

05.026

**Message
sur le financement de la promotion des exportations
pendant les années 2006 et 2007**

du 23 février 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2003 P 03.3217 Promotion des exportations. Principes éthiques
(N 3.10.03, Donzé)

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 février 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Conformément à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations, l'Osec Business Network Switzerland (Osec) propose ses services à des entreprises de Suisse et du Liechtenstein, en particulier aux PME, pour les aider à poursuivre leurs activités d'exportation et à en développer de nouvelles. Le financement fixé par l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 concernant le financement de la promotion des exportations avait été limité à deux ans. Il court jusqu'à fin 2005.

Dans l'arrêté mentionné, le Parlement a en outre chargé le Conseil fédéral de procéder à une évaluation de la promotion des exportations et d'examiner au moins trois modèles pour le développement de cette tâche. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), désigné par le Conseil fédéral comme organe de surveillance indépendant après mise au concours du mandat par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), a été chargé d'évaluer la promotion des exportations. Les modèles demandés par le Parlement ont été examinés par le seco en collaboration avec une société de consultants. Le nouveau mandat de prestations, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, et diverses mesures ciblées ont permis, en l'espace d'un an, d'améliorer considérablement la promotion des exportations, en particulier en ce qui concerne l'utilité pour les clients, le principe de subsidiarité, la coordination du réseau et le contrôle de l'efficacité et des objectifs.

Le Conseil fédéral entend, pour la période de financement 2006/2007, poursuivre dans la voie tracée par le seco et réaliser les cinq objectifs recommandés par le CDF.

Il propose de fixer un plafond de dépenses de 34 millions de francs au total pour financer la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007. La limitation du financement à deux ans, qui diffère des prescriptions légales, permet de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger des formes que prendra à l'avenir la coordination avec d'autres instruments de la promotion économique extérieure et de la promotion de l'image de la Suisse.

Message

1 Contexte

Sur mandat du Conseil fédéral, l'Osec Business Network Switzerland (Osec) propose un soutien complétant les offres disponibles sur le marché (principe de subsidiarité) à des entreprises suisses et liechtensteinoises, en particulier des PME, pour les aider à poursuivre leurs activités à l'étranger et à en développer de nouvelles.

La promotion des exportations par l'Etat se fonde sur la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations (RS 946.14). Aux termes de l'art. 7 de cette loi, 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.

Le 25 septembre 2003, le Parlement s'est écarté des dispositions légales pour limiter le financement de la promotion des exportations aux seules années 2004 et 2005. Dans le même temps, il a chargé le Conseil fédéral de procéder à une évaluation de la promotion des exportations et à l'examen d'au moins trois modèles de développement. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), désigné par le Conseil fédéral comme organe de surveillance indépendant après mise au concours du mandat par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), a été chargé d'évaluer la promotion des exportations. Les modèles demandés par le Parlement ont été examinés par le seco en collaboration avec une société de consultants. Le nouveau mandat de prestations, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, et diverses mesures ciblées ont permis, en l'espace d'un an, d'améliorer considérablement la promotion des exportations, en particulier en ce qui concerne *l'utilité pour les clients*, *le principe de subsidiarité*, *la coordination du réseau* et *le contrôle de l'efficacité et des objectifs*.

1.1 L'importance des exportations pour l'économie suisse

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la libéralisation des politiques économiques et commerciales ainsi que les progrès techniques dans les domaines des transports et des communications ont favorisé et accéléré l'internationalisation des marchés. Entre 1950 et 2003, le commerce mondial des marchandises a augmenté chaque année de 6 % en moyenne, soit une fois et demie plus vite que le produit mondial brut.

En tant que pays exportateur, la Suisse a profité de cette évolution. Ses liens avec l'étranger et, par conséquent, l'importance des exportations pour le revenu national se sont multipliés durant cette période. Depuis 1960, la part des exportations dans le produit intérieur brut est ainsi passée de 25 à 44 %.

La viabilité de nombreuses branches de l'industrie suisse repose en outre sur les exportations. Les entreprises concernées dépendent des marchés étrangers pour pouvoir produire rationnellement et en quantités suffisantes. Certaines branches, comme les machines pour l'industrie textile, une partie de l'industrie chimique ou encore l'horlogerie et la broderie, sont orientées massivement vers l'exportation et écoulent plus de 90 % de leur production à l'étranger.

L'importance économique des exportations se fait également sentir au niveau de l'emploi. En 2003, les quatre branches les plus orientées vers l'exportations, à savoir la métallurgie et les machines, la chimie, le textile et l'habillement ainsi que l'horlogerie, occupaient à elles seules plus de la moitié des personnes travaillant dans l'industrie suisse.

1.2 La promotion publique des exportations en Suisse

Dans sa stratégie en matière d'activités économiques extérieures¹, le Conseil fédéral a défini des objectifs concrets et des lignes directrices pour régler l'accès aux marchés étrangers. Le but premier est d'assurer aux exportateurs suisses un accès libre de discrimination au marché dans tous les pays et de créer ainsi les conditions générales les plus avantageuses possible. Par ailleurs, des instruments non contractuel, par exemple la promotion des exportations, aideront les entreprises à mieux tirer profit des possibilités d'accès aux marchés.

La promotion des exportations suisses est un volet de la politique du Conseil fédéral en faveur des PME, qui constituent environ 99,8 % des entreprises en Suisse. Elle tient compte en particulier des intérêts et des besoins de ces entreprises. Pour les PME, les activités à l'étranger recèlent des risques importants qu'elles ne connaissent pas. Elles manquent souvent du savoir-faire ou des ressources en personnel nécessaires pour intervenir sur les marchés étrangers. Alors que les risques liés à ces marchés peuvent mettre en jeu leur existence même, les conseils à l'exportation leur permettent de réduire ceux-ci.

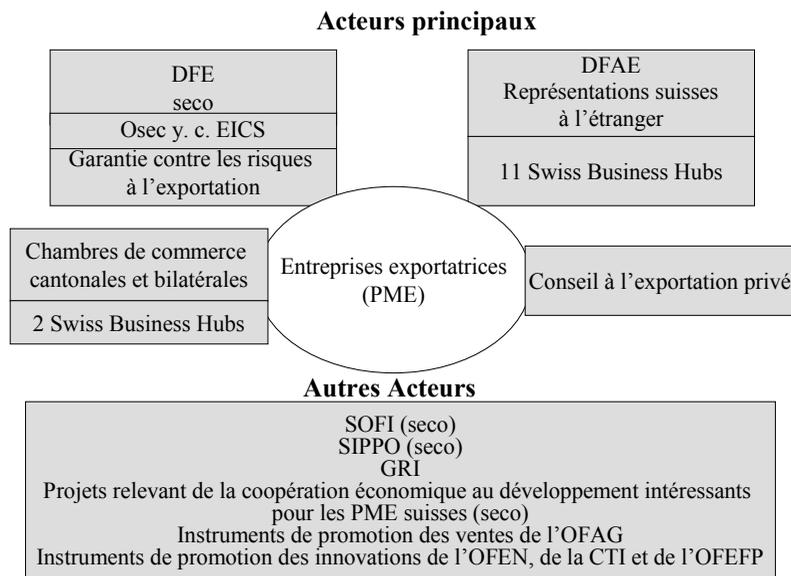
La promotion des exportations fournit, sur la base de la loi y relative, des prestations dans les domaines de l'information, du conseil et du marketing à l'étranger, qui ne sont pas proposées par des entreprises privées car elles ne sont pas rentables. L'amélioration des chances de succès qui en résulte pour les PME suisses sur les marchés étrangers profite à l'ensemble de l'économie nationale (ch. 3.3.1).

La promotion des exportations doit tenir compte des principes politiques et des particularités structurelles de la Suisse. D'une part, elle ne doit pas concurrencer directement les fournisseurs de prestations du secteur privé (principe de subsidiarité). D'autre part, elle doit associer à l'accomplissement de sa mission d'autres institutions actives dans le domaine de la promotion des PME et des exportations, comme les chambres cantonales de commerce et d'industrie (CCIS) ainsi que les chambres bilatérales de commerce extérieur. Enfin, la loi sur la promotion des exportations prévoit, à l'art. 1, que la Confédération mette à contribution ses représentations à l'étranger (ambassades, consulats).

L'organisme chargé par la Confédération de la promotion des exportations doit donc accomplir une tâche difficile dans un environnement complexe (voir fig.1). C'est pour cette raison que la loi sur la promotion des exportations lui confère un rôle particulier de coordination des réseaux (art. 5).

¹ Cf. le chapitre d'introduction du rapport du Conseil fédéral du 12.1.2005, sur la politique économique extérieure 2004.

Acteurs de la promotion suisse des exportations et des activités économiques extérieures



Source: CDF, seco

1.2.1 Les prestations de l'Osec

Les prestations fournies par l'Osec en complément de l'initiative privée (principe de subsidiarité) comprennent les informations générales sur les marchés, les branches et les thèmes relatifs aux affaires économiques extérieures, le conseil initial en matière d'exportations et le soutien au marketing à l'étranger (participation à des foires).

Information: l'Osec fournit de nombreuses informations sur son site Internet (www.osec.ch) concernant notamment le régime douanier et les échanges de marchandises avec l'UE, ainsi que des informations constamment mises à jour sur certaines normes, par exemple en ce qui concerne l'emballage. On y trouve également des informations spécialisées et actualisées sur les marchés étrangers: rapports, informations sur les différentes branches, dispositions légales, guides concernant les relations d'affaires et les rapports sociaux dans les pays cibles, informations sur les possibilités de promotion à l'étranger, etc.

Conseil initial: l'Osec examine avec les entreprises leurs besoins en matière d'exportation et les conseille sur la marche à suivre. En cas de besoin, il les aide à acquérir et à traiter les informations nécessaires pour prendre des décisions quant à leur entrée sur un marché.

Participation à des foires: l'Osec organise, en général avec les associations professionnelles, la mise sur pied de pavillons suisses dans un grand nombre de foires importantes du monde entier, dans différents secteurs. Ces participations collectives sont très intéressantes pour les PME du fait que leur présence revêt ainsi un caractère plus officiel et suscite plus d'attention, d'une part, et que l'Osec prend en charge les relations avec la presse, le marketing auprès des visiteurs et l'encadrement des groupes, d'autre part.

Outre ces trois prestations de base, l'*Euro Info Centre suisse (EICS)* rassemble et publie des informations sur pratiquement tous les aspects de l'Union européenne. L'EICS fait partie d'un réseau coordonné par la Commission européenne et assure ainsi un accès simple et rapide aux services spécialisés de celle-ci et, par conséquent, à un canal d'information de grande valeur.

Par le biais du système électronique d'information *STEP (Selective Tenders & Projects)*, l'Osec sélectionne des appels d'offres publics parmi les quelque 500 à 700 qui sont lancés chaque jour par l'UE et d'autres organes, et les communique aux entreprises intéressées en fonction du produit, de la prestation ou de la zone d'acquisition géographique. Les entreprises suisses bénéficient ainsi d'un accès simple au marché mondial des appels d'offres publics.

Dans ses fonctions de coordinateur de réseau, l'Osec gère une banque de données sur Internet, l'*Osec Pool of Experts*, qui lui permet de mettre, à titre gratuit, ses clients en rapport avec quelque 90 experts privés du monde entier qualifiés dans le domaine des relations commerciales internationales. La qualité des experts est assurée par un processus de sélection standardisé.

L'Osec travaille au sein d'un réseau, le *Business Network Switzerland*, avec différents partenaires étatiques, semi-privés et privés actifs dans le domaine de la promotion des exportations et des activités économiques extérieures. Sur le plan suisse, il s'agit avant tout des *partenaires du réseau intérieur* (chambres cantonales de commerce et d'industrie, chambre économique de Bâle-Campagne, chambre économique et artisanale du Liechtenstein). L'Osec coopère également, sur certains projets, avec des associations et d'autres fournisseurs privés de prestations de promotion des exportations.

Sur le plan international, c'est-à-dire au niveau du *réseau extérieur*, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est le principal partenaire de l'Osec. L'intégration de la promotion des exportations dans une représentation à l'étranger présente l'avantage de faciliter les contacts avec les responsables politiques et d'ouvrir des portes qui restent fermées aux autres acteurs, notamment dans les pays en transition, dans lesquels l'Etat exerce encore une forte influence sur l'économie. Onze des treize Swiss Business Hubs (SBH) opérationnels sont ainsi intégrés au réseau de représentations du DFAE, conformément à l'art. 1, al. 1, de la loi sur la promotion des exportations; les deux autres sont domiciliés auprès de chambres de commerce bilatérales suisses.

Les *Swiss Business Hubs* agissent comme partenaires au sein du Business Network Switzerland. Ils peuvent apporter une aide précieuse aux entreprises de Suisse et du Liechtenstein dans la recherche et l'évaluation des possibilités de conclure des affaires commerciales à l'étranger, grâce à leurs bonnes connaissances du contexte local. Le réseau est complété par les autres représentations officielles suisses chargées de fournir des prestations de base ainsi que par les chambres de commerce

bilatérales suisses. Ces prestations de base comprennent l'information, les conseils et le marketing à l'étranger.

L'Osec a également conclu avec les chambres de commerce bilatérales concernées des accords sur la fourniture de prestations spécifiques en Argentine, en Australie, au Brésil, en Chine, en France, au Maroc, dans les pays baltes, au Pérou, en Pologne, au Portugal, en Tchéquie et au Venezuela.

Enfin, les *instruments du seco et des autres offices fédéraux* touchant à la promotion des exportations et à celle des activités économiques extérieures font également partie du réseau *Business Network Switzerland*. La collaboration entre l'Osec et ces instruments est renforcée et institutionnalisée afin d'exploiter le potentiel de synergies (ch. 1.4).

1.2.2 Le recours à l'Osec par les clients

Un grand nombre d'entreprises recourent aux services de l'Osec. En 2003, des entretiens initiaux ont eu lieu avec 1600 d'entre elles en Suisse et plus de 1000 séances d'information ont été organisées. Une soixantaine de clients contactent chaque jour le centre de services. A l'étranger, 3500 entreprises suisses ont contacté les Swiss Business Hubs en 2003. L'Osec enregistre en moyenne 53 000 visiteurs par mois sur son site internet. Plus de 90 % des clients se disent satisfaits des informations et des conseils obtenus.

Dans le cadre de l'examen des objectifs convenus avec l'Osec pour 2004, la société Demoscope a effectué un sondage sur la visibilité et l'image de l'Osec ainsi que sur la satisfaction de la clientèle. Par rapport aux sondages effectués en 2001 et 2002, l'Osec a continué d'améliorer ses résultats dans tous les domaines, résultats qui étaient par ailleurs déjà bons auparavant. Il a obtenu d'excellentes appréciations concernant sa compétence, son efficacité et son pragmatisme. Les clients apprécient la qualité, la convivialité et le caractère pragmatique des informations sur papier et du site Internet de l'Osec. Les personnes qui recourent aux conseils de l'Osec, que ce soit régulièrement ou sporadiquement, les jugent neuf fois sur dix bons ou excellents, tant du point de vue de la qualité, du rapport avec la pratique qu'en ce qui concerne les délais. Cette proportion est stable depuis 2001. Enfin, de plus en plus de PME connaissent l'Osec (24 % en 2004 contre 19 % en 2002).

Une enquête menée par le seco fin 2004 a montré que la plupart des partenaires du réseau se disent satisfaits de la collaboration avec l'Osec. Une amélioration a notamment été constatée dans les cas où la collaboration a été étendue en 2004.

1.3 La promotion suisse des exportations en comparaison internationale

La comparaison internationale de la promotion publique des exportations n'est pas chose facile car chaque pays a ses propres objectifs, ses stratégies et ses structures.

En Suisse, c'est l'Osec, avec ses 76 collaborateurs, qui est chargé de la promotion des exportations. La Confédération lui verse 17 millions de francs par an à cet effet. Un montant de 1,5 million de francs est généré annuellement par les cotisations des membres et 6,2 millions le sont par les clients. Le DFAE finance en outre le person-

nel des Swiss Business Hubs à hauteur de 2,7 millions de francs par an et le seco à hauteur de 1,3 million. Ces montants ne comprennent pas les frais de personnel et d'infrastructure pour les prestations de base fournies dans toutes les représentations de la Suisse à l'étranger (offre relativement limitée en matière d'informations, de conseil et de marketing à l'étranger).

Les systèmes de promotion des exportations examinés (Grande-Bretagne, France, Pays-Bas, Suède, Autriche, Allemagne et Italie) ont certes des points communs avec le système suisse, mais leurs palettes de prestations sont généralement plus complètes. Elles comprennent pour l'essentiel les produits et services suivants: information, conseil initial, coordination entre les acteurs concernés par les activités économiques extérieures, formation et perfectionnement, conseil spécialisé, organisation de la participation à des foires et à des missions commerciales.

L'Allemagne dispose des instruments suivants: Office fédéral du commerce extérieur (Bundesstelle für die Aussenwirtschaft, BFAI), Commission des foires (Messeausschuss, AUMA), chambres de commerce extérieur (AHK) et chambres de commerce et de l'industrie (IHK), ce qui représente plus de 1350 collaborateurs, dont la plupart sont à l'étranger. L'Etat verse au total 127,5 millions de francs par année pour la promotion des exportations. Les IHK sont financées par les cotisations de leurs membres.

La *France* a confié la promotion des exportations à deux organisations: l'UBIFrance et le Centre français du commerce extérieur (CFCE). Elles disposent à elles deux de 570 collaborateurs en France et peuvent en outre recourir au réseau qu'entretient à l'étranger la Direction du commerce extérieur du Ministère de l'économie. Le financement provenant de l'Etat s'élève à 58,5 millions de francs par année, à quoi s'ajoutent 60 millions de francs fournis par les activités commerciales.

En *Italie*, c'est l'Institut national du commerce extérieur (Istituto Nazionale Commercio Estero, ICE) qui s'occupe de la promotion des exportations. Il est également chargé de l'encouragement des investissements à l'étranger et de la promotion de la place économique dans le pays. Il dispose de plus de 1350 collaborateurs, dont 750 à l'étranger. L'Etat verse annuellement 115,5 millions de francs sur un budget global de 195 millions.

L'Autriche a mandaté l'organisation Aussenwirtschaft Österreich (AWÖ), qui appartient à la Chambre économique autrichienne (Wirtschaftskammer Österreich, WKÖ), pour promouvoir ses exportations. Forte de plus de 700 collaborateurs, dont 600 à l'étranger, l'AWÖ fonctionne avec un budget annuel de 105 millions de francs, financé par les cotisations de ses membres selon un système comparable à l'impôt. De son côté, le gouvernement met des moyens supplémentaires à disposition pour des opérations offensives (voir ci-dessous).

La promotion des exportations et des investissements en *Grande-Bretagne* est l'affaire du UK Trade and Investment (UKTI), un organisme disposant de plus de 2500 collaborateurs, dans le pays et à l'étranger, et financé annuellement par l'Etat à hauteur de 641 millions de francs.

Le Swedish Trade Council s'occupe de la promotion des exportations de la *Suède*. Cette organisation emploie 343 collaborateurs, dont la majorité à l'étranger. L'Etat verse 43,5 millions de francs par année sur un budget total de 75 millions.

Aux *Pays-Bas*, enfin, la promotion des exportations incombe à la Netherlands Foreign Trade Agency (EVD), fonctionnant avec un réseau intérieur et un réseau extérieur occupant à eux deux 383 collaborateurs. La contribution de l'Etat, de 42 millions de francs par an, se limite au réseau interne.

En outre, nos voisins *l'Autriche*, *l'Allemagne*, la *France* et *l'Italie* ont lancé des opérations offensives dans lesquelles les entreprises ne sont plus soutenues passivement, comme c'était le cas auparavant, dans leur conquête des marchés internationaux, mais sont encouragées à exporter. Ces opérations se focalisent sur des marchés et des secteurs cibles considérés comme particulièrement intéressants ou innovants. Ces pays ont également amélioré leur organisation ou sont en train de le faire de manière à renforcer la coopération entre les différents acteurs concernés par les affaires économiques extérieures. C'est l'Autriche qui mène la plus vaste opération «offensive», en y investissant 150 millions de francs par année pour 2004 et 2005.

1.4 Adaptations de la promotion des exportations depuis 2004

Durant le dernier débat parlementaire, en automne 2003, diverses critiques ont été formulées à l'égard de la promotion des exportations (arrêté fédéral du 25 septembre 2003). Elles portaient avant tout sur l'utilité pour les clients, la subsidiarité, la coordination du réseau, le gouvernement d'entreprise et le double rattachement de la promotion des exportations au DFE et au DFAE.

Le seco, le DFAE et l'Osec ont pris des mesures ciblées dans plusieurs domaines en 2004 et ont réussi à améliorer de manière notable l'organisation de la promotion des exportations.

Une réorientation stratégique de l'Osec a été engagée depuis que celui-ci a reçu, le 1^{er} janvier 2004, son nouveau mandat de prestations du seco et que les objectifs 2004 ont été fixés. L'accent est mis sur l'augmentation de *l'utilité* des services fournis par l'Osec pour les *clients*, le respect du *principe de subsidiarité* par rapport aux prestataires privés et le renforcement du rôle de *coordinateur* de l'Osec. Les possibilités de contrôle et de sanctions du seco vis-à-vis de l'Osec ont par ailleurs été étendues.

Utilité pour les clients: la collaboration opérationnelle entre les instruments de promotion des exportations et de promotion économique extérieure du seco (Osec, GRE [Garantie contre les risques à l'exportation²], SOFI [Swiss Organisation for Facilitating Investments³], SIPPO [Swiss Import Promotion Programme⁴]) a été renforcée en 2004. Le premier succès enregistré par ce rapprochement a été l'ouverture d'un centre de services commun à l'Osec, à la GRE, à la SOFI et au SIPPO; il a vu le jour en automne 2004 et sert de guichet central aux PME désireu-

² La GRE est un instrument permettant d'assurer les exportations vers les pays présentant des risques accrus (politiques ou économiques).

³ La SOFI est une institution de conseil en investissements; elle relève de la coopération économique au développement, fournit des informations sur les conditions et les possibilités d'investissement dans les pays en développement ou en transition et assiste ses clients dans la recherche et le choix de partenaires pour des investissements.

⁴ Le SIPPO est un programme de promotion des importations en Suisse et en Europe de produits finis et semi-finis originaires de pays en développement ou en transition; il relève de la coopération économique au développement.

ses de s'informer sur l'internationalisation. Dans cet esprit, la coordination et l'exploitation des synergies avec d'autres instruments de promotion des exportations et de promotion des activités économiques extérieures de la Confédération seront également renforcées. Il s'agit de déterminer plus précisément les points de recoupement avec les instruments de promotion des innovations relevant de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et les instruments de promotion des ventes de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) afin d'éviter les doublons. La collaboration doit par ailleurs être renforcée.

Des mandats de prestations ont été conclus entre l'Osec et les Swiss Business Hubs en 2004; ils octroient à l'Osec un pouvoir décisionnel non limité dans le domaine opérationnel. Par ailleurs, afin de renforcer le professionnalisme dans le réseau extérieur, les mesures de formation destinées aux directeurs des Swiss Business Hubs et aux Trade officers ont été renforcées et; des mesures de développement obligatoires (entre autres des évaluations) ont été mises en place pour les directeurs des Swiss Business Hubs.

Subsidiarité: afin de respecter le principe de subsidiarité, l'offre de formation de l'Osec relevant du secteur privé, l'Osec School for International Business, a été externalisée le 1^{er} janvier 2004. Les prestations de l'Osec relevant de l'économie privée se réduisent aujourd'hui à des contrats-type et à la gestion du secrétariat pour quelques chambres bilatérales de commerce extérieur; ces prestations n'ont donc plus d'incidence financière notable.

Dans le cadre du réseau extérieur, trois accords de coopération ont été conclus entre les Swiss Business Hubs et les chambres de commerce extérieur bilatérales suisses au Brésil, en France et en Pologne (le quatrième sera conclu sous peu pour la Chine) en application du principe de subsidiarité, prescrit par la loi. D'autres accords de coopération sont en préparation. Ils viendront compléter les accords existant entre l'Osec et des chambres de commerce bilatérales suisses en ce qui concerne la fourniture de prestations spécifiques en Argentine, en Australie, au Maroc, dans les pays baltes, au Pérou, au Portugal, en Tchéquie et au Venezuela.

L'organisation future du secteur des foires n'était pas encore décidée au moment de la rédaction du présent message. Une enquête menée auprès des PME en automne 2003 a révélé qu'elles attendaient d'une organisation de promotion des exportations que celle-ci leur donne la possibilité de participer à des foires. L'organisation et la réalisation de telles participations se trouvent toutefois à mi-chemin entre les activités étatiques et celles qui relèvent du secteur privé (principe de subsidiarité). C'est la raison pour laquelle le seco a entrepris d'examiner les scénarios possibles (y compris l'appel d'offres) pour le domaine des foires. Le Conseil de surveillance de l'Osec se prononcera sur la suite des travaux en 2005.

Coordination du réseau: début 2005, l'Osec a procédé à une redistribution de fonds d'un montant de 1,5 million de francs au sein du réseau (réseaux intérieur et extérieur). Ces fonds permettent de renforcer encore le rôle de coordinateur de réseau de l'Osec.

Le Forum suisse du commerce extérieur, lancé par l'Osec en 2001, a pour la première fois été organisé et réalisé par un grand nombre d'organismes en 2004, à savoir par l'Osec, la GRE, la SOFI, le SIPPO et les chambres de commerce cantonales et bilatérales, constituant ainsi un modèle pour la collaboration future au sein du réseau Business Network Switzerland.

Le seco a en outre créé une plate-forme de coordination pour la prospection du marché chinois en novembre 2004. L'objectif est notamment d'exploiter les synergies entre les instruments de promotion de l'image de la Suisse et ceux de promotion des activités économiques extérieures et encore d'autres acteurs du réseau.

Autres mesures: la direction de l'Osec a changé à la mi-2004. Le nouveau président du Conseil de surveillance et le nouveau CEO saluent la réorientation demandée par le seco et s'y tiennent à la lettre.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat à l'économie ne préside désormais plus le Conseil de surveillance de l'Osec, ce qui permet une amélioration du gouvernement d'entreprise.

Le 1^{er} janvier 2004, le respect des principes de la politique extérieure et de la politique économique extérieure de la Suisse a été placé au nombre des conditions-cadres régissant l'exécution du mandat de l'Osec. Celui-ci a pris diverses mesures pour répondre à cette nouvelle exigence (ch. 2.4.1).

1.5 Evaluations de la promotion des exportations⁵

Cf. rapport additionnel en annexe.

Le 25 septembre 2003, le Parlement s'est écarté des dispositions légales pour limiter le financement de la promotion des exportations aux seules années 2004 et 2005. Dans le même temps, il a chargé le Conseil fédéral de procéder à une évaluation de la promotion des exportations et l'examen d'au moins trois modèles de développement. Le CDF, désigné par le Conseil fédéral comme organe de surveillance indépendant après mise au concours du mandat par le seco, a été chargé d'évaluer la promotion des exportations. L'examen des variantes demandées par le Parlement a été mené par le seco en collaboration avec une société de conseil externe.

Dans son rapport d'évaluation, le CDF propose au Conseil fédéral cinq mesures pour simplifier les structures et mettre en place une offre répondant à la demande. Les objectifs visés par ces mesures sont multiples: exploiter le potentiel de synergies dans la promotion des exportations et des activités économiques extérieures et dans la conduite et le contrôle du réseau extérieur, utiliser de manière optimale toutes les prestations d'aide à l'exportation disponibles sur le marché, respecter le principe de subsidiarité prescrit par la loi et augmenter l'utilité pour les clients.

L'examen des modèles souhaité par le Parlement s'est fait sur la base des critères suivants: efficacité (utilité pour les clients), efficacité (subsidiarité, rentabilité) et réputation (gouvernance, crédit auprès des clients); les diverses «parties prenantes» ont également été prises en compte, notamment la clientèle, les associations et les chambres de commerce cantonales et bilatérales. Le modèle le plus approprié recommandé au seco est celui de la limitation de l'offre de l'Osec à des prestations qui n'entrent pas en concurrence avec celles des institutions ou des entreprises privées.

⁵ Publié aux adresses: www.cdf.admin.ch (rapport d'évaluation du CDF) et www.seco.admin.ch (Rapport «Bericht über die Strategiealternativen für die Weiterführung der Exportförderung»).

1.6 Requête de l'Osec

Pour remplir son mandat en 2004 et en 2005, l'Osec touche une subvention fédérale de 17 millions de francs par an. Son budget global s'élève à 24,7 millions de francs. Les 7,7 millions de francs restants sont financés à hauteur de 1,5 million de francs par les cotisations des membres et de 6,2 millions par les clients. Le plan opérationnel 2005 approuvé par le Conseil de surveillance lors de sa séance du 8 décembre 2004 prévoit un engagement de la Confédération de l'ordre de grandeur suivant:

Usage	Proportion	Moyens (en 1000 CHF)
Coordination du réseau (y c. formation)	30 %	5100
Marketing et foires à l'étranger	28 %	4800
Conseils	14 %	2500
Information et transmission des connaissances	13 %	2300
Direction d'entreprise/Services	8 %	1300
Euro Info Centre suisse	6 %	1200
Communication en Suisse	1 %	238

Afin de pouvoir continuer de remplir de manière professionnelle son mandat de promotion opérationnelle des exportations, l'Osec demande à recevoir la même somme que précédemment pour la période de financement 2006–2007, soit une subvention fédérale de 17 millions de francs par an, pour une offre de prestations inchangée. Il pourra ainsi continuer d'accorder la priorité la plus élevée au renforcement des capacités d'exportation des entreprises, en particulier des PME, établies en Suisse et au Liechtenstein, ainsi qu'à la coordination d'un réseau permettant de fournir les prestations nécessaires, le tout dans le respect du principe de subsidiarité.

2 Objectifs et mesures de la Confédération jusqu'en 2007

2.1 Objectifs jusqu'en 2007

Dans la promotion opérationnelle des exportations, les priorités sont les suivantes: l'orientation vers les besoins des clients, le respect du principe de subsidiarité et la coordination des services concernés. En procédant, en 2004, aux adaptations mentionnées au ch. 1.4, le seco a changé en conséquence l'orientation de la promotion des exportations. Les principaux objectifs pour ces deux prochaines années seront de poursuivre systématiquement sur cette voie et d'atteindre les cinq objectifs recommandés par le CDF:

Utilité pour les clients: l'Osec a pour tâche fondamentale d'être proche de ses clients et de leur fournir des prestations répondant à leurs besoins. Il s'agit notamment d'améliorer la transparence en matière de promotion des exportations en simplifiant l'accès des PME aux instruments de promotion des exportations et de promotion des activités économiques extérieures. La qualité des prestations fournies doit être améliorée en exploitant, d'une part, les synergies entre les instruments fédéraux de

promotion des exportations et de promotion des activités économiques extérieures et, d'autre part, les synergies potentielles dans la conduite et la surveillance du réseau extérieur. Enfin, une répartition plus précise des mesures de contrôle entre celles qui relèvent de l'évaluation formative (amélioration de la qualité par les mandataires) et l'évaluation sommative (contrôle de la qualité par des tiers) permettra de rendre le controlling plus efficace et plus efficace.

Subsidiarité: il s'agit d'éviter de concurrencer les prestataires privés en matière de promotion des exportations, en harmonisant mieux les services proposés par l'Osec avec ceux du secteur privé et en exploitant davantage les synergies. Tous les services de promotion des exportations disponibles sur le marché doivent être utilisés de manière optimale.

Coordination du réseau: l'Osec doit coordonner le réseau de la promotion des exportations. Il doit améliorer l'échange d'informations entre les différents acteurs tout en mettant en contact les prestataires et les demandeurs de services en matière de promotion des exportations.

Les objectifs susmentionnés sont inscrits dans le mandat de l'Osec pour les années 2006 et 2007 et détaillés dans les conventions annuelles.

Afin de ne préjuger ni des travaux en cours pour améliorer la coordination ni des formes que prendra la collaboration entre les instruments fédéraux de promotion de l'image de la Suisse et de promotion des activités économiques extérieures (ch. 2.4.2), le Conseil fédéral ne fixe pas d'objectifs au-delà de 2007.

2.2 Mesures prévues jusqu'en 2007

Les mesures suivantes sont prévues dès 2005 afin d'améliorer l'utilité pour les clients, le respect du principe de subsidiarité et la coordination du réseau et afin d'atteindre les objectifs recommandés par le CDF:

Utilité pour les clients: l'accès aux instruments fédéraux touchant à la promotion des exportations et à celle des activités économiques extérieures doit être simplifié et rendu plus transparent pour les PME. Les efforts déjà engagés afin de mieux coordonner les instruments doivent être renforcés; les instruments doivent quant à eux être intégrés dès que possible au guichet central (Service Center) de l'Osec, de la GRE, de la SOFI et du SIPPO (ch. 1.4).

Les recommandations du CDF vont entraîner, dès 2005, d'autres mesures en vue d'augmenter le pouvoir décisionnel de l'Osec au sein du réseau extérieur. Le Conseil fédéral examinera par ailleurs, dans un délai d'un an, s'il est nécessaire et judicieux de soumettre les Swiss Business Hubs à l'autorité de l'organisation de promotion des exportations. L'Osec continuera de procéder régulièrement à des évaluations formatives. La prochaine évaluation sommative est prévue dans deux à quatre ans (cf. rapport additionnel, ch. 4).

Le Conseil fédéral est convaincu que les mesures énoncées contribueront dans une large mesure à atteindre l'objectif du renforcement de l'utilité pour les clients, recommandé par le CDF (recommandations 1, 2 et 5).

Principe de subsidiarité: après avoir abandonné son offre de formation et le conseil spécialisé, l'Osec ne propose plus, aujourd'hui, de services relevant du secteur privé ayant un réel impact financier. Par ailleurs, divers scénarios sont actuellement exa-

minés concernant l'avenir du domaine des foires, en particulier le scénario relatif à l'appel d'offres pour le programme des foires de l'Osec (ch. 1.4). Enfin, l'Osec collaborera plus étroitement avec les chambres de commerce cantonales et bilatérales et les autres prestataires privés et adaptera son offre de services en fonction de celle des acteurs privés. C'est dans cet esprit que sera bientôt conclu le quatrième accord de coopération entre un Swiss Business Hub et une chambre de commerce bilatérale suisses, accords qui viennent s'ajouter aux conventions passées entre l'Osec et des chambres de commerce bilatérales suisses; d'autres accords de ce type sont prévus.

Le Conseil fédéral examinera par ailleurs, dans un délai d'un an, s'il est nécessaire et judicieux de mettre au concours le mandat de promotion des exportations dans le sens où l'entend le CDF.

A partir de 2005, l'Osec ne fixera plus d'objectifs à ses collaborateurs des réseaux intérieur et extérieur en termes de chiffre d'affaires, ce qui facilitera l'intégration de tous les acteurs dans l'offre de prestations. A partir de 2005, le seco mettra en place un contrôle de la qualité des réponses fournies par le Service center, afin de s'assurer que les demandes des clients sont traitées immédiatement et que ceux-ci sont dirigés vers les services compétents (cf. ch. 4 du rapport additionnel).

Le Conseil fédéral est convaincu que les mesures énoncées contribueront dans une large mesure à atteindre l'objectif de respect du principe de subsidiarité, recommandé par le CDF (recommandations 3 et 4).

Coordination du réseau: du fait de la coopération au sein du guichet central (Service center) depuis l'automne 2004, la coordination et l'échange d'informations entre l'Osec et les autres instruments fédéraux de promotion des exportations et de promotion économique extérieure ont été renforcés. L'Osec a conçu et gère en outre une plate-forme vouée à la promotion des exportations, qui met en contact les prestataires et les demandeurs de services d'exportation.

Il n'est pas nécessaire, pour appliquer le modèle 3 recommandé (limitation à des prestations d'intérêt général n'entrant pas en concurrence avec les prestations du secteur privé), d'adapter les prestations fournies. L'offre proposée par l'Osec en vertu du mandat de prestations 2004/2005 comprend la communication d'informations concernant les marchés, les branches et les thèmes liés aux affaires économiques extérieures, le conseil initial touchant à l'exportation et le marketing à l'étranger (participation à des foires); elle correspond donc d'ores et déjà au modèle de promotion publique des exportations recommandé dans le rapport.

2.3 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral salue les progrès réalisés dans la promotion des exportations. Durant la prochaine période de financement (2006/2007), il s'agira de poursuivre sur la même voie et d'atteindre aussi rapidement que possible les cinq objectifs recommandés par le CDF.

Le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 34 millions de francs pour les années 2006 et 2007, ce qui correspond aux moyens actuellement disponibles en vertu de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 et 2005.

Cette contribution permettra à l'Osec de continuer à fournir ses prestations actuelles (information, conseil initial, foires, coordination du réseau), par ailleurs recommandées dans l'étude sur la suite à donner à la promotion des exportations (ch. 1.5). La suppression, le 1^{er} janvier 2004, des prestations de formation et de conseil spécialisé – qui relèvent du secteur privé – ayant été sans influence sur les coûts, elle n'a pas eu de répercussions sur le montant des fonds fédéraux nécessaires à l'exécution des autres prestations.

Contrairement au souhait des acteurs du marché, il n'est pas prévu d'augmenter ces fonds. Les PME interrogées dans le cadre de l'examen des modèles exigé par le Parlement ont souligné que les voisins de la Suisse apportaient un soutien financier nettement plus important à leurs entreprises, notamment dans le domaine des foires, et que plusieurs de ces pays avaient lancé ou prévoyaient de faire lancer, des opérations «offensives» dans le domaine de l'exportation, investissant des sommes importantes à cet effet.

Aux termes de l'art. 7 de la loi sur la promotion des exportations, 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. Avec le présent projet, le Conseil fédéral demande un financement de la promotion des exportations pour deux ans au lieu de quatre. La limitation de ce financement à deux ans permet de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger des formes que prendra à l'avenir la coordination avec d'autres instruments de la promotion économique extérieure et de la promotion de l'image de la Suisse (ch. 2.4.2).

2.4 Interventions parlementaires

2.4.1 Postulat 03.3217 Promotion des exportations. Principes éthiques

Le Conseil national a chargé le Conseil fédéral, par le biais du postulat 03.3217, d'étudier la question de l'inscription dans la loi sur la promotion des exportations d'une disposition obligeant les mandataires à respecter les principes fondamentaux de la politique extérieure suisse, notamment dans les domaines des droits de l'homme et du développement.

Une obligation allant en ce sens a d'ores et déjà été intégrée au mandat de prestations que le seco a confié à l'Osec à compter du 1^{er} janvier 2004. Le mandat de promotion des exportations doit donc se tenir dans les limites imposées par le respect des principes de la politique extérieure et de la politique économique extérieure de la Suisse.

Dans le cadre de cette nouvelle obligation, l'Osec a déjà pris diverses mesures afin d'informer ses clients des conflits pouvant exister entre certains de leurs projets d'exportation et les principes éthiques de la politique étrangère de la Suisse, qu'il convient de respecter, et pour les enjoindre à appliquer des pratiques éthiques. Un chapitre spécifique a par ailleurs été ajouté aux conditions générales (CG) de l'Osec. Celui-ci a en outre intégré le sujet dans la formation des conseillers et introduira prochainement les informations nécessaires dans les manuels concernés. Enfin, le site Internet de l'Osec présente des informations et les personnes de contact pour les différentes questions.

La question de la modification de la loi a été examinée au sein de l'administration. On a alors constaté que dans le cas de la promotion des exportations, inscrire le respect des principes éthiques dans la loi n'apporterait pas d'améliorations notables, sous l'angle juridique, par rapport à l'obligation telle qu'elle est fixée aujourd'hui dans le mandat de prestations. La question des normes de référence ne serait par ailleurs pas réglée, pas plus que celle du responsable, en cas de non-respect de ces standards. Le Conseil fédéral estime donc qu'il n'est pas nécessaire de modifier la loi.

2.4.2 Postulat 04.3434 CER-N. Plan de promotion coordonnée de l'image de la Suisse

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a déposé en août 2004 un postulat sur la promotion de l'image de la Suisse, que le Conseil national a adopté le 29 septembre 2004. Les auteurs du postulat demandent au Conseil fédéral— comme ceux du postulat 04.3199 CER-CE (coordination des actions de la Confédération dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse) d'établir un plan de promotion coordonnée de l'image de la Suisse et de le remettre aux Chambres fédérales sous forme de rapport à la fin de l'année 2005 au plus tard. Ce plan devra tenir compte de l'ensemble des organismes soutenus par la Confédération, notamment Suisse Tourisme, Location:Switzerland, Présence Suisse, l'Osec et Pro Helvetia. Le rapport sera établi en collaboration avec les départements concernés.

Le présent projet du Conseil fédéral (ch. 2.3) garantit au législateur une très grande marge de manoeuvre pour améliorer la coordination de la promotion de l'image de la Suisse. La limitation du financement à deux ans permet de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger des formes que prendra à l'avenir la coordination avec d'autres instruments de la promotion économique extérieure et de la promotion de l'image de la Suisse.

3 Conséquences pour les finances et le personnel

3.1 Conséquences pour les finances

L'arrêté sur le financement de la promotion des exportations propose un plafond de dépenses de 34 millions de francs pour les années 2006 et 2007, ce qui correspond aux moyens actuellement disponibles en vertu de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 et 2005.

3.2 Conséquences pour le personnel

En 2004, le seco a réduit de moitié le nombre de postes permanents affectés à la promotion des exportations. Il n'en compte aujourd'hui plus qu'un seul.

3.3 Conséquences pour l'économie

3.3.1 La promotion des exportations: une tâche incombant à l'Etat

Les PME qui souhaitent étendre leurs activités sur des marchés étrangers peuvent, selon les entreprises, être confrontées à des problèmes d'accès. Etre actif dans le secteur de l'exportation signifie connaître les pratiques commerciales locales, les structures de coûts spécifiques à chaque marché, les possibilités de transport et de livraison, la situation relative au marché de l'emploi et les réglementations du marché par l'Etat (droits de douane, obstacles non tarifaires, prescriptions techniques, etc.). Les PME éprouvent souvent de la difficulté à évaluer de manière systématique le potentiel et les risques que présente un marché étranger. Elles n'ont ni les ressources, ni le savoir-faire, ni l'expérience nécessaires pour faire une analyse coût-utilité d'une expansion à l'étranger.

Pour pouvoir surmonter ces obstacles, les PME ont besoin de services à l'exportation fournis par des externes qui, grâce à leur spécialisation, permettent des effets d'échelle et de groupe dans la communication des informations.

Les prestations d'aide à l'exportation proposées sur le marché par l'Osec et des tiers peuvent être réparties dans les catégories suivantes: services d'information, conseil initial, conseil spécialisé, formation continue et foires.

Certains de ces services sont proposés par des consultants privés. C'est le cas notamment pour le conseil spécialisé (analyses de faisabilité sur mesure, plans d'affaires, encadrement de la mise en œuvre stratégique) et la formation de collaborateurs d'entreprises privées (formation de base et formation continue). Ces domaines sont rentables pour les sociétés de consultants privées. En Suisse, ils sont souvent couverts par des sociétés relativement petites.

D'autres catégories de services ne sont pas couvertes par le secteur privé parce qu'elles ne sont pas intéressantes du point de vue commercial. Il s'agit entre autres de la fourniture de renseignements (informations en libre accès pour tous sur une plate-forme Internet), du conseil initial (informations de base, structuration du problème, informations sur les marchés étrangers spécifiques) ainsi que d'une grande partie du marketing à l'étranger (stands communs sur les foires dans les nouveaux marchés).

La fourniture de renseignements, le conseil initial et le marketing à l'étranger sont en fait des prestations d'intérêt général non proposées par le secteur privé. Or, comme elles sont d'utilité générale pour l'économie, il est logique qu'elles soient financées par des fonds fédéraux.

3.3.2 Conséquences pour les PME

Les activités d'information et de conseil, la fourniture de données spécifiques à un marché et à un produit et les offres d'assistance pour le marketing à l'étranger doivent aider les entreprises qui n'ont pas d'expérience en matière d'exportation à ne pas commettre d'erreurs et à mieux évaluer les risques et ce, plus rapidement. Ce soutien permet également de raccourcir la période de mise au point et d'innovation, toujours critique pour l'entreprise.

La plate-forme d'information «www.osec.ch» reçoit en moyenne 53 000 visites par mois. Chaque année, plus de 3000 clients achètent des services payants à l'Osec, tandis qu'environ 1000 rencontres d'information ont lieu avec des entreprises désireuses d'exporter. En 2003, 232 PME suisses et liechtensteinoises ont fait usage de l'offre de l'Osec dans le domaine des foires, à l'occasion de plus de 20 participations communes dans dix pays.

3.3.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Il ressort d'une étude effectuée par un centre de recherche de l'université de Nottingham («Leverhulme Centre for Research on Globalization and Economic Policy») pour la période allant de 1988 à 1998 que les entreprises actives au niveau international ont une meilleure productivité que celles axées exclusivement sur le marché intérieur. Elles appliquent des méthodes de production qui nécessitent davantage de capitaux et versent en règle générale des salaires supérieurs à la moyenne. Les entreprises tournées vers l'exportation créent en outre davantage d'emplois.

Cette étude montre également que la productivité augmente à mesure que la part des exportations gagne en importance. Simultanément, l'éventualité d'un retrait forcé de l'entreprise de ses activités d'exportation diminue, tout comme le risque pour l'entreprise de perdre les avantages concurrentiels gagnés grâce à son internationalisation.

Une promotion des exportations reconnue pour son professionnalisme et fondée sur l'information, le conseil initial et le marketing à l'étranger contribue de manière déterminante à améliorer la productivité et la compétitivité internationale de la place économique. Elle est à l'opposé d'un subventionnement direct des exportations, qui peut certes permettre de maintenir des opportunités en termes de débouchés sur des marchés étrangers mais ne constitue en aucun cas une incitation directe à augmenter la productivité.

3.3.4 Autres options

Six modèles ont été étudiés concernant la nouvelle orientation de la promotion des exportations, comme le demandait le Parlement (AF du 25 septembre 2003). De ces six modèles (cf. rapport additionnel en annexe, ch. 5), celui qui consiste à mettre l'accent sur l'information, le conseil initial et le marketing à l'étranger tout en proposant un centre de services commun pour répondre aux questions des PME en matière d'internationalisation remplit le mieux les critères d'efficacité (utilité pour les clients), d'efficience (subsidiarité, rentabilité) et de réputation (gouvernance, crédit auprès des clients).

3.3.5 Aspects pratiques de l'exécution

Des améliorations notables ont d'ores et déjà été réalisées depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2004, du nouveau mandat de prestations de l'Osec et la mise en œuvre des mesures en 2004 et ce, dans les domaines de l'utilité pour les clients, de la subsidiarité et de la coordination du réseau. Cette orientation trouve sa confirmation

dans les objectifs recommandés par le CDF et le cadre imposé par la loi sur la promotion des exportations. Elle sera donc poursuivie.

4 Programme de la législature

Le présent projet figure dans le Rapport du 24 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1035) en tant qu'objet des grandes lignes.

Les crédits demandés pour les années 2006 et 2007 correspondent aux moyens actuellement disponibles en vertu de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2004 et 2005.

5 Bases juridiques

Aux termes de l'art. 7 de la loi sur la promotion des exportations, 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.

Avec le présent projet, le Conseil fédéral demande un financement de la promotion des exportations pour deux ans au lieu de quatre. La limitation de ce financement à deux ans permet de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger des formes que prendra à l'avenir la coordination avec d'autres instruments de la promotion économique extérieure et de la promotion de l'image de la Suisse (ch. 2.4.2).

6 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil. Le plafond de dépenses demandé pour la promotion des exportations s'élève à 17 millions de francs par an et tombe donc sous le coup de cette disposition.

