensation de la TVA, que l'Osec devra payer à partir de 2012 (0,3 à 0,4 million de francs), l'Osec demande que la contribution fédérale octroyée entre 2009 et 2011 (1,3 million de francs par an) pour la stratégie de marketing menée avec les cantons soit reconduite.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance d'une approche nationale pour la promotion de la place économique suisse à l'étranger, promotion étroitement liée à celle des exportations et coordonnée avec les cantons. Les échanges d'informations et d'expériences avec les services cantonaux de promotion économique doivent s'intensifier au cours de la prochaine période, et la présence à l'étranger doit être accrue. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est d'avis que la promotion de la place économique suisse à l'étranger doit pouvoir disposer, de 2012 à 2015, des mêmes moyens qu'auparavant en termes réels. Outre le renchérissement attendu, la nouvelle charge de la TVA devra être compensée et le montant supplémentaire de

1,3 million de francs, mis à disposition à partir de 2009 et qui a entraîné le versement d'une somme égale par les cantons, être reconduit. Au total, il faut prévoir 5,1 millions de francs par an pour la promotion de la place économique suisse. Le Conseil fédéral part du principe que les cantons continueront à soutenir l'Osec avec le même montant que précédemment, à savoir qu'ils lui verseront environ 1,3 million de francs par an.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement de soutenir la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015 en adoptant un plafond de dépenses de 20,4 millions de francs.

Aspects juridiques

La promotion de la place économique est fondée sur l'art. 54 de la Constitution.

L'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2012 à 2015 est fondé sur la loi fédérale du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse²¹. L'art. 7 de la loi dispose que l'Assemblée fédérale arrête tous les quatre ans, par un arrêté fédéral simple, le montant maximum destiné aux mesures de promotion prises au titre de la loi.

2.4 Assurance contre les risques à l'exportation: modification de la loi fédérale

2.4.1 Etat des lieux

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) a pris la suite de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) le 1^{er} janvier 2007; il s'agit d'un établissement de droit public de la Confédération. L'ASRE vise à créer et à maintenir des emplois ainsi qu'à promouvoir la place économique suisse, en favorisant la participation de l'économie d'exportation à la concurrence internationale. Elle propose des formules d'assurance aux exportateurs et aux établissements financiers, facilitant ainsi la démarche des exportateurs suisses qui souhaitent prendre en charge des commandes venant de l'étranger dont le paiement risque d'être compromis par l'instabilité politique ou économique du pays de l'acheteur.

L'offre de produits de l'ASRE couvre les principaux besoins des exportateurs suisses. En 2008, dans le sillage de la crise économique et financière internationale, des problèmes sont cependant apparus dans le financement d'opérations d'exportation et de crédits à l'exportation, problèmes que l'offre existante de produits de l'ASRE ne permettait ni d'atténuer ni de surmonter. Comme dans d'autres Etats, des mesures ont été prises en Suisse, dans le cadre de la 2^e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle, pour compléter à titre temporaire (jusqu'au 31.12.2011) les prestations d'assurance de l'ASRE. Les nouveaux produits ont notamment pour objectif de réduire les coûts de financement supportés par les exportateurs et de leur faciliter l'accès au financement. Les nouveautés sont: (1) l'extension de l'assurance des garanties contractuelles (garanties de soumission, de restitution d'acompte et de

²¹ RS 194.2

bonne exécution, p. ex.) par une garantie des cautions (*bonds*); (2) l'introduction d'une garantie de refinancement (facilitation du refinancement); (3) l'introduction d'une assurance pour le préfinancement des coûts de production des produits d'exportation (assurance du crédit de fabrication).

L'ASRE a l'obligation de percevoir des primes adaptées à ses prestations et de travailler de manière à s'autofinancer. Elle satisfait pleinement à cette obligation depuis qu'elle a acquis le statut d'établissement de droit public de la Confédération, en 2007. Le présent message porte, pour cet instrument de la promotion économique extérieure, non pas sur le financement de la prochaine période, comme c'est le cas pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique, mais simplement sur la prolongation temporaire des produits supplémentaires introduits dans le cadre de la deuxième phase des mesures de stabilisation.

Ces nouveaux produits répondent aux besoins des entreprises exportatrices, ce qui se reflète dans la demande sensible et croissante qui a été enregistrée depuis leur introduction:

Figure 4

Etat de la demande à la fin de septembre 2010

Produits de l'ASRE	Nombre d'opérations	Valeur de la part assurée de l'opération (en millions de francs) ²²	Valeur totale de l'opération (en millions de francs)
Garantie des <i>bonds</i>	95	330,5	1 171,0
Assurance du crédit de fabrication	25	80,7	214,5
Garantie de refinancement	1	7,0	154,7
Total	121	418,2	1 540,2

Comme les conséquences de la crise économique et financière mondiale de 2008 à 2009 se font, dans une certaine mesure, encore sentir, on peut supposer que les produits susmentionnés continueront de répondre à un besoin. De plus, la branche suisse d'exportation pourrait continuer à souffrir des crises dans la zone euro et la zone dollar et à être pénalisée par l'appréciation du franc suisse: les produits de l'ASRE susmentionnés induisent un effet positif important sur la trésorerie de bon nombre d'exportateurs qui ont vu leurs liquidités s'amenuiser à la suite de pertes de change. Les prolonger permet donc indirectement d'atténuer les problèmes liées aux taux de change. A moyen terme, d'autres prestations de l'ASRE seraient envisageables en la matière. Les idées et les propositions à ce sujet devraient être discutées dans le cadre d'une révision de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE)²³.

22 Pour diverses raisons, il arrive souvent que les exportateurs ne fassent pas assurer la valeur totale de leur opération d'exportation, mais seulement une partie de cette valeur. En règle générale, il suffit en effet d'assurer une partie de la valeur totale de l'opération d'exportation pour garantir sa réalisation.

23 RS 946.10

2.4.2

Modification de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

Le Conseil fédéral propose par conséquent au Parlement de prolonger de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2015, la validité, initialement limitée au 31 décembre 2011, de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'ASRE. Ainsi, les produits susmentionnés, à savoir la garantie des *bonds*, la garantie de refinancement et l'assurance du crédit de fabrication, pourront être maintenus. Il n'y a dès lors pas de conséquences supplémentaires sur le budget de la Confédération.

Cette prolongation exige la modification suivante de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation²⁴:

Art. 5, al. 3 (nouveau)

³ La durée de validité de la présente loi est prolongée jusqu'au 31 décembre 2015.

Selon l'évaluation externe à laquelle elle a été soumise, l'ASRE a fait preuve, durant la période 2007 à 2010, d'efficacité et d'efficience dans la fourniture de ses prestations. Les auteurs de l'évaluation sont en outre arrivés à la conclusion que l'ASRE exploite largement son potentiel d'efficacité macroéconomique. Il ressort également de l'évaluation que les opérations couvertes par l'ASRE ont généré en moyenne annuelle une valeur ajoutée brute de 939 millions de francs pour les exportateurs. Vient s'y ajouter une valeur ajoutée brute indirecte de 1 581 millions de francs, induite par les effets sur les revenus et les investissements chez les fournisseurs de l'industrie d'exportation ou dans d'autres branches. L'effet direct moyen sur les emplois représente, en moyenne annuelle, 5 173 équivalents plein temps et l'effet indirect, 10 971 équivalents plein temps. Les auteurs d'une étude menée par l'Université de Berne arrivent à la conclusion que l'ASRE augmente de 1 % les exportations dans le secteur de la production. L'ASRE produit principalement ses effets sur les exportations vers les grands pays émergents et sur les produits chimiques et les machines²⁵.

Les nouveaux produits mis en place dans la 2^e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle ont permis des exportations supplémentaires d'une valeur totale de plus de 1,5 milliard de francs entre mai 2009 (date de leur introduction) et fin septembre 2010 (cf. figure 4). Grâce à ces produits, l'ASRE s'est fait plusieurs nouveaux clients parmi les PME. Les nouveaux produits sont fortement demandés par des entreprises fraîchement créées qui n'ont pas encore percé sur le marché.

Il ressort d'une comparaison internationale que la garantie des cautions (*bonds*) fait partie des produits standard (permanents) de la plupart des agences étatiques étrangères d'assurance-crédit à l'exportation. L'assurance du crédit de fabrication et la garantie de refinancement sont proposées tantôt comme produits standard tantôt à titre de mesures anticrise (à durée déterminée ou indéterminée).

²⁴ RS 946.11

²⁵ Nils Herger *et al.*, «How do Export Risk Guarantees affect Exports? The Case of Switzerland», in: *Aussenwirtschaft*, 65. Jahrgang (2010), Heft III, Zurich: Rüegger, pp. 297–319.

Dans plusieurs autres pays, il est également question de prolonger les mesures temporaires adoptées initialement en réponse à la crise économique et financière. L'Allemagne, par exemple, a déjà décidé de prolonger de trois années supplémentaires, soit jusqu'à la fin de 2013, la possibilité de réduire la franchise en cas de couverture de crédits fournisseurs, qui courait jusqu'à la fin de 2010.

3 Politique du tourisme

3.1 Bases stratégiques

3.1.1 Nouvelle conception de la politique de tourisme à partir de 2012

Le tourisme représente environ 3 % de l'activité économique en Suisse. En termes d'emplois, le secteur occupe 4,1 % de la population active du pays, ce qui correspond à 146 000 emplois à plein temps²⁶. C'est un secteur clé dans les régions alpines en particulier. Les perspectives du tourisme suisse sont favorables. Au niveau mondial, le tourisme est un des secteurs économiques les plus dynamiques. Selon les prévisions de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le tourisme transfrontalier devrait afficher une croissance de l'ordre de 4 % par an ces dix prochaines années à l'échelle mondiale.

La place touristique suisse possède de solides atouts: beauté des paysages, situation centrale en Europe et infrastructures de transport bien développées, multitude et diversité d'offres touristiques attrayantes, important savoir-faire, sans compter les facteurs favorables que sont la sécurité, la fiabilité et l'image positive du pays. Forte de ces atouts, la place touristique suisse présente un important potentiel de croissance pour les années à venir.

Vu l'intensification de la concurrence liée à la mondialisation, ce potentiel doit être encore mieux exploité. Depuis les années 70, on observe globalement une stagnation du tourisme en Suisse. Au-delà de la mondialisation, cet état de fait tient à de sérieuses faiblesses du secteur touristique suisse, à commencer par la structure fragmentée de la destination, le morcellement de la branche en un tissu de petites et moyennes entreprises, les coûts de production élevés en comparaison internationale et la productivité du secteur, qui se situe en dessous de la moyenne de l'économie suisse.

L'évolution récente laisse raisonnablement penser que le secteur touristique suisse pourrait bien s'extraire de sa longue phase de stagnation. Témoin l'année touristique 2008, qui a enregistré un nombre record de 37 millions de nuitées hôtelières. Plus récemment encore, si la crise économique et financière mondiale a laissé des traces, le tourisme suisse a donné des signes montrant qu'il semble être capable de rattraper rapidement ces pertes. La situation défavorable sur le marché des changes pose actuellement un défi de taille au secteur touristique suisse, la force du franc entraînant en effet un recul marqué de la demande touristique.

A la suite d'une analyse, le Conseil fédéral constate que l'actuelle politique du tourisme a fait ses preuves. Elle se fonde sur les trois lois suivantes:

²⁶ Office fédéral de la statistique, indicateurs annuels du compte satellite du tourisme de la Suisse, valeurs 2009.

- la loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (loi Innotour)²⁷;
- la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement²⁸;
- la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme²⁹.

Par le biais de ces trois instruments, la Confédération, conformément aux domaines de la promotion économique (cf. ch. 1.4), encourage le développement des sites touristiques suisses (loi Innotour), soutient les entreprises d'hébergement dans leur rôle d'utilisatrices clés de la place touristique (loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement) et promeut la demande pour la destination touristique suisse (loi concernant Suisse Tourisme).

Pour mieux exploiter les potentiels existants et faciliter la croissance future, il convient toutefois de réorienter partiellement la politique du tourisme de la Confédération. Il faut notamment renforcer les tâches transversales, réorienter l'encouragement de l'innovation et de la coopération et l'inscrire durablement dans la loi. Le Conseil fédéral a, par conséquent, arrêté, en juin 2010, une nouvelle conception de la politique du tourisme à partir de 2012 et adopté une stratégie de croissance pour la place touristique suisse³⁰. En prenant appui sur la nouvelle stratégie de croissance, il estime que le secteur touristique doit affirmer son importance économique en Suisse et gagner des parts de marché dans l'Arc alpin, tout en respectant les principes du développement durable.

En adoptant une nouvelle conception de la politique du tourisme, le Conseil fédéral vise au premier chef à améliorer les conditions générales pour les entreprises touristiques (cf. figure 5). Les entreprises sont en effet les piliers essentiels d'une politique du tourisme axée sur la croissance, puisque ce sont elles qui sont à même de créer de la valeur ajoutée. La deuxième priorité de la politique touristique porte sur les instruments permettant un soutien spécifique des sites touristiques en agissant à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande.

La nouvelle conception de la politique fédérale du tourisme s'appuie sur quatre axes stratégiques.

1) Détection précoce des enjeux stratégiques:

A l'avenir, la Confédération assurera systématiquement la gestion des enjeux stratégiques pour la place touristique suisse (*issue management*), en veillant à ce que les thèmes clés soient identifiés et traités suffisamment tôt. Il s'agit notamment de thèmes comme le développement durable, le changement climatique ou la mondialisation croissante de la demande et des flux touristiques. La Confédération effectuera un travail d'analyse des tendances et des problèmes du secteur touristique suisse et soutiendra les acteurs dans la recherche de solutions. A cet effet, le Conseil fédéral institue, sous l'étiquette «Forum Tourisme Suisse», une plateforme stratégique qui permettra des rencontres régulières entre représentants de la Confédération, des régions et cantons touristiques, et de l'industrie du tourisme. Le Forum Tourisme Suisse s'inscrira dans la troisième priorité – le développement du savoir – du nouveau modèle

²⁷ RS 935.22

²⁸ RS 935.12

²⁹ RS 935.21

³⁰ Conseil fédéral, *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse*, 2010.

d'encouragement prévu par la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme (loi Innotour révisée); son financement est assuré par Innotour (cf. ch. 3.2). Les travaux de planification et d'organisation du Forum Tourisme Suisse incombent au SECO.

2) Développement des tâches transversales:

Un grand nombre de politiques influent sur l'activité des entreprises touristiques et leur potentiel de développement. Les plus importantes d'entre elles sont la politique économique, la politique des infrastructures et la politique des transports, la politique régionale, la politique d'aménagement du territoire ou encore la politique environnementale et la politique climatique. Il incombe donc à la politique touristique de veiller à ce que l'ensemble de celles-ci améliore les chances des entreprises sur les marchés. Ces tâches de la politique du tourisme, que l'on qualifie de «transversales», font l'objet de la deuxième stratégie. En fédérant en amont les intérêts des différents acteurs concernés, il sera possible de dégager des solutions optimales. Le respect des principes du développement durable revêt une importance particulière pour la réalisation de ces tâches.

3) Renforcement de l'attrait de l'offre touristique:

Il faut sans cesse améliorer l'attrait et la qualité de l'offre touristique. La responsabilité en incombe certes en premier lieu aux entreprises de tourisme, mais la Confédération allège leur tâche et les soutient en encourageant l'innovation, la coopération et l'investissement. Avec la loi Innotour et la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, la Confédération dispose de deux instruments adéquats pour ce faire. L'industrie du tourisme est appelée à l'avenir à exploiter de manière accrue les activités de développement et de diffusion du savoir déployées par la Confédération (cf. ch. 3.2).

Figure 5

Politique fédérale du tourisme: les quatre axes stratégiques

Politique du tourisme axée sur la croissance			
Amélioration des conditions générales		Promotion de la place touristique	
Stratégie 1: gestion active des enjeux stratégiques (<i>issue management</i>)	Stratégie 2: développement des tâches transversales	Stratégie 3: renforcement de l'attrait de l'offre touristique	Stratégie 4: renforcement de l'image de la destination touristique suisse sur les marchés

4) Renforcement de l'image de la destination touristique suisse sur les marchés:

La Suisse a besoin de présenter un front uni et une image convaincante sur les marchés, une tâche qui relève de la promotion touristique de la Suisse, financée par la Confédération en vertu de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme. Le but est de

renforcer et de fédérer les mesures de marketing prises par les entreprises et les organisations de tourisme aux niveaux local, régional et cantonal.

A travers la nouvelle politique du tourisme, la Confédération crée des conditions favorables au développement futur du secteur touristique suisse. La nouvelle politique mise sur la croissance et la durabilité et confère des atouts à la Suisse face à la concurrence internationale.

En adoptant la stratégie de croissance pour la place touristique suisse, la Confédération a jeté les bases et les principes de la politique nationale du tourisme à moyen et long terme. L'exécution de la politique touristique reste du ressort du DFE et du SECO. Ce dernier élaborera des programmes de mise en œuvre, le premier couvrant la période allant de 2012 à 2015. Le projet prévoit par ailleurs que le Conseil fédéral procède tous les quatre ans à un état des lieux du secteur touristique suisse.

3.1.2 Mesures législatives

Pour mettre en œuvre la nouvelle politique du tourisme, il faut en premier lieu procéder à la révision totale de la loi Innotour (cf. ch. 3.2). La nécessité de légiférer tient au fait que la base légale actuelle d'Innotour arrive à échéance à la fin de janvier 2012. La reconduction et la réorientation d'Innotour sont indispensables à la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse et contribueront à accroître l'attrait de l'offre touristique.

En deuxième lieu, la mise en œuvre de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse requiert le renouvellement de l'aide financière de la Confédération à Suisse Tourisme (cf. ch. 3.3). La tâche consistant à présenter un front uni et une image convaincante sur les marchés se rattache à l'activité de promotion touristique de la Suisse, qui est financée par la Confédération. L'arrêté en vigueur concernant le financement de Suisse Tourisme arrive à échéance à la fin de 2011. L'Assemblée fédérale fixe, tous les quatre ans, le plafond de dépenses («cadre financier») par arrêté fédéral simple, en se fondant sur l'art. 6 de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme³¹.

Enfin, il n'est pas nécessaire de toucher à la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, qui a fait l'objet d'une révision totale en 2003 (cf. ch. 3.4). Le mandat légal est mis œuvre par la Société suisse de crédit hôtelier (SCH), qui dispose aujourd'hui des fonds dont elle a besoin pour remplir sa mission à satisfaction.

3.1.3 Enveloppe financière globale de la politique du tourisme

Les fonds dont dispose actuellement la politique fédérale du tourisme suffisent à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de croissance pour la place touristique suisse. Il n'est donc pas prévu de les augmenter. Les nouveautés proposées peuvent être financées par l'exploitation des synergies potentielles ou par des compensations au sein même de la politique du tourisme. Le Conseil fédéral propose donc de compen-

³¹ RS 935.21

ser intégralement les dépenses supplémentaires liées à la reconduction d'Innotour pour les années 2012 à 2015 par un abaissement du plafond de dépenses et des crédits inscrits au budget et au plan financier de Suisse Tourisme.

3.2 Innotour: révision totale

3.2.1 Grandes lignes du projet

3.2.1.1 Contexte

La loi Innotour³² est entrée en vigueur le 28 janvier 1998 sous la forme d'un arrêté de portée générale doté de 18 millions de francs et limité à cinq ans. En 2003, l'Assemblée fédérale a prorogé Innotour de quatre ans et transformé l'arrêté en loi fédérale, tout en accordant un plafond de dépenses de 28 millions de francs (initiative de qualification incluse). En 2007, le Parlement a prorogé une nouvelle fois l'acte de quatre ans, en l'assortissant d'un «cadre financier» de 21 millions de francs. Innotour est la dernière en date des lois fédérales régissant la politique fédérale du tourisme. Elle arrive à échéance à la fin de janvier 2012.

3.2.1.2 Efficacité d'Innotour

La loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme a été évaluée à plusieurs reprises par différents experts et institutions. La conception du premier programme Innotour (1998–2002) a été examinée par l'institut de recherches économiques autrichien WIFO, qui fait référence en la matière. La HES-SO Valais a évalué les différents projets. L'évaluation d'Innotour II a été réalisée en 2007 par l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus, FIF)³³.

L'évaluation finale d'Innotour a été confiée à l'Institut des services publics et du tourisme de l'Université de Saint-Gall (IDT)³⁴. L'IDT reconnaît à Innotour un très haut degré d'efficacité pour l'ensemble de la période 1998 à 2010. Il explique cette réussite par le système de financement faisant appel à la fois aux pouvoirs publics et au secteur privé, jugeant que le programme donne des impulsions décisives au secteur touristique, qui présente certaines faiblesses sous l'angle des structures et de l'innovation. En se fondant sur les résultats de l'évaluation, les experts de l'Université de Saint-Gall recommandent la reconduction d'Innotour.

Dans leur évaluation finale, les experts formulent des recommandations concernant la reconduction et l'optimisation d'Innotour. Ils préconisent en particulier de mettre l'accent sur la promotion d'infrastructures interentreprises et de biens publics et sur le soutien des destinations compétitives. Ils recommandent en outre de renforcer la concurrence par émulation, en permettant une plus grande accessibilité encore aux résultats de l'innovation pour le grand public.

³² RS 935.22

³³ Université de Berne, Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme (FIF), *Evaluation d'Innotour II*, étude sur mandat du SECO, Berne, 2007.

³⁴ Université de Saint-Gall, Institut des services publics et du tourisme (IDT), *Evaluation finale d'Innotour*, étude sur mandat du SECO, Saint-Gall, 2010.

Les recommandations des experts sont prises en compte dans la révision de la loi. Le projet vise à encourager l'innovation là où le marché donne trop peu d'impulsions, à réorienter la promotion en mettant l'accent sur les destinations et à stimuler l'émulation, notamment par la diffusion du savoir.

3.2.1.3 Les changements proposés

Innotour est un instrument capital de la politique nationale du tourisme. Les différentes évaluations réalisées dressent un bilan positif du programme. De l'avis des experts, Innotour a contribué substantiellement à renforcer la place touristique suisse face à la concurrence mondiale. La prospection des marchés, la qualité de l'offre et l'activité d'innovation du secteur dépendant du tourisme ont pu être améliorées grâce à Innotour. Les évaluations attestent que d'importants projets novateurs du tourisme suisse n'auraient pas été réalisés sans ce soutien. Maints exemples concrets confirment les retombées positives du programme Innotour.

Projets exemplaires mettant en lumière l'efficacité d'Innotour

Exemple n° 1: Fondation SuisseMobile

SuisseMobile offre un réseau national de premier ordre destiné à la mobilité douce, en mettant à disposition des infrastructures pour les amateurs de vélo, de VTT, de roller et de canoë. A lui seul, le réseau cyclable de La Suisse à vélo enregistre quelque 5 millions d'excursions journalières et 200 000 randonnées de plusieurs jours, qui génèrent environ 0,5 million de nuitées et un chiffre d'affaires de 150 millions de francs. Le chiffre d'affaires global généré par SuisseMobile est estimé à un montant compris entre 300 et 400 millions de francs par année.

Exemple n° 2: Label de qualité pour le tourisme suisse

De grandes disparités demeurent dans la qualité proposée par le secteur touristique suisse, les facteurs dits mous, comme la qualité déficiente de l'accueil, étant le plus souvent montrés du doigt. C'est dans les petits et moyens établissements que le déficit est le plus patent. Placé sous la direction de la Fédération suisse du tourisme, le projet a consisté à définir des standards minimaux de qualité, puis à concevoir un plan pour leur introduction à l'échelle de la Suisse. A la fin de 2009, ces standards avaient été introduits et mis en œuvre dans plus de 5 000 entreprises (restaurants, hôtels, sociétés de téléphériques et autres organisations de tourisme, comme les associations et offices du tourisme). La gestion de la qualité à l'échelle d'une destination intervient au niveau interentreprises, tant il est vrai qu'une image de qualité bénéficie à tous les acteurs.

Exemple n° 3: Matterhorn Valley Hotels

Dans la vallée de Zermatt («Matterhorn Valley»), plusieurs hôtels se sont regroupés pour le marketing, les achats, la comptabilité et le système de réservation. Les achats groupés leur font par exemple réaliser des économies annuelles de 80 000 francs. Le groupement élabore aussi des produits communs, en rassemblant les prestations des établissements, ce qui leur permet de proposer des réductions dans les restaurants, les piscines et les activités de plein air. D'autres projets consistent à mettre sur pied un système de gestion des informations et à introduire un label de qualité de niveau III.

La nouvelle stratégie de croissance pour la place touristique suisse souligne l'importance du caractère mixte public-privé de l'activité de promotion et d'innovation dans le tourisme suisse. Innoutour soutient l'innovation et la coopération à l'échelle nationale, complétant idéalement les deux autres instruments de la politique fédérale du tourisme que sont Suisse Tourisme et la SCH.

Fort de ces constats, le Conseil fédéral estime qu'il convient de conserver Innoutour, en transformant l'acte en loi de durée indéterminée, compte tenu de l'évolution de l'environnement du tourisme suisse et des recommandations formulées par l'IDT dans son évaluation finale.

3.2.1.4 Nouveau modèle d'encouragement Innoutour

La loi fédérale encourageant l'innovation et la collaboration dans le domaine du tourisme (Innoutour) a été adoptée pour stimuler l'innovation et faciliter les prestations communes dans la branche. A ces deux objectifs, le projet prévoit d'en ajouter un troisième, sous la forme du développement du savoir. L'acte révisé est donc intitulé «loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme».

L'innovation

L'encouragement de l'innovation reste la priorité n° 1. Innoutour entend favoriser un climat favorable à l'innovation, stimuler l'activité d'innovation et renforcer ainsi la compétitivité des destinations. La promotion de l'innovation doit viser les points faibles de l'offre touristique, avec en premier lieu des mesures visant à améliorer les prestations existantes et à ouvrir de nouveaux créneaux³⁵.

La coopération

Ficeler plusieurs prestations isolées en un bouquet proposé au client sous la forme d'un «arrangement vacances» est un aspect qui caractérise l'industrie du tourisme. Pour le visiteur, transport, hébergement, nourriture et loisirs doivent s'enchaîner pour former une offre de séjour intégrée. Les coopérations visent à fédérer les forces pour mettre au point des produits en commun, ce qui permet à la fois des économies et un meilleur service à la clientèle. Elles s'imposent en particulier aux points de

³⁵ Cf. art. 2, let. a et b, de la loi Innoutour.

contact entre les différentes prestations. Ces projets de regroupement des forces présentent pour le tourisme suisse un gros potentiel d'avantages compétitifs.

Le succès des petites entreprises de tourisme dépend de la qualité des prestations fournies par la destination dont elles relèvent. Il convient donc de vouer une attention particulière à ces prestations ainsi qu'à la coopération au sein de la destination. Seule, une entreprise ne peut pas faire grand-chose pour le charme d'une localité, par exemple, car cette prestation typique d'une destination est un bien public.

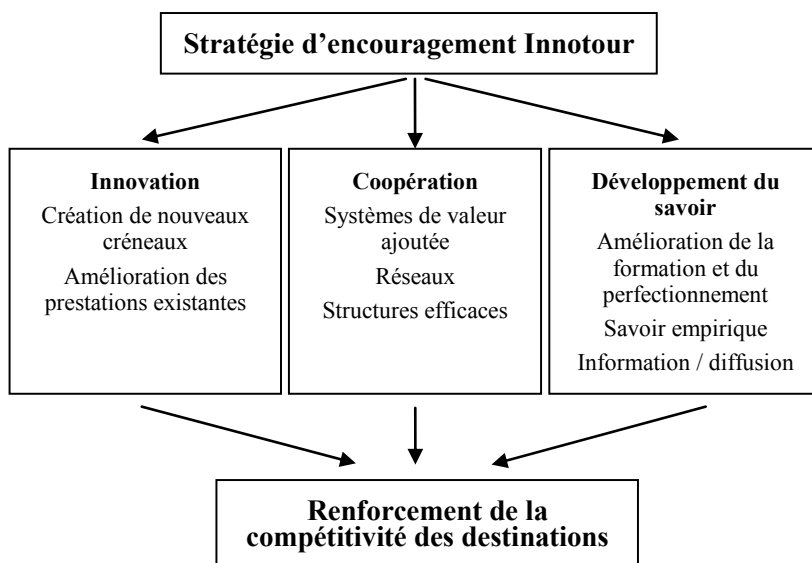
Le développement du savoir

La priorité n° 3 d'Innotour – nouveauté par rapport au système en place – est le développement du savoir et sa diffusion. Sur l'initiative du Parlement, une «offensive de qualification» a été lancée entre 2003 et 2007³⁶. Ce genre de mesure valorise le capital humain local et contribue à le retenir dans les régions touristiques. Des efforts supplémentaires sont cependant nécessaires pour renforcer l'attrait de l'emploi dans les destinations et empêcher l'exode des meilleurs travailleurs vers les métropoles. Un levier important est le savoir empirique acquis dans les entreprises et les destinations. Renforcer le développement du savoir dans le secteur touristique suisse est l'une des clés qui permettra d'améliorer la productivité du travail. Or c'est là l'un des objectifs majeurs de la politique du tourisme.

Une autre tâche relevant du développement du savoir est l'activité de communication du SECO, y compris l'amélioration des bases statistiques (cf. ch. 3.2.1.5). Les échanges d'expériences au sujet des projets soutenus par Innotour seront également renforcés. Il est aussi prévu que la connaissance des principes du développement durable, et en particulier du potentiel que ce dernier présente pour le tourisme (évaluation de la durabilité, systèmes de gestion de la durabilité, labels de durabilité, etc.), devienne une partie essentielle du développement du savoir. A cet effet, on peut soutenir en particulier des mesures de sensibilisation à l'environnement.

³⁶ Université de Berne, Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme (FIF), *Evaluation de l'initiative de qualification*, étude sur mandat du SECO, Berne, 2007.

Nouveau modèle d'encouragement Innoutour



3.2.1.5 Autres nouveautés

Interprétation plus restrictive du caractère interentreprises

L'orientation des aides sur les activités interentreprises permet d'éviter que l'encouragement public de l'innovation ne donne lieu à des distorsions de la concurrence. Le projet de loi prévoit une interprétation plus restrictive du «caractère interentreprises». Selon le texte en vigueur, il suffit que le projet soit mis en œuvre au niveau interentreprises pour que le critère du caractère interentreprises soit rempli (art. 3, al. 2, let. b). L'expérience a montré que ce critère n'est pas suffisant. Dans la loi révisée, pour qu'un projet soit réputé interentreprises, il faut que le requérant prouve le caractère interentreprises de la planification et de la mise en œuvre par une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet. Cette preuve est une condition nécessaire à l'octroi d'un soutien pour un projet.

En proposant cette interprétation plus restrictive du caractère interentreprises, le Conseil fédéral suit la recommandation des experts, qui préconisent dans l'évaluation finale d'Innotour de mettre encore davantage l'accent sur les projets interentreprises et l'intérêt public (cf. ch. 3.2.1.2).

Concentration au niveau national

Le projet de loi concentre l'encouragement de l'innovation et de la coopération et le développement du savoir au niveau national, le gros des moyens devant être dévolu à des projets d'envergure nationale et à des tâches de coordination nationales. Ces projets devront apporter une contribution à la compétitivité à l'échelle de la Suisse, à

l'instar de SuisseMobile ou du label suisse de qualité. La concentration au niveau national permet notamment d'opérer une délimitation entre les projets Innoutour et les projets NPR. Le soutien de projets régionaux ou locaux reste possible dans le cadre des projets modèles.

Un nouvel instrument: les projets modèles

Le texte en vigueur prévoit, à l'art. 3, al. 1, let. c, que les projets doivent donner des impulsions importantes dans une région. Aux termes du texte révisé, les projets régionaux ou locaux peuvent bénéficier d'un soutien s'ils présentent un caractère exemplaire à l'échelle du pays, introduisent une bonne pratique internationale et contribuent à renforcer la compétitivité de la place touristique suisse.

Les projets modèles doivent avoir valeur d'exemple et stimuler ainsi l'émulation (processus d'imitation). Ils peuvent, par exemple, porter sur de nouvelles stratégies de destination, de nouvelles formes de distribution (web 2.0 et web 3.0, distribution interactive, réseaux sociaux) ou de nouveaux modèles d'application de stratégies d'adaptation et d'atténuation dans le contexte du changement climatique.

Il est prévu que le Conseil fédéral fixe des critères pour les projets modèles dans les dispositions d'exécution. Ces critères préciseront en premier lieu des principes touchant à la procédure. Le principe de l'encouragement par le bas (*bottom-up*) reste prioritaire, ce qui revient à dire que les cantons, les régions, les communes, les destinations et les prestataires touristiques locaux doivent prendre les choses en main. Le projet introduit en revanche une nouveauté en ce que la Confédération se saisira aussi de certains thèmes et lancera des projets, en recourant par exemple à des appels d'offres publics (démarche *top-down*). Ces thèmes devront avoir une portée stratégique pour le tourisme suisse, à l'instar des stratégies d'adaptation au changement climatique. La Confédération tiendra compte des besoins et des intérêts des cantons et des organisations touristiques nationales dans le choix des thèmes.

Le catalogue des critères doit par ailleurs préciser que les projets modèles locaux ou régionaux doivent être en phase avec les stratégies et conceptions cantonales. Enfin, la Confédération pourra imposer des exigences minimales concernant le contenu, la structure, la qualité et l'étendue des projets modèles. Elle pourra, par exemple, exiger que le requérant apporte la preuve que le projet modèle se poursuivra après épuisement de l'aide financière initiale.

Développement de l'activité d'information

L'information et l'évaluation sont deux aspects importants de la politique fédérale du tourisme. L'expérience acquise depuis l'adoption d'Innotour en 1998 l'a confirmé de manière constante. Une activité d'information ciblée est propre à favoriser le processus de diffusion de l'encouragement de l'innovation. L'innovation peut ainsi être diffusée, adaptée ou imitée. Le SECO informe les milieux intéressés en continu concernant les projets subventionnés. En 2008, un nouvel instrument d'information a été lancé: à un rythme semestriel, le bulletin *Insight* fait le point sur les projets et approfondit des sujets touchant à l'innovation, à la coopération et au développement du savoir dans le domaine du tourisme.

Sous le nouveau régime légal, l'activité d'information sera développée et formera l'un des piliers de la troisième priorité d'Innotour, le développement du savoir. Dans cet esprit, le SECO prévoit de mettre sur pied un échange régulier d'informations entre les responsables des projets et d'autres personnes et institutions intéressées.

En complément de l'échange d'informations sur les projets, la Confédération et l'économie touristique sont par ailleurs tributaires de bases de connaissances solides dans le domaine du tourisme. Le SECO assume déjà d'importantes tâches dans le domaine statistique, en élaborant et en publiant le compte satellite du tourisme avec l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le rapport «Benchmarking du tourisme – Le secteur suisse du tourisme en comparaison internationale» et les prévisions touristiques sont deux autres exemples de l'activité de la Confédération dans ce domaine.

L'optimisation des bases statistiques du tourisme au niveau national est une tâche qui incombe à la Confédération (l'OFS, en l'occurrence). Pour des informations plus poussées – des données régionalisées, par exemple – il est prévu de faire appel à des formes modernes de coopération, comme les partenariats public-public ou public-privé. Pour la statistique de l'hébergement, établie par l'OFS, une participation financière substantielle de l'industrie du tourisme et des cantons et régions touristiques restera nécessaire. Vu les moyens limités à sa disposition, Innoutour s'en tiendra en règle générale à des aides initiales pour les projets statistiques (cf. ch. 3.2.1.4, explications concernant le développement du savoir, et ch. 3.2.3, commentaire des art. 1 et 7).

Le «Forum Tourisme Suisse» est appelé à apporter une contribution importante au renforcement de l'échange général d'informations au sein de la branche touristique suisse (cf. ch. 3.1.1).

L'art. 5 de l'ordonnance relative à l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme dispose actuellement que la part de crédit consacrée à l'information, aux échanges de connaissances et à l'évaluation ne peut pas dépasser 6 % du crédit d'engagement. Le projet prévoit de relever ce plafond à 15 %, afin de permettre le renforcement de l'activité d'information nécessaire au développement du savoir dans le tourisme suisse. Ces ressources seront allouées à raison de moitié au maximum à l'amélioration des bases de statistiques (7,5 %) et à la diffusion de l'information par le SECO (7,5 %).

3.2.1.6 Résultats de la procédure de consultation

Le projet de révision totale d'Innotour, mis en consultation au cours de l'été 2010, a rencontré un écho très positif. Les participants à la consultation ont salué en particulier le fait que la loi perde son caractère temporaire. Sur les 65 avis remis au SECO, 63 se prononcent pour une loi de durée indéterminée. Seuls l'UDC et le Centre patronal sont contre l'inscription durable d'Innotour dans le droit fédéral: la première prône une nouvelle prorogation de quatre ans, tandis que le second rejette le projet en bloc. Les principales nouveautés apportées par le projet sont bien accueillies, notamment sa structuration en trois axes prioritaires (encouragement de l'innovation, coopération et développement du savoir). Le nouvel axe – le développement du savoir – est jugé extrêmement important.

La grande majorité des milieux consultés approuve l'interprétation plus restrictive du caractère interentreprises que propose le projet du Conseil fédéral. Quelques-uns d'entre eux (AI, AR, SG, TI et VS, ainsi que la Municipalité de Lausanne, l'USS et SuisseMobile) se montrent critiques sur ce point ou formulent des propositions concrètes d'amélioration. Ils pointent d'une part la charge administrative qui en découle, et craignent d'autre part un désavantage comparatif pour les petites régions

touristiques, qui sont souvent tributaires de certaines entreprises pour le renouvellement des équipements touristiques.

La concentration plus marquée d'Innotour au niveau national est accueillie favorablement par la grande majorité des participants à la consultation, qui souhaitent que les deux instruments d'encouragement que sont Innotour et la NPR s'inscrivent dans une relation de complémentarité. Quelques participants (AG, AI, FR, GL, JU, SZ, TG, UR, VS, ainsi que le Centre patronal, la CDEP et l'USS) se montrent critiques à l'égard d'une concentration au niveau national, certains exprimant des réserves, d'autres rejetant son principe même. Ils estiment que les formes de coopération régionales et locales sont très importantes et qu'il faut continuer à les encourager. Le nouvel instrument que constituent les projets modèles régionaux ou locaux est largement soutenu. Le principe qui veut que le SECO formule des critères pour les projets modèles régionaux ou locaux est globalement bien accueilli, certains participants émettant toutefois des réserves et demandant notamment que les critères ne soient pas trop restrictifs.

La proposition du Conseil fédéral consistant à développer l'activité d'information du SECO recueille l'appui des milieux consultés, qui saluent en particulier l'utilisation prévue d'Innotour pour améliorer les bases statistiques du secteur touristique suisse. Un grand nombre de participants jugent prioritaire l'utilisation d'Innotour à l'appui de la statistique de l'hébergement, et estiment qu'elle devrait au besoin s'inscrire dans la durée. Quelques participants sont par contre d'avis que le financement des projets statistiques est du ressort de l'OFS.

Quelques participants regrettent le fait qu'Innotour ne soit pas axé clairement sur le développement durable et le tourisme proche de la nature. Dans ce contexte, six d'entre eux exigent que soit inscrit dans la loi le principe selon lequel les aides d'Innotour sont subordonnées au respect de critères liés au tourisme proche de la nature (Les Verts, le PS, mountain wilderness, Pro Natura, l'ATE et WWF Suisse).

Le montant de 20 millions de francs proposé par le Conseil fédéral pour le crédit d'engagement Innotour 2012 à 2015 est jugé approprié par une grande majorité des participants. Le canton des Grisons et hotelleriesuisse demandent une augmentation de l'enveloppe dévolue à Innotour. La proposition du Conseil fédéral consistant à compenser intégralement les 20 millions de francs de dépenses supplémentaires liées à la reconduction d'Innotour pour les années 2012 à 2015 par une réduction de la contribution de la Confédération à Suisse Tourisme est unanimement rejetée par les participants qui ont pris position à ce sujet. Les milieux consultés estiment notamment que la proposition est en contradiction avec la stratégie de croissance pour la place touristique suisse, approuvée par le Conseil fédéral le 18 juin 2010.

3.2.2 Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015

Les moyens financiers demandés pour les années 2012 à 2015 sont de l'ordre de ceux des phases précédentes du programme: le Parlement avait débloqué 18 millions de francs pour la période 1998 à 2002, et 28 millions de francs (initiative de qualifi-

cation comprise) pour les années 2003 à 2007. Pour les années 2008 à 2011 (législature en cours), l'aide financière a été fixée à 21 millions de francs.

Le Conseil fédéral propose de débloquer 5 millions de francs par année pour la période allant de 2012 à 2015, soit une enveloppe totale de 20 millions de francs. Il en résulte une économie de 1 million de francs par rapport à la législature en cours.

L'abaissement de 20 millions de francs du plafond de dépenses et des crédits budgétaires de Suisse Tourisme permet de compenser intégralement les dépenses supplémentaires au sein du SECO/DFE.

3.2.3 Commentaire article par article

Titre

La loi, qui fait l'objet d'une révision totale, intègre un instrument supplémentaire: le développement du savoir. Cette extension considérable doit trouver son reflet dans le titre de l'acte. Ainsi, le projet prévoit un nouveau titre, à savoir «loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme». Le titre de l'ordonnance sera adapté en conséquence.

Art. 1 Objet

L'art. 1 du texte en vigueur prévoit que la loi porte sur l'innovation et la coopération. Le projet étend ce champ au développement du savoir dans le domaine du tourisme. Il prévoit de mettre l'accent sur l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir, cette dernière priorité intégrant la diffusion du savoir.

Innotour encouragera le développement du savoir et sa diffusion. Ce volet se démarque de la conception générale du projet, qui prévoit des aides financières initiales. A titre d'exception, la Confédération pourra en effet assumer durablement des tâches importantes, lorsque cette prise en charge se révèle indispensable et que les tâches en question ont un haut degré de priorité. Parmi ces exceptions, citons notamment le compte satellite du tourisme, le benchmarking international (rapport «Benchmarking du tourisme – Le secteur suisse du tourisme en comparaison internationale») et les prévisions touristiques.

Le développement du savoir comprend aussi des études et analyses sur des sujets prioritaires pour le tourisme. Concernant la diffusion du savoir, le projet prévoit une étroite collaboration avec les autres services fédéraux concernés, les régions touristiques, les destinations et les entreprises de tourisme.

Art. 2 Projets éligibles

L'art. 2 énumère les domaines clés de l'encouragement.

L'al. 1, let. a, demeure inchangé:

Comme c'est le cas actuellement, Innotour continuera à encourager le développement et la mise en œuvre de nouveaux produits, équipements ou canaux de distribution.

L'al. 1, let. b, demeure inchangé:

Innotour continuera d'encourager l'amélioration de la qualité des prestations existantes, en mettant l'accent sur la qualité de l'offre.

L'al. 1, let. c, est adapté:

La let. c vise à donner la possibilité d'adapter encore mieux les structures administratives aux besoins du marché, d'où l'ajout de l'expression «structures d'organisation compétitives». L'idée est de limiter l'encouragement aux réorganisations qui débouchent sur une adaptation structurelle compétitive, preuves à l'appui. Un critère important à cet égard est l'intégration des projets dans des structures de destination concurrentielles.

L'al. 1, let. d, demeure inchangé:

A l'introduction d'Innotour, en 1998, seules les mesures de formation et de perfectionnement nécessaires à l'obtention d'un nouveau produit ou procédé pouvaient bénéficier d'un soutien. Depuis 2003, les mesures visant à améliorer la formation et le perfectionnement sont éligibles inconditionnellement. L'expérience montre que la formation reste un besoin important pour le secteur du tourisme. L'amélioration de la formation et du perfectionnement doit par conséquent être intégrée à la nouvelle priorité d'Innotour, le développement du savoir. Sur ce point, Innotour est appelé à mettre l'accent sur la promotion du savoir empirique (cf. ch. 3.2.1.4).

L'al. 1, let. e, est abrogé:

Encourager «la recherche et le développement ainsi que leur coordination» est un volet introduit en 2003. L'expérience a montré qu'il est rarement sollicité. De plus, la délimitation par rapport aux activités de l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) est délicate. Ces constats plaident pour une abrogation de la let. e, qui permettrait de créer les conditions d'une répartition des tâches claire entre la CTI et Innotour. Les experts ont proposé cette modification dans l'évaluation finale, tout en préconisant d'accroître le soutien à la phase de diffusion du processus d'innovation.

Al. 2 (nouveau)

Afin de gagner en lisibilité, l'art. 2 est subdivisé en deux alinéas.

Art. 3 Conditions

Le projet fait la distinction entre «conditions» (art. 3) et «charges» (art. 4). Le titre de l'art. 3 est modifié en conséquence.

L'al. 1, let. a, demeure inchangé.

L'al. 1, let. b, est adapté:

La formulation de l'al. 1, let. b, relative au développement durable est précisée et adaptée à son temps. La disposition reprend la formulation de l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance en vigueur. L'al. 1, let. b, concernant la création et le maintien d'emplois est précisé et son contenu est déplacé à l'al. 1, let. c (nouvelle disposition).

L'al. 1, let. c, est reformulé et repris à l'art. 3, al. 2, let. b, du projet.

L'al. 2, let. a, est repris au nouvel art. 4, let. a.

L'al. 2, let. b, est adapté et déplacé dans le nouvel art. 3, al. 3.

Al. 2, let. a (nouvelle)

L'al. 2, let. a, de l'art. 3 permet d'opérer une délimitation entre les projets NPR et les projets Innoutour. Les deux lois sont complémentaires. Selon le projet, Innoutour intervient là où la NPR ne peut pas mettre de moyens à disposition. C'est le cas des projets qui ont une envergure ou un rayonnement national. Ces projets doivent apporter une contribution à la compétitivité à l'échelle de la Suisse. Peuvent aussi bénéficier d'un soutien les projets qui requièrent une coordination à l'échelle du pays ou répondent à un besoin du même ordre.

Il est prévu d'investir le gros des moyens d'Innoutour dans des projets satisfaisant aux critères de l'art. 3, al. 2, let. a.

Al. 2, let. b (nouvelle)

L'al. 2, let. b, définit les conditions d'éligibilité pour les projets régionaux ou locaux. Pour bénéficier d'un soutien, ils doivent satisfaire aux critères des projets modèles de la Confédération (cf. ch. 3.2.1.5).

Al. 3 (nouveau: reprend le contenu de l'art. 3, al. 2, let. b)

Dans sa version en vigueur, l'art. 3, al. 2, let. b, dispose que les projets doivent être mis en œuvre au niveau interentreprises. Le projet prévoit comme condition d'éligibilité que les projets doivent être interentreprises, sans autre précision. Pour qu'un projet soit réputé interentreprises, il faut que le requérant prouve le caractère interentreprises de la planification et de la mise en œuvre par une convention écrite passée avec les autres acteurs du projet (cf. ch. 3.2.1.5). Comme dans la loi en vigueur, l'activité des organisations de tourisme qui n'ont pas une activité à but lucratif est réputée interentreprises.

Art. 4 Charge

Reprend tel quel l'actuel art. 3, al. 2, let. a.

Art. 5 Modalités de l'aide financière

L'art. 4 est repris à l'art. 5 du projet.

L'al. 1 est adapté:

L'art. 4, al. 1, est reformulé et précisé. Alors que le texte en vigueur plafonne l'aide à 50 % du coût global, le projet prévoit de la limiter à 50 % des frais imputables. Cette précision inscrit dans la loi la pratique actuelle d'Innoutour.

Pour un projet, les frais imputables sont généralement inférieurs au coût global. Aux termes de l'ordonnance en vigueur (art. 4), ne sont imputables que les coûts directement liés à l'innovation et à la coopération interentreprises. Dans l'ordonnance révisée, il est prévu d'intégrer aux frais imputables les coûts découlant du développement du savoir.

L'al. 1^{bis} est abrogé.

L'al. 2 demeure inchangé.

Art. 6 Procédure

L'art. 5 est repris à l'art. 6 du projet.

L'al. 1 demeure inchangé.

L'al. 2 est adapté:

La coordination avec les autres offices fédéraux est réglée de manière plus précise. Avant de se prononcer sur une demande d'aide financière, le SECO consulte les offices directement concernés par le projet. Il s'agit en règle générale de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

L'ARE est consulté sur les projets qui ont un gros impact sur l'utilisation du territoire et la durabilité. L'OFEV est consulté sur les projets qui ont un impact sur l'environnement. L'OFAG est consulté sur les projets d'agritourisme et les projets qui prévoient une coopération avec les milieux agricoles. Enfin, les autres offices sont consultés lorsqu'ils sont directement concernés par le projet.

Art. 7 Information et évaluation

L'art. 6 est repris à l'art. 7 du projet.

L'al. 1 est adapté:

Le projet de loi permet de renforcer l'échange d'informations sur les projets soutenus. A cette fin, le SECO prévoit d'inviter régulièrement les responsables des projets à des rencontres servant à échanger des informations. Ces échanges recouvrent aussi la mise en commun des enseignements tirés des projets subventionnés. Il n'a pas été jugé nécessaire de mentionner explicitement l'échange d'informations sur les «enseignements».

La loi en vigueur limite les activités d'information et d'évaluation aux projets qui bénéficient d'une aide financière. Cette règle est trop restrictive. L'information joue un rôle croissant pour le renforcement de la compétitivité du tourisme suisse, d'où la nécessité de l'intensifier. Ainsi, selon l'art. 7, al. 1, du projet de loi, le SECO favorise l'échange d'informations non seulement sur les projets subventionnés, mais encore dans le domaine du tourisme en général. Une autre tâche relevant du développement du savoir est l'amélioration des bases statistiques du tourisme (cf. ch. 3.2.1.5).

Al. 2 (nouveau)

Afin de gagner en clarté, il est précisé dans un alinéa distinct (nouvel al. 2) que le SECO veille à l'évaluation des projets.

Art. 8 Financement et rapport

Compte tenu de la modicité des conséquences financières sur une année, le rythme annuel des rapports présentés à l'Assemblée fédérale n'est pas justifié (art. 9, al. 1, du texte en vigueur). Les rapports doivent se calquer sur les demandes de crédit, donc prendre un rythme quadriennal. L'art. 8 du projet est complété en conséquence (nouvel al. 2).

Art. 9 Exécution

L'al. 1 est adapté et repris à l'art. 8, al. 2 du projet.

L'al. 2 demeure inchangé.

L'al. 3 est abrogé:

Un article dédié à l'exécution, comme l'est l'art. 9, al. 3, de la loi en vigueur, n'est pas nécessaire, vu que la procédure est réglée à l'art. 6.

Art. 10 Référendum et entrée en vigueur

L'art. 10 comprend la clause référendaire usuelle et précise que le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

3.2.4 Conséquences de la révision totale d'Innotour

3.2.4.1 Conséquences pour la Confédération

Un crédit d'engagement de 20 millions de francs est demandé, pour la période allant de 2012 à 2015, à l'appui de la loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme. L'abaissement de 20 millions de francs du plafond de dépenses et des crédits budgétaires de Suisse Tourisme permet de compenser intégralement les dépenses supplémentaires liées à Innotour (cf. ch. 3.3.5).

Le SECO est chargé de l'exécution de la loi; il n'aura toutefois pas besoin de personnel supplémentaire pour l'exécution des tâches prescrites par la loi. Pour la première période, qui court de 2012 à 2015, il convient toutefois de financer un poste par le biais du crédit de subventionnement Innotour afin de mettre en place et de développer la nouvelle priorité (développement du savoir; art. 1, art. 2, al. 1, let. d, et art. 7) et le nouvel instrument (projets modèles; art. 3, al. 2, let. b). Les travaux nécessaires à cet effet seront réalisés sous la forme de projets limités dans le temps.

3.2.4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas d'incidence sur les finances des cantons et des communes.

La promotion fédérale du tourisme par le biais d'Innotour s'appuie pour l'essentiel sur des programmes et des projets nationaux. Pour les projets modèles régionaux ou locaux, les cantons directement concernés sont consultés avant la décision d'octroi d'une aide financière. Ces projets doivent en outre être harmonisés avec les conceptions et stratégies des cantons concernés. La collaboration entre la Confédération et les cantons fonctionne bien. Elle doit être poursuivie sur les mêmes bases.

3.2.4.3 Conséquences économiques

La prorogation et l'adaptation de la loi Innoutour viendront étayer la croissance du tourisme suisse et favoriseront la dynamique de renouvellement des structures. Dans notre économie moderne, l'une des clés de la compétitivité réside dans l'amélioration permanente des produits, des services et des processus grâce à l'innovation.

La loi Innoutour révisée vise à soutenir la croissance du tourisme suisse en tenant compte des principes du développement durable. Elle est appelée à rationaliser l'usage des ressources dans le secteur touristique suisse. L'art. 3, al. 1, let. b, précise que les projets subventionnés doivent contribuer au développement durable du tourisme.

3.2.5 Lien avec le programme de la législature

La révision totale d'Innoutour s'inscrit dans le projet relatif à la promotion économique 2012 à 2015, lequel figure dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011³⁷ à titre d'objet des grandes lignes. Elle est confirmée dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³⁸.

3.2.6 Aspects juridiques

3.2.6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération en matière de politique structurelle découle de l'art. 103 de la Constitution³⁹. La disposition prévoit que la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Ces mesures d'entraide ne sont en l'occurrence pas suffisantes car des biens publics comme la nature et le paysage ou les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial dans le domaine du tourisme.

La promotion du tourisme est une tâche qui bénéficie à l'économie nationale dans son ensemble. Dans la situation actuelle, les prestataires touristiques fournissent les mesures d'entraide qu'on peut raisonnablement attendre d'eux. Innoutour conditionne l'octroi d'une aide financière à la prise en charge, par les promoteurs du projet, d'une part raisonnable du financement, qui est fixée à au moins 50 % des frais. L'octroi des aides financières n'est pas contraire au principe de la liberté économique. De plus, l'encouragement du tourisme est nécessaire à la protection de régions économiquement menacées, vu le rôle moteur de la branche dans de nombreuses régions de montagne ou périphériques. Sans tourisme, ces espaces économiques régionaux sont menacés.

³⁷ FF **2008** 639

³⁸ FF **2008** 7745

³⁹ RS **101**

3.2.6.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, de la Constitution, un crédit d'engagement doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil s'il entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le crédit d'engagement de 20 millions de francs qui doit être demandé pour Innotour dans le cadre du présent message atteint ce plafond et est donc soumis au frein aux dépenses.

3.2.6.3 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières au titre d'Innotour

Aux termes de l'art. 3 de la loi du 5 octobre 1990 sur subventions⁴⁰, les aides financières sont les avantages monnayables accordés à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Les avantages monnayables prennent notamment la forme de prestations pécuniaires à fonds perdu; les aides financières Innotour entrent dans cette catégorie.

Importance des aides financières pour la réalisation des objectifs visés

Dans le domaine du tourisme, les biens publics comme la nature, le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, jouent un rôle crucial. Or les mesures d'entraide prises par le secteur du tourisme ne sont pas suffisantes pour garantir sa propre existence (cf. ch. 3.2.6.1).

L'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme par le biais d'Innotour imprime des impulsions déterminantes à la branche. Innotour soutient les innovations interentreprises et renforce les systèmes de valeur ajoutée des sites touristiques. L'encouragement au titre d'Innotour intervient là où le marché ne donne pas assez d'incitations (cf. ch. 3.2.1.2).

Les aides financières sont des aides accordées à titre subsidiaire sous la forme de contributions forfaitaires. Elles présupposent des mesures d'entraide qu'on est raisonnablement en droit d'attendre du secteur, comme le prescrit la loi sur les subventions (art. 7, let. c). Les milieux touristiques prennent en charge la majeure partie des coûts.

Procédure et pilotage de l'octroi des aides

Innotour est un instrument d'encouragement qui crée des incitations, tout en laissant la responsabilité de la gestion et du financement aux promoteurs des projets. Autorité d'exécution et de surveillance, le SECO veille à une bonne gestion des moyens financiers. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral fait rapport à l'Assemblée fédérale sur l'utilisation des moyens financiers alloués (cf. ch. 3.2.3, commentaire de l'art. 8).

L'octroi des aides financières obéit à une procédure allégée. Les demandes doivent être adressées au SECO, qui procède à leur examen en faisant au besoin appel à des experts. Le projet ne prévoit pas d'instituer d'organe permanent d'experts, ce qui

⁴⁰ RS 616.1

contribue au caractère rationnel de la procédure. Afin d'assurer la transparence, le SECO rédige un guide pour l'élaboration et la remise des demandes. Il définit par ailleurs des critères applicables aux projets modèles régionaux ou locaux (cf. ch. 3.2.1.5).

Nature et temporalité des aides financières

La loi Innotour révisée n'est pas limitée dans le temps. Les activités promotionnelles qu'elle prévoit sont des tâches permanentes de la Confédération (cf. ch. 3.2.6.1).

Les aides financières accordées au titre d'Innotour se limitent en principe à des aides financières initiales. Les projets visant à améliorer les bases statistiques au niveau national peuvent déroger à cette règle, dans la mesure où ils présentent un haut niveau de priorité (cf. ch. 3.2.1.5). Un soutien durable est aussi envisageable pour les projets visant à encourager le développement du savoir dans le secteur touristique en Suisse, si le soutien est objectivement indispensable et que le projet présente un haut degré de priorité (cf. ch. 3.2.3, commentaire des art. 1 et 7).

3.3 Promotion de la place touristique suisse: arrêté financier

3.3.1 Objectifs et tâches de la promotion de la place touristique suisse

Suisse Tourisme est une corporation de droit public *sui generis* qui est chargée par la Confédération, conformément à l'art. 1, al. 1, de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme, d'encourager la demande en faveur des destinations de voyage et de vacances en Suisse. S'il incombe à Suisse Tourisme d'attirer aussi bien les visiteurs indigènes que les touristes étrangers, l'essentiel de son activité consiste à prospecter les marchés étrangers. Les dépenses des visiteurs étrangers, qui sont considérées comme des exportations, ont un effet multiplicateur marqué sur l'économie nationale. Dans le cadre du partage des tâches avec les organisations de tourisme locales et régionales, Suisse Tourisme s'occupe principalement de prospecter les nouveaux marchés et les marchés lointains. Ses activités sur le marché national sont coordonnées avec ses partenaires.

Suisse Tourisme engage les moyens de la Confédération dans le marketing touristique de base, qui est mis gratuitement à la disposition des secteurs économiques dépendant du tourisme et qui englobe le développement de la marque, la prospection des marchés et l'information des clients. Les prestations et coopérations spécifiques, par contre, sont facturées aux milieux intéressés.

Suisse Tourisme fait office de conseiller dans l'élaboration de produits commercialisables à l'étranger. Sur place, il soutient les prestataires de services en mettant à leur disposition ses canaux de distribution et les aide à élaborer de nouvelles lignes de produits. Dans le domaine des systèmes électroniques d'information et de réservation, qui présente un fort potentiel d'économies, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, Suisse Tourisme peut aider les partenaires à améliorer leur productivité.

Les activités de Suisse Tourisme ont pour vocation de compléter l'initiative privée. Suisse Tourisme se concentre sur les prestations qui sont mises à disposition dans l'intérêt de la Suisse et ne sont pas proposées de manière comparable par des presta-

taires privés ayant des intérêts commerciaux. Dans le cadre de ses tâches légales et de ses buts, Suisse Tourisme peut fournir des prestations à caractère commercial, à la condition que ces prestations présentent un lien étroit avec ses tâches principales et qu'elles n'entraînent pas de distorsions de la concurrence.

3.3.2 Efficacité de la promotion de la place touristique suisse

Suisse Tourisme a réussi à positionner avec succès la marque touristique «Suisse» sur les marchés internationaux. Pour ce faire, il a imposé depuis plus de dix ans la fleur d'or comme emblème touristique de la Suisse. La fleur d'or symbolise aujourd'hui des valeurs telles que «la Suisse pays de vacances», la proximité de la nature, l'authenticité, la qualité, etc. Elle jouit d'une grande notoriété, que ce soit en Suisse ou à l'étranger.

Suisse Tourisme rallie les nombreuses entreprises et branches dépendant du tourisme autour d'une image unique sur les marchés et coordonne cette présence. La Suisse peut ainsi présenter un front uni et une image convaincante sur les marchés internationaux. Suisse Tourisme assume avec beaucoup de succès cette mission de collaboration et compte aujourd'hui presque 700 organisations partenaires parmi ses membres.

Suisse Tourisme est à la pointe du progrès technologique et occupe une fonction directrice importante dans le tourisme suisse. Son rôle d'avant-garde est particulièrement important pour permettre à la destination touristique suisse de maîtriser les défis posés par le rythme effréné du progrès technologique.

Suisse Tourisme dispose d'un système intégré pour évaluer l'impact de son action. Cet outil permet de quantifier les nuitées et les chiffres d'affaires influencés par l'organisation. Développé avec le concours du SECO, il consiste à déterminer les principales sources d'information qui président au choix de la destination et de l'hébergement, puis à évaluer l'impact des mesures de marketing de Suisse Tourisme sur ces sources. On mesure ainsi l'efficacité de certaines sources d'information d'un marché en multipliant le résultat par les facteurs d'influence, relevés de manière empirique, des mesures de marketing de Suisse Tourisme.

Suisse Tourisme a utilisé ce modèle pour réaliser une évaluation de l'impact de son action pendant l'année touristique 2010. Il résulte des analyses effectuées que, pour environ 17 % des nuitées enregistrées en Suisse dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, le choix de la destination et de l'hébergement a été influencé par Suisse Tourisme⁴¹. Cela représente, chaque année, quelque 12 millions de nuitées, pour un chiffre d'affaires de quelque 2 milliards de francs.

Par ailleurs, l'évaluation de Suisse Tourisme montre que, plus le pays de provenance est éloigné, plus la sphère d'influence de l'organisation est grande. Sur des marchés comme la Russie, la Chine, l'Inde et les pays du Golfe, le taux d'impact de Suisse Tourisme avoisine 30 %. Suisse Tourisme exerce une influence particulièrement grande sur les primo-visiteurs, induisant près d'un quart de leurs nuitées.

⁴¹ Impact incluant les effets du programme d'impulsion pour le tourisme suisse au semestre d'hiver 2009/2010.

Pour combattre la chute – d’origine conjoncturelle – de la demande dans le tourisme suisse, Suisse Tourisme a lancé pour la saison d’été 2009 et celle d’hiver 2009/2010 une offensive de marketing sur le marché suisse ainsi que sur les trois principaux marchés avoisinants (Allemagne, France et Italie). A cet effet, il a engagé, outre les contributions de ses partenaires, des fonds fédéraux supplémentaires à hauteur de 12 millions de francs, alloués dans le cadre de la 2^e phase des mesures de stabilisation adoptées par les Chambres fédérales.

L’évaluation du programme d’impulsion en faveur du tourisme suisse confirme que les opérations supplémentaires de marketing de Suisse Tourisme ont contribué notablement à amortir la baisse de la demande. Pour la saison d’été 2009 et la saison d’hiver 2009/2010, 1,4 million de nuitées supplémentaires ont été induites par les activités de Suisse Tourisme, soit un chiffre d’affaires de presque 400 millions de francs. Suisse Tourisme est parvenu ainsi à atténuer le recul de la demande résultant de la crise économique et financière.

3.3.3 Comparaison internationale

Il ressort d’une comparaison entre Suisse Tourisme et les organisations nationales de marketing touristique des pays limitrophes que le soutien financier apporté à la promotion touristique nationale est, dans tous les pays comparés, l’une des pierres angulaires de la politique nationale du tourisme. Le budget de Suisse Tourisme ces dernières années était du même ordre que celui de l’Office national autrichien du tourisme (Österreich Werbung). Par rapport au budget de Suisse Tourisme, celui de l’Office national allemand du tourisme (Deutsche Zentrale für Tourismus) est nettement inférieur, alors que le budget de l’office italien, l’Agenzia Nazionale del Turismo, est un peu plus élevé. ATOUT FRANCE, en revanche, bénéficie d’un budget bien plus confortable. Entre 2001 et 2009, le budget de Suisse Tourisme a augmenté dans une proportion supérieure à la moyenne des pays limitrophes. Cette évolution a notamment été possible grâce aux majorations appréciables des contributions fédérales.

3.3.4 Priorités pour les années 2012 à 2015

Suisse Tourisme a élaboré une stratégie de croissance pour la période 2012 à 2015. Il entend, d’une part, renforcer sa position sur les marchés lointains à forte croissance et, d’autre part, exploiter le potentiel des marchés proches par des campagnes de marketing ciblées. Concernant le premier objectif, Suisse Tourisme vise plus précisément à intensifier davantage sa présence sur les marchés stratégiques de croissance que sont la Chine, l’Inde, la Russie, les pays du Golfe, la Pologne et le Brésil. S’agissant du second objectif, il prévoit en particulier de renforcer la prospection des marchés proches que sont l’Allemagne, la France, l’Italie et les Pays-Bas en déployant des activités de marketing ciblées.

Grâce à cette stratégie de croissance, Suisse Tourisme vise à assurer au tourisme suisse la possibilité de tirer parti de la croissance mondiale du tourisme. Les objectifs assignés à la stratégie de croissance visent 800 000 nuitées supplémentaires influencées, ce qui représente environ 1 % des nuitées annuelles dans l’hôtellerie et

la parahôtellerie en Suisse. Selon les estimations de Suisse Tourisme, la demande supplémentaire devrait générer un chiffre d'affaires de 240 millions de francs.

Afin d'adapter le marketing touristique à l'évolution du contexte et de maximiser son impact, Suisse Tourisme mène, depuis 2010 et jusqu'en 2012, un projet appelé «Project Tomorrow» qui porte sur le développement permanent de la promotion de la place touristique suisse. Il sera ainsi possible de créer des conditions optimales pour la mise en œuvre de la stratégie de croissance.

Dans la perspective de la période de financement 2012 à 2015, la convention de prestations conclue entre le SECO et Suisse Tourisme, qui porte initialement sur la période 2008 à 2011, sera reconduite en 2011. Le recours à ce type de convention s'est révélé judicieux pour régler les modalités du mandat et l'exercice, par la Confédération, de sa fonction de surveillance.

Les buts et les éléments de la stratégie de croissance pour la place touristique suisse approuvée par le Conseil fédéral en juin 2010 doivent servir d'orientation pour la définition du mandat de Suisse Tourisme dans la nouvelle convention de prestations pour les années 2012 à 2015, laquelle sera reformulée de façon à intégrer, entre autres, la thématique du développement durable.

3.3.5 Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015

Demande d'aide financière de Suisse Tourisme

Se fondant sur l'art. 6 de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme, la Confédération soutient les activités de Suisse Tourisme par une aide financière. Le plafond de dépenses («cadre financier») est fixé tous les quatre ans par arrêté fédéral simple.

Pour les années 2012 à 2015, Suisse Tourisme demande une aide financière fédérale de 227 millions de francs au total. Ce montant représente une hausse de 36 millions de francs par rapport à l'aide financière de 191 millions de francs allouée pour la période 2008 à 2011.

Les 36 millions de francs supplémentaires demandés à la Confédération serviront à la mise en œuvre de la stratégie de croissance. Ces fonds seront alloués à parts égales à l'intensification de la prospection des marchés de croissance stratégiques et à l'exploitation du potentiel que recèlent les marchés proches.

Dans son plan financier pour les années 2012 à 2015, Suisse Tourisme a fait l'hypothèse que la part de la Confédération dans ses recettes escomptées durant la période considérée resterait stable à environ 60 % (cf. figure 7). Les revenus provenant du marketing croîtront à peu près au même rythme que l'aide de la Confédération. Au passif, les dépenses de marketing pour les années 2012 à 2015, nettement plus élevées que pour la période 2008 à 2011, atteindront quelque 61 millions de francs par an. Pour les années 2012 à 2015, Suisse Tourisme prévoit une augmentation des charges de personnel due à la hausse des coûts liés à l'intensification de la prospection des marchés de croissance stratégiques et de l'inflation élevée qui règne dans les pays concernés.

Figure 7

Plan financier de Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015

En millions de francs	2012	2013	2014	2015
Recettes				
Confédération suisse	56,9	55,9	56,9	57,4
Autres cotisations	2,4	2,5	2,7	2,8
Recettes provenant du marketing	24,7	26,4	25,7	27,0
Recettes des partenaires stratégiques	8,0	8,2	8,5	9,0
Autres recettes d'exploitation provenant du marketing	0,1	0,1	0,1	0,1
Recettes hors exploitation	1,5	1,5	1,5	1,6
Total	93,5	94,6	95,4	97,8
Dépenses				
Dépenses de marketing	61,8	61,5	60,9	61,7
Charges de personnel	25,7	27,0	28,4	29,8
Autres/charges diverses	4,2	4,2	4,2	4,3
Charges financières	0,1	0,1	0,2	0,2
Amortissements	0,6	0,6	0,6	0,6
Charges hors exploitation	1,2	1,2	1,2	1,2
Total	93,5	94,6	95,4	97,8

Avis du Conseil fédéral

Par le passé, l'aide financière fédérale accordée à Suisse Tourisme a connu une hausse constante, passant de 35 millions de francs en 2000 à 48 millions de francs en 2010. Autrement dit, la contribution annuelle de la Confédération a augmenté de 13 millions de francs en dix ans. Compte tenu du renchérissement moyen en Suisse, qui, cumulé, se monte à environ 9 % sur la même période, une augmentation de quelque 3,2 millions de francs par année aurait été justifiée. Et même si l'on tient compte du fait que, sur d'importants marchés étrangers où Suisse Tourisme fait du marketing pour le tourisme suisse, le renchérissement a été plus important que dans notre pays, il n'en demeure pas moins que Suisse Tourisme a bénéficié, entre 2000 et 2010, d'un relèvement substantiel de la contribution de la Confédération en termes réels.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'après plusieurs années d'augmentation réelle de l'aide allouée, la stratégie de croissance présentée par Suisse Tourisme doit désormais être financée par une meilleure productivité des activités de marketing, un engagement accru des milieux intéressés et une définition précise des priorités. Suisse Tourisme a réalisé des gains d'efficacité internes ces dernières années et doit poursuivre dans cette voie.

Au sujet de la définition des priorités qui s'impose, le Conseil fédéral est d'avis que Suisse Tourisme doit se concentrer sur ses tâches fondamentales, et notamment la prospection des marchés prioritaires étrangers et des marchés de croissance stratégi-

ques. Bien que tout à fait souhaitables, les activités visant à assurer le positionnement international de la Suisse en tant que pays touristique et de la marque «Suisse» qui ne sont pas absolument nécessaires doivent être abandonnées. Le plan financier élaboré par Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 doit dès lors être adapté, dans le cadre d'un examen des tâches susceptibles d'être abandonnées, aux possibilités financières de la Confédération et des partenaires.

Le Conseil fédéral est conscient de la situation difficile dans laquelle se trouve le tourisme suisse en raison de la cherté du franc. Il a dès lors décidé que les fonds fédéraux alloués à Suisse Tourisme devaient être relevés à court terme pour financer un programme d'incitation pendant les années 2011 et 2012. Pour 2011, le Conseil fédéral demande, dans le cadre du supplément I au budget 2011, un crédit supplémentaire non compensé de 12 millions de francs et une augmentation de même ampleur du plafond de dépenses pour les années 2008 à 2011. Le Conseil fédéral estime que Suisse Tourisme doit aussi disposer, pour 2012, de fonds fédéraux supplémentaires à hauteur de 12 millions de francs, afin de poursuivre le programme d'incitation. Le budget 2012 et le plafond de dépenses pour les années 2012 à 2015 doivent être modifiés en conséquence.

Proposition du Conseil fédéral

Pour les années 2012 à 2015, le Conseil fédéral propose d'allouer à Suisse Tourisme un plafond de dépenses de 187,3 millions de francs, soit une contribution annuelle moyenne d'environ 43,8 millions de francs et, pour 2012, 12 millions de francs supplémentaires afin de financer le programme d'incitation 2011 à 2012.

Les moyens prévus dans le budget et le plan financier prennent en compte un taux d'inflation annuel de 1,5 %. Le Conseil fédéral propose que les moyens supplémentaires qui doivent être affectés à la politique du tourisme par la pérennisation de la loi Innoutour soient entièrement compensés, dans la période 2012 à 2015, par une réduction des moyens alloués à Suisse Tourisme. Cette proposition entraîne, pour la période considérée, une diminution 20 millions de francs des moyens alloués à Suisse Tourisme dans le budget et le plan financier.

La Confédération a déjà apporté sa contribution au renforcement du marketing touristique. Les finances fédérales ne lui laissent aucune marge de manœuvre pour une augmentation de son aide financière. Le Conseil fédéral estime que la réduction de 15,7 millions de francs en termes nominaux du plafond de dépenses pour les années 2012 à 2015 par rapport à celui accordé pour les années 2008 à 2011 est supportable pour Suisse Tourisme⁴².

Aspects juridiques

La base constitutionnelle de la contribution de la Confédération à la promotion de la place touristique suisse découle de l'art. 103 de la Constitution⁴³, selon laquelle la Confédération peut promouvoir des branches économiques si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence.

⁴² Cette comparaison exclut les fonds fédéraux supplémentaires au titre des mesures de stabilisation conjoncturelle 2009 à 2010 (12 millions de francs) et les fonds fédéraux supplémentaires servant à financer le programme d'incitation 2011 à 2012 (24 millions de francs).

⁴³ RS 101

L'arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2012 à 2015 est fondé sur la loi fédérale concernant Suisse Tourisme⁴⁴, qui prévoit à son art. 6 que l'Assemblée fédérale fixe, tous les quatre ans, le plafond de dépenses («cadre financier») par arrêté fédéral simple.

3.4 Encouragement du secteur de l'hébergement: état des lieux

La Société suisse de crédit hôtelier (SCH) est chargée de l'exécution de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement, qui a fait l'objet d'une révision totale en 2003. La SCH est une société coopérative de droit public à laquelle la Confédération a octroyé un prêt sans intérêts de 136 millions de francs. En outre, elle est dotée d'un capital social de quelque 27 millions de francs et de réserves (bénéfice reporté compris) d'environ 14 millions de francs⁴⁵. Outre la Confédération, des banques, des cantons, des organisations de l'hôtellerie et de l'économie et des associations sont membres de la SCH.

Les activités de la SCH couvrent deux domaines. D'une part, la SCH accorde des prêts de rang subordonné aux établissements d'hébergement sis dans les régions touristiques et les stations thermales; d'autre part, elle fournit des conseils aux établissements d'hébergement, aux entreprises de tourisme, aux banques, aux pouvoirs publics et à d'autres institutions de toute la Suisse.

L'activité principale de la SCH consiste à accorder des prêts. La SCH peut aussi reprendre des prêts existants s'il en résulte, pour l'établissement, une réduction de la charge du service de l'intérêt sur le capital tiers et une amélioration de ses chances de succès grâce au refinancement. Les intérêts doivent être aussi favorables que possible, mais couvrir les frais d'administration, de refinancement et de couverture du risque. En règle générale, l'amortissement des prêts ne devrait pas dépasser 20 ans.

Dans le cadre de sa seconde activité, à savoir le conseil, la SCH fournit des services directs et des services indirects. Les conseils directs s'adressent à des mandants et sont facturés au prix du marché. Les conseils indirects consistent à concevoir et à commercialiser des produits et des outils de travail, ainsi qu'à organiser le transfert du savoir au bénéfice du secteur de l'hébergement. L'activité de conseil de la SCH doit couvrir ses frais et ne pas fausser la concurrence.

Parallèlement à la révision totale de la loi en 2003, la réorientation de l'activité de soutien déployée par la SCH porte ses fruits. Le montant des crédits alloués a pu être relevé chaque année depuis 2003, atteignant près de 35 millions de francs en 2009. Une évaluation datant de 2007 confirme que la SCH a réussi sa réorientation⁴⁶. La SCH dispose aujourd'hui de ressources financières suffisantes pour remplir sa mission à satisfaction. Elle doit exécuter son mandat légal d'encouragement en préservant son autonomie financière.

Par ses activités, la SCH joue aujourd'hui un rôle actif et important dans la sauvegarde et la promotion de la compétitivité du secteur suisse de l'hébergement. Elle

⁴⁴ RS 935.21

⁴⁵ Etat au 31.12.2009.

⁴⁶ Helbling Management Consulting SA, *Evaluation SGH*, étude sur mandat du SECO, Zurich, 2007.

s'est fermement installée comme partenaire et conseiller financier, en particulier pour les PME du secteur de l'hébergement, et jouit d'une excellente réputation dans le milieu.

La SCH et le SECO concluront une nouvelle convention concernant l'exécution du mandat légal pendant la législature 2012 à 2015. Il est prévu d'y inscrire les principes du développement durable. En 2008, le SECO avait conclu pour la première fois une convention avec la SCH pour la période 2009 à 2011, convention qui portait sur le contrôle politique, la publication des rapports et le monitoring.

4 Politique PME

4.1 Bases stratégiques

La place économique suisse vit de ses nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) souples et novatrices. Ces dernières totalisent 99,7 % des entreprises, représentent deux tiers des emplois et constituent une base importante de la stabilité et de la performance de l'économie suisse. Le Conseil fédéral prête une oreille très attentive à leurs besoins et préoccupations. Les conditions-cadre des PME doivent être optimisées à long terme grâce à une politique ciblée sur leurs besoins spécifiques.

La politique en faveur des PME est une politique intersectorielle qui, dans les faits, a des répercussions dans tous les domaines de la politique fédérale, comme l'expose de manière détaillée le rapport du Conseil fédéral du 8 juin 2007 en exécution du postulat Walker⁴⁷. Le SECO a pour mandat de coordonner cette politique et de mettre en œuvre certains de ses éléments. Le cautionnement des arts et métiers et la cyberadministration pour les PME sont deux domaines de la politique PME de la Confédération qui sont traités dans ce chapitre et dont le financement pour la prochaine législature doit être assuré. L'allégement administratif constitue un autre élément stratégique qui concerne la grande majorité des entreprises. Cette tâche très complexe dépasse toutefois la seule cyberadministration et le financement des PME et fera, du fait de son importance, l'objet d'un rapport spécifique du Conseil fédéral en 2011 pour répondre notamment à plusieurs interventions parlementaires.

4.2 Cautionnement des arts et métiers: modification de la loi fédérale

4.2.1 Objectifs et tâches du cautionnement des arts et métiers

Le cautionnement des arts et métiers a une longue tradition puisqu'il se basait à l'origine sur un arrêté de 1949. Il s'agit d'une aide subsidiaire destinée à faciliter l'accès aux crédits bancaires de PME performantes et susceptibles de se développer. La Confédération n'accorde pas de cautions mais participe aux pertes d'organisations privées de cautionnement et contribue aux charges administratives de ces dernières. En prolongement d'un postulat⁴⁸ demandant le renforcement du système

⁴⁷ FF 2007 5499

⁴⁸ Postulat 99.3577

et d'un rapport du Conseil fédéral⁴⁹, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a lancé une initiative parlementaire qui a abouti à la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises⁵⁰. Le nouveau système, qui est entré en vigueur en juillet 2007, contient les adaptations et éléments nouveaux suivants:

- la participation de la Confédération aux pertes des organisations de cautionnement est passée de 50 ou 60 % à 65 %;
- le montant maximum des cautions a été augmenté de 150 000 à 500 000 francs;
- la contribution de la Confédération aux frais administratifs des organisations de cautionnement est passée d'un peu plus de 200 000 francs à 3 millions de francs par année;
- le nombre des organisations de cautionnement reconnues a été réduit de onze à quatre: la Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises (CRC-PME), la coopérative de cautionnement Centre (CC Centre), la coopérative de cautionnement de Suisse orientale (Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft, OBTG) ainsi que la coopérative de cautionnement des femmes (Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen, SAFFA);
- un crédit-cadre de 10 millions de francs a été prévu pour aider à recapitaliser les coopératives, dont 8 millions ont été utilisés jusqu'à présent. La CC Centre a obtenu un prêt de rang subordonné de 7 millions, et la CRC-PME un autre de 1 million;
- un crédit-cadre de 30 millions de francs a été octroyé pour financer les pertes sur cautionnement prises en charge par la Confédération pour la période 2007 à 2010;
- la loi prescrit que le montant total des cautionnements dont les pertes sont couvertes par la Confédération ne peut dépasser 600 millions de francs⁵¹. Les moyens nécessaires sont prévus dans le budget et le plan financier.

Le cautionnement des arts et métiers est un outil judicieux dans la mesure où les moyens ne sont pas distribués selon le principe de l'arrosoir, mais alloués au cas par cas après un examen approfondi. Il reste toutefois un instrument de niche, d'autant que seul un nombre restreint d'entreprises le sollicitent. Aujourd'hui, leur nombre s'élève à 1 600 sur un total de quelque 260 000 microentreprises (1 à 9 employés) du secteur marchand.

Outre le cautionnement des arts et métiers, il existe, avec la loi fédérale du 25 juin 1976⁵², un instrument d'octroi de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt dans les régions de montagne et le milieu rural en général. En dépit de l'extension de son domaine d'application avec l'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale (NPR) en 2008, le nombre des cautionnements octroyés dans les

⁴⁹ Rapport du Conseil fédéral du 2.7.2003 sur le réexamen et le renforcement du cautionnement des arts et métiers.

⁵⁰ RS **951.25**

⁵¹ Art. 8, al. 2, de la LF du 6.10.2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises (RS **951.25**).

⁵² RS **901.2**

régions de montagne a fortement reculé ces dernières années. Dans le même temps, le plafond prévu pour un cautionnement est passé de 150 000 à 500 000 francs, ce qui rend dans une large mesure superflue une réglementation séparée pour les cautionnements dans les régions de montagne. Le nombre de cautionnements octroyés dans les régions de montagne, entre 50 et 60 par année dans les années 80 et 90, ne s'élève désormais plus qu'à environ six par an (chiffres de 2008 et de 2009). Cela a conduit le Conseil fédéral à proposer l'abrogation de cette loi dans le cadre du programme de consolidation 2012 à 2013⁵³, comme il l'a annoncé dans son avis du 10 mars 2006 relatif au rapport du 15 novembre 2005 de la CER-N sur l'initiative parlementaire sur l'examen et le renforcement du cautionnement des arts et métiers.

4.2.2 Efficacité du système de cautionnement des arts et métiers

La mise en place du nouveau système en juillet 2007 a permis de dépasser l'objectif minimal du doublement du volume des cautionnements défini par le Conseil fédéral en 2006:

Figure 8

	2005	2006	juillet 2007	2007*	2008*	2009*	juin 2010
Montant des cautionnements (en mio de fr.)	109,4	94,0	86,5	97,4	148,2	186,9	200,8
Nombre de cautionnements	1 904	1 692	–	1 384	1 408	1 594	1 634

* Avec l'entrée en vigueur du nouveau système de cautionnement des arts et métiers en juillet 2007, seules les quatre organisations de cautionnement reconnues (CRC-PME, CC Centre, OB TG et SAFFA) sont encore prises en considération.

Les principaux acteurs du nouveau système de cautionnement ainsi que les clients des organismes de cautionnement ont été interviewés et des cas de pertes et de dossiers gérés par les coopératives ont été analysés dans le cadre d'une évaluation externe⁵⁴. L'évaluation conclut que le nouveau système a permis de raffermir la confiance des personnes et organisations interrogées, en particulier des banques. Il a également été possible, en peu de temps, d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés et de multiplier par plus de deux le montant des cautionnements. Au niveau de l'ensemble du système, il existe par contre un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la collaboration et la coordination entre les coopératives de cautionnement, qui devrait aussi permettre de faciliter la tâche de pilotage assumée par le SECO. Aujourd'hui, les coopératives de cautionnement n'agissent pas comme si elles faisaient partie d'un tout et ne se considèrent pas comme étant un élément du système du cautionnement.

⁵³ FF 2010 6433

⁵⁴ *Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007–2010, Schlussbericht*, octobre 2010.

Les évaluateurs précisent également qu'il est difficile de quantifier les effets économiques de l'instrument du cautionnement en termes d'emplois créés ou de valeur ajoutée. En effet, une analyse des dossiers montre qu'il n'est pratiquement pas possible de déterminer dans quelle mesure le cautionnement a permis la réalisation du projet, car souvent d'autres crédits bancaires sont aussi impliqués.

Bien que les coopératives aient une approche comparable dans leur sélection des dossiers, la politique commerciale menée varie considérablement de l'une à l'autre. Ainsi, les cantons sont fortement engagés dans la CRC-PME, dont ils fournissent la totalité du capital-actions; ce n'est pas le cas pour les autres coopératives. En outre, la CRC-PME a délégué un large pouvoir de décision à ses antennes régionales, qui octroient elles-mêmes les cautionnements; cela semble contraire à l'esprit de la réforme de 2007, qui voulait concentrer les structures et harmoniser les processus. Cela a été noté lors de la procédure de reconnaissance et a contribué dans le même temps à la volonté d'optimisation. L'évaluation a montré que les processus ne sont pas encore suffisamment harmonisés et qu'il convient, pour cette raison, de soumettre cette pratique à un nouvel examen.

Malgré tout, le système de cautionnement des arts et métiers a donné satisfaction sur le fond, même s'il est nécessaire de le consolider. Pour l'essentiel, les évaluateurs recommandent à la Confédération, plus précisément au SECO, de ne pas se contenter de critères quantitatifs, mais d'introduire également des critères qualitatifs pour les risques et les pertes.

4.2.3 Comparaison internationale

Les comparaisons au sein de l'OCDE indiquent que presque tous les pays membres disposent d'un système de cautionnement en faveur des PME. La Suisse se situe dans le groupe de pays où cet instrument reste modeste. Il est difficile de procéder à une comparaison plus poussée étant donné que les instruments de cautionnement varient considérablement d'un pays à l'autre. Le coût pour les pouvoirs publics est lui aussi difficile à évaluer, ce d'autant plus que les pertes interviennent souvent avec un décalage dans le temps.

Les études lancées par l'OCDE suite à la crise financière montrent qu'en comparaison internationale, le financement des PME en Suisse n'a pas eu à faire face aux mêmes difficultés qu'ailleurs, ce qui explique pourquoi la Suisse est un des seuls pays à n'avoir pas développé ses instruments de cautionnement à cette occasion. L'observation de l'évolution de la situation revêt une grande importance pour la Confédération, raison pour laquelle le SECO a participé à un projet pilote de l'OCDE qui vise à rendre comparables les statistiques nationales en matière de financement des entreprises en comparant l'état des crédits des PME de différents pays à l'aide de plusieurs indicateurs. Les résultats de cette étude pilote ont été présentés en novembre 2010. Ils confirment en particulier que la Suisse a mieux surmonté la crise financière que d'autres pays de l'OCDE.

4.2.4

Priorités pour les années 2012 à 2015

Le système de cautionnement des arts et métiers doit être optimisé lors de la prochaine législature sur la base des résultats de l'évaluation d'octobre 2010. Il existe un potentiel d'amélioration entre autres en matière d'harmonisation des structures, et de coopération et de coordination entre les coopératives de cautionnement, ce qui permettra par ailleurs au SECO de mieux assumer sa fonction de surveillance et de contrôle. Une nouvelle convention de prestations doit être élaborée, qui, en plus des objectifs en termes de volume, contiendra aussi des directives en matière de politique des risques. La mise en œuvre des recommandations de l'évaluation ne nécessite pas de modification des bases légales.

Par contre, la base légale relative au financement du cautionnement des arts et métiers doit être légèrement adaptée pour des raisons de technique financière. L'instrument du crédit-cadre a été introduit en 2006 sur la base de l'art. 8, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises dans le but de contrôler et de limiter les pertes sur cautionnement dans le nouveau système. Ce crédit-cadre, qui s'élève à 30 millions de francs, a été adopté pour une durée de quatre ans (2007–2010) en vue de couvrir les pertes résultant d'engagements d'une durée de huit à dix ans. Etant donné que les engagements de la Confédération pour la couverture des pertes découlaient directement de la loi fédérale précitée et pas de la conclusion d'engagements explicites de la Confédération, ce crédit-cadre ne revêt qu'une importance secondaire; du point de vue de la législation financière, il n'est pas absolument nécessaire. En outre, l'al. 2 de l'article susmentionné fixe à 600 millions de francs le montant net des cautionnements dont les pertes sont couvertes sur la base de l'art. 6, al. 1. De ce fait, le risque financier pour la Confédération est limité. Outre le fait que le SECO ne conclut pas d'engagements explicites, c'est un argument supplémentaire qui plaide en faveur de la suppression, dès 2012, de ce crédit-cadre. Dès lors, le Conseil fédéral propose de supprimer cet instrument dès 2012 et d'abroger la base légale constituée par l'art. 8, al. 1, let. a.

Le crédit-cadre de 30 millions de francs pour la période 2007 à 2010 a suffi pour couvrir les engagements pris au cours de cette période. Demande a été faite au Parlement, dans le cadre du message relatif au budget 2011, de prolonger la durée du crédit d'une année jusqu'à la fin de 2011. Ainsi, le financement de la participation aux pertes pourra être assuré jusqu'à la fin de 2011 à l'aide d'un crédit-cadre, conformément aux prescriptions encore en vigueur.

Le Parlement continuera à décider chaque année des moyens consacrés au financement des pertes sur cautionnement dans le cadre des travaux ordinaires relatifs à l'établissement du budget. Le plan financier 2012 à 2014 et la prévision pour 2015 prévoient 52 millions de francs à cet effet pour les années 2012 à 2015. Même si on doit s'attendre à un accroissement à terme des pertes sur cautionnement en raison de l'augmentation du volume des engagements, le Conseil fédéral considère que les montants figurant à la planification financière suffisent pour financer la consolidation du système. Dans ce contexte, il ne paraît pas opportun d'augmenter la participation aux frais administratifs au-delà des 3 millions de francs actuels. La possibilité d'octroyer des prêts de rang subordonné subsiste dans la loi, mais le Conseil fédéral n'estime actuellement pas nécessaire de solliciter un nouveau crédit-cadre à cette fin.

Budget et plan financier du cautionnement des arts et métiers 2011 à 2015*

En millions de francs	2011	2012	2013	2014	2015
Cautionnement des arts et métiers	12,4	12,6	12,9	13,1	13,4
Cautionnements dans les régions de montagne conformément au programme de consolidation 2012 à 2013	2,8	1,0	0,9	0,7	0,5

* Le plan financier actuel porte sur les années 2012 à 2014. En ce qui concerne le plan financier pour 2015, il s'agit d'une estimation.

4.2.5 **Modification de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises**

Le Conseil fédéral est d'avis que le nouveau système de cautionnement des arts et métiers a atteint les objectifs quantitatifs fixés et que, désormais, il convient de renforcer son efficacité en optimisant les interactions entre les différents acteurs (coopératives de cautionnement reconnues, Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers, Confédération et cantons). Une modification légale est nécessaire sur la base des considérations exposées au ch. 4.2.4 (suppression de l'art. 8, al. 1, let. a). Sinon, la volonté du Conseil fédéral de rendre le système plus efficace ne nécessite pas d'autres adaptations. Etant donné qu'il ne s'agit que d'une modification marginale du contenu de la loi sans incidence sur la mise en œuvre de l'instrument, l'organisation d'une procédure de consultation paraît superflue.

4.3 **Cyberadministration pour les PME: arrêté financier**

L'allègement administratif constitue, parallèlement au financement des entreprises, en général, et au cautionnement des arts et métiers, en particulier, une composante clé de la politique de la Confédération en faveur des PME. Simplifier les procédures d'autorisation, de demande et de déclaration permet de réduire dans une large mesure la bureaucratie. La demande de services administratifs électroniques est particulièrement forte dans les milieux économiques. Il ne s'agit pas uniquement de numériser les procédures, mais de les simplifier et de renforcer l'orientation client. La cyberadministration représente par conséquent pour le Conseil fédéral un pilier essentiel de la politique de croissance.

4.3.1 **Objectifs et tâches de la cyberadministration**

La cyberadministration est un moyen efficace de réduire la charge administrative des entreprises et d'élever la productivité des administrations publiques. Lancé en 2001, le portail PME (www.pme.admin.ch) a été l'un des premiers produits de cyber-administration, destiné d'abord à l'information des entreprises. Progressivement, les

informations à disposition se sont étoffées. Un guichet électronique a en outre été mis au point pour permettre de créer une entreprise en ligne. L'accueil très favorable de l'économie et de l'administration a incité à développer d'autres projets et décidé le Conseil fédéral à porter les moyens prévus à cet effet de 1 million de francs environ en 2007 à 2,5 millions de francs par an. Ces mesures ont été intégrées dans la vaste stratégie de la Confédération en matière de cyberadministration.

La «Stratégie suisse de cyberadministration (*e-government*)» approuvée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007 précise les objectifs suivants: (1) l'économie effectue les transactions administratives avec les autorités par voie électronique; (2) les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique; (3) la population peut régler ses affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique. Les projets développés en faveur des PME représentent 3 des 45 projets prioritaires reconnus dans le cadre de la stratégie du Conseil fédéral:

- le portail PME, qui offre des informations adaptées aux besoins des PME et leur offre l'ensemble des liens sur les transactions en ligne;
- Reference eGov, projet qui consiste à mettre à disposition des cantons, des communes et des offices fédéraux une infrastructure et des méthodes pour publier des formulaires électroniques;
- la SuisseID, première preuve d'identité électronique sécurisée en Suisse concrétisant à la fois une signature électronique valable juridiquement et une authentification sécurisée.

Le projet SuisseID a pu être intégré dans la 3^e phase des mesures de stabilisation conjoncturelle adoptée à l'automne 2009 par le Parlement. Un crédit de 17 millions de francs a été débloqué pour inciter les usagers, au moyen de subventions, à acquérir une SuisseID, et atteindre ainsi rapidement la masse critique d'utilisateurs. De plus, le budget de la cyberadministration pour les PME a été augmenté de 4 millions de francs pour la mise en œuvre de la SuisseID. Le projet comprend trois volets: (1) la définition du standard pour la carte/clé d'identification; (2) la préparation des interfaces entre la SuisseID et les différentes banques de données concernant les entreprises et les professions reconnues (avocats, notaires, etc.); (3) les mesures de communication pour populariser la SuisseID auprès des entreprises utilisatrices et des multiplicateurs. La vente de la SuisseID par quatre fournisseurs (trois privés et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication) a démarré comme prévu en mai 2010. Les acheteurs ont pu percevoir la subvention de 65 francs via le portail cashback mis à disposition, qui constitue la première utilisation pratique de cette clé.

Le projet Reference eGov soutient les cantons et les communes dans le développement de leurs sites internet. Certains services sont analysés, discutés et refaçonés, en collaboration avec les personnes concernées. Cela débouche sur une description structurée des prestations et sur les formulaires de commande correspondants. Ces deux éléments sont enregistrés dans une banque de données de référence et mis ensuite à la libre disposition des administrations intéressées. Chaque région pilote décide des contenus à reprendre et à intégrer dans son offre en ligne. C'est une opportunité réelle de se profiler en tant qu'administration moderne, proposant un service à la clientèle 24 heures sur 24, et de promouvoir efficacement l'attrait de la place économique. Les démarches administratives doivent être assouplies et facilitées pour que les entreprises et les particuliers puissent soumettre leurs demandes et

leurs commandes par la voie électronique. Cet objectif implique l'harmonisation, sur la base de standards reconnus, de toute une série d'interfaces et de contenus.

Les contacts réguliers établis avec l'économie privée ont montré que les besoins des entreprises dépassent les seuls échanges avec l'administration publique. A part les activités qui ont été développées de manière coordonnée par les différents départements dans le cadre de la stratégie de la Confédération en matière de société de l'information, notre pays connaît deux stratégies dans ce domaine: la stratégie en matière de cybersanté (*e-health*) et la stratégie en matière de cyberadministration (*e-government*) qui touche aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens ou entreprises. Comme l'ont relevé des représentants de l'économie privée, il manque une stratégie plus globale en matière de cyberéconomie qui concerne aussi les relations entre les entreprises elles-mêmes. Fort de ce constat, le DFE a lancé un autre projet baptisé «E-Economy». Un organe de soutien a été créé au 2^e semestre 2010 avec des représentants de l'économie et une étude a été lancée pour situer la Suisse dans ce domaine par rapport aux autres pays.

4.3.2 Efficacité de la cyberadministration

Seul le projet de portail PME offre à ce jour un recul suffisant pour juger de l'efficacité des mesures. Le projet Reference eGov n'a commencé à se développer que fin 2008, et la SuisseID n'a débuté, dans les faits, qu'à l'hiver 2009. Concernant le portail, une évaluation de l'Université de Saint-Gall⁵⁵ conclut que près de la moitié des entreprises utilisatrices peuvent gagner du temps grâce aux informations disponibles sur le portail. Le cercle des utilisateurs du guichet de création d'entreprises en ligne est relativement restreint. Toutefois, ce portail reste avant tout un projet pilote concernant des applications apparentées du domaine des transactions. Dans le domaine de la cyberadministration, il faut se concentrer d'un côté sur la mise à disposition d'informations de qualité élevée et, de l'autre, viser à développer des transactions qui profitent à un grand nombre d'utilisateurs. Ces possibilités de transactions sont très appréciées des entreprises car elles permettent un réel gain de temps.

L'introduction de la SuisseID est un succès. Entre les SuisseID en service et celles achetées par les entreprises pour leurs collaborateurs ou leurs clients, un total de 271 000 unités avait été écoulé à fin 2010. Le déploiement réel interviendra en 2011, étant donné qu'il faut d'abord adapter les applications et les portails web. La SuisseID pourra être utilisée dès 2011 pour la TVA et le programme Administration secteur agricole (ASA). Une étape décisive a été franchie en 2010 avec l'adaptation d'applications existantes et le développement de nouvelles applications. La branche des TIC estime que les investissements consentis se montent à plusieurs millions de francs. L'introduction de la SuisseID sera évaluée en même temps que les autres mesures de stabilisation conjoncturelle. La vente de la SuisseID a rapporté quelque 40 millions de francs aux fournisseurs.

Afin de mesurer l'avancement de la mise en œuvre du programme de cyberadministration en Suisse, le Bureau de cyberadministration de l'Unité de stratégie infor-

⁵⁵ Lukas Summermatter, Andrea Cristuzzi et Dominik Rohrer, *Evaluation von E-Government Angeboten*, Institut des services publics et du tourisme de l'Université de Saint-Gall, septembre 2009.

matique de la Confédération (USIC) recense régulièrement diverses bases d'information et les met à disposition des organes de pilotage. Ces sources renseignent, d'une part, sur le degré de réalisation des projets prioritaires, données obtenues deux fois par an par enquête directe auprès des organisations chargées de la mise en œuvre. Par ailleurs, des études sont menées régulièrement sur mandat de l'USIC, du SECO et de la Chancellerie fédérale afin de dresser un état des lieux de la cyberadministration auprès des citoyens, des milieux économiques et de l'administration. La dernière enquête menée auprès du secteur privé en 2009 a montré que 79 % des entreprises interrogées étaient satisfaites voire très satisfaites des offres de cyberadministration de l'administration.

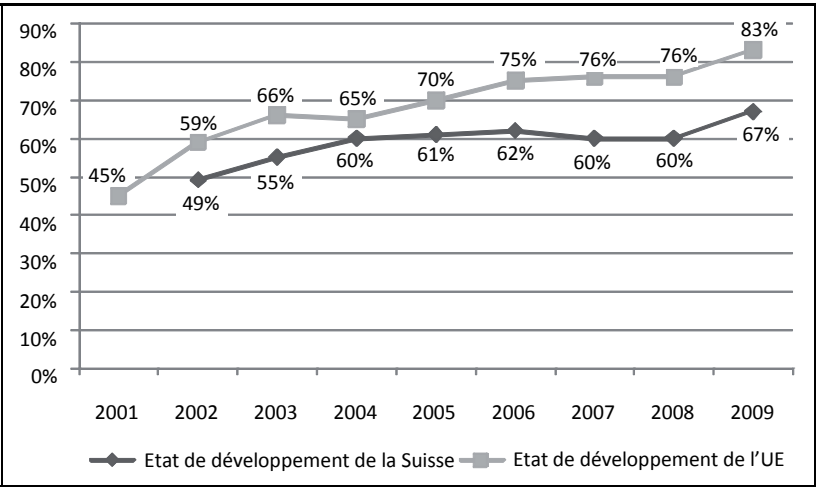
4.3.3 Comparaison internationale

La Suisse est bien placée en comparaison internationale eu égard à l'infrastructure des TIC et aux conditions-cadre. Au niveau des entreprises, l'utilisation de l'internet est supérieure à la moyenne, et la part de l'accès à large bande est élevée.

L'étude de l'UE en matière de cyberadministration, qui compare pour l'essentiel la disponibilité et l'état de développement de 20 services définis dans les pays européens, tend néanmoins à situer la Suisse en dessous de la moyenne. Ce résultat s'explique par les différences de disponibilité des services selon les cantons et par l'état de développement considéré qui, dans notre pays, en partie pour des raisons juridiques, permet rarement d'atteindre le stade le plus abouti, à savoir des transactions électroniques menées dans la continuité et entièrement automatiques.

Figure 10

Etat de développement de l'offre en ligne en comparaison européenne (benchmarking eEurope)



4.3.4

Priorités pour les années 2012 à 2015

Les mesures de cyberadministration font partie des tâches normales de l'administration; l'art.8, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵⁶ prévoit que le Conseil fédéral «développe l'efficacité de l'administration fédérale et ses capacités d'innovation». Le premier mandat du Conseil fédéral a été attribué au DFE à l'occasion de la publication du rapport du 18 septembre 2000 concernant l'encouragement de la création de nouvelles entreprises⁵⁷. Les ressources financières ont été dégagées par le Conseil fédéral en même temps que le budget 2001. Le rapport du Conseil fédéral du 8 juin 2007 concernant la politique de la Confédération en faveur des petites et moyennes entreprises⁵⁸ a tiré un bilan des actions menées. A cette occasion, le Conseil fédéral a accepté un crédit-cadre pour la période 2008 à 2011 qui prévoit un budget annuel de 2,5 millions de francs, ce qui représente plus du double comparativement à la législature précédente.

Le lancement réussi de la SuisseID a mis en évidence les faiblesses d'interfaçage entre la SuisseID, les ordinateurs de bureau/portables et les applications. Jusqu'ici, tous les intervenants dans les processus du commerce électronique se sont focalisés sur la sécurité de leur sphère d'influence et n'ont pas pensé la sécurité dans sa globalité. Afin de se prémunir au mieux contre les menaces futures sur la cyberadministration ou la cyberéconomie, il est indispensable d'appréhender la sécurité dans son ensemble, d'émettre des recommandations et de prendre des mesures. Le graphique suivant montre les différents processus et les possibles vecteurs d'infection. Grâce à une communication adéquate entre les intervenants dans les processus, les anomalies (infections) peuvent être décelées et éradiquées à un stade précoce. Le rapport en exécution du postulat Walker⁵⁹ prévoyait déjà l'émergence de la signature électronique, du numéro d'identification des entreprises (IDE) et le développement d'espaces économiques électroniques sécurisés. Les deux premières mesures ont été concrétisées. Ces prochaines années, la sécurité du transfert des données électroniques sera au cœur des préoccupations.

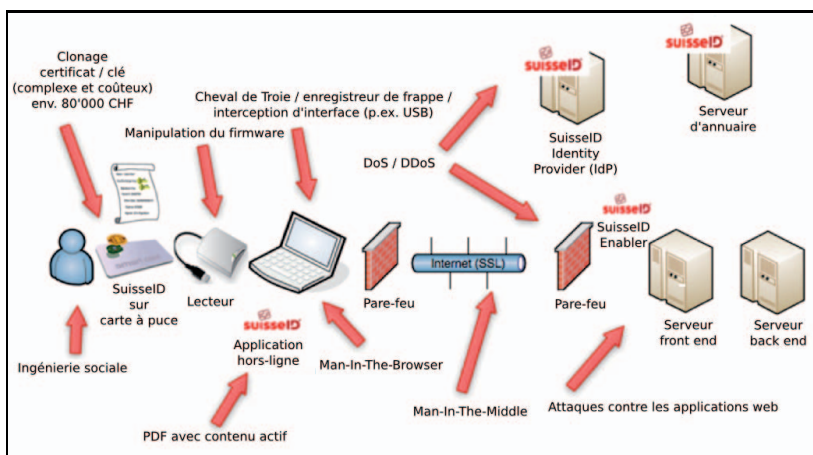
⁵⁶ RS 172.010

⁵⁷ FF 2000 5127

⁵⁸ FF 2007 5499

⁵⁹ FF 2007 5499 spéc. 5549

Vecteurs d'infection dans les processus du commerce électronique



La stratégie définie par le Conseil fédéral propose une approche décentralisée: il appartient aux responsables des différents projets prioritaires d'assurer eux-mêmes le financement de leurs projets. Le Conseil fédéral considère qu'il n'y a pas lieu de modifier cette stratégie. Il est donc nécessaire de continuer à prévoir un financement pour les projets de cyberadministration.

4.3.5 Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015

Proposition du Conseil fédéral

Dans le cadre du présent message, le Conseil fédéral propose un crédit-cadre de 13,1 millions de francs, ce qui représente une augmentation par rapport à la législation actuelle (crédit de 10,2 millions de francs). L'infrastructure technique requise pour les projets de cyberadministration existe et ne constitue qu'une partie des charges financières d'exploitation. Les plus grosses dépenses résultent de la préparation des contenus et de l'élaboration des projets, des processus et des instructions. Des moyens supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine.

Budget et plan financier de la cyberadministration 2011 à 2015*

En millions de francs	2011	2012	2013	2014	2015
	2,4	3,2	3,3	3,3	3,4

* Le plan financier actuel porte sur les années 2012 à 2014. En ce qui concerne le plan financier pour 2015, il s'agit d'une estimation.

Il est indispensable de pouvoir disposer, à l'interne, de suffisamment de ressources en personnel pour piloter ces ambitieux projets de cyberadministration de manière optimale. Avec le crédit-cadre 2008 à 2011, le Conseil fédéral a autorisé le financement de deux postes par l'entremise de ce crédit. Au vu des besoins croissants, cet effectif a été porté à 4,5 postes pour 2010 à 2011. Compte tenu du fait que plusieurs projets importants ne sont pas terminés, le Conseil fédéral propose de maintenir ces 4,5 postes à durée déterminée durant la prochaine législature. Le Conseil fédéral est d'avis que ces postes pourront être réduits dans quelques années.

Arguments du Conseil fédéral

Hormis la poursuite du projet de portail PME, ce crédit permettra de terminer le projet Reference eGov et de transférer progressivement la responsabilité de ces tâches aux cantons et aux autres partenaires. Il faut s'intéresser à de nouveaux projets (comme la SuisseID) et à la problématique de la sécurité de la cyberéconomie et de la cyberadministration. A cet égard, la collaboration avec l'économie (partenariat public-privé) peut, avec relativement peu de moyens, se révéler très bénéfique à l'économie du Net (cyberadministration, cyberéconomie, cybersanté). Le programme E-Economy développé avec l'économie privée demandera également un engagement renforcé. Pour terminer, on relèvera qu'il est important de développer la communication relative aux projets prioritaires ayant une grande importance pour les entreprises. On s'aperçoit que les solutions techniques mises en place (p. ex. transmission des données salariales) ne sont pas assez utilisées par les entreprises, parce que celles-ci en ignorent souvent l'existence. Des efforts et des investissements supplémentaires sont nécessaires pour mieux exploiter ce potentiel en friche.

A part la gestion du portail PME, qui est devenu un produit «de base», les autres programmes seront évalués au cours de la prochaine législature.

Aspects juridiques

L'arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015 est fondé sur la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁶⁰. L'art. 8, al. 2, dispose que le Conseil fédéral développe l'efficacité de l'administration fédérale et ses capacités d'innovation.

⁶⁰ RS 172.010

5 Politique régionale

5.1 Bases stratégiques

La nouvelle politique régionale (NPR) a pour but d'améliorer la compétitivité des régions. La stagnation de la croissance au niveau régional, qui se manifeste par une offre insuffisante en termes d'emplois compétitifs, a été identifiée comme étant le défi majeur qui se pose aux régions cibles de la NPR, qu'il s'agisse des régions de montagne, de l'espace rural en général ou des zones frontalières. Pour cette raison, la Confédération entend, dans le cadre de la NPR, stimuler la croissance en améliorant les facteurs d'implantation régionaux. Dans les systèmes compétitifs de création de valeur, des aspects tels que les facteurs d'implantation «durs», qui peuvent être quantifiés – les infrastructures à vocation économique ou la disponibilité de travailleurs hautement qualifiés, par exemple –, prennent une importance croissante. Mais c'est également le cas de facteurs d'implantation «mous», comme l'accès au savoir et les réseaux d'entreprises.

La NPR est une tâche commune de la Confédération et des cantons au sens de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT); elle est mise en œuvre par le biais de conventions-programmes conclues entre la première et les seconds. La Confédération a pour tâche de définir avec les cantons les objectifs et les stratégies de ces derniers et de mettre des crédits globaux à leur disposition. La responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle incombe, quant à elle, aux cantons.

5.2 Modification de l'arrêté financier

5.2.1 Etat des lieux

La NPR constitue un changement de paradigme par rapport à la politique régionale qui a été pratiquée pendant plus de 30 ans jusqu'en 2007. Elle vise à influencer sur le développement structurel, et ainsi, sur le développement économique à long terme des cantons et des régions. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la loi se trouve encore au stade initial de sa mise en œuvre.

Une partie importante des projets lancés par les cantons au cours de ces trois dernières années ont, en raison d'une nécessaire période de rodage, pris la forme de travaux préparatoires en vue du développement de pôles régionaux compétitifs. Ainsi, des organisations régionales bien établies ont été fondées dans de nouvelles structures, dans lesquelles non seulement les communes, mais aussi les entreprises privées sont désormais appelées à développer l'attrait de leur région. Par ailleurs, toute une série de projets concrets et tangibles ont été lancés; le site www.regiosuisse.ch, la plateforme nationale de la NPR, en présente la liste.

C'est un défi de taille que de rendre des régions attrayantes pour des initiatives économiques sans promouvoir en même temps des entreprises particulières en concurrence entre elles. Toutefois, la diversité et le nombre croissant des programmes, initiatives et projets des cantons démontrent à l'évidence que les possibilités et les potentiels en matière de développement des places économiques régionales ont été reconnus. Le fait que les cantons doivent financer les projets pour une part équivalente aux contributions fédérales est bien la preuve que les initiatives développées sont le fruit d'une conviction forte et non de la disponibilité de fonds fédéraux.

Il existe déjà un arrêté fédéral permettant de nouveaux apports au Fonds de développement régional. Des apports de 53,8 millions de francs sont prévus pour les années 2012 à 2015 (plan financier 2012–2014, estimation pour 2015)⁶¹.

Avec l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale, il a été décidé de maintenir les allègements fiscaux accordés au titre de l'impôt fédéral direct. Le 1^{er} janvier 2008, le Conseil fédéral a décidé de limiter cet instrument d'encouragement aux 30 régions les moins développées. Celles-ci s'étendent sur onze cantons et concernent 10,1 % de la population totale de la Suisse. Les régions exclues ont profité d'un délai transitoire de trois ans pendant lequel des allègements allant jusqu'à un taux maximal de 50 % pouvaient être consentis. Ce délai transitoire ayant pris fin au 31 décembre 2010, la réduction du périmètre spatial de deux tiers, et par conséquent à 10,1 % de la population, a été entièrement achevée.

5.2.2 Modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional

L'arrêté financier concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional a permis au service responsable de l'exécution de la NPR de financer depuis 2008 deux postes au maximum pendant quatre ans à l'aide d'apports du Fonds. La phase d'introduction de la NPR s'étendra sur quatre années supplémentaires après 2012. En matière d'objectifs et d'aides, la NPR constitue un changement de paradigme, en fonction duquel tous les partenaires concernés doivent encore mieux s'adapter. Dans le cadre de la RPT, un instrument totalement nouveau a été introduit sous la forme des conventions-programmes; la NPR joue un rôle pionnier dans leur application et il faudra plus de temps que les quatre ans initialement prévus pour tout mettre en place⁶². Au sein de la Confédération également, les premières années de mise en œuvre des conventions-programmes ont nécessité un surcroît de travail en termes de coordination (groupe d'expériences, contrôles spéciaux du CDF, etc.). Un concept d'évaluation devra être élaboré pour 2013 dans la perspective de l'évaluation du premier programme pluriannuel.

La concrétisation des mesures d'accompagnement prévues à l'art. 13 de la loi fédérale sur la politique régionale a débuté. Cependant, il convient de renforcer encore la coopération avec plusieurs politiques sectorielles de la Confédération importantes sur le plan stratégique avant de pouvoir escompter des résultats concrets.

En outre, il incombera principalement au SECO d'examiner, sur la base des conclusions des évaluations réalisées, des variantes pour intégrer les grandes villes dans le périmètre de la NPR.

L'un dans l'autre, l'introduction de la NPR nécessitera de poursuivre ces travaux initiaux au cours de la législature 2012 à 2015. Dès lors, il est indispensable de prévoir les deux équivalents plein temps à la charge du Fonds de développement régional pour quatre années supplémentaires afin de mener à bien ces travaux préparatoires. Une modification de l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 26 septembre 2007

⁶¹ FF 2007 7073

⁶² Contrôle fédéral des finances (CDF), *Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA. Querschnittsprüfung durchgeführt bei Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, SECO, Swisstopo*, 2009, p. 13.

concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional⁶³ est nécessaire à cet effet.

Art. 2, al. 2 (nouveau)

Le financement de deux postes au maximum sur la rubrique de crédit A2310.0421 est reconduit pour quatre ans.

Aspects juridiques

La base légale de la modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional est fondée sur la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale⁶⁴. Aux termes de l'art. 22, al. 1, de cette loi, les Chambres fédérales approuvent par arrêté fédéral simple un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

6 Conséquences du message

Le présent message propose cinq arrêtés financiers pour différents instruments destinés à la promotion économique de la Confédération pour les années 2012 à 2015, et la modification d'un arrêté financier en vigueur. Ces arrêtés fédéraux n'ont pas d'effet régulateur ou normatif. Les arrêtés financiers proposés se fondent sur des lois en vigueur, à l'exception de l'arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015.

Les conséquences de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme sont exposées au ch. 3.2.4. Les modifications de la loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises n'entraînent pas de conséquences particulières dans le cadre du présent message.

⁶³ FF 2007 7073

⁶⁴ RS 901.0

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Le montant total proposé dans le présent message pour la période 2012 à 2015 s'élève à 315,8 millions de francs.

Figure 13

En millions de francs	Plafond de dépenses 2008–2011 ¹	Proposition 2012–2015	Plan financier 2012–2015 ²	Ecart proposition/ plafond de dépenses	Ecart proposition/ plan financier
Promotion des exportations	68,0	75,0	69,0	7,0	6,0 ⁴
Promotion de la place économique	17,5	20,4	13,6	2,9	6,8 ⁴
Innotour ³	21,0	20,0	20,0	–1,0	–
Suisse Tourisme ³	191,0	187,3 ⁵	175,3	–3,7	12,0
Cyberadministration	10,0	13,1	10,0	3,1	3,1
Total	307,5	315,8	287,9	8,3	27,9
TVA ⁴					–7,6
Incidence sur le budget					20,3

¹ Montants hors mesures de stabilisation 2009/2010 et hors programme d'incitation 2011/2012. Crédits accordés dans le cadre des mesures de stabilisation 2009/2010: 35 millions de francs pour la promotion des exportations; 12 millions de francs pour Suisse Tourisme; cyberadministration: 4 millions de francs pour le développement de la SuisseID et 17 millions de francs de subventions pour l'achat de la SuisseID. Crédit accordé dans le cadre du programme d'incitation 2011/2012: 12 millions de francs pour Suisse Tourisme (crédit supplémentaire 2011).

² Plan financier pour les années 2012 à 2014 et estimations pour 2015.

³ Les dépenses supplémentaires liées à la reconduction d'Innotour seront compensées pour les années 2012 à 2015 par un abaissement du plafond de dépenses et des crédits inscrits au budget et au plan financier de Suisse Tourisme (cf. ch. 3.1.3 et 3.3.5).

⁴ Y c. des augmentations sans incidence sur le budget liées au nouvel assujettissement de l'Osec à la TVA: 6 millions de francs environ pour la promotion des exportations + 1,6 million de francs environ pour la promotion de la place économique = 7,6 millions de francs.

⁵ Y c. 12 millions de francs pour le programme d'incitation 2011–2012 (crédit-cadre 2012–2015).

6.1.2 Conséquences sur le personnel

Le présent message ne propose aucun nouveau poste. Toutefois, la mise en œuvre des mesures prévues pour les années 2012 à 2015 nécessite la création des postes suivants à la charge du crédit d'équipement:

Figure 14

Domaines concernés	Postes prévus pour 2012–2015	Comparaison: postes pour 2008–2011
Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et du développement du savoir dans le domaine du tourisme pour les années 2012 à 2015 (<i>ch. 3.2.4.1</i>)	100 %	100 %
Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration des petites et moyennes entreprises pour les années 2012 à 2015 (<i>ch. 4.3.5</i>)	450 %	450 %
Modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (<i>ch. 5.2.2</i>)	200 %	200 %
Total Direction de la promotion économique SECO	750 %	750 %

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les arrêtés proposés dans le cadre du présent message n'ont aucune incidence directe sur les finances ou les effectifs des cantons et des communes.

6.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons

Les mesures et les instruments proposés dans le présent message appellent une collaboration entre la Confédération et les cantons. Au final, la promotion économique est une tâche commune. Pour qu'elle soit efficace, elle ne doit pas être imposée aux cantons par la Confédération, mais suppose une étroite coordination avec les services de promotion économique des cantons.

Les principaux instruments de la Confédération visant la promotion économique – promotion des exportations, assurance contre les risques à l'exportation, cautionnement des arts et métiers, cyberadministration – ne sont pas propres à des régions spécifiques, mais ont une portée nationale. Tous les cantons bénéficient de manière égale des efforts déployés par la Confédération dans ces domaines. Jusqu'à présent, aucun besoin particulier de coordination entre la Confédération et les cantons n'a été nécessaire, et il est peu probable que ce soit le cas à l'avenir. On remarque toutefois qu'une bonne collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la cyberadministration ou de l'allègement administratif est un facteur toujours plus important.

En revanche, les domaines de la promotion de la place économique, de la politique du tourisme et de la politique régionale nécessitent une étroite coordination entre la Confédération et les cantons. La promotion de la place économique est coordonnée par le groupe de travail «Landesmarketing», présidé par un membre de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et dans lequel siègent des représentants de la Confédération, des cantons et de l'Osec. Pour

ce qui est des projets Innoutour, les cantons concernés sont consultés avant toute décision d'aide financière. Suisse Tourisme collabore étroitement avec les organisations touristiques cantonales, régionales et locales. En matière de politique régionale, la coordination est assurée par une étroite collaboration avec chaque canton, mais également de manière multilatérale par le biais de la Conférence des services cantonaux chargés de la politique régionale. La CDEP a mandaté cette conférence pour convenir de la mise en œuvre et du développement de la NPR avec la Confédération.

Certains domaines phares de la promotion économique de la Confédération relèvent d'organisations tierces proches des réalités du marché qui ont signé des conventions de prestations (p. ex. l'Osec pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique ou Suisse Tourisme pour le marketing touristique). Les conventions de prestations stipulent que ces organisations doivent garantir la coordination avec des partenaires performants et désireux de coopérer au niveau (semi-) étatique ou privé.

En matière de promotion économique, la coordination entre la Confédération et les cantons fonctionne plus ou moins bien selon les domaines concernés. Dans les domaines de la politique du tourisme et de la NPR, par exemple, le principe de coopération semble bien établi. En revanche, en matière de promotion de la place économique, la coordination reste un défi. En effet, lorsqu'il s'agit de l'implantation d'entreprises, les cantons se font souvent concurrence (cf. ch. 2.3).

6.4 Conséquences économiques

Conformément au principe de subsidiarité, la *promotion des exportations* se limite à des prestations d'intérêt général que le marché n'offre pas faute d'intérêt commercial. Ces prestations comprennent les informations librement accessibles sur la plateforme internet, le conseil de base (fourniture d'informations de fond, structuration des problèmes, informations sur les marchés des pays considérés), mais aussi d'importants éléments du marketing à l'étranger (participation commune aux foires sur de nouveaux marchés émergents). Les PME, notamment, n'ont souvent pas les ressources en personnel pour se procurer ce type d'informations par leurs propres moyens. La promotion des exportations aide ainsi les PME à éviter les erreurs et leur permet de prospecter les nouveaux marchés rapidement et à moindre coût.

La *promotion de la place économique* suisse à l'étranger est profitable à tous et il n'est pas envisageable d'exiger une contribution financière appropriée de chacun (problème du «passager clandestin»). La promotion de la place économique constitue donc un *bien public*. Elle relève de la Confédération, les cantons ne pouvant assumer cette tâche à l'échelle du pays du fait de leurs intérêts particuliers et de la concurrence qu'ils se livrent mutuellement dans ce domaine.

Une *politique du tourisme* est utile à plus d'un titre. Habiter un pays de tourisme bénéficiant d'une nature et d'un environnement intacts et d'infrastructures touristiques hautement développées est un privilège. Les habitants des régions périphériques et de montagne bénéficient tout particulièrement de cette politique. La promotion du tourisme bénéficie à l'ensemble de l'économie nationale et contribue en particulier à protéger les régions dont l'économie est menacée. Dans les régions périphériques et de montagne, le tourisme joue souvent un rôle moteur. Dans ce

domaine, les biens publics comme la nature et le paysage, les sites et les villes, ainsi que leur usage et leur commercialisation, sont cruciaux.

La révision totale de la loi fédérale *encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme (Innotour)* viendra étayer la croissance du tourisme suisse et favorisera la dynamique de renouvellement des structures. Innotour doit contribuer à simplifier les structures, à développer de nouvelles offres et à améliorer la formation du personnel. Dans notre économie moderne, l'une des clés de la compétitivité réside dans l'amélioration permanente des produits, des services et des processus grâce à l'innovation.

Selon des estimations précédentes de la Confédération, l'allègement administratif des PME grâce à la *cyberadministration* correspond à environ 23,1 millions d'heures de travail. Ce calcul comprend les économies de temps réalisées grâce à la transmission électronique des données salariales (5 heures/mois pour 300 000 entreprises), à l'introduction d'un numéro unique d'identification pour les entreprises (½ heure/mois pour 250 000 entreprises), à la recherche rapide de formulaires électroniques (projet Reference eGov, ½ heure/mois pour 300 000 entreprises) et aux informations de meilleure qualité sur le portail PME (évalué par l'Université de Saint-Gall, ½ heure/mois pour 300 000 entreprises).

Pour les entrepreneurs, l'allègement résulte de la saisie électronique des données à partir d'applications existantes de l'entreprise, de leur traitement sans intervention manuelle et de leur transmission électronique. De même, ce traitement électronique direct des données, grâce à l'élimination des changements de supports, permet de réaliser des économies tout aussi importantes du côté de l'administration.

L'économie de 23,1 millions d'heures non productives ne peut qu'accroître l'efficacité des entreprises et réduire leurs coûts de production. L'attrait de la place économique suisse s'en trouve également renforcé dans la mesure où l'entreprise qui a l'intention de s'y installer peut augmenter sa rentabilité grâce à cet allègement de la charge administrative.

Les outils électroniques ne sont toutefois pas assez connus et leur utilisation doit être encouragée. Plus le nombre de PME qui y ont recours augmente, plus le bénéfice sera important.

Grâce au système de *cautionnement des arts et métiers*, les PME bénéficient d'un meilleur accès aux capitaux étrangers. Comme le cautionnement des arts et métiers doit respecter les principes généraux de l'économie de marché, il faut éviter qu'il cause des distorsions de la concurrence ou encourage le maintien d'une structure inadéquate. Bien que les banques ne supportent plus directement le risque lors de l'octroi de crédits cautionnés, elles conservent une part de responsabilité liée à l'examen des demandes de crédit.

Liens avec le programme de la législature et le plan financier

Le projet relatif à la promotion économique 2012 à 2015, y compris le plafond de dépenses et les crédits d'engagement, a été annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011⁶⁵ en tant qu'objet des grandes lignes et confirmé dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁶⁶.

8

Aspects juridiques

8.1

Bases juridiques

Le message comprend trois projets de lois (une nouvelle loi fédérale et des modifications de deux lois fédérales en vigueur) et six arrêtés fédéraux (cinq nouveaux arrêtés financiers et la modification d'un arrêté financier en vigueur).

Les bases constitutionnelles et juridiques sont exposées avec chaque instrument.

8.2

Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures à 2 millions de francs, être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil.

Cette disposition s'applique à tous les arrêtés fédéraux proposés dans le présent message, à l'exception de la modification de l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

8.3

Conformité à la loi sur les subventions

La conformité à la loi sur les subventions concernant la nouvelle loi fédérale encourageant l'innovation, la coopération et le développement du savoir dans le domaine du tourisme, ainsi que les arrêtés fédéraux pour les années 2012 à 2015, sont exposés au ch. 3.2.6.

Compte tenu des principes de la nouvelle gestion publique, les modalités relatives à l'octroi de subventions pour la promotion des exportations, la promotion de la place économique et la promotion de la place touristique sont réglées dans des conventions de prestations. Ces dernières sont conclues entre la Confédération et l'Osec pour la période 2012 à 2015 s'agissant de la promotion des exportations et de la promotion de la place économique, ainsi qu'entre la Confédération et Suisse Tourisme pour la promotion de la place touristique. Comme mentionné plus haut au sujet de l'efficacité des différents instruments, les conventions de prestations se sont

⁶⁵ FF 2008 639

⁶⁶ FF 2008 7745

avérées efficaces pour préciser la mission des mandataires et faire valoir la fonction de surveillance de la Confédération.

Les arrêtés fédéraux et les modifications de lois n'ont aucune conséquence sur la teneur des dispositions relatives aux subventions.

8.4 Délégation de compétences législatives

Aucune délégation de compétences législatives n'est prévue.

