

ad 05.026

**Rapport additionnel au message  
sur le financement de la promotion  
des exportations pendant les années 2006 et 2007**

**Evaluation de la promotion des exportations  
Variantes envisageables pour la promotion des exportations**

du 23 février 2005

---

# Rapport

## 1 Contexte

Dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 concernant le financement de la promotion des exportations, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de procéder, avant fin mars 2005, à une évaluation de la promotion des exportations, d'examiner au moins trois modèles pour la poursuite de celle-ci et de proposer des amendements de loi, si ceux-ci s'avèrent nécessaires. Le Conseil fédéral a confié l'évaluation au Contrôle fédéral des finances (CDF) après que le seco eut lancé un appel d'offres. L'examen des variantes demandées par le Parlement a été mené par le seco et une société de conseil externe.

Les deux évaluations ont été achevées en janvier 2005.

## 2 Résultats de l'évaluation effectuée par le CDF

Le CDF a procédé en 2004 à une évaluation complète et indépendante de la promotion des exportations.

Il a veillé à répondre aux sept questions posées par l'Assemblée fédérale (cf. arrêté fédéral du 25 septembre 2003) sur les thèmes suivants:

1. l'efficacité de la promotion des exportations, en particulier pour les PME, les cantons et les branches économiques;
2. la transparence de la promotion des exportations pour les bénéficiaires des prestations;
3. la simplification de l'accès aux instruments de la promotion des exportations (principe du «guichet unique») dans le but d'améliorer les effets de synergie et le rapport utilité-coût;
4. les progrès réalisés dans la coordination entre l'Osec Business Network Switzerland (Osec) et les différentes institutions qui, en Suisse ou à l'étranger, participent à la promotion des exportations;
5. les progrès enregistrés dans les améliorations structurelles de l'Osec;
6. la définition et la présentation des activités de l'Osec en faveur de l'économie générale et de l'économie privée, en opérant une distinction claire entre les deux activités;
7. la répartition des tâches entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie (DFE).

Dans son rapport, le CDF répond aux questions de la manière suivante:

- L'efficacité des prestations offertes par l'Osec a été améliorée dans plusieurs domaines dans la répartition au cours des dernières années. Il faudra toutefois améliorer l'efficacité des moyens et faire des progrès au niveau du réseau extérieur en matière de formation et de durée des rapports de travail des collaborateurs.



3. Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres

Pour mettre en œuvre cette recommandation, le CDF juge nécessaire de mettre au concours le mandat de promotion des exportations en réservant la possibilité de le répartir entre plusieurs acteurs. L'objectif est d'exploiter de manière optimale toutes les prestations d'aide à l'exportation existant sur le marché.

4. Définir clairement le principe de subsidiarité et l'appliquer

Le CDF recommande au Conseil fédéral de définir de manière exhaustive les prestations relevant du secteur privé qui peuvent être fournies par l'Osec dans le respect du principe de subsidiarité. L'Osec doit intégrer davantage les autres prestataires de services d'aide à l'exportation dans l'exécution de son mandat et laisser de côté les éléments négatifs tels que la fixation d'objectifs en termes de chiffre d'affaires. Il est recommandé au seco de procéder à des contrôles de la qualité au sein du Service center de l'Osec. L'objectif est de veiller au respect du principe de subsidiarité, inscrit dans la loi.

5. Améliorer le système de contrôle par le seco

Dans le cadre du contrôle des prestations de l'Osec, le CDF recommande au seco de bien distinguer les mesures visant à l'amélioration de la qualité par le mandataire (évaluation formative) des mesures de contrôle de la qualité par des tiers (évaluation sommative). L'objectif est d'améliorer l'utilité pour le client.

## **4 Avis du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral approuve les objectifs de réorientation de la promotion des exportations énoncés dans les recommandations du CDF et s'engagera afin qu'ils soient rapidement atteints.

La voie empruntée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 du fait du nouveau mandat de prestations attribué à l'Osec par le seco est déjà dans une large mesure conforme aux objectifs recommandés par le CDF. Les premières mesures cruciales pour atteindre ces objectifs ont été mises en œuvre ou engagées par le seco, le DFAE et l'Osec.

Dans le mandat de prestations en question (2004–2005), l'accent a été mis en particulier sur l'utilité pour les clients, le respect du principe de subsidiarité par rapport aux prestataires privés et le rôle de l'Osec en tant que coordinateur des réseaux intérieur et extérieur. Les possibilités de contrôle et de sanctions du seco vis-à-vis de l'Osec ont par ailleurs été étendues.

Au nombre des autres mesures figurent l'externalisation de l'offre de formation de l'Osec relevant du secteur privé (Osec School for International Business) au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et l'examen en cours de la mise au concours du programme des foires de l'Osec. La direction de l'Osec a par ailleurs changé à la mi-2004. Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, le fait que le secrétaire d'Etat à l'économie ne soit plus le président du Conseil de surveillance de l'Osec permet de séparer les responsabilités. Le respect des principes de la politique extérieure et de la politique

économique extérieure de la Suisse a été inscrit dans le mandat de prestations au nombre des conditions-cadres régissant l'exécution du mandat de l'Osec. Parallèlement, la coopération opérationnelle entre les instruments de la promotion des exportations et de la promotion des activités économiques extérieures du seco (Osec et GRE ainsi que les deux instruments de coopération économique au développement SOFI et SIPPO) a été renforcée. Il est également prévu de renforcer la coordination et la collaboration avec d'autres instruments de la Confédération relevant des domaines de la promotion des exportations et de la promotion des activités économiques extérieures. Des progrès dans la coordination des instruments de promotion de l'image de la Suisse et de promotion économique extérieure de la Confédération ont également été réalisés avec le lancement par le seco, en novembre 2004, de la plate-forme de coordination pour le marché chinois. Enfin, début 2005, l'Osec a encore renforcé son rôle de coordinateur en injectant 1,5 million de francs dans le réseau à la suite d'une redistribution des fonds à l'interne.

Les faiblesses constatées par le CDF au cours de la période d'examen allant jusqu'à fin 2003 ont pu être partiellement corrigées dès 2004. D'autres mesures, énoncées ci-dessous, sont prévues pour 2005. Le Conseil fédéral évaluera, dans un délai d'un an, l'effet de ces mesures. Il examinera également s'il est nécessaire et judicieux de prendre d'autres mesures, notamment de soumettre les Swiss Business Hubs à l'autorité de l'organisation de promotions des exportations et de mettre au concours le mandat de promotion des exportations, afin d'atteindre les objectifs proposés dans les recommandations du CDF.

Pour atteindre les objectifs recommandés par le CDF il faut, dès 2005, prendre les mesures suivantes:

1. Diminuer le nombre d'acteurs à coordonner sur le réseau interne (en particulier regroupement des prestations de l'Osec et de SOFI)

Le Conseil fédéral partage l'objectif du CDF visant à améliorer l'exploitation des synergies. La Suisse dispose de nombreux instruments très variés quant à leur motivation politique, leurs bases légales, leurs objectifs et leurs groupes-cibles, mais ayant tous un impact sur les domaines de la promotion des exportations et de la promotion des activités économiques extérieures. Il faut améliorer la conception des domaines pour lesquels il existe encore des recoupements au niveau des groupes-cibles ou des finalités. C'est la raison pour laquelle, en 2005, le seco s'attachera à poursuivre les efforts de coordination opérationnelle entre l'instrument de promotion des exportations (Osec) et celui de la coopération au développement (SOFI). A cet égard, l'accent sera mis sur l'exploitation commune, avec la GRE et le SIPPO, d'un guichet unique pour les questions d'internationalisation des PME (Service center, opérationnel depuis l'automne 2004), sur l'exploitation multifonctionnelle des Swiss Business Hubs et sur l'organisation commune de manifestations. Etant donné que les deux instruments n'ont pas la même mission et qu'ils sont rarement mis en œuvre dans les mêmes pays (uniquement au Brésil, en Russie, en Inde et en Chine), il n'est pas encore certain qu'une fusion entre l'Osec et la SOFI soit justifiée et judicieuse.

Par ailleurs, le Conseil fédéral est d'avis que les possibilités de synergies ne sont pas limitées aux seuls Osec et SOFI comme semble l'indiquer l'analyse du CDF. Il imagine plutôt des possibilités de synergies entre la promotion des exportations et tous les autres instruments de la Confédération touchant à

la promotion des activités économiques extérieures. Les points de recouplement avec les instruments de promotion des innovations de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Agence pour la promotion de l'innovation (CTI) et de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et les instruments de promotion des ventes de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) doivent par ailleurs être déterminés plus précisément afin d'éviter les doublons, et la collaboration doit être renforcée. Le Conseil fédéral s'engagera dorénavant pour que les possibilités de synergies entre les divers instruments de promotion des activités économiques extérieures soient davantage exploitées.

2. Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau extérieur (transfert des Swiss Business Hubs)

Le Conseil fédéral est d'accord avec l'objectif visant à créer davantage de synergies dans le réseau extérieur en accordant un pouvoir décisionnel plus important à l'organisation de promotion des exportations. Des améliorations notables ont déjà pu être apportées à cet égard en 2004. Il s'agit notamment des mandats de prestations conclus entre l'Osec et les Swiss Business Hubs, qui octroient à l'Osec un pouvoir décisionnel illimité dans le domaine opérationnel. Les mesures de formation destinées aux directeurs des Swiss Business Hubs et aux Trade officers ont été renforcées et des mesures de développement obligatoires (entre autres des évaluations) ont été mises en place pour les directeurs des Swiss Business Hubs. Enfin, en 2005, l'Osec devrait pouvoir engager des personnes externes aux postes de directeur des Hubs (postes financés par l'Osec) si ni le DFAE ni le seco ne peuvent présenter de candidats adéquats; l'Osec doit en outre pouvoir transférer les Hubs d'un pays à un autre. La coordination entre le seco, le DFAE et l'Osec sur le plan stratégique est garantie par les trois représentants du seco et du DFAE au sein du Conseil de surveillance de l'Osec, qui compte neuf membres. Cette instance a décidé, le 8 décembre 2004, que le DFAE resterait un partenaire privilégié de l'Osec. L'intégration de la promotion des exportations dans une représentation à l'étranger présente l'avantage de faciliter les contacts avec les responsables politiques et d'ouvrir des portes qui restent fermées aux autres acteurs, notamment dans les pays en transition, dans lesquels l'Etat exerce encore une forte influence sur l'économie. En vertu du principe de subsidiarité, les Hubs du DFAE reposent sur le réseau extérieur déjà en place (chambres de commerce bilatérales ou prestataires privés), en réglant contractuellement ses prestations de services. Pour des raisons de transparence des coûts, on cherche des possibilités d'optimiser la clé de répartition du financement du réseau extérieur. Le Conseil fédéral examinera en outre, dans un délai d'un an, s'il est nécessaire et judicieux de soumettre les Swiss Business Hubs à l'autorité de l'organisation de promotion des exportations afin d'atteindre l'objectif.

3. Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres

Le Conseil fédéral partage l'objectif du CDF visant à améliorer l'utilisation de toutes les prestations de promotion des exportations offertes sur le marché. Cet objectif n'avait pas pu être atteint au cours des premières années suivant la réorientation de la promotion des exportations, en 2000. La coor-

dination entre l'Osec, les chambres de commerce en Suisse et à l'étranger et les autres acteurs du secteur privé, ou plutôt l'adaptation des prestations de l'Osec en fonction de celles proposées par ces acteurs, a toutefois déjà été améliorée par la nouvelle direction en 2004 et sera encore renforcée à l'avenir. C'est dans cet esprit que l'on gère aujourd'hui un calendrier de manifestations en commun dans le réseau intérieur, qu'une newsletter commune sera publiée et que diverses manifestations telles que des journées de conseil aux entreprises ont déjà été organisées. L'Osec signera par ailleurs sous peu le quatrième accord de coopération avec une chambre suisse de commerce extérieur. La conclusion d'autres accords de ce type est prévue. Une enquête menée par le seco fin 2004 a montré que la plupart des partenaires du réseau se disent satisfaits de la collaboration avec l'Osec. Une amélioration a notamment été constatée dans les cas où la collaboration a été étendue en 2004. Le Conseil fédéral examinera en outre, dans un délai d'un an, s'il est nécessaire et judicieux de mettre au concours le mandat de promotion des exportations afin d'atteindre l'objectif.

4. Définir clairement le principe de subsidiarité et l'appliquer

Le Conseil fédéral appuie l'objectif du CDF visant au respect du principe de subsidiarité inscrit dans la loi. Les prestations relevant du secteur privé encore offertes par l'Osec après l'externalisation de son offre privée de formation le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sont clairement définies et limitées à quelques prestations. Il s'agit de l'offre de contrats-type et de la gestion du secrétariat pour quelques chambres bilatérales de commerce extérieur. Ces prestations n'ont pour le moment jamais été revendiquées par les concurrents de l'Osec. Le Conseil fédéral n'estime donc pas nécessaire de prendre des mesures dans l'immédiat. Afin de s'aligner sur les recommandations du CDF et de renforcer son rôle de coordinateur, l'Osec ne fixera plus, à partir de 2005, d'objectifs à ses collaborateurs en termes de chiffre d'affaires, ce qui facilitera l'intégration de tous les acteurs dans l'offre de prestations. A partir de 2005, le seco mettra en place un contrôle de la qualité des réponses fournies par le Service center afin de s'assurer que les demandes des clients sont traitées immédiatement et que ceux-ci sont dirigés vers les services compétents.

5. Améliorer le système de contrôle par le seco

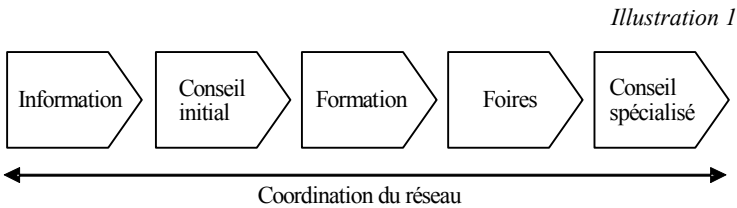
Le Conseil fédéral partage l'objectif du CDF visant à augmenter l'utilité pour les clients. Les mesures préconisées par le CDF concernant la séparation claire entre les évaluations formative (amélioration de la qualité par les mandataires) et sommative (contrôle de la qualité par des tiers) ont déjà été mises en place. L'Osec procède régulièrement à des évaluations formatives. La prochaine évaluation sommative de l'Osec est prévue dans deux à quatre ans.

## 5 Autres modèles

Dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003, le Parlement exigeait en outre l'examen d'au moins trois modèles de développement de la promotion des exportations à partir de 2006 ainsi que des propositions pour une éventuelle modification de la loi. Les trois modèles ci-dessous devaient être examinés:

### 1. Statu quo (2001–2003) dans la promotion des exportations

Ce modèle réunit les catégories de prestations suivantes, fournies aussi bien par l'économie privée que par les services publics (voir illustration 1): information (plate-forme internet), conseil initial (structuration du problème, informations de base), coordination du réseau en Suisse et à l'étranger, formation (formation de base et perfectionnement pour les particuliers et les entreprises, formation de base et perfectionnement dans le réseau), participation aux foires (stands communs) et conseil spécialisé (études de faisabilité, plans opérationnels).



*Source:* Rapport «Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes», BHP – Bruggler und Partner AG, Januar 2005

### 2. Intégration plus poussée de la promotion des exportations à l'administration fédérale

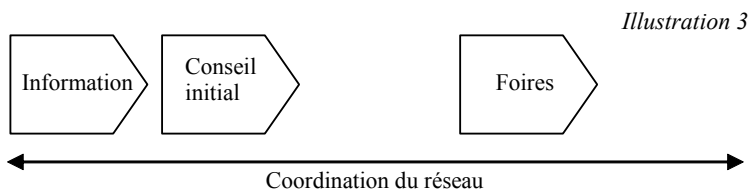
Une intégration plus poussée de la promotion des exportations à l'administration fédérale impliquerait que l'on renonce à certaines catégories de prestations comme le conseil (initial et spécialisé), la formation ou les foires (voir illustration 2). La promotion des exportations par la Confédération se limiterait à la diffusion d'informations et à une forme réduite de coordination du réseau en Suisse.



*Source:* Rapport «Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes», BHP – Bruggler und Partner AG, Januar 2005

3. Limitation du champ d'action de l'Osec à des activités de base qui n'entrent pas en concurrence avec les institutions et les entreprises du secteur privé

En se limitant à des activités qui ne concurrencent pas le secteur privé, l'Osec devrait renoncer aux prestations relevant de celui-ci (voir illustration 3). Son offre se réduirait ainsi à l'information, au conseil initial, à la participation aux foires et à la coordination du réseau en Suisse et à l'étranger.



*Source:* Rapport «Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes», BHP – Bruggler und Partner AG, Januar 2005

Le seco a analysé ces trois modèles avec un soutien externe. La suppression et la privatisation de la promotion des exportations ont également été examinées, ainsi que de nouvelles formes d'organisation. L'évaluation des modèles a été faite principalement sur la base des critères suivants:

- l'efficacité (utilité pour les clients, capacité d'adaptation à l'évolution du marché, qualité des services);
- l'efficacité (subsidiarité, rentabilité);
- la réputation (gouvernance, crédit auprès des clients, capacités de communication).

Divers ateliers ont par ailleurs été organisés avec les «parties prenantes» de la promotion des exportations afin de recueillir des avis sur les avantages, les inconvénients et les préférences individuelles. Ces ateliers s'adressaient notamment aux PME (clients), aux prestataires de services, aux associations faitières, aux chambres de commerce et aux organes fédéraux impliqués dans la promotion des activités économiques extérieures. L'analyse d'organisations analogues de promotion des exportations d'autres pays, dynamiques et efficaces, a également fourni des informations précieuses en ce qui concerne la position de la Suisse sur le plan international en matière de promotion des exportations.

Les auteurs de l'étude, après avoir évalué tous les résultats et pris en compte les opinions des clients et d'autres «parties prenantes», recommandent de limiter la promotion publique des exportations à des prestations qui ne feront pas concurrence à celles proposées par des institutions et entreprises du secteur privé (modèle 3: limitation du champ d'action de l'Osec à des activités de base, qui n'entrent pas en concurrence avec les institutions et les entreprises du secteur privé). On demande avant tout à l'organe chargé de la promotion des exportations de mettre en place des réseaux et de les coordonner avec compétence. Pour ce faire, il collaborera étroitement avec les Swiss Business Hubs, les ambassades, les consulats, les chambres de commerce bilatérales et cantonales, les associations faitières et d'autres organisations ainsi qu'avec les prestataires privés. Les services fédéraux doivent se concentrer sur des prestations d'intérêt général dans les domaines de l'information, du

conseil initial, de la gestion de réseaux, de la coordination et des foires. On a en outre mis sur pied un point de contact pour les questions d'internationalisation à l'intention des PME (Service center), qui doit permettre aux clients d'obtenir sans délai les informations dont ils ont besoin et d'être mis en relation le plus rapidement possible avec leurs interlocuteurs. Un tel service centralisé répondrait incontestablement aux besoins du marché. C'est un élément décisif permettant de coordonner efficacement et de manière transparente les prestations des différents acteurs et d'allouer ainsi les ressources avec efficacité. Cet organisme a pu voir le jour en automne 2004 avec la création du Service center commun de l'Osec, de la GRE, de la SOFI et du SIPPO.

Comparé à la variante du statu quo (2001-2003), le modèle proposé devrait entraîner une diminution notable des problèmes de concurrence vis-à-vis des prestataires privés. Toutefois, si on se limite à des prestations d'intérêt général, il sera impossible d'éviter des lacunes dans les services à l'exportation, ce qui pourrait rendre plus difficile la création de savoir-faire et la mise à profit de synergies dans des domaines comme l'information ou le personnel.

Une limitation du mandat de prestations serait nécessaire en cas d'intégration plus poussée de la promotion des exportations à l'administration fédérale (modèle 2), celle-ci ne pouvant se consacrer à des activités telles que les conseils ou l'organisation de la participation à des foires.

Il en résulterait une réduction sensible de l'éventail des prestations et une focalisation sur l'information. Cela reviendrait à manquer la cible car les acteurs du marché ne réclament pas une réduction mais, au contraire, une augmentation des prestations d'intérêt général de l'Etat, afin que les PME suisses soient aussi bien armées que leurs concurrentes étrangères. Or, si l'on restreint sérieusement la palette des prestations, il faut s'attendre à ce que leur qualité souffre des pertes de savoir-faire et de connaissances du marché qui en découleraient. Ce serait dommageable non seulement pour la réputation de l'organisation mais aussi pour les PME en général, qui risqueraient de voir diminuer leurs perspectives d'exportation et, par conséquent, leurs chances de succès.

Le statu quo (2001-2003) (modèle 1) paraît aussi rentable qu'efficace, selon les auteurs de l'étude. Une palette de prestations très complète permet de dégager des synergies dans de nombreux domaines (information, plates-formes, personnel) et serait souhaitable pour satisfaire aux exigences d'efficacité. Cependant, une telle offre enfreint le principe de subsidiarité et génère des conflits avec d'autres acteurs du marché.

Le Conseil fédéral approuve les résultats de l'étude et estime qu'il serait judicieux et nécessaire de mettre en oeuvre le modèle 3.

Les prestations fournies par l'Osec dans le cadre du mandat 2004-2005 comprennent les informations générales sur les marchés, les branches et les thèmes pertinents pour le commerce extérieur, le conseil initial en matière d'exportation et le marketing à l'étranger (participation à des foires). Comme on peut le voir au chap. 4 du présent rapport, l'Osec n'offre plus véritablement de prestations relevant de l'économie privée depuis l'externalisation des services de formation. A l'avenir, l'Osec se positionnera davantage en tant que coordinateur de réseau et collaborera le plus possible avec d'autres prestataires de services. Cette nouvelle direction prise par l'Osec depuis 2004 correspond ainsi dans une large mesure à l'orientation stratégique esquissée dans le modèle 3. Il reste encore à décider si le domaine des foires

doit également être mis en adjudication. Le Conseil de surveillance se prononcera à ce sujet en 2005.

La mise en œuvre du modèle 3, qui a les faveurs du marché, n'exige pas de modification de la législation. La réorientation proposée correspond aux conditions-cadres définies dans la loi sur la promotion des exportations. Toutefois, le Conseil fédéral n'exclut pas de modifier celle-ci ultérieurement, si la mise en œuvre de nouvelles mesures de promotion des exportations et de promotion des activités économiques extérieures le réclamaient. Cette question sera donc réexaminée. En tant qu'autorité de surveillance, le seco veillera davantage, à l'avenir, au respect du principe de subsidiarité inscrit dans la loi et du cadre stratégique du modèle 3 par l'organe de promotion des exportations lors du développement de cette promotion. Une attention particulière sera accordée à ce dernier aspect lors des évaluations futures.



## **Rapport additionnel au message sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007. Evaluation de la promotion des exportations. Variantes envisageables pour la promotion des exportations**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	05.026
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.04.2005
Date	
Data	
Seite	2257-2268
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 511

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.