

07.024

Message sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011

du 28 février 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons sept projets en vous proposant de les adopter:

- projet d'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011;
- projet d'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2008 à 2011;
- projet de révision totale de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse;
- projet d'arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011;
- projet d'arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2008 à 2011;
- projet de loi fédérale portant modification de la loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme;

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 février 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Il est prévu de maintenir ou de développer les instruments de la Confédération visant la promotion économique de la Suisse et de regrouper sous un même toit les mandats affectés au titre de la promotion des exportations et de la place économique suisse à l'étranger ainsi que les mandats de la promotion des investissements dans les pays en voie de développement et des importations depuis ces pays. Ceci implique une révision totale de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Le présent message propose par ailleurs de proroger les bases légales et le financement des instruments de promotion économique actuels.

Contexte

La promotion économique de la Confédération englobe des mesures qui concernent la politique en faveur des PME, la promotion des exportations, la promotion de la place économique suisse à l'étranger, la politique du tourisme et la politique régionale. Le financement des divers instruments de cette promotion économique arrive à échéance fin 2007. Sont concernés à ce titre le marketing touristique (Suisse tourisme), l'encouragement de l'innovation dans le domaine du tourisme (innotour), la promotion des exportations (Osec), la promotion de la place économique suisse à l'étranger (LOCATION Switzerland).

Regroupement de la promotion de la place économique à l'étranger et de la promotion des exportations

Dans le secteur de la promotion des activités économiques extérieures, la promotion de la place économique suisse à l'étranger (LOCATION Switzerland) sera intégrée à l'Osec Business Network Switzerland (Osec) par le biais de conventions de prestations. Les programmes de la Confédération pour la promotion de l'investissement dans les pays en développement et des importations depuis ces pays (qui relèvent aujourd'hui de la SOFI SA et de l'association SIPPO) seront aussi intégrés à l'Osec par le biais de conventions de prestations. Moyennant les mesures juridiques nécessaires, l'Osec réunira ainsi les instruments de la promotion sous un même toit, la «maison de la promotion économique extérieure». Ce groupement permettra d'exploiter des synergies entre la promotion des exportations, de l'implantation d'entreprises en Suisse et des investissements dans les pays en développement ou en transition, ainsi que des importations en provenance de ceux-ci. Ainsi, les entreprises pourront encore mieux tirer parti des possibilités d'affaires s'offrant sur le plan international (ch. 2).

Prorogation et financement des instruments de la politique touristique

Le présent message demande la prorogation et le financement des instruments de la politique touristique de la promotion économique. Il s'agit du financement du marketing touristique de Suisse Tourisme (ch. 3.2) et de l'instrument destiné à promouvoir l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme, innotour (ch. 3.3).

Ce message offre pour la première fois une vue d'ensemble des principaux instruments de promotion économique et présente un plan de financement coordonné dans le temps des mesures à prendre.

Montant des arrêtés financiers

Pour financer la promotion des exportations dans les années 2008 à 2011, le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 68 millions de francs.

Pour assurer le financement de la promotion de l'information sur la place économique suisse et les conditions d'implantation (programme LOCATION Switzerland), il propose un plafond de dépenses de 13,6 millions de francs pour les années 2008 à 2011.

Afin d'assurer le financement de Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011, il propose un plafond de dépenses de 186 millions de francs.

Pour financer la promotion de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme (innotour), il propose un crédit d'engagement de 21 millions de francs pour les années 2008 à 2011.

Table des matières

Condensé	2092
Liste des abréviations	2097
1 Contexte et objectifs de la promotion économique	2098
1.1 La concurrence internationale	2098
1.2 Politique économique et promotion économique	2098
1.3 Objectif et lignes directrices de la promotion économique	2099
1.3.1 La concurrence territoriale	2100
1.3.2 Biens publics et défaillance du marché	2101
1.4 Points forts de la promotion économique pour la période 2008 à 2011	2101
1.5 Optimiser l'application des instruments de promotion à l'étranger	2102
1.5.1 Coordination des instruments de promotion de l'image de la Suisse	2102
1.5.2 Solution de coopération entre les domaines des activités économiques extérieures et du tourisme	2103
2 Promotion des activités économiques extérieures	2103
2.1 Promotion des exportations	2103
2.1.1 L'importance des exportations pour l'économie suisse	2103
2.1.2 Comparaison internationale	2104
2.1.3 Les instruments de promotion des exportations	2104
2.1.4 Efficacité de la promotion suisse des exportations	2108
2.1.5 Regroupement de la promotion des exportations, de la promotion des investissements et de la promotion des importations	2109
2.2 Promotion de la place économique à l'étranger	2109
2.2.1 Le poids des investissements directs étrangers en Suisse	2109
2.2.2 Comparaison internationale	2110
2.2.3 L'éventail actuel des instruments de promotion de la place économique à l'étranger	2110
2.2.4 Impact de la promotion de la place économique suisse à l'étranger	2113
2.2.5 Regroupement de la promotion de la place économique à l'étranger et de la promotion des exportations	2114
2.2.6 Révision totale de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique à l'étranger)	2116
2.2.6.1 Grandes lignes de la révision totale	2116
2.2.6.2 Commentaire article par article	2116
2.3 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations	2119
2.3.1 Contexte	2119
2.3.2 Demande de fonds assortie d'un plan financier de l'Osec	2119
2.3.3 Avis du Conseil fédéral	2120
2.3.4 Proposition de financement pour la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011	2120

2.4 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation pour les années 2008 à 2011	2121
2.4.1 Contexte	2121
2.4.2 Proposition de financement pour la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse	2121
2.5 Conséquences	2122
2.5.1 Considérations économiques sur la promotion des exportations et la promotion de la place économique à l'étranger	2122
2.5.2 Conséquences pour la Confédération sur le plan du personnel	2122
2.5.3 Collaboration entre la Confédération et les Cantons	2122
2.6 Programme de la législature	2123
2.7 Aspects juridiques	2123
2.7.1 Constitutionnalité	2123
2.7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2123
3 Politique du tourisme	2123
3.1 Contexte	2123
3.1.1 Situation actuelle et perspectives du tourisme suisse	2125
3.1.2 Objectifs de la politique du tourisme	2125
3.2 Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011	2126
3.2.1 Mandat légal	2126
3.2.2 Rapport sur l'accomplissement des tâches légales	2127
3.2.3 Contrôle de l'efficacité 2004 à 2006	2128
3.2.4 Aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011	2129
3.2.4.1 Requête de Suisse Tourisme	2129
3.2.4.2 Avis du Conseil fédéral	2130
3.2.4.3 Convention de prestations	2131
3.2.5 Commentaire de l'arrêté fédéral	2132
3.3 Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (innotour)	2132
3.3.1 Mandat légal	2132
3.3.2 Evaluation d'innotour	2134
3.3.3 Harmonisation avec la politique régionale	2137
3.3.4 Commentaire de la modification de la loi	2137
3.4 Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2008 à 2011	2138
3.5 Conséquences	2138
3.5.1 Conséquences pour la Confédération	2138
3.5.2 Collaboration entre la Confédération et les cantons	2138
3.5.3 Considérations économiques générales sur Suisse Tourisme et innotour	2139
3.5.4 Rapport avec le programme de la législature et le plan financier	2139

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011 <i>(Projet)</i>	2141
Loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse <i>(Projet)</i>	2143
Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2008 à 2011 <i>(Projet)</i>	2147
Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011 <i>(Projet)</i>	2149
Loi fédérale encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme <i>(Projet)</i>	2151
Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2008 à 2011 <i>(Projet)</i>	2153

Liste des abréviations

ABA	Austrian Business Agency
AI	Assurance-invalidité
AmCham	Chambre de commerce suisse-américaine
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDEP	Conférence des chefs des Départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
CTI	Agence pour la promotion de l'innovation
DEWS	Development Economic Western Switzerland
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
FIF	Institut de recherches sur les loisirs et le tourisme
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
GZA	Greater Zurich Area
IDA	Irish Industrial Development Agency
innotour	Encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme
LASRE	Loi sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LSu	Loi sur les subventions
LTAF	Loi sur le tribunal administratif fédéral
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NPR	Nouvelle politique régionale
OFEN	Office fédérale de l'énergie
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMT	Organisation mondiale du tourisme
Osec	Osec Business Network Switzerland
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPPO	Swiss Import Promotion Program
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Message

1 Contexte et objectifs de la promotion économique

1.1 La concurrence internationale

Les développements que l'économie mondiale a connus ces deux dernières décennies ont exacerbé la compétition entre les pays pour attirer les entreprises. Les entreprises transfèrent des activités à l'étranger pour gagner de nouveaux marchés ou réduire leurs coûts. Elles sont à la recherche de milieux novateurs pour y acquérir le savoir-faire dont elles ne peuvent pas disposer sur leur site d'origine. Cette nouvelle compétition internationale se traduit moins souvent par l'exode d'entreprises entières que par le déplacement systématique de certaines de leurs activités en des contrées qui leur offrent le meilleur potentiel commercial, les meilleures conditions de rentabilité ou encore la possibilité d'exercer un *leadership* technologique.

La concurrence internationale ne concerne pas seulement les entreprises. Les sites économiques se disputent aussi capital, main-d'œuvre et clientèle. Les entreprises comme les travailleurs et les consommateurs choisissent les pays ou les lieux les plus intéressants pour eux en termes de travail, de production, de consommation, de loisirs ou de tourisme.

Un site doit sa compétitivité à la conjonction d'un grand nombre de facteurs naturels ou forgés par le monde politique. Il peut s'agir, par exemple, d'avantages comparatifs, qu'ils soient physiques – comme la beauté des paysages pour un site touristique –, socio-politiques – régime fiscal avantageux, faible densité normative, qualité des infrastructures et du système sanitaire – ou encore économiques – réservoir de main-d'œuvre qualifiée, savoir-faire, réseaux et systèmes de valeur ajoutée des entreprises et secteurs économiques en place (*clusters*).

1.2 Politique économique et promotion économique

Le cadre général mis en place par l'Etat crée les conditions favorisant le développement et l'équilibre des avantages comparatifs du pays. La diversité et l'interconnexion des facteurs font nécessairement de la promotion du pays une tâche pluridisciplinaire faisant appel à toutes les politiques pertinentes. Dans les débats, on parle couramment de *Standortpolitik* en allemand et de *politique économique* en français. Au-delà du flou qui entoure ces notions, si l'on admet que la politique économique d'un pays contribue de manière déterminante à la croissance, la notion s'assimile en fin de compte à une politique générale de croissance s'inscrivant dans le long terme.

Contrairement à la politique économique ou de croissance, qui se place dans une perspective économique nationale, la promotion économique concentre son action sur certains aspects essentiels pour la place économique et dont ne s'occupent pas d'autres services de la Confédération. Elle obéit avant tout à des principes économiques fondamentaux comme la conformité au marché ou le caractère interentreprises des mesures. Ces principes, considérés comme les lignes directrices de la promotion économique, sont exposés au chiffre 1.3. Toutefois, elle se conforme aussi à certaines exigences politiques, en faveur notamment de régions défavorisées et de dif-

férents groupes d'intérêts. Ce faisant, elle s'appuie sur la disposition constitutionnelle concernant la politique structurelle, qui permet à la Confédération de déroger si nécessaire au principe de la liberté économique pour soutenir des régions du pays économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions, si les mesures qu'elles prennent de leur propre chef ne suffisent pas à assurer leur existence.

Dans certains cas, la concurrence territoriale peut mettre en péril des sites économiques du fait d'un cumul de processus négatifs, ce qui peut être contraire aux intérêts de l'Etat. Etant donné que les mesures dont il est question dans le débat politique ne sont pas axées exclusivement sur la conformité au marché, la promotion économique met aussi en œuvre des instruments de financement au profit d'entreprises individuelles, instruments certes douteux sous l'angle de l'orthodoxie économique, mais dont l'existence s'est imposée politiquement pour répondre aux besoins de la politique structurelle.

En fait, la promotion économique est tiraillée en permanence entre des exigences de rationalité économique et les revendications politiques de certains groupes d'intérêt. Considérant donc qu'elle ne peut pas s'inspirer exclusivement de critères économiques, il importe de veiller à ce que ses instruments soient toujours conçus de façon à limiter au maximum les distorsions de la concurrence dont elle s'accompagne.

1.3 Objectif et lignes directrices de la promotion économique

La concurrence internationale et la mondialisation modifient la structure territoriale et la structure des branches de l'économie suisse. Les mutations entraînées par cette évolution sont certes profitables à l'économie suisse dans son ensemble, mais en général, elles font aussi des perdants, suscitant une résistance politique contre les programmes économiques qui exigent des réformes structurelles. C'est ici que la promotion économique peut jouer un rôle. Les mesures qu'elle prévoit permettent d'atténuer la rigueur du passage à de nouvelles structures géographiques ou sectorielles.

Il faut notamment porter une attention particulière aux régions de montagne, aux zones rurales et aux régions économiquement faibles qui sont à la traîne des régions très urbanisées du fait de leur petite taille ou de leur isolement, ou encore parce qu'elles ne parviennent pas à exploiter les effets moteurs des agglomérations. La politique des PME, pour citer cet autre exemple, intervient par des mesures ciblées en faveur des entreprises qui ont des coûts de transaction comparativement élevés du fait de leur petite taille (charge administrative, recherche appliquée, acquisition d'information, prospection de marchés internationaux).

En fin de compte, l'objectif politique de la promotion économique est de soutenir et de faciliter les mutations structurelles territoriales et sectorielles. En aucun cas, cependant, elle ne doit gêner la transition vers de nouvelles structures ou faire concurrence aux prestataires privés. Elle doit toujours agir à titre subsidiaire, en complément de l'offre de l'économie privée, et se concentrer sur les points fondamentaux que voici:

- développer la marque «Suisse» dans le cadre d’une promotion coordonnée visant à faire connaître le pays (promotion de la place économique suisse à l’étranger par LOCATION Switzerland ou marketing touristique de Suisse Tourisme, p. ex.);
- diffuser des informations de base destinées aux PME, qui forment l’épine dorsale de l’économie suisse (à travers le «portail PME» www.pme.admin.ch ou l’information dispensée par l’Osec au titre de la promotion des exportations, p. ex.);
- soutenir les processus d’innovation interentreprises (à l’aide de l’instrument de politique du tourisme innotour, p. ex.);
- promouvoir et intensifier les contacts entre les entreprises grâce à des efforts ciblés visant à encourager la coopération (dans le cadre de la nouvelle politique régionale, p. ex.).

1.3.1 La concurrence territoriale

Les sites économiques se constituent conformément aux lois de la concentration et de la décentralisation. En tant que mécanisme de coordination et de discipline, la concurrence territoriale libère des forces économiques puissantes. Il existe toutefois de notables différences entre la concurrence territoriale et la concurrence entre entreprises. Cette dernière se joue sur les produits et les services offerts par l’entreprise, ainsi que sur l’efficacité de processus internes. La concurrence territoriale, au contraire, porte sur des biens collectifs qui relèvent de la responsabilité de l’Etat, comme les infrastructures publiques, l’ordre juridique, la sécurité ou le régime fiscal.

La concurrence territoriale permet aux habitants de Suisse de jouir d’une qualité de vie ou d’un niveau de prospérité à peu près équivalents en divers lieux du pays. Mais prospérité comparable ne signifie pas égalité des coûts de production, des salaires ou des prix. Dans les grands centres urbains, les prix du terrain et les salaires sont plus élevés qu’ailleurs. Grâce au mécanisme de relativité des prix, le marché veille à ce que l’écart des avantages comparatifs ne se creuse pas trop entre petits et grands sites ou entre villes et régions. En règle générale, la concurrence entraîne une spécialisation des sites qui se nourrit des avantages comparatifs locaux.

La distribution géographique de la population suisse reflète très bien cette tendance à l’équilibre et à la spécialisation. En Suisse, 37 % de la population vit dans les cinq plus grandes agglomérations du pays. Autrement dit, pas moins de 63 % des Suisses habitent encore hors des grandes villes. L’industrie pharmaceutique est surtout présente dans la région bâloise, l’Arc jurassien est spécialisé dans l’horlogerie et la microtechnique, la branche textile conserve ses principaux quartiers en Suisse orientale, tandis que l’industrie financière est chez elle dans les cités de Zurich, Bâle et Genève.

1.3.2 Biens publics et défaillance du marché

Dans la mesure où les marchés fonctionnent bien et la concurrence territoriale est efficace, les instruments de promotion économique ne devraient pas entraîner de distorsions de la concurrence. Ils doivent jouer lorsque l'on peut considérer qu'il y a défaillance du marché. Ils peuvent aussi s'imposer politiquement après une évaluation de la situation, lorsque les mesures d'entraide prises par les acteurs privés ne sont pas jugées suffisantes pour leur permettre de maîtriser les mutations structurelles de l'économie sans un soutien promotionnel de l'Etat (cf. l'art. 103 Cst.). Dans ces conditions, les instruments de promotion économique portent essentiellement sur des biens publics et des mesures interentreprises.

Le succès économique d'un site dépend dans une large part des prestations fournies en amont par l'Etat. Ces prestations sont définies comme des biens publics ou des «biens méritoires», fournis quant aux premiers pour suppléer aux défaillances avérées du marché, quant aux seconds lorsque les pouvoirs publics estiment qu'ils ne sont pas produits en quantité suffisante.

Citons à titre d'exemple les mesures de promotion de la place économique suisse à l'étranger ou la promotion de la Suisse comme destination touristique. L'expérience montre que, dans une économie de marché, les particuliers ne sont à eux seuls pas toujours capables, ni désireux, de développer et d'entretenir l'image du pays. La promotion de la place économique et la promotion touristique présentent les caractéristiques de biens publics. Tout le monde peut profiter des avantages de ces mesures et il est très difficile d'exiger des bénéficiaires une participation adéquate à leur financement. Ce genre de situation recèle toujours un risque de «parasitisme», raison pour laquelle les pouvoirs publics assument tout ou partie des efforts de promotion nationale. De nombreux Etats dans le monde soutiennent donc leur promotion économique ou touristique à l'aide de fonds publics.

1.4 Points forts de la promotion économique pour la période 2008 à 2011

Le présent message présente tout d'abord le projet de réorganisation du système fédéral de promotion du commerce extérieur (ch. 2). Il propose une démarche pour fédérer les instruments visant à promouvoir nos exportations, les conditions d'implantation (promotion de la place économique suisse à l'étranger), les investissements dans les pays en développement ou en transition, ainsi que les importations en provenance de ces pays. Le but de cette restructuration est d'améliorer la coordination de ces institutions.

Il présente en outre un programme pour le tourisme, qui explique pourquoi le Conseil fédéral estime que la promulgation d'une loi spéciale sur le tourisme, comme la réclament deux initiatives parlementaires, manquerait son but compte tenu de la politique touristique pratiquée aujourd'hui. Ce programme prévoit le financement de Suisse Tourisme, prescrit par la loi, pour la prochaine période de financement. Il propose également la poursuite et le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine touristique (innotour, voir ch. 3).

La politique régionale de la Confédération et la politique de la Confédération en faveur des PME peuvent aussi être mise au nombre des mesures de promotion économique. La première soutient les efforts des régions destinés à conserver et à créer des sites compétitifs. En 2006, le Parlement a voté une loi-cadre donnant une nouvelle orientation à la politique régionale. Eu égard aux tâches de coordination avec les cantons, tâches complexes pour la politique régionale, le message relatif au programme pluriannuel de politique régionale pour les années 2008 à 2015 sera soumis au Parlement séparément. Il figurera à l'ordre du jour de la session d'été 2007 des Chambres fédérales, tout comme le présent message. Le lecteur trouvera un aperçu complet de l'actuelle politique de la Confédération en faveur des PME dans un rapport séparé rédigé en réponse au postulat Walker 02.3702, rapport qui sera soumis au Parlement dans le courant du premier semestre 2007.

1.5 Optimiser l'application des instruments de promotion à l'étranger

1.5.1 Coordination des instruments de promotion de l'image de la Suisse

Suite aux délibérations sur le message concernant l'aide financière allouée à Suisse Tourisme de 2005 à 2009, les Chambres fédérales ont déposé, au cours des sessions d'été et d'automne 2004, des postulats similaires en faveur de la coordination des actions de la Confédération dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse. Les deux Chambres ont chargé le Conseil fédéral de présenter, sous forme de rapport, un nouveau plan pour coordonner la promotion de l'image de la Suisse. Il a répondu en présentant le *rapport du 9 décembre 2005 sur la coordination de la promotion de l'image de la Suisse*, qui proposait des solutions en vue d'améliorer la collaboration entre les organisations agissant pour la Confédération à l'étranger, solutions élaborées sur la base d'analyses approfondies et de la collaboration avec les organisations concernées. Il est parvenu à la conclusion *que seule l'intégration ou le regroupement d'organisations pouvaient encore produire des effets ou des synergies*.

Le Parlement a ensuite chargé le Conseil fédéral d'examiner divers modèles d'intégration du domaine central et du domaine élargi de la promotion de l'image de la Suisse. Par décision du 18 octobre 2006, le Conseil fédéral a *mis en consultation un projet de loi fédérale sur Promotion Suisse*, qui proposait la fusion de Suisse Tourisme, Présence Suisse et LOCATION Switzerland au sein d'un établissement de droit public. Cette proposition n'a pas fait l'unanimité parmi les participants à la consultation. Les cantons, principaux interlocuteurs de la promotion de la place économique à l'étranger, ont insisté pour que LOCATION Switzerland soit intégré à l'Osec. Le Conseil fédéral a répondu favorablement à cette demande. Il a également décidé de ne pas externaliser Présence Suisse dans un nouvel établissement chargé de la promotion de la Suisse. C'est pourquoi, *à l'heure actuelle, la mise en œuvre du concept présenté pour améliorer la coordination en fusionnant des organisations indépendamment du département ou du service auquel elles sont rattachées est encore en suspens*.

1.5.2

Solution de coopération entre les domaines des activités économiques extérieures et du tourisme

Il n'est donc pas possible de traiter dans le même projet les questions de promotion économique et de promotion de l'image de la Suisse. La validité des arrêtés de financement pour Suisse Tourisme, LOCATION Switzerland et l'Osec échoit à fin 2007. Ces arrêtés prescrits par la loi doivent être adoptés à temps pour la législature 2008 à 2011. *Il est important, pour la place économique et touristique suisse, que les activités de promotion de l'image de la Suisse soient régulières et qu'elles puissent être planifiées quelques années à l'avance.*

Le projet de promotion économique pour les années 2008 à 2011 répond en partie aux attentes des Chambres fédérales, qui souhaitent voir une utilisation plus efficace des instruments de la Confédération pour la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger. Il prévoit *la fusion de quatre instruments au sein d'une «maison de la promotion économiques extérieures»*. Cette réorganisation permettra d'améliorer l'image de la Suisse à l'étranger et d'exploiter le potentiel de synergies, puisque quatre unités sont fusionnées au sein d'une seule. Les aspects juridiques et financiers sont présentés au chiffre 2 du présent message.

Le projet prévoit en outre une meilleure adéquation entre la politique du tourisme et les exigences de la promotion économique. Le chiffre 3 comprend donc aussi le financement du marketing de destination touristique. De par son haut degré de professionnalisme et grâce au soutien des cantons et de l'économie, Suisse Tourisme est l'un des grands ambassadeurs de l'image de la Suisse à l'étranger. Le Conseil fédéral poussera pour que Suisse Tourisme et la promotion des activités économiques extérieures collaborent encore plus étroitement en matière de *gestion de la marque*. L'office fédéral chargé du dossier, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), encouragera cette collaboration dans le cadre des conventions de prestations qu'il va conclure tant avec l'Osec actuellement qu'avec Suisse Tourisme à l'avenir.

Le SECO examinera aussi, en étroite coordination avec les organisations partenaires, s'il ne serait pas indiqué, afin de garantir un partage clair des responsabilités entre la Confédération et les organisations externalisées (gouvernement d'entreprise), que les représentants de la Confédération siégeant au conseil de surveillance ou à la direction de l'Osec et de Suisse Tourisme s'en retirent.

2 Promotion des activités économiques extérieures

2.1 Promotion des exportations

2.1.1 L'importance des exportations pour l'économie suisse

En Suisse, petit pays dépourvu de ressources naturelles, les activités économiques extérieures ont de tout temps tenu une place importante. Un franc sur deux de notre produit intérieur brut provient des exportations. Celles-ci sont un formidable moteur de croissance, puisqu'elles progressent habituellement à un rythme plus soutenu que le produit intérieur brut. Par le passé, les exportations ont systématiquement compensé les faiblesses conjoncturelles du marché intérieur.

L'importance économique des exportations se fait également sentir au niveau de l'emploi. En 2003, les quatre principaux secteurs industriels tournés vers l'exportation (métallurgie et machines, chimie, textiles et habillement, horlogerie) occupaient à eux seuls plus de la moitié des travailleurs du secteur secondaire.

En outre, une série d'études montrent que les entreprises exportatrices sont plus compétitives que leurs concurrentes dont l'activité est confinée au marché intérieur. En règle générale, elles affichent aussi de meilleurs résultats et bénéficient et créent davantage d'emplois.

Pour les PME, cependant, l'activité à l'étranger comporte des risques importants, qu'elles méconnaissent souvent. Elles manquent de savoir-faire ou de spécialistes pour prospecter et commercer avantageusement sur les marchés étrangers. Les risques liés à ces marchés peuvent mettre en jeu l'existence même de l'entreprise. Un conseil à l'exportation de qualité permet de réduire ces risques.

Dans ce contexte, la promotion suisse des exportations offre des services de conseils à l'exportation par l'intermédiaire de l'*Osec Business Network Switzerland (Osec)* et des prestations d'assurance à travers l'*Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)*.

La promotion publique des exportations est aussi un volet de la stratégie gouvernementale de politique économique extérieure¹; elle a pour vocation première d'assurer aux fournisseurs suisses un accès non discriminatoire aux marchés dans tous les pays en concluant des traités et de mettre ainsi en place les conditions-cadre les plus favorables à l'industrie d'exportation suisse. En outre, les instruments non contractuels, comme la promotion des exportations, visent à aider les entreprises à mieux exploiter les voies d'accès actuelles aux différents marchés.

2.1.2 Comparaison internationale

La rédaction du présent message a incité le SECO à comparer la promotion des exportations en Suisse et dans les pays voisins. Il s'est aperçu que les produits et les services de conseil à l'exportation présentent, grosso modo, un profil similaire dans les pays limitrophes. On note néanmoins des différences marquées pour ce qui est de l'engagement de l'Etat, puisque la *France* y consacre 58 millions de francs, l'*Italie* 163 millions, l'*Autriche* 115 millions et l'*Allemagne* 200 millions, soit, dans tous les cas, nettement plus que la Suisse.

2.1.3 Les instruments de promotion des exportations

En Suisse, la promotion des exportations est une tâche qui relève de l'*Osec*. En 2005, le Parlement a aussi entrepris de réviser complètement les bases légales de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE), qui constitue une forme spécifique de promotion des exportations. Depuis le 1^{er} janvier 2007, la GRE a cédé la place à un nouvel établissement de droit public, l'ASRE, lequel n'est pas concerné par le présent message.

¹ Voir le chapitre introductif du rapport du Conseil fédéral du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure.

En vertu de la loi du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations, le SECO mandate l'Osec pour aider les entreprises suisses et liechtensteinoises, les PME avant tout, à exploiter et explorer les débouchés commerciaux à l'étranger.

La promotion des exportations par l'Etat obéit au *principe de subsidiarité* et se concentre donc sur les prestations que les sociétés de conseil à l'exportation privées à vocation commerciale ne peuvent offrir parce que leurs coûts de production sont supérieurs aux prix réalisables sur le marché. Entrent dans ces prestations notamment l'information générale concernant les marchés, les branches et autres questions concernant le commerce extérieur. L'Osec offre aussi un premier conseil de base sur des problèmes en relation avec les exportations ainsi qu'un appui de marketing à l'étranger (organisation d'une participation collective suisse à des foires importantes à l'étranger). Ces prestations multiplient les chances des PME dans leur activité d'exportation, pour le bénéfice de l'économie suisse dans son ensemble.

Aux termes de l'art. 7 de la loi sur la promotion des exportations, le Parlement fixe le plafond de dépenses pour quatre ans. S'écartant de cette règle, le Conseil fédéral a demandé en 2004 de financer la promotion des exportations sur deux ans. Cette option a permis de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger de la forme que prendraient la promotion de l'image de la Suisse ou la promotion du commerce extérieur. Le nouveau crédit de financement de la promotion des exportations adopté à l'époque *arrive à échéance à la fin de 2007*.

L'Osec occupe aujourd'hui dans ses antennes de Zurich, Lausanne et Lugano 76 collaborateurs au total pour un budget annuel de 24,5 millions de francs, couvert à raison de 17 millions par la Confédération, 1,5 million par les cotisations des membres et 6 millions par la vente de prestations aux clients. D'autre part, le DFAE prend à sa charge les coûts du personnel des Swiss Business Hubs à hauteur de 4,4 millions par an. Ces montants ne comprennent ni les frais d'infrastructure du DFAE et de l'OFCL dans les Swiss Business Hubs, ni les frais de personnel et d'infrastructure pour les prestations économiques de base que fournissent toutes les représentations suisses à l'étranger (offre relativement limitée en matière d'informations, de conseil et de marketing à l'étranger).

En tant que *coordinateur du réseau*, l'Osec fournit ses services en coopération avec plusieurs partenaires *publics, semi-publics ou privés* actifs dans la promotion des exportations et des activités économiques extérieures. En Suisse, il s'agit en premier lieu des partenaires contractuels du réseau intérieur (chambres cantonales du commerce et de l'industrie, Chambre économique de Bâle-Campagne, Chambre économique du Liechtenstein). L'Osec coopère également, sur certains projets, avec des associations professionnelles et des fournisseurs de prestations du secteur privé opérant dans le domaine de la promotion des exportations.

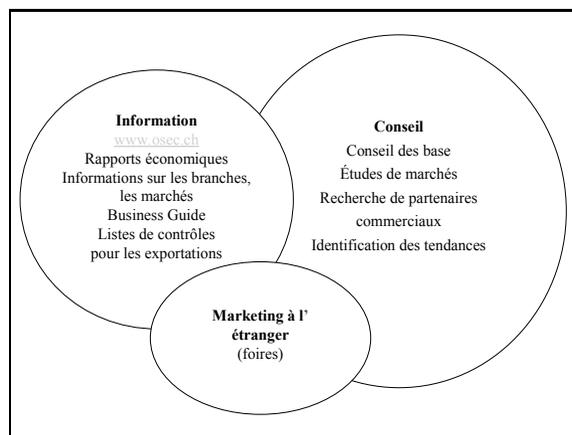
A l'étranger, le DFAE est le premier partenaire de l'Osec. Treize des quinze *Swiss Business Hubs* opérationnels sont ainsi intégrés au réseau de représentations du DFAE, conformément à l'art. 1, al. 1, de la loi sur la promotion des exportations (Chicago, Sao Paolo, Londres, Madrid, Paris, Stuttgart, Varsovie, Moscou, Dubaï, Mumbai, Singapour, Pékin, Tokyo). Les deux derniers sont domiciliés dans les Chambres bilatérales suisses de commerce extérieur (Vienne et Milan).

D'autre part, le SECO a demandé au printemps 2006 que l'on examine l'opportunité d'une révision de la loi sur la promotion des exportations. Il s'agissait en particulier de déterminer s'il était économiquement judicieux d'apporter un soutien étatique aux investissements directs. Il a été clairement établi qu'un tel soutien n'avait pas de

sens car, pour la très grande majorité des entreprises, l'activité d'exportation constitue la première étape de l'internationalisation, et ce n'est que dans un deuxième temps que s'opèrent généralement les investissements directs, c'est-à-dire à un moment où les entreprises ont déjà accumulé de l'expérience à l'étranger. A ce stade, elles ne sont donc plus guère tributaires d'une aide de l'Etat.

Figure 1

Offre de prestations de l'Osec



Source: SECO 2006

Retour sur la période de financement en cours

La période de financement en cours s'inscrit dans le prolongement et l'extension de la voie tracée en 2004 par le SECO et la nouvelle direction de l'Osec. L'organisation a systématiquement orienté son activité sur l'amélioration des prestations offertes dans l'optique du client, sur le recours accru aux partenaires privés dans le sens de la règle de subsidiarité et sur le développement de la coordination du réseau. On relèvera ici les trois adaptations suivantes:

Utilité pour le client

Pour coller au mieux à la demande de ses clients, l'Osec a mené, dans les années 2005 et 2006, de larges études des besoins dans près de 500 entreprises, d'abord pour cerner avec précision les prestations qu'elles attendent d'une institution publique de promotion des exportations, ensuite pour identifier les marchés les plus importants pour elles. Ces études ont montré que les besoins des PME suisses et la demande de conseils à l'exportation varient considérablement d'un marché à l'autre. Les entreprises ont par exemple besoin d'une aide plus étendue lorsqu'elles opèrent sur des marchés en croissance que lorsqu'elles commercent avec nos pays voisins. Fort de ce constat, l'Osec a décidé, en accord avec le DFAE, de réduire l'offre de prestations des Swiss Business Hubs en Allemagne, en Italie, en France et en Autriche, pour affecter les ressources ainsi dégagées au développement des Swiss Business Hubs sur les marchés en croissance de la Chine, de l'Inde et de Dubaï.

Dans le souci d'accroître l'efficacité du réseau extérieur, l'accent a aussi été mis sur l'amélioration des leviers de pilotage directs de l'Osec via les Swiss Business Hubs du DFAE. Selon un *protocole d'entente entre le DFAE et l'Osec*, ceux-ci décident dorénavant conjointement de la nomination et de la révocation des directeurs des Swiss Business Hubs. De plus, en cas de problème, l'Osec peut demander le rappel d'un directeur. Enfin, à défaut de candidature adéquate au sein de l'Osec, du DFAE ou du SECO, il est habilité à engager le personnel dirigeant hors du sérail.

L'Osec a aussi introduit en 2006 un instrument de pilotage stratégique pour *mesurer l'efficacité des mesures* mises en œuvre, instrument qui découpe les objectifs stratégiques en 25 indicateurs-clés de performances (*Key Performance Indicators*, KPI) mesurables et permet ainsi un suivi régulier (*reporting*). Son principal avantage est d'assurer l'information précoce et transparente du SECO, conformément à la convention de prestations.

Collaboration avec des partenaires privés (subsidiarité)

Pour offrir ses prestations, l'Osec collabore étroitement avec des partenaires privés, tels que les chambres cantonales du commerce ou de l'industrie, les chambres bilatérales de commerce extérieur et d'autres consultants privés spécialisés dans le domaine des exportations. En application du principe de subsidiarité prescrit par la loi, *les mandats des entreprises qui sollicitent des conseils sont transmis à des conseillers privés lorsque cela se révèle rationnel*. L'année dernière, ce partage des tâches a gagné en efficacité et en transparence, grâce à un système de normalisation et de catégorisation des modes de collaboration. Pas moins de 360 mandats ont été menés à bien avec succès, soit une progression de 18 % par rapport à l'année précédente.

Par ailleurs, l'Osec a mis sur pied une *Commission des foires et des projets* chargée de garantir les mêmes droits et possibilités aux fournisseurs privés qu'aux projets de l'Osec. Les projets de l'Osec réalisés sous le label «Swiss Pavilion» sont aussi soumis à l'appréciation de la commission indépendante. La réalisation des projets de l'Osec approuvés fait en outre l'objet d'une soumission publique et son exécution est assurée pour *l'essentiel par des mandataires privés*. L'Osec a participé à 24 foires importantes en 2006 et ce nombre dépassera les 30 en 2007.

De même, en vue de renforcer l'intégration de fournisseurs privés de prestations de conseil à l'exportation, la *banque de données d'experts* gérées par l'Osec (*pool of experts*) a été fusionnée avec une autre banque de données d'experts administrée par des *prestataires tiers*. Cet élargissement de la nouvelle plate-forme profite en premier lieu aux clients, mais également aux experts inscrits.

Coordination du réseau

En matière de coordination du réseau, la bonne collaboration que l'Osec a instaurée avec les *chambres cantonales de commerce et d'industrie et avec les chambres bilatérales de commerce* s'est poursuivie. L'Osec et les chambres de commerce organisent régulièrement des manifestations communes, notamment des journées de conseil aux entreprises, des démonstrations itinérantes (*roadshows*) et des participations aux foires.

On enregistre aussi des progrès dans la collaboration entre l'Osec et les autres instruments de la promotion du commerce extérieur, parmi lesquels la GRE, remplacée par l'ASRE le 1^{er} janvier 2007. Dans le domaine de la coopération économique au développement, on citera le programme d'encouragement des investissements *SOFI*

(*Swiss Organisation for Facilitating Investments*) et l'instrument de promotion des importations *SIPPO* (*Swiss Import Promotion Program*). Si ces quatre instruments, en particulier ceux qui relèvent de la coopération au développement, se distinguent les uns des autres par les objectifs et la mission qui leurs sont assignés, ils visent en Suisse une clientèle de PME relativement homogène. En automne 2004, les instruments ont créé ensemble un guichet central pour les questions générales de l'internationalisation des PME (*Service Center*). Aux fins de mieux exploiter les savoir-faire disponibles en matière de technologie, d'innovation et de techniques environnementales, sur le territoire suisse comme sur les marchés étrangers, l'*Agence pour la promotion de l'innovation (CTI)* s'est affiliée au guichet unique en octobre 2006, suivie par l'*Office fédéral de l'énergie (OFEN)* en janvier 2007.

Relevons pour terminer que la période de financement en cours marque aussi l'aboutissement de la mise en œuvre des recommandations qu'avait formulées le CDF en janvier 2005 sur la promotion des exportations (évaluation spéciale). Concrètement, ces recommandations portaient sur l'exploitation des synergies existantes entre la promotion des exportations et la promotion du commerce extérieur, en matière de fourniture de prestations, de gestion et de contrôle du réseau externe, sans oublier le principe de subsidiarité et l'utilité pour les clients. Les multiples mesures mises en œuvre en 2004 et en 2005 ont apporté de notables améliorations et permis de réaliser les objectifs définis par le CDF. Le Conseil fédéral en a fait rapport au Parlement en février 2006.

2.1.4 Efficacité de la promotion suisse des exportations

La progression numérique de la clientèle de l'Osec et son plus haut degré de satisfaction témoignent des améliorations réalisées dans la promotion des exportations au cours des deux dernières années (les données proviennent des instruments de conduite de l'Osec).

En 2006, l'Osec a dispensé au total 2134 consultations de base (entretiens de conseil, audits d'exportation, entretiens initiaux) et réalisé avec le concours de prestataires de conseils privés 360 mandats de conseil approfondis. Dans le réseau extérieur, l'Osec a répondu en 2005 à 4500 demandes. Depuis la mise à jour de la plate-forme en automne 2005, quelque 40 000 entreprises en moyenne consultent chaque mois son site internet. Le guichet central (*Service Center*) de l'Osec, de l'ASRE, de la SOFI, du SIPPO, de la CTI et de l'OFEN traite pour sa part 400 demandes par mois.

Cette année, 92 % des clients de l'Osec ont qualifié ses prestations de très bonnes (contre 90 % l'année précédente). De même, le degré de notoriété spontanée de l'Osec a nettement progressé entre 2001 et 2006, passant de 25 à 37 %.

Comme nous l'avons vu plus haut, le CDF a procédé à une évaluation spéciale de la promotion des exportations en 2004 sur mandat du DFE. Les recommandations qu'il a formulées sont aujourd'hui entièrement concrétisées. Une nouvelle évaluation ordinaire par un service externe est prévue pour la prochaine période de financement.

2.1.5 Regroupement de la promotion des exportations, de la promotion des investissements et de la promotion des importations

Les programmes de la Confédération dans les domaines de la promotion des exportations, de la promotion des investissements dans les pays en développement et de la promotion des importations en provenance des pays en développement (conventions de prestations de l'Osec, de la SOFI et du SIPPO) *seront regroupés* à partir du 1^{er} janvier 2008.

Le programme administré actuellement par l'association SIPPO visant la promotion des importations de biens en provenance des pays en développement doit donc être reconduit sans grand changement pour la période 2008 à 2011. Comme la raison d'être de l'association SIPPO se limite à l'exécution de ces tâches de promotion des importations, elle deviendra inutile dès le regroupement des trois programmes au 1^{er} janvier 2008. Lors de l'assemblée générale, la direction du SIPPO demandera donc la dissolution de ladite association au 31 décembre 2007.

Le programme de promotion des investissements (SOFI) sera quant à lui poursuivi, mais fortement réduit, et se concentrera sur les pays les plus démunis, attendu que les objectifs initiaux du programme de promotion des investissements ont, dans une large partie, été atteints. Le programme redimensionné devant par ailleurs être regroupé avec la promotion des exportations et des importations, le SECO a décidé, après avoir consulté KPMG, de dissoudre au 31 décembre 2007 la société SOFI AG, jusque-là chargée de la promotion des investissements.

Une comptabilité séparée sera utilisée pour les différents programmes afin d'éviter un amalgame des fonds qui y sont affectés.

La teneur des programmes de la coopération économique au développement sera précisée dans le message sur la poursuite du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement.

2.2 Promotion de la place économique à l'étranger

2.2.1 Le poids des investissements directs étrangers en Suisse

L'évolution structurelle au niveau national et international pousse les entreprises à implanter au moins une partie de leur chaîne de création de valeur là où les conditions de production sont les plus favorables. Les investissements directs à l'échelle mondiale ont connu un grand essor dans les années 90. Leur croissance a dépassé de loin celle du commerce ou du PIB mondiaux. A l'heure de la mondialisation, la concurrence ne se confine plus au niveau des entreprises, mais se joue de plus en plus au niveau des places économiques. Par les conditions-cadre qu'ils mettent en place, les pays sont en compétition pour attirer les unités de production, qui sont toujours plus mobiles.

Les entreprises internationales et étrangères récemment implantées ont une productivité supérieure à celle des entreprises exclusivement axées sur le marché intérieur. Comme le montre une étude publiée en 2006 et réalisée par la Chambre de commerce suisse-américaine (AmCham) et le Boston Consulting Group, environ 10 % du PIB de la Suisse (plus de 40 milliards de francs) sont générés, directement ou

indirectement, par des entreprises étrangères. Celles-ci occupent à l'heure actuelle quelque 210 000 personnes. Sur les huit dernières années, près d'un quart de la croissance économique globale de la Suisse a été produite par des entreprises étrangères. Au cours de cette période, le nombre total de salariés a stagné en Suisse, cependant que les effectifs des entreprises étrangères ont progressé de 6 % environ par an. Une bonne partie de cette hausse est à mettre au compte des nouvelles implantations.

Les nouvelles implantations sont également synonymes de nouveau savoir-faire. Les entreprises étrangères, qui amènent de nouvelles idées, de nouvelles méthodes, de nouveaux processus et de nouveaux produits, ont un effet d'émulation sur les entreprises établies. Cet effet d'entraînement stimule la croissance économique régionale.

2.2.2 Comparaison internationale

Tous les Etats comparables en concurrence avec la Suisse pratiquent aujourd'hui une importante activité de marketing pour attirer les entreprises étrangères.

En *Autriche*, pays à structure fédéraliste, l'*Austrian Business Agency* (ABA) est le service officiel de promotion de l'implantation industrielle et de promotion économique. Totalement financé par les pouvoirs publics, il dispose d'un budget annuel de 4,6 millions d'euros (env. 6,9 millions de francs). Il intervient exclusivement au niveau fédéral. Les *Bundesländer* disposent tous de leur propre organisme et sont mis en concurrence, comme les cantons suisses.

En *Grande-Bretagne* c'est la *UK Trade and Investment* qui a pour mission d'encourager les exportations et de promouvoir les conditions d'implantation. En 2002/2003, un crédit de 7,6 millions de livres (environ 17 millions de francs) a été octroyé au programme *Invest UK*. L'effectif des agents postés à l'étranger a été porté à 108 en 2003, ce qui correspond à une augmentation de 12 %.

Au *Pays-Bas*, la *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) disposait en 2003 de quelque 9 millions d'euros (environ 13,5 millions de francs) pour ses 13 bureaux (2 en Europe, 6 aux Etats-Unis, 5 en Asie). Des crédits identiques sont inscrits au budget pour la période 2004 à 2008.

En *Irlande*, la *Irish Industrial Development Agency* (IDA) a dépensé en 2002 plus de 43 millions d'euros (environ 64 millions de francs) pour ses activités de promotion et ses frais d'administration. Elle gère 12 antennes à l'étranger (3 en Europe, 5 aux Etats-Unis et 4 en Asie/Australie).

2.2.3 L'éventail actuel des instruments de promotion de la place économique à l'étranger

La Suisse doit remplir deux conditions essentielles pour s'imposer dans la concurrence internationale et attirer des entreprises (investissements directs):

- créer un cadre économique favorable à l'activité des entreprises;
- faire connaître aux décideurs les bonnes conditions d'implantation qu'offre la Suisse.

Il ne suffit pas de disposer d'avantages comparatifs importants (marché de l'emploi flexible, main-d'œuvre hautement qualifiée, faible charge fiscale, etc.), encore faut-il porter ces atouts à la connaissance des investisseurs et des entreprises potentiellement intéressées. En termes de marketing, l'objectif consiste à positionner au mieux le *site d'implantation Suisse* dans la concurrence internationale par une promotion ciblée. Cette tâche incombe donc à ce que l'on nomme la *promotion de la place économique à l'étranger*.

La Confédération s'y emploie depuis 1996 sur la base de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation en Suisse (RS 194.2). Le programme *LOCATION Switzerland* qui en découle comprend des mesures de marketing propres à attirer de nouvelles entreprises dans le pays. L'implantation proprement dite des entreprises relève cependant au premier chef des cantons. Ce judicieux partage des tâches illustre de manière exemplaire la mise en œuvre d'une mission commune de la Confédération et des cantons.

Premièrement, la Confédération est la mieux placée pour représenter de manière efficace la marque «Suisse» à l'étranger et pour y développer le réseau extérieur.

Deuxièmement, ne représentant pas des intérêts régionaux, elle a un intérêt général à toute implantation en Suisse. Elle seule peut présenter aux investisseurs intéressés une image uniforme de la Suisse. Les cantons sont en concurrence entre eux et chacun ne défendrait que ses propres conditions d'implantation auprès d'un investisseur potentiel.

Troisièmement, la Confédération est en mesure de réunir toutes les informations pertinentes qu'elle transmet ensuite aux cantons. Si les cantons devaient effectuer cette démarche, ils ne pourraient pas assurer une présence uniforme ni une procédure efficiente.

La *stratégie par pays* de *LOCATION Switzerland* s'articule autour de deux axes. D'une part, les *marchés prioritaires*, qui sont des marchés hautement développés d'où proviennent traditionnellement les plus gros volumes d'investissements directs en Suisse. Ce sont des pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. Compte tenu de ses faibles ressources, *LOCATION Switzerland* a privilégié au départ les marchés des Etats-Unis et de l'Allemagne, avant de déployer ces dernières années des activités sur les marchés canadien, français, italien, britannique, japonais et chinois.

D'autre part, les *marchés à fort potentiel*. Ceux-ci sont intéressants car la forte expansion de leur économie contraint leurs entreprises à développer des stratégies d'internationalisation. Il s'agit de pays comme l'Inde, la Russie et Singapour.

Cette stratégie par pays est complétée par une *stratégie par secteurs*, qui vise les *secteurs de pointe à fort potentiel de croissance* (biotechnologies, techniques médicales, microtechnologies, nanotechnologies, technologies de l'environnement) et les domaines stratégiquement importants, tels que les services financiers (siège social, centres de services partagés²) et les technologies de l'information et de la communication.

² Un centre de services partagés (shared services center, SSC) est une entité indépendante qui réunit certains processus d'appui ou de direction pour plusieurs unités ou plusieurs entreprises.

Les *cantons* ont réagi au durcissement de la concurrence internationale en établissant un pont entre leurs activités de développement économique et les mesures de promotion de la Confédération. Les offices cantonaux de promotion économique suivent les projets d'implantation d'entreprises sur leur territoire et élaborent des solutions individualisées (permis de construire, conditions et incitations fiscales, permis de travail pour les spécialistes étrangers, etc.). Ils cultivent aussi des liens avec les entreprises installées et encouragent les jeunes chefs d'entreprises. Selon les estimations du SECO, ils consacrent au total 30 millions de francs par an à leur propre marketing, c'est-à-dire à peu près dix fois plus que la Confédération aujourd'hui.

Ces dernières années, la plupart de ces organismes se sont affiliés à l'une des *organisations supracantonaales* suivantes:

- Greater Zurich Area (GZA): AG, GL, GR, SH, SO, SZ, ZH;
- Développement économique de Suisse occidentale (DEWS): NE, VD, VS, JU;
- Basel Area: BS, BL;
- Standortpromotion Ostschweiz: AI, AR, SG, TG.

Les modes de coopération de ces associations varient dans leur intensité. Ils vont de coopérations assez libres (Standortpromotion Ostschweiz) jusqu'à des formes d'organisation commune de droit privé (GZA).

Ces associations montrent que le budget et le personnel nécessaires, notamment pour le marketing à l'échelle internationale, dépassent les capacités de certains organismes cantonaux de promotion. Seul un travail en synergie permet donc d'atteindre la masse critique.

Retour sur la période de financement en cours

Les Chambres fédérales ont voté le 16 décembre 2005 la nouvelle *loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse*. La loi est entrée en force le 1^{er} mars 2006 et forme l'assise actuelle de la promotion économique de LOCATION Switzerland. La loi, d'une validité limitée à 6 ans, prévoit un plafond de dépenses de 9,8 millions de francs sur deux ans (2006 à 2007), dont une partie n'a pas d'incidence sur le budget (2 millions de francs proviennent du budget de l'Office fédéral de l'agriculture et 3 millions sont compensés par les émoluments de tiers). Le financement du programme LOCATION Switzerland a été limité à deux ans (2006 à 2007) dans la perspective de la coordination à réaliser au titre de la promotion de la Suisse.

La création de programmes en partenariat sur l'ensemble des marchés cibles a contribué à cimenter la *collaboration avec les cantons* et les partenaires du secteur privé, dans le sens d'une bien meilleure coordination de la promotion des implantations d'entreprises. En effet, les cantons ne se contentent plus de participer à quelques manifestations; ils sont maintenant associés à la définition et à l'organisation du programme annuel.

En outre, LOCATION Switzerland a nommé une *représentante en chef pour la France*, afin de mettre en valeur cet important marché et de le placer à égalité avec le marché allemand. Avec la forte concurrence qui se dessine du côté des autres agences de promotion économique, il importe d'intensifier les activités sur les marchés traditionnels que sont l'Allemagne, la France et les Etats-Unis.

La coopération avec les cantons se fait à plusieurs niveaux. L'entente stratégique intervient à l'échelon de la *Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP)*. Sur le plan opérationnel, les cantons ont été associés à l'élaboration du plan de marketing de LOCATION Switzerland, d'abord à travers le *groupe de travail réunissant des représentants de leurs organismes de promotion économique*, ensuite dans le cadre des séminaires que LOCATION Switzerland organise deux fois par an. Pour chaque marché, la coordination se fait sous l'égide d'un programme en partenariat: la Confédération et les cantons se concertent en continu et conviennent des mesures de promotion concrètes.

La CDEP a adopté un document élaboré par son *groupe de travail*, engagé dans les questions de marketing du pays. Ce document, intitulé *Stratégie marketing de la promotion économique LOCATION Switzerland*, a servi de point de départ pour coordonner le plan de marketing de LOCATION Switzerland avec les cantons, en particulier dans les domaines du positionnement stratégique et des groupes cibles, des marchés cibles et du partage des tâches entre la Confédération et les cantons.

2.2.4 Impact de la promotion de la place économique suisse à l'étranger

LOCATION Switzerland a participé en 2004 à une étude comparative de l'OCDE avec les cantons de Genève, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, de Zurich et de Thurgovie. Le but de cette étude était d'obtenir des recommandations d'experts sur la politique de promotion économique et de dégager des données comparatives avec d'autres pays de l'OCDE.

Le rapport de l'OCDE intitulé *Examen de l'OCDE sur l'investissement direct étranger – Suisse et cantons de Bâle, de Genève, de Thurgovie et de Zurich* a abouti aux conclusions suivantes:

- le rôle que joue LOCATION Switzerland en tant qu'intermédiaire neutre entre les investisseurs potentiels et les services cantonaux de promotion économique est utile;
- la délimitation des tâches entre LOCATION Switzerland et les organismes cantonaux de promotion économique est pragmatique. La Confédération présente une image cohérente de la Suisse en tant que site d'implantation, tandis que les services cantonaux diffusent des informations portant sur les conditions locales;
- LOCATION Switzerland dispose selon l'OCDE de moyens financiers trop limités. Ils ne permettent pas de réaliser à longue échéance une promotion efficace du pays comme site d'implantation.

L'efficacité de la promotion de la place économique à l'étranger se mesure au nombre d'implantations et d'emplois créés. Depuis 2003, grâce au code de marketing de la place économique suisse, on a pu recenser le nombre d'entreprises implantées en Suisse avec le concours non négligeable des organismes cantonaux de promotion économique. En 2004, ces organismes ont accompagné l'implantation de 526 entreprises étrangères, avec 2289 nouveaux emplois à la clé. En 2005, les nouvelles implantations étaient au nombre de 510 pour 2470 emplois.

Le 26 octobre 2006, la CDEP a approuvé le *concept Evaluation de la promotion économique*, élaboré avec LOCATION Switzerland. Ce système d'évaluation propose d'intégrer l'appréciation de l'utilité dans l'optique des clients et de discerner des éléments utiles à l'organisation de la promotion des conditions d'implantation. On en attend un outil d'appréciation uniformisé à l'échelle suisse, mais aussi plus performant que le code utilisé jusqu'ici. Les résultats de la première enquête sont attendus pour le premier semestre 2007.

2.2.5 Regroupement de la promotion de la place économique à l'étranger et de la promotion des exportations

A l'heure de repenser la promotion de l'image de la Suisse, on s'est demandé à plusieurs reprises si la nouvelle orientation imprimée à la promotion du pays impliquait l'incorporation de LOCATION Switzerland ou s'il était préférable de l'insérer dans un organisme de promotion du commerce extérieur. Le Conseil national a délibérément laissé cette question en suspens lorsqu'il a traité la motion de la CER-N.

Après examen approfondi de la question, le Conseil fédéral propose de fusionner la promotion de la place économique à l'étranger avec la promotion des exportations. Ce choix est essentiellement dicté par la forte convergence dans l'orientation des marchés et des réseaux économiques que LOCATION Switzerland et l'Osec ont déjà mis en place.

Pour mener à bien leurs activités, tant LOCATION Switzerland que l'Osec ont besoin de tisser un *réseau étroitement imbriqué dans l'économie*. A la différence notamment de Présence Suisse et de Suisse Tourisme (dont les activités s'adressent d'abord à un large public de consommateurs), l'Osec s'appuie sur un réseau extérieur bien développé, les chambres de commerces bilatérales de la Suisse et les contacts noués par ses conseillers, et dispose d'excellents contacts avec des chefs d'entreprises locaux et des investisseurs opérant sur des marchés importants pour la promotion de la place économique à l'étranger.

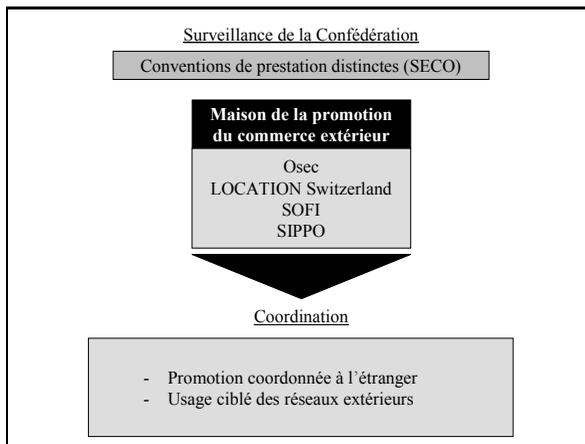
Les cantons réclament tous un regroupement de ce type, avançant eux aussi l'argument de la grande similitude entre les groupes cibles de la promotion économique et ceux de la promotion des exportations. Selon eux, il n'existe aucun modèle au monde où la promotion de l'image du pays serait rattachée à la promotion économique, alors qu'au contraire, le regroupement de la promotion des exportations et de l'encouragement des investissements est très répandu dans les autres pays.

La proposition du Conseil fédéral de placer LOCATION Switzerland dans le giron de l'Osec donne naissance à une nouvelle *«Maison de la promotion économique extérieure»* réunissant l'Osec, LOCATION Switzerland, la promotion de l'investissement (SOFI) et le SIPPO (voir figure 2). Le transfert de LOCATION Switzerland à l'Osec exige une adaptation des bases légales de la promotion économique (voir ch. 2.2.5.1). La Confédération confie à l'Osec la promotion de la place économique à l'étranger par le biais d'une *convention de prestations*. La bonne exécution de ce mandat par l'Osec exige impérativement un renforcement de la coordination entre les organismes cantonaux de promotion économique. Des travaux en ce sens sont en préparation au sein du groupe de travail engagé dans les questions de marketing du

pays de la CDEP. Il faudra également déterminer avec le DFAE, lors de l'affectation des attributions, les recouvrements avec le réseau extérieur officiel de la Suisse.

Figure 2

Maison de la promotion économique extérieure



Source: SECO 2006

L'Osec se mue ainsi en «Maison de la promotion économique extérieure». La Confédération lui confie, par des conventions de prestations séparées, les tâches qui relèvent de l'encouragement public des exportations, de la promotion de la place économique à l'étranger (LOCATION Switzerland), des investissements dans les pays en développement (SOFI) et des importations en provenance des pays en développement (SIPPO). Il faudra entre autres régler dans les conventions de prestations la collaboration avec Suisse Tourisme dans le domaine de la coordination de la gestion de la marque (voir ch. 3.2.5).

Le passage de LOCATION Switzerland à l'Osec est prévu pour le 1^{er} janvier 2008. Les mandats de la SOFI et du SIPPO lui seront aussi transférés dès cette date.

Il sera en outre essentiel, lors de la réalisation de l'intégration, de déterminer les recouvrements entre les attributions de cette nouvelle «maison de la promotion économique extérieure» et du réseau extérieur officiel de la Suisse et de fixer le mode de coopération.

Afin de garantir un partage clair des responsabilités entre la Confédération et l'Osec, le SECO et le DFAE examineront, dans la foulée de cette réorientation, le retrait des deux représentants fédéraux (un représentant du SECO et un autre du DFAE) qui siègent actuellement au sein du conseil de surveillance de l'Osec. Ce retrait n'exige aucune modification de la loi sur la promotion des exportations, une adaptation des statuts de l'Osec étant suffisante sur ce point.

2.2.6 Révision totale de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique à l'étranger)

2.2.6.1 Grandes lignes de la révision totale

L'intégration de LOCATION Switzerland à l'Osec (cf. ch 2.2.5) implique une révision totale de la loi fédérale du 16 décembre 2005 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Il faut notamment créer les conditions permettant de charger des tiers de la réalisation de mesures de promotion de la place économique à l'étranger.

2.2.6.2 Commentaire article par article

Titre et préambule (inchangés)

Le titre est inchangé. Il décrit bien l'objectif du programme LOCATION Switzerland, à savoir fournir, en tant qu'instrument de marketing de la Confédération, des informations sur la place économique suisse.

Art. 1 But (inchangé)

Le but de la loi reste inchangé. La Confédération vise à encourager l'implantation d'entreprises étrangères en Suisse.

Art. 2 Mesures (inchangé)

Les mesures appliquées par LOCATION Switzerland ont fait leurs preuves et sont reprises telles quelles de la loi en vigueur.

Etant donné la concurrence accrue entre les places économiques, il est toujours plus important pour la Confédération et les cantons que LOCATION Switzerland se charge de l'observation et de l'analyse des marchés. L'al. 2 répond à cette attente.

Conformément à l'art. 44, al. 1, Cst., l'al. 3 dispose que la Confédération et les cantons coordonnent leurs mesures.

Art. 3 Mandat (nouveau)

L'al. 1 crée la base d'une délégation de l'exécution pratique de la promotion des conditions d'implantation à un ou à plusieurs tiers. Le mandant est le SECO, la promotion de la place industrielle suisse figurant au nombre des tâches économiques générales inscrites à son cahier des charges. Confier la promotion à un ou à plusieurs tiers présente l'avantage que les prestations seront offertes à meilleur prix et qu'elles seront mieux orientées sur la pratique que si la Confédération devait les fournir elle-même par le biais de son administration. Il s'agit en outre d'une base nécessaire pour garantir la meilleure coordination demandée par le Parlement dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse, attendu que l'Osec, précédemment chargé de la promotion des exportations, sera dorénavant aussi chargé de la promotion des informations sur la place économique suisse.

L'octroi de mandats dans le domaine de la promotion de la place économique à l'étranger et des subventions qui permettent de les exécuter n'étant pas soumis à l'Accord de l'OMC du 15 avril 1994 sur les marchés publics, la loi d'exécution n'est pas applicable. En revanche, il y a lieu d'annoncer ces subventions à l'OMC via le mécanisme de notification prévu à l'art. 25, al. 2, de l'Accord sur les subventions. Le mandat revêt la forme d'une convention de prestations de droit public ou d'un contrat de subventions.

L'al. 2 précise que la durée de la convention de prestations ne peut excéder quatre ans, soit la durée d'une législature. Sa durée exacte devra tenir compte des besoins légitimes de la planification, en particulier en termes de ressources et de priorités du ou des mandataires. Ce mode de faire évite au mandataire de courir le risque d'une réduction ou d'une suspension des subventions à court terme. L'octroi des fonds ne sera cependant effectif que lorsque l'Assemblée fédérale aura effectivement approuvé les crédits nécessaires dans le cadre du vote du budget.

Art. 4 Indemnités et aides financières (nouveau)

L'art. 4 prend en compte les dispositions de la loi sur les subventions (LSu) relatives à l'élaboration des actes normatifs sur les aides financières et les indemnités (art. 6 à 10 LSu).

L'al. 1 mentionne les indemnités et les aides financières, car l'octroi de ces deux types de subventions est possible dans le cadre de la convention de prestations. L'art. 16, al. 2, LSu autorise la forme contractuelle pour les aides financières, lorsqu'il y a lieu d'exclure que le mandataire renoncera unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche.

Il ne fait aucun doute que, dans la mesure où le mandataire recevra une tâche publique de la Confédération, on aura surtout affaire à des indemnités. Cependant, la Confédération devra aussi pouvoir soutenir des activités que le mandataire fournira à bien plaisir en dehors des tâches qui lui auront été déléguées ou prescrites en vertu d'un contrat de droit public. Dans ce cas, elle versera des subventions sous la forme d'une aide financière, conformément aux buts de la loi énoncés aux art. 1 et 2.

Ce même alinéa, en introduisant une réserve de crédit, entend tenir compte des impératifs de la politique budgétaire et réserver la possibilité d'un redimensionnement de la convention de prestations au cas où le Parlement devrait décider de mesures d'économies dans le domaine de la promotion des conditions d'implantation. Ni la loi, ni la convention de prestations ne fondent de droit aux indemnités ou aux aides financières, si bien que la convention de prestations devra contenir une clause prévoyant un réaménagement du contrat ou une redéfinition des tâches prioritaires en cas de réduction des crédits.

De manière générale, les subventions sont octroyées selon la procédure prévue par la loi sur les subventions (LSu). Nous l'avons vu, les aides financières et les indemnités peuvent être allouées par des contrats de droit public conformément à l'art. 16, al. 2, LSu, comme le prévoient les art. 3 à 5 du nouveau projet de loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse.

Art. 5 Devoirs du mandataire (nouveau)

L'al. 1 fait obligation au mandataire d'assurer la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse par des mesures adéquates et avantageuses, en limitant les frais administratifs au strict minimum. Le mandataire sera libre de transférer les mandats à des sous-traitants qu'il sélectionnera selon son bon vouloir. Par analogie avec l'art. 21 de la loi fédérale sur les marchés publics, il devra donner la préférence, lors du choix des mesures de promotion, à l'offre la plus avantageuse. Pour ce faire, il prendra en compte non seulement le prix, mais aussi l'adéquation avec les critères fixés par le mandant. Le mandataire est en outre tenu d'agir en étroite coordination avec d'autres services cantonaux et organes fédéraux qui opèrent dans le même domaine.

L'al. 2 précise que l'octroi d'indemnités ou d'aides financières interviendra en contrepartie d'engagements pertinentes, fixés dans la convention de prestations conclue avec le mandataire. Le SECO indiquera à l'avance au mandataire les objectifs qu'il doit viser et il définira les prestations à fournir et les délais impartis. La convention de prestations fixera également les modalités de la comptabilité et du contrôle, sur la base d'indicateurs fixés d'avance. Parmi ceux-ci, on peut citer le nombre d'informations transmises, de contacts et d'implantations d'entreprises.

Art. 6 Contestations (nouveau)

Il existe aussi des possibilités de recours dans le domaine des subventions, sur lesquelles il n'est cependant pas possible, comme dans le cas présent, de faire valoir de prétentions juridiques. Les voies de droit sont régies par les dispositions générales concernant l'organisation judiciaire.

Les contestations découlant de contrats de subventions de droit public devront quant à elles être portées devant le Tribunal administratif fédéral (art. 35, let. a, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF]; RS 173.32). Cela signifie donc que la Confédération devra, elle aussi, intenter une action et qu'elle n'est pas habilitée à rendre de décision en cas de désaccord avec le bénéficiaire d'une subvention concernant la réalisation de la convention de prestations.

Art. 7 Financement (nouveau)

L'Assemblée fédérale doit approuver par arrêté simple fixant un plafond de dépenses les moyens financiers dévolus à la promotion des conditions d'implantation en Suisse pour une durée de quatre ans, soit la durée d'une législature. L'impact à long terme de la promotion des conditions d'implantation des entreprises dépendra en bonne partie de la persévérance dans l'effort. En outre, le fait de conclure une ou plusieurs conventions de prestations conforme aux exigences d'une gestion administrative moderne présuppose que les contributions de la Confédération soient planifiées à l'horizon d'une législature.

Art. 8 Abrogation du droit en vigueur (nouveau)

L'art. 8 du projet de loi porte abrogation de l'actuelle loi du 16 décembre 2005 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Il fixe au 1^{er} janvier 2008 l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, assurant une transition fluide entre l'ancien et le nouveau droit.

Le projet de loi est sujet au référendum. La loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008 si aucune demande de référendum n'a abouti dans les délais. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur.

2.3 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations

2.3.1 Contexte

A l'heure actuelle, l'Osec dispose d'une enveloppe annuelle de 17 millions de francs pour le mandat de prestations 2006 à 2007. Du fait du financement spécial de 3 millions de francs au total qui lui a été alloué en 2004 pour faire face aux coûts de sa restructuration, l'Osec a pu compter pendant quatre ans sur un montant annuel supplémentaire de 750 000 francs, qu'il a intégralement affecté au réseau extérieur. La dissolution des réserves dans les années 2006 et 2007 a en outre augmenté les fonds disponibles d'un million de francs supplémentaires en moyenne.

2.3.2 Demande de fonds assortie d'un plan financier de l'Osec

Pour les années 2008 à 2011, l'Osec sollicite de la Confédération une enveloppe financière de 88 millions de francs, ce qui porte de 17 à 22 millions de francs le crédit annuel pour les quatre années à venir.

Avec ces fonds supplémentaires, l'Osec se propose, d'une part, de poursuivre les prestations assurées jusqu'ici par le financement spécial et les réserves dissoutes et, d'autre part, de développer les services de conseil, le programme des foires et le réseau extérieur. En outre, l'Osec souhaite compenser la perte budgétaire de 750 000 francs résultant du renchérissement cumulé depuis 2004.

Il entend *centrer ses activités* essentiellement sur les nouveaux marchés d'accès plus difficile pour les PME et les domaines de *l'environnement et de l'énergie*. Globalement, il se propose de multiplier les participations aux foires, les études de marchés, les missions de *fact finding* et autres activités similaires, pour porter l'attention des PME suisses *sur ces nouveaux marchés et sur les perspectives commerciales qu'ils offrent*. La Suisse occupe en comparaison internationale une position de *leader* dans les technologies environnementales et énergétiques, mais elle n'a pas encore réussi à traduire cet atout sur le plan économique. Il s'agit donc d'élaborer des études de potentiel pour amener l'économie à saisir toutes ses chances sur le terrain des exportations. En étroite *collaboration avec l'Office fédéral de l'énergie et la CTI*, il est prévu de constituer ou de développer des pôles de compétence dans les domaines de l'environnement et de l'énergie.

La figure 3 livre un aperçu de l'affectation actuelle et future des crédits fédéraux au titre de la promotion des exportations.

Demande de contribution déposée par l'Osec au titre de la promotion des exportations

(en 1000 CHF)	2006	2008-2011
Conseil	4'300	5'975
Informations	2'080	2'330
Foires / projets de tiers	3'250	4'650
Réseau	6'530	7'330
Relations publiques	40	40
Direction	1'320	1'320
Total	17'520	21'645

Source: Demande de financement de l'Osec du 15 décembre 2006

2.3.3 Avis du Conseil fédéral

De l'avis du Conseil fédéral, des améliorations notables ont été apportées depuis 2004 à la promotion suisse des exportations, à telle enseigne que celle-ci peut aujourd'hui se prévaloir d'une organisation performante et efficace. L'Osec collabore en Suisse et à l'étranger avec une multitude d'organisations publiques comme privées et, en premier lieu, avec le réseau extérieur officiel de la Suisse. Sa clientèle et ses partenaires témoignent régulièrement de ses compétences et de sa bonne coopération.

Une augmentation des fonds que la Confédération consacre à la promotion des exportations viendrait assurément confirmer, sinon renforcer cette tendance. Le Conseil fédéral souhaite malgré tout y renoncer. Ce faisant, il entend tenir compte des efforts d'économies budgétaires actuellement en cours à la Confédération.

2.3.4 Proposition de financement pour la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement de soutenir la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011 en adoptant un plafond de dépenses de 68 millions de francs.

2.4 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation pour les années 2008 à 2011

2.4.1 Contexte

Les contributions financières annuelles allouées au titre de la promotion des conditions d'implantation se montent actuellement à 3,4 millions de francs pour les années 2006 et 2007. L'expérience a montré que la Confédération, qui ne dispose que de 10 % environ des crédits alloués aux cantons, n'a pas les moyens suffisants pour assumer dans toute la mesure souhaitable son rôle de moteur de la coordination des activités cantonales de promotion économique. Les cantons critiquent cette situation depuis des années. Ils réclament que la Confédération augmente notablement les ressources financières vouées à la promotion de la place économique, afin qu'elle puisse exercer son rôle directeur de manière crédible, estimant que la position peu saillante de LOCATION Switzerland a contribué à créer des doublons dans la prospection des marchés et des situations de concurrence avec les cantons et entre les cantons eux-mêmes. Ils jugent que la configuration actuelle a induit un morcellement inutile des forces et qu'elle s'est révélée inapte à véhiculer une image uniforme de la Suisse. Ils souhaitent donc que la Confédération accorde davantage d'importance à la promotion de la place économique à l'étranger, qu'elle y consacre davantage de ressources et qu'elle continue à la professionnaliser. Ils sont d'avis que c'est la seule manière pour elle de rester compétitive au niveau international et d'assumer une fonction de coordination claire sur le plan national.

Avec une augmentation des moyens disponibles, la Confédération et les cantons pourraient assurer une présence plus soutenue à l'étranger et combler ainsi diverses lacunes dans ce domaine. Les fonds supplémentaires permettraient de donner une dimension plus professionnelle encore aux activités déployées sur les marchés traditionnels (Etats-Unis, Allemagne, France, Italie, Japon) et de mieux pénétrer les grands marchés d'avenir (Chine, Russie, Inde) ou d'y développer nos activités. Il importe de renforcer notre présence sur les différents marchés pour présenter une image homogène de la Suisse à l'étranger. Seule une forte présence sur les marchés motivera les cantons à adhérer pleinement aux programmes par pays et à intégrer leurs activités propres au programme fédéral.

2.4.2 Proposition de financement pour la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse

Dans l'état actuel des finances fédérales, le Conseil fédéral s'oppose à une augmentation des moyens financiers et propose une contribution financière de 13,6 millions de francs pour les années 2008 à 2011 au titre de la promotion de la place économique à l'étranger par LOCATION Switzerland.

Dans le cadre de l'externalisation de LOCATION Switzerland, le poste à plein temps rattaché jusqu'ici au SECO et financé à charge du crédit de programme sera transféré à l'Osec.

2.5 Conséquences

2.5.1 Considérations économiques sur la promotion des exportations et la promotion de la place économique à l'étranger

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, justement, 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 marchés plus rapidement et à moindre coût.

La promotion économique de la Suisse à l'étranger est profitable à tous et il n'est pas envisageable d'exiger une contribution financière appropriée de chacun (problème du «parasitisme»). La promotion 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. Selon l'étude citée de la Chambre de commerce suisse-américaine (AmCham) et du Boston Consulting Group, les entreprises étrangères génèrent, directement ou indirectement, 10 % environ du produit intérieur brut (plus de 40 milliards de francs); elles occupent aujourd'hui quelque 210 000 salariés en Suisse.

2.5.2 Conséquences pour la Confédération sur le plan du personnel

En sortant la promotion de la place économique de l'administration fédérale, c'est-à-dire en transférant LOCATION Switzerland à l'Osec, le poste à temps complet rattaché au SECO et financé par le crédit de programme passera à l'Osec. Du coup, c'est un poste à 100 % qui disparaît à la Confédération. Mais les fonds servant à son financement passeront à l'Osec, si bien que la disparition de ce poste au sein de l'administration n'entraînera aucun allègement financier pour la Confédération.

2.5.3 Collaboration entre la Confédération et les Cantons

Les mesures et les instruments de promotion des exportations et d'implantation des entreprises appellent divers ajustements entre la Confédération et les cantons. La promotion des exportations est en principe une tâche à mener à l'échelle du pays tout entier et tous les cantons bénéficient dans la même mesure des efforts de la Confédération dans ce domaine. Jusqu'à présent, aucun besoin de coordination particulier entre la Confédération et les cantons ne s'est manifesté et il est peu probable qu'il se fasse jour à l'avenir.

La promotion des conditions d'implantation, assurée par LOCATION Switzerland, a en revanche toujours été une tâche commune appelant une étroite coordination entre la Confédération et les cantons. Il incombe à la Confédération d'assurer la promotion du site suisse à l'étranger, tandis que les cantons s'occupent de l'implantation proprement dite (voir ch. 2.2.3). Avec l'externalisation du programme fédéral LOCATION Switzerland, cette tâche de coordination importante reviendra à l'Osec. Il sera alors essentiel que les cantons renforcent entre eux, de manière durable, la coordination de la promotion économique cantonale afin de se présenter à l'Osec comme un interlocuteur unique et soudé.

2.6 Programme de la législature

La promotion des exportations figure parmi les objets des Grandes lignes du Rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1071 et 1087).

2.7 Aspects juridiques

2.7.1 Constitutionnalité

La base constitutionnelle du projet de loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse est l'art. 54 Cst. Par ce projet, la Confédération encourage les entreprises étrangères à s'établir en Suisse en les informant sur les conditions d'implantation.

2.7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse ne touche en rien les obligations internationales de la Suisse.

3 Politique du tourisme

3.1 Contexte

Deux initiatives parlementaires émanant l'une du Conseil national, l'autre du Conseil des Etats, demandent une loi sur le tourisme (06.438: IP Maisson du 14 juin 2006; 06.449: IP Vollmer du 23 juin 2006). Elles vont dans le même sens que deux motions déposées au Conseil national et qui exigent aussi une telle loi (05.3039: Mo. Vollmer du 2 mars 2005; 05.3114: Mo. Cathomas du 17 mars 2005). Les deux initiatives parlementaires se fondent sur l'art. 103 Cst. pour demander l'élaboration d'une loi-cadre concise destinée à améliorer la compétitivité du tourisme et la qualité de ses prestations, à soutenir le tourisme durable et à encourager la formation et le perfectionnement.

Dans cette optique, la Confédération est invitée à apporter son soutien dans les domaines stratégiques que sont la promotion touristique, l'innovation et la coopération, la formation et le perfectionnement, le développement et la garantie de la qualité, l'enseignement et la recherche et, enfin, la statistique. Il s'agirait d'inscrire l'ensemble de ces domaines dans une loi-cadre (ou loi générale) sur le tourisme remplaçant les lois spéciales suivantes:

- loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (RS 935.21, état au 1^{er} juillet 1995);
- loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (RS 935.22, état au 28 octobre 2003);
- loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (RS 935.12).

Le Conseil fédéral s'oppose à une nouvelle loi-cadre sur le tourisme. Certes, il ne doute pas qu'un pays touristique comme la Suisse ait besoin d'un environnement aussi favorable que possible au tourisme. Toutefois, il est d'avis que les objectifs de la politique du tourisme seront mieux atteints en adoptant des programmes ciblés et en adaptant ponctuellement les instruments existants. La coordination des moyens engagés exige que la politique sectorielle du tourisme soit désormais intégrée à une politique économique globale.

Pour la législature allant de 2008 à 2011, il est nécessaire de proroger des textes législatifs limités dans le temps, qui satisfont déjà dans une grande mesure aux demandes formulées par les initiatives parlementaires. Il s'agit en l'occurrence de deux instruments, l'un portant sur la demande, l'autre sur l'offre touristique, qui ne se limitent pas aux entreprises et à la branche et qui ont créé des conditions-cadre favorables au tourisme.

S'agissant des mesures portant sur la demande, on notera que le plafond de dépenses fixé périodiquement par arrêté fédéral simple en vertu de l'art. 6 de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme arrive à échéance. Suisse Tourisme, nouvelle désignation de l'Office national du tourisme, a sollicité une aide financière de la Confédération pour les années 2008 à 2011 (voir ch. 2.2.3.2). La Confédération est tenue de par la loi d'accorder cette aide destinée au financement de Suisse Tourisme pour les prochaines années.

En ce qui concerne les instruments de la Confédération agissant sur l'offre touristique, la loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (innotour), et par conséquent son financement, arrivent à échéance à la fin de 2007. Elle couvre dans une grande mesure les domaines à promouvoir selon les auteurs des initiatives parlementaires. Malgré une dotation financière modeste, la loi a fait ses preuves et a donné de nombreuses impulsions aux restructurations nécessaires dans le secteur du tourisme. Il convient donc de la proroger en fixant un plafond de dépenses approprié.

Pour ce qui est de la loi fédérale du 20 juin 2003 relative à l'encouragement du secteur de l'hébergement, aucune modification n'est prévue. Dans ses modalités d'application, la loi a été adaptée aux pratiques les plus récentes sur les marchés du crédit. Des moyens financiers supplémentaires ne sont pas requis pour les quatre prochaines années.

3.1.1 Situation actuelle et perspectives du tourisme suisse

Un regard sur le marché touristique international, largement libéralisé et âprement disputé, s'impose pour évaluer les perspectives de croissance du tourisme suisse. La promotion du tourisme n'a de sens qu'en présence d'un réel potentiel de développement.

L'*Organisation mondiale du tourisme* des Nations unies (OMT) estime à 4 % la progression annuelle des arrivées internationales de visiteurs dans les dix prochaines années. Ce taux paraît élevé à première vue, mais reste pourtant inférieur aux chiffres enregistrés par le passé. Il correspond à la tendance générale observée depuis 1950. L'analyse sur le long terme révèle en effet que, depuis 1950, les arrivées internationales de visiteurs ont augmenté en moyenne de 6,5 % par an. Les voyages augmentent considérablement dès que les besoins élémentaires sont satisfaits et que le revenu disponible s'accroît.

En Suisse, les arrivées internationales ont diminué de 9 % entre 1999 et 2003. *Ces dernières années, la tendance s'est fort heureusement inversée.* L'évolution divergente en Suisse et dans le reste du monde constatée dans les années 90 à propos du tourisme transfrontalier ne peut être imputée à la seule faiblesse des prestations des secteurs économiques dépendant du tourisme. Dans un pays hautement développé comme la Suisse, le tourisme est soumis à des conditions-cadre plus difficiles que dans des pays moins développés.

Le frein majeur tient sans doute à la productivité du travail qui, dans ce secteur, est inférieure à la productivité moyenne de l'économie nationale (valeur ajoutée par collaborateur). La capacité concurrentielle de ce secteur en ressent sur le marché des facteurs de production et les marchés touristiques internationaux. Les branches tributaires du tourisme sont, par exemple, moins compétitives sur le marché de l'emploi dès que la conjoncture se porte mieux. Elles doivent alors compenser l'écart de productivité par une hausse des prix qui affecte à son tour la compétitivité internationale.

Ce handicap n'est toutefois pas une raison pour renoncer à exploiter et à développer le potentiel touristique en Suisse. Les multiples attraits dont le pays dispose et le bon fonctionnement de ses infrastructures lui ouvrent encore des perspectives de croissance malgré certains inconvénients sélectifs. La Suisse, rappelons-le, n'aspire pas à une croissance quantitative et expansive, mais vise une croissance reposant sur des gains de productivité. Un taux de croissance moyen de 2 % des arrivées semble également chose possible en Suisse, pour autant que l'Etat assure un cadre économique qui favorise une meilleure efficacité.

3.1.2 Objectifs de la politique du tourisme

Renforcer les sites touristiques

Les dépenses des touristes suisses et étrangers produisent un chiffre d'affaires global de l'ordre de 30 milliards de francs et quelque treize milliards de francs de valeur ajoutée, répartie entre de nombreuses entreprises de branches diverses. Le tourisme n'est pas un secteur *économique au sens traditionnel*. Il constitue la somme des biens et des services produits et vendus aux touristes. Sa saisie statistique requiert une méthode particulière qui échappe à la statistique économique classique. Il y a

certes quelques branches, comme l'hôtellerie ou les remontées mécaniques, qui vivent presque exclusivement du tourisme. Cependant, la majeure partie du chiffre d'affaires généré par le tourisme n'est pas à mettre à leur compte.

En conséquence, le tourisme n'est pas *organisé par branches, mais par sites géographiques*. Il a pour point de référence la *destination* vers laquelle le client s'oriente et où sont fournies les prestations aux visiteurs. Dès lors, *la politique du tourisme* peut être qualifiée de *promotion économique sur le terrain touristique*, dont la mission consiste à mettre en valeur, à cultiver et à développer les avantages comparatifs des sites touristiques. Ce sont les avantages comparatifs des régions touristiques qui incitent les visiteurs et les entreprises à se rendre dans certains lieux pour profiter de leurs curiosités.

Dynamiser l'économie intérieure

Dans le débat de politique économique, nombreux sont ceux qui estiment que l'économie suisse présente une structure duale, l'économie intérieure restant à la remorque d'une industrie d'exportation hautement productive. Les tenants de cette interprétation placent le tourisme dans l'économie intérieure. Le tourisme est lié à la situation géographique et dégage une moindre valeur ajoutée par collaborateur que les branches de l'industrie d'exportation. Vu sous cet angle, le principal objectif consiste donc à réduire l'écart de valeur ajoutée *en opérant des changements structurels dans le sens d'une productivité accrue et à rapprocher ainsi le niveau de performance du tourisme de celui de l'industrie d'exportation*. La stimulation de la demande touristique internationale constitue ici un excellent levier d'action, dans la mesure où elle contribue à augmenter la pression de la concurrence internationale sur l'économie intérieure.

C'est l'implantation géographique qui va cependant déterminer à quelles branches revient le rôle moteur de l'industrie d'exportation et quelles branches en seront les sous-traitants. *Dans de nombreuses parties du pays, le tourisme est le secteur dont dépendent tous les autres. Il est le secteur d'exportation qui crée la demande pour les branches économiques situées en aval.* A Zurich, ce sont les banques qui tirent l'économie locale, tandis qu'en Engadine ce rôle revient au tourisme, qui stimule l'économie, y compris l'activité bancaire. Ici, il s'agit en somme *reconnaître le rôle de locomotive économique assumé par le tourisme et d'aménager des conditions-cadre en conséquence*. La politique du tourisme doit donc se concevoir et se mettre en œuvre en fonction du site touristique considéré.

3.2 Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011

3.2.1 Mandat légal

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 l'Office national suisse du tourisme, *d'encourager la demande en faveur des destinations de voyage et de vacances en Suisse*. Elle n'a pas pour tâche de s'occuper du marketing des entreprises touristiques. Elle œuvre *exclusivement dans le secteur complémentaire du marketing des destinations de voyage, qui dépasse le cadre de régions, de branches et d'entreprises particulières*. Les tâches de Suisse Tourisme

sont énumérées de manière exhaustive à l'art. 1, al. 2, de la loi. Il s'agit avant tout d'activités que l'on peut qualifier de promotion de l'image de la Suisse sur le marché en tant que destination de voyage. Suisse Tourisme les définit dans le cadre d'une planification continue développée à court et à moyen termes en étroite collaboration avec les cercles intéressés. C'est une organisation reconnue sur le plan international en matière de marketing de destination de voyages touristiques.

3.2.2 Rapport sur l'accomplissement des tâches légales

Suisse Tourisme a réussi à positionner avec succès la marque touristique «Suisse» sur les marchés internationaux. *Suisse Tourisme a contribué pour une grande part à la reprise de la demande touristique.* Il a continué à engager autant de moyens qu'auparavant sur les marchés principaux dans les pays de l'OCDE, qui représentent 87 % des nuitées, par le biais de campagnes de publicité régulières. *Il a consenti un effort de promotion particulier sur des marchés émergents tels que la Chine, la Russie, la Corée, ou les Etats du Golfe Persique qui, avec seulement 3,4 % de parts de marché, présentent un potentiel de développement considérable.* De même, des marchés européens ou d'outre-mer en plein essor comme l'Espagne, les nouveaux pays de l'UE ou Hong Kong ont eux aussi été l'objet d'efforts de promotion considérables.

Dans ses activités de marketing, Suisse Tourisme a recouru à des instruments classiques de promotion. Il a beaucoup travaillé avec les médias et les voyageurs. Par ailleurs, le marketing électronique des destinations de voyage, qui nécessite la maîtrise de la technologie la plus récente, prend toujours plus d'importance.

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 l'entretien de la marque, la présence, en termes de marketing, sur les marchés et l'information des clients. S'agissant de prestations et de coopérations spécifiques, les services aux destinations, régions, entreprises de transport, groupes hôteliers et autres groupes d'intérêts touristiques sont fournis contre paiement.

Le statut de Suisse Tourisme repose sur une forme d'organisation mixte spéciale prévue par la loi, qui comprend des éléments de pilotage de droit public ainsi qu'un modèle d'affiliation qui remonte à la fondation de l'organisation au cours de la Première Guerre mondiale. En vertu du droit actuel, le Conseil fédéral nomme le président et la moitié des douze autres membres du comité, qui assume dans les faits le pilotage stratégique de l'organisation. L'assemblée générale approuve le rapport et les comptes annuels.

En vertu de l'art. 6 de la loi, la Confédération octroie des aides financières pour soutenir les activités de Suisse Tourisme. Le plafond de dépenses est fixé par arrêté fédéral simple. Lors de l'adoption de l'arrêté fédéral du 7 octobre 2004 concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme, le plafond de dépenses de 200 millions proposé par le Conseil fédéral pour les années 2005 à 2009 a été augmenté mais limité à trois ans. *Suisse Tourisme a reçu, au lieu des 40 millions prévus, une aide financière annuelle de 46 millions.*

3.2.3

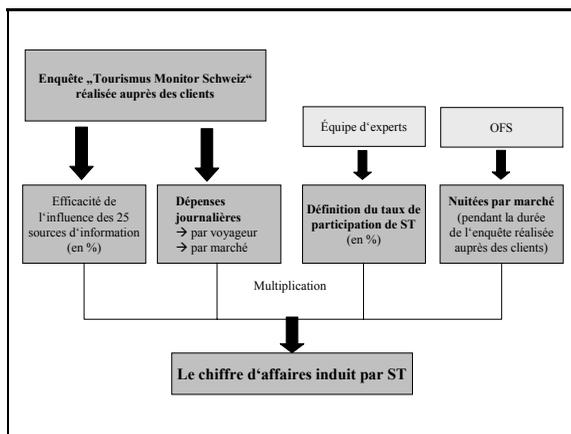
Contrôle de l'efficacité 2004 à 2006

Suisse Tourisme possède un modèle de gestion dont le principe consiste à *regrouper les efforts de communication sous l'enseigne «Suisse» et à accroître le nombre des nuitées en vantant les mérites de la Suisse comme destination de voyage*. Il est très important, sur le plan de la politique du tourisme, d'évaluer l'efficacité de ces instruments. Dans son rapport d'évaluation de mai 2003, le Contrôle fédéral des finances a exigé des efforts accrus en matière de contrôle de l'efficacité.

L'identité visuelle (logo) de la marque touristique «Suisse» développée par Suisse Tourisme présente une notoriété élevée en Suisse et à l'étranger, du fait principalement de la participation volontaire de nombreux prestataires fournissant des services touristiques. Synonyme de vacances en Suisse, ce logo est connu d'un tiers de la population helvétique.

Figure 4

«Tourismusmonitor Schweiz» – nouveau système de contrôle de l'efficacité de Suisse Tourism (ST)



Source: SECO 2006

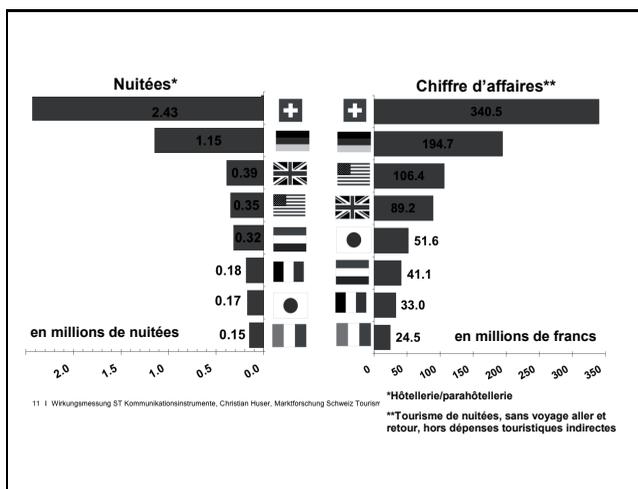
Suisse Tourisme a également développé un système pour mesurer les nuitées et les chiffres d'affaires induit par l'organisation. Ce système vise à déterminer d'abord les principales sources d'information qui amènent au choix de la Suisse comme destination de voyage et de faire la réservation, et ensuite à évaluer l'impact des mesures de promotion 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 promotion de Suisse Tourisme et par le nombre de nuitées escomptées. Le chiffre d'affaires induit par Suisse Tourisme est évalué dans une seconde étape: le nombre de nuitées est multiplié par les dépenses journalières moyennes du marché concerné.

Les données qui en résultent montrent *qu'il est possible d'influer par des mesures de promotion sur le choix de la destination et du logement d'environ 58 % des personnes susceptibles de visiter la Suisse*. Cette influence est due à raison de 17 % aux

mesures prises par Suisse Tourisme. A titre d'exemple, le nouveau concept de contrôle a permis d'établir qu'en été 2006, Suisse Tourisme a pu induire près de 5,41 millions de nuitées et 881 millions de francs de chiffre d'affaires grâce aux mesures de promotion qu'il a prises sur les huit marchés principaux (Suisse, Allemagne, Grande-Bretagne, Etats-Unis/Canada, Pays-Bas, France, Japon et Italie).

Figure 5

Influence de Suisse Tourisme sur les nuitées et le chiffre d'affaires enregistré en été 2006 sur les principaux marchés



Source: Suisse Tourisme 2006

3.2.4 Aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011

3.2.4.1 Requête de Suisse Tourisme

La demande de fonds de Suisse Tourisme porte sur une *aide financière de la Confédération de 208 millions de francs pour les années 2008 à 2011*. L'institution sollicite, au titre de la compensation du renchérissement, une augmentation de son subventionnement d'environ 12 millions de francs, à laquelle s'ajoute une augmentation réelle de 12 millions de francs pour financer la croissance qualitative. Suisse Tourisme insiste sur le fait que, pour les pays à vocation touristique, la présence sur les marchés coûte de plus en plus cher. Ainsi, la compensation du renchérissement demandée concerne à raison de 60 % les agences sises à l'étranger. Quant à l'augmentation réelle, Suisse Tourisme la justifie par la nécessité d'investissements supplémentaires de marketing dans les marchés proches et dans les marchés émergents. Ces fonds supplémentaires devront être entièrement affectés aux efforts de marketing.

Les recettes provenant de services fournis à des tiers dans le domaine du marketing passeront progressivement de 26 millions à 29 millions de francs. Suisse Tourisme part du principe que ces revenus croîtront à peu près au même rythme que l'aide de la Confédération. *Les cotisations des membres demeurent pratiquement inchangées. Prises avec les autres sources de revenus, elles ne sont pas à même d'accroître substantiellement les entrées de Suisse Tourisme.*

Au chapitre des dépenses, celles de marketing, estimées à 51 millions de francs en 2008, passeront à 57 millions de francs en 2011. En revanche, les charges de personnel, qui avoisinent les deux millions de francs, augmenteront plus lentement que celles de marketing, ce qui confirme la volonté d'affecter prioritairement les fonds supplémentaires à la prospection des marchés. Il est prévu d'ouvrir ou d'agrandir des agences en Russie, en Inde, en Europe centrale, au Brésil et en Australie (figure 6).

Figure 6

Plan financier de Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011

	2008	2009	2010	2011
en milliers de francs				
Recettes				
Confédération suisse	49'655	50'880	52'135	53'925
Autres cotisations	2'160	2'190	2'210	2'240
Recettes provenant du marketing	25'713	27'813	27'304	29'413
Autres recettes d'exploitation	50	50	50	50
Recettes hors exploitation	1'490	1'510	1'520	1'540
Total	79'068	82'443	83'228	87'168
Dépenses				
Dépenses de marketing	50'778	53'667	53'706	56'891
Frais de personnel	22'370	22'786	23'472	24'177
Autres/divers frais d'exploitation	4'220	4'230	4'250	4'260
Charges financières	150	160	160	160
Amortissements	700	710	710	710
Charges hors exploitation	850	890	930	970
Total	79'068	82'443	83'228	87'168

Source: Suisse Tourisme 2006

La valeur ajoutée qui devrait résulter de la stratégie d'expansion est estimée à 180 millions de francs, soit à 0,1 % de la valeur ajoutée induite par le tourisme. L'utilité de ces efforts supplémentaires de marketing pour l'ensemble du secteur touristique reste donc relativement faible.

3.2.4.2 Avis du Conseil fédéral

L'aide financière de la Confédération s'élevait à 35 millions de francs en 2000. Elle est passée progressivement à 46 millions de francs les années suivantes. Dans le même temps, l'indice des prix à la consommation a gagné 6,3 %, ce qui aurait justifié une compensation du renchérissement d'environ 2,2 millions de francs. Dès lors, le reste de l'augmentation, soit 8,8 millions de francs par an, constitue l'augmentation réelle de l'aide fédérale.

Même si l'on tient compte du fait que, sur certains marchés étrangers, le renchérissement a été plus important que dans notre pays, *il n'en demeure pas moins que Suisse Tourisme a bénéficié ces six dernières années d'un relèvement substantiel de sa subvention en termes réels.*

Le Conseil fédéral est d'avis qu'après plusieurs années d'augmentation réelle de l'aide allouée, la stratégie d'expansion, si méritoire soit-elle, *doit désormais être financée par une meilleure productivité des activités de marketing et un engagement accru des milieux intéressés.* La Confédération a déjà payé sa part en vue du renforcement du marketing touristique. Les finances fédérales ne lui laissent aucune marge de manœuvre pour une augmentation généreuse de son aide financière.

Le projet prévoit d'adapter le plafond de dépenses de la Confédération au renchérissement à partir de 2010 et de fixer le plafond de dépenses à 186 millions de francs au total.

Cette aide financière permettra de soutenir essentiellement la promotion de base de Suisse Tourisme. Elle vise à rappeler régulièrement la vocation touristique de la Suisse et à implanter durablement notre pays sur les marchés. La Confédération accorde en outre cette aide à Suisse Tourisme pour se concentrer sur les marchés étrangers où les partenaires ont le plus besoin de soutien. Il s'agit notamment de garantir la présence de la Suisse sur les marchés émergents. Eu égard aux ressources limitées des pouvoirs publics, il faudra assurer d'autres tâches proches du marché par des financements privés, si d'autres moyens ne peuvent pas être dégagés par des mesures de rationalisation.

3.2.4.3 Convention de prestations

Afin de répondre aux vœux du Parlement, le projet prévoit, pour *Suisse Tourisme, une gestion par convention de prestations* valable pour la prochaine période de financement de quatre ans. L'office fédéral chargé du dossier, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), doit préciser dans cette convention, avec le concours de Suisse Tourisme, les objectifs de la politique du tourisme définis au ch. 3.1.2.

Les prestations de Suisse Tourisme, définies dans le mandat principal, formeront la base de la convention; elles ont le caractère de biens publics et sont mises gratuitement à la disposition des secteurs économiques dépendant du tourisme. Elles peuvent également être désignées par le terme de «marketing de base». Ce marketing de base englobera notamment *l'entretien et l'utilisation à bon escient de la marque «Suisse»,* qui concernera tous les produits de Suisse Tourisme.

La convention comprendra également une palette d'autres prestations: *la présence sur les marchés, l'analyse des marchés et des tendances, l'intranet du secteur, l'activité de conseil et le «coaching» des partenaires dans le domaine du marketing de destination en général et dans celui du marketing de campagnes et de produits en particulier, les relations publiques à l'échelle mondiale, la prospection des marchés, le site internet* et la gestion des centres d'appels (*call center*) de Zurich, Londres et New York. Enfin, la convention de prestations portera également sur l'étroite coopération requise dans la gestion de la marque avec la «maison de la promotion économique extérieure» (voir ch. 2.2.5).

3.2.5 **Commentaire de l'arrêté fédéral**

L'arrêté fédéral fixe, à l'art. 1, le plafond de dépenses qui est accordé à Suisse Tourisme au titre d'aide financière pour les années 2008 à 2011: 186 millions de francs. Ce montant se répartit comme suit: 46 millions pour chacune des années 2008 et 2009 et 47 millions pour chacune des années 2010 et 2011.

3.3 **Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (innotour)**

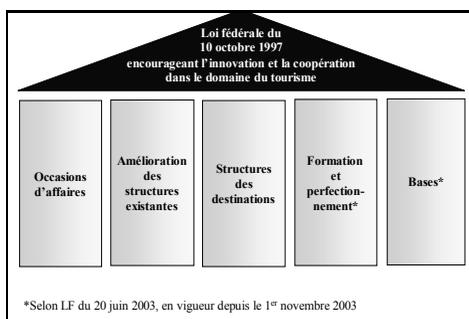
3.3.1 **Mandat légal**

La loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (innotour) a été élaborée *en vue d'adapter l'offre touristique aux nouvelles structures du marché mondial*. Les défis de la mondialisation appelaient un rajeunissement de l'offre existante. innotour vise à *relever le taux d'innovation* et à mieux exploiter les ressources touristiques au moyen de *coopérations*. Les innovations accélèrent la mutation structurelle et déclenchent des dynamiques de croissance.

Dans le secteur touristique, de nombreuses entreprises privées et publiques offrent individuellement des prestations qui, prises ensemble, forment une sorte de bouquet «vacances», «voyage» ou «tourisme d'affaires». *innotour favorise ce type de coopération car les prestations, du fait de leur morcellement, ne peuvent répondre aux exigences d'une exploitation industrielle*. Les milieux directement intéressés assument la majeure partie des coûts, car innotour veut être un instrument de promotion qui se limite à créer des incitations et laisse la responsabilité du financement et de la gestion des projets à leurs promoteurs.

L'art. 2, let. a à e, de la loi détaille les domaines-clés de l'innovation et de la coopération, qui seront conservés. Les mesures portent sur la création d'occasions d'affaires (*business opportunities*), l'amélioration des structures et des services dans les branches dépendantes du tourisme, les structures des destinations, l'amélioration de l'offre de formation et de perfectionnement, ainsi que l'élaboration de bases pour le développement touristique.

Domaines-clés d'innotour



Source: SECO 2006

Occasions d'affaires: un volet important d'innotour consiste à aider les entreprises à tirer parti de nouvelles occasions d'affaires en Suisse et à l'étranger dans une optique interentreprises plutôt qu'individuelle. Ces occasions passent par des produits, des équipements et des canaux de distribution nouveaux. Ces dernières années, l'accent était placé sur les perspectives ouvertes dans les domaines des technologies de la communication et de l'information, et il faudra savoir exploiter à l'avenir les bonnes bases mises en place. *innotour continuera de soutenir la création de nouvelles entreprises ou de start-up*. Le système national d'information et de réservation Switzerland Destination Management (SDM), désormais dénommé Swiss Travel System (STC), dont fait mention le message du Conseil fédéral sur le tourisme du 20 septembre 2002, en constitue un bon exemple. Aujourd'hui, cette start-up vole de ses propres ailes et fournit de précieux services au carrefour entre l'offre et la demande dans le tourisme suisse.

Amélioration des structures existantes: La qualité reste un axe majeur de la promotion, qui demande encore à être consolidé par des projets appropriés. Par ailleurs, innotour s'applique à encourager les échanges de connaissances et d'expériences dans les destinations et entre elles, notamment par l'organisation de séminaires et de conférences.

Structures des destinations: les destinations ont par ailleurs besoin d'une stratégie interentreprises coiffant plusieurs branches. innotour a contribué ces quatre dernières années à mettre en place de nouveaux concepts de management de destination commedans les Grisons. *Le renouveau stratégique dans les lieux touristiques n'en est toutefois qu'à ses débuts* et innotour entend le faire avancer dans toutes les régions dans les quatre années à venir.

Formation et perfectionnement: l'initiative de qualification a eu un impact concret là où d'autres mesures, en particulier la loi sur la formation professionnelle, n'ont pas prise. Ici aussi, les milieux intéressés assument au moins la moitié des coûts. innotour contribue à combler des lacunes de formation qui grèvent la qualité. L'accent est mis sur les formations complémentaires pour le personnel peu ou non qualifié, mais aussi pour les collaborateurs provenant d'autres branches. innotour soutient aussi les organisations responsables du tourisme dans l'élaboration de nouveaux concepts de formation, pour autant qu'elles ne soient pas au bénéfice d'autres aides

financières. Ces efforts, à l'interface entre formation professionnelle et entraide des associations professionnelles du tourisme et de l'hôtellerie-restauration, seront également poursuivis.

Bases du développement touristique: innotour élabore des bases d'importance majeure pour le tourisme. La loi assure notamment une participation au financement de la statistique du tourisme, qui est établie dans un partenariat exemplaire entre les secteurs public et privé. Citons encore les prévisions touristiques, sur lesquelles les entreprises et organisations fondent leur planification. A cela s'ajoute le rapport de *benchmark*, dont la mission consiste à suivre de près les développements touristiques afin de disposer des éléments nécessaires pour corriger le tir au besoin. Il convient de mentionner dans ce contexte les analyses de la concurrence destinées à identifier les bonnes pratiques et à sonder de nouvelles stratégies.

3.3.2 Evaluation d'innotour

L'OCDE a procédé à une évaluation d'innotour et l'a reconnue comme un maillon de la politique d'innovation suisse (voir l'examen par pays de la politique d'innovation de la Suisse, Paris 2006). Surmonter les faiblesses des petites entreprises dans le domaine de l'innovation et collaborer au développement de nouveaux bouquets de prestations et de nouvelles structures sont deux objectifs justifiant les encouragements spécifiques à l'innovation et à la coopération dans le domaine du tourisme.

Par ailleurs, l'institut de recherche pour les loisirs et le tourisme (*Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus, FIF*) de l'Université de Berne a évalué la *deuxième édition* d'innotour. Il s'est fondé pour ce faire sur les analyses de différents rapports d'expertise du SECO et sur les rapports finals déjà établis par les requérants. Ces derniers ont en outre été interrogés sur la procédure et l'impact de leurs projets. L'évaluation du programme, qui court jusqu'à fin 2007, porte sur les années 2003 à 2006.

Les crédits alloués à fin 2006 s'élevaient à quelque 30 millions de francs. Le SECO a enregistré *104 demandes d'aide financière et en a retenu 66, soit 63 % du total*. L'aide sollicitée représentait un total de 50 millions de francs et n'a donc été satisfaite qu'à hauteur de 60 % environ, ce qui, d'ailleurs, a permis à l'autorité d'exécution de se concentrer sur les meilleurs projets.

Dans le cadre de ce que l'on nomme l'initiative de qualification, 23 autres projets ont été présentés, dont 16 ont obtenu un soutien pour une somme totale de 8 millions de francs. Le volume des demandes d'aide financière a rejoint en gros les prévisions du Conseil fédéral.

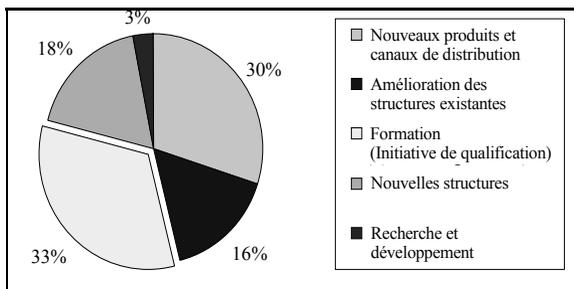
Respect des prescriptions légales (audit préalable)

La loi en vigueur définit dans le champ d'application matériel les domaines-clés de la promotion qui déterminent l'octroi d'une aide financière. Ces domaines sont ceux où il importe d'agir sur le plan de la politique du tourisme. La loi demande également de concentrer *la majeure partie* des crédits disponibles sur quelques projets d'envergure, mais prévoit aussi expressément un soutien aux petits projets régionaux à valeur de modèle. Enfin, elle précise que les projets doivent pouvoir débiter dans les six mois qui suivent la décision d'octroi de l'aide et doivent être financés pour moitié au moins par leurs promoteurs.

Les évaluateurs confirment le respect des prescriptions légales. innotour a alloué des crédits aux domaines-clés ou domaines prioritaires. Ces domaines sont présentés à la figure 8.

Figure 8

Part des domaines-clés des projets soutenus



Source: SECO 2006

Dans le domaine-clé *Nouveaux produits et canaux de distribution*, de nouvelles avancées ont été enregistrées au chapitre des réservations. La Suisse figure au nombre des pays qui présentent dans le domaine du tourisme un degré très élevé de mise en réseau des techniques de l'information. Bien souvent, l'introduction de nouvelles technologies va de pair avec la création de nouveaux produits. Ainsi, pour augmenter le taux d'occupation de la parahôtellerie, un portail internet en libre accès a été mis en ligne; il permet d'effectuer des réservations parmi 14 000 appartements de vacances de différents fournisseurs.

Avec l'initiative d'accueil *Enjoy Switzerland* et l'introduction du *Total Quality Management* dans le cadre du label de qualité suisse, il a été possible de maintenir le niveau des efforts engagés dans le domaine *Amélioration des structures existantes*. L'encouragement dans le domaine *Nouvelles structures* a contribué à améliorer l'efficacité du marketing de destination. Les dépenses au titre de la recherche et développement sont restées modestes et n'ont été consenties que lorsqu'elles débouchaient sur des projets concrets.

Avec son *initiative de qualification*, innotour II a aussi érigé la formation en domaine prioritaire. Elle a permis de combler des lacunes dans la formation du personnel non qualifié et des cadres moyens. Les efforts se situent à la croisée de l'offre de formation professionnelle des associations et de celle des autorités et ont porté plus particulièrement sur l'intégration de formations touristiques et hôtelières dans la formation commerciale générale, sur la promotion des apprentissages pour le personnel non qualifié, en majorité d'origine étrangère, dans les branches de l'hôtellerie et de la restauration, mais aussi sur l'amélioration de la filière menant au diplôme professionnel le plus élevé dans le tourisme suisse (expert/e diplômé/e en tourisme).

Plus de la moitié des crédits innotour sont allés à des projets d'envergure ou à valeur de modèle pour le tourisme suisse. La figure 9 en présente quelques exemples. Les projets sectoriels de moindre taille ne sont toutefois pas demeurés en reste. De tous les projets soutenus par la Confédération, 88 % ont été mis en œuvre dans les six

mois qui ont suivi l'octroi de l'aide. La part de financement propre des projets s'est établie à plus de 70 %.

Figure 9

Projets innovants d'envergure (un million de francs et plus)

- Augmentation du taux d'occupation dans la parahôtellerie «initiative appartements de vacances»
- Développement du cybermarketing à l'échelle du pays
- Initiative pour la qualité de l'accueil «Enjoy Switzerland»
- Formation de destination Grisons
- Collaboration entre le tourisme et l'agriculture, village de vacances d'Urnäsch
- Formation professionnelle du personnel hôtelier non qualifié «Progresso»

Source: SECO 2006

Evaluation des procédures et des résultats (audit des processus et des effets)

Les responsables de projets innovants ont qualifié de bons le déroulement des projets et la procédure appliquée par les autorités d'exécution. Les évaluateurs constatent cependant que l'on tend souvent à sous-estimer le *temps nécessaire* à l'implantation des projets pour ne pas avoir pris suffisamment en compte les difficultés imprévues. Aussi proposent-ils de repenser la planification et le découpage des étapes. Une simplification de la procédure est aussi envisageable à condition de renoncer à budgéter et réaliser séparément l'initiative de qualification et les autres projets.

Au chapitre des résultats, l'équipe d'évaluation montre que, sans innovants, la moitié des projets soutenus n'auraient jamais pu prendre corps. Pour l'autre moitié, l'apport d'innovants a eu pour effet d'en amplifier l'impact. Seuls quelques rares projets n'ont pas atteint leur objectif et un seul d'entre eux a échoué en cours d'exécution (conception de la destination Aletsch). Dans une grande partie des cas, les évaluateurs ont relevé l'incidence positive des projets en termes de nuitées, de chiffre d'affaires et d'emploi.

En ce qui concerne l'initiative de qualification visant à combler certaines lacunes de la formation professionnelle, innovants a certes soutenu des projets utiles, mais les demandes d'aide des milieux concernés ont été peu nombreuses. En outre, le nombre des participants aux différents cours n'était pas tout à fait à la hauteur des espérances.

Dans l'ensemble, *les évaluateurs jugent qu'innovants II a atteint ses objectifs*. Ils écrivent ceci: «innovants obtient dans l'ensemble de bonnes notes. En politique économique, les théories les plus récentes ne remettent guère en cause l'encouragement de l'innovation par l'Etat en tant qu'instrument majeur de la politique de croissance. Dans certains cercles de renom, on va jusqu'à la qualifier de *key success*

factor). Environ 80 % des fonds ont été alloués à l'intérieur des domaines d'innovation prévus: «qualité», «conception de destination», «systèmes d'information et de réservation», «tourisme en harmonie avec la nature» et «parahôtellerie» ce qui équivaut à un ciblage très poussé de l'aide. Les projets soutenus par innotour II représentent un coût total de 80 millions de francs, dont 19 millions de francs proviennent du programme innotour (état 31.12.2006), ce qui porte le degré d'autofinancement des projets à plus de 75 %.».

3.3.3 Harmonisation avec la politique régionale

Tant la nouvelle politique régionale (NPR) que la politique du tourisme soutiennent, dans le cadre de la promotion économique, les mutations structurelles de l'économie, d'où des points de contact entre la NPR et innotour qu'il importe de mettre en œuvre dans une *étroite concertation au sein du SECO*. La NPR stimule, dans le respect du principe de subsidiarité, des actions régionales qui doivent encore avoir le soutien des cantons. innotour soutient des *projets à l'échelle du pays, de même que des projets sectoriels de l'économie dépendante du tourisme*, qui visent au renforcement de la capacité d'exportation de l'offre touristique et qui ne peuvent être encouragés par le truchement des procédures et instruments de la politique régionale.

L'objectif d'innotour est de rendre *plus compétitive sur le plan international l'offre de l'économie dépendante du tourisme*. Les prestations touristiques ont majoritairement une vocation d'exportation. Elles doivent sans cesse s'adapter aux besoins de la clientèle sur un marché mondial du tourisme libéralisé et âprement disputé. Seule une offre apte à s'imposer sur le marché international permettra d'assurer un marketing efficace de la Suisse. Il s'ensuit qu'innotour peut être considéré comme une mesure d'accompagnement nécessaire des efforts de promotion de Suisse Tourisme.

3.3.4 Commentaire de la modification de la loi

La création d'une offre touristique suisse aux structures compétitives n'est pas achevée. Il manque encore des bouquets ou ensembles de prestations conformes aux exigences du marché et cette lacune, précisément, fait obstacle à l'exploitation optimale des ressources touristiques existantes. Le niveau de développement de la Suisse la prédispose pourtant à jouer un rôle de locomotive dans des marchés de niche du tourisme. On considérera en particulier les produits touristiques sur les terrains de la santé, de l'éducation et de la formation, du sport et de la culture. En outre, il est nécessaire de multiplier les efforts pour améliorer la qualité. Le label de qualité suisse introduit pour les petites et moyennes entreprises et s'appliquant à la *qualité des services* et à la *gestion d'entreprise* présente un véritable potentiel de développement. Les mesures mises en œuvre pour améliorer l'accueil dans les stations de vacances devront se poursuivre une fois la phase pilote terminée. La modernisation des structures des destinations et leur adaptation à la concurrence internationale enregistrent certes de belles avancées, mais sont encore loin d'être achevées.

Il importe aussi de persévérer le soutien aux mesures de formation spécifiques en phase avec le marché, mais échappant à l'aide fédérale ou cantonale. Enfin, on ne pourra résoudre les problèmes importants et urgents de l'industrie touristique suisse sans dégager des fonds pour la recherche et le développement, dans les cas où l'économie touristique, victime de son morcellement, n'a pas les moyens de le financer. De plus, il s'agit de cultiver les échanges entre pays pour partager les expériences de politique touristique et conserver un certain socle de statistique économique.

Ces multiples éléments militent pour la prorogation d'innotur en tant que programme central de la politique du tourisme. Le champ d'application matériel n'est pas modifié, et le principe qui veut que l'aide ne soit allouée qu'aux projets pouvant débiter dans les six mois suivant la décision d'octroi n'est pas touché.

La prorogation d'innotur suppose une *modification de l'art. 10 de la loi fédérale*. Le nouvel al. 2^{bis} de l'article précise que la validité de la loi est prolongée jusqu'au 31 janvier 2012.

3.4 Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2008 à 2011

Le crédit d'engagement alloué à innotur pour la période 2008 à 2011 s'élève à *un total de 21 millions de francs pour ces quatre ans*. Cette somme modeste en regard du champ d'application matériel de la loi, et qui implique, comme précédemment, une sélection stricte des projets à soutenir. Les moyens financiers sont prévus dans la planification financière en cours et les perspectives financières de la Confédération.

A partir de 2008, il est prévu que ce crédit serve aussi à financer le poste à plein temps du SECO nécessaire à la promotion des exportations.

3.5 Conséquences

3.5.1 Conséquences pour la Confédération

Un plafond de dépenses de 186 millions de francs est accordé à Suisse Tourisme pour la période de financement 2008 à 2011. Pour le financement d'innotur, un placrédit d'engagement de 21 millions de francs est prévu pour les années 2008 à 2011. La reconduction de la loi fédérale sur l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le tourisme requiert un poste à plein temps à la charge du crédit d'équipement.

3.5.2 Collaboration entre la Confédération et les cantons

Pour les projets innotur, les cantons intéressés sont consultés avant toute décision d'aide financière. Suisse Tourisme collabore étroitement avec les organisations touristiques cantonales, régionales et locales.

La collaboration à travers des mécanismes de coordination flexibles fonctionne bien à ce jour et sera donc poursuivie telle quelle.

3.5.3 Considérations économiques générales sur Suisse Tourisme et innotur

Une politique du tourisme active est utile à plus d'un titre. Habiter un pays touristique bénéficiant d'une nature et d'un environnement intacts et d'infrastructures touristiques hautement développées reste un privilège. Les habitants des régions périphériques et de montagne devraient pouvoir en tirer un meilleur profit. Il n'est par rare qu'à la faveur de la politique du tourisme, la population de petites localités dispose aussi de piscines, de courts de tennis ou d'une salle de fêtes ou de congrès. Ces équipements impliquent toutefois souvent un supplément de charges, sous forme d'une augmentation du trafic, d'infrastructures supplémentaires ou d'une hausse du prix du terrain ou des loyers.

La poursuite du marketing touristique de Suisse Tourisme et la reconduction de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme viendra étayer la dynamique d'innovation et de modernisation continue des structures, augmenter les fonds assignés au développement et à la recherche dans le tourisme et 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.

3.5.4 Rapport avec le programme de la législature et le plan financier

L'aide financière pour Suisse Tourisme a été annoncée dans le programme de la législature du Conseil fédéral (FF 2004 1085) et dans le plan financier. La prorogation de loi encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme du 10 octobre 1997 qui est en vigueur jusqu'à fin 2007 n'est pas mentionnée dans le programme de législature 2003 à 2007 étant donnée qu'il fallait d'abord évaluer innotur et qu'il n'a dès lors pas été possible de l'annoncer dans le programme de législature en cours. La prorogation d'innotur est prévue dans le plan financier.

