



Politique fédérale de promotion des exportations

Evaluation des prestations, des coûts
et de la coordination entre les acteurs

Politique fédérale de promotion des exportations

Evaluation des prestations, des coûts et de la coordination entre les acteurs

L'essentiel en bref

Le renouvellement du financement de la promotion des exportations 2004 à 2007 a fait l'objet de débats intenses au Parlement. Finalement, il a été décidé d'accorder un plafond de dépenses de 34 millions de francs, uniquement pour les deux années 2004 et 2005, et d'attendre les résultats d'une évaluation pour décider de la poursuite du financement. Des réponses sont attendues concernant sept aspects de la promotion des exportations. Le Conseil fédéral a confié le mandat au Contrôle fédéral des finances. En parallèle, le seco a fait examiner différentes variantes concernant l'avenir de l'organisation de promotion des exportations (l'Osec) et exploré différentes mesures d'amélioration.

Le coût général de la promotion des exportations pris en charge par la Confédération est estimé par le Contrôle fédéral des finances à environ 47 millions de francs par an incluant les principaux acteurs concernés. Ce montant se répartit entre le Département fédéral des affaires étrangères (50%), le seco (5%), l'Osec (35%) et la SOFI (10%) qui est une organisation mandatée par le seco pour assister les entreprises dans leurs efforts d'investissement dans les pays en développement et en transition. Les chambres de commerce, quant à elles, touchent moins de 1% du montant total.

Des résultats positifs...

Le Contrôle fédéral des finances est d'avis que la nouvelle loi sur la promotion des exportations entrée en vigueur en 2001 a des effets positifs dans le sens où elle contribue à améliorer la professionnalisation des prestations offertes aux entreprises. Les acteurs en matière de promotion des exportations font preuve de bonne volonté et cherchent à remplir au mieux leur mission dans l'intérêt de la Confédération. Une partie des moyens à disposition a été concentrée sur treize pays prioritaires. L'offre de prestations a été standardisée et le controlling mis en place permet d'avoir une bonne vision des prestations effectuées et de leur coût. Les sondages réalisés en 2001 et 2002 donnent des résultats positifs concernant la satisfaction des entreprises par rapport à l'Osec, un peu moins en ce qui concerne les représentations à l'étranger.

... mais aussi un important potentiel d'amélioration

La **coordination** reste la principale faiblesse du système actuel. Elle est d'autant plus difficile à réaliser qu'elle concerne un grand nombre d'acteurs et que le processus de décision est basé sur une structure tricéphale (seco, DFAE, Osec), alors que la loi confie la coordination à l'organisation de promotion des exportations. L'Osec n'a pas cherché à rassembler de manière systématique l'information susceptible d'intéresser les PME, tant au niveau des instruments de soutien offerts par la Confédération qu'au niveau des prestations offertes par les organisations privées en Suisse ou à l'étranger. Plusieurs rapports non publiés ont relevé depuis 1997 des problèmes de coordination entre les différents services du seco qui sont extrêmement compartimentés. Leurs résultats n'ont pas été suivis d'effets. Une certaine rivalité caractérise les relations entre l'Osec et la SOFI. Or, leur tâche de soutien aux entreprises a de nombreux points communs, de même qu'une partie de leurs pays

de priorité (Chine, Russie, Inde). La dispersion des moyens entre les acteurs complique singulièrement les lignes de commandement et la fixation des priorités, ainsi que la transparence des prestations offertes aux entreprises.

L'esprit de la loi n'a pas été concrétisé en ce qui concerne la recherche de **complémentarité** avec l'offre des chambres de commerce, des organisations de branche et des entreprises privées. Or, c'est un élément central du dispositif puisqu'il doit permettre d'aiguiller l'interlocuteur vers l'organisation la mieux à même de donner une réponse. Un climat de méfiance a prévalu: nombreux sont les acteurs qui ont perçu l'Osec comme une organisation voulant imposer son point de vue aux autres partenaires. Plusieurs se sont vus comme des partenaires subalternes qui devaient « rabattre » des clients vers une organisation à Zurich connaissant mal, selon eux, les besoins des entreprises. Le seco n'a pas cherché à fixer des limites claires à l'Osec qui a préféré opter pour une stratégie visant à offrir une large palette de prestations pour tous les secteurs d'activités et pour toutes les régions géographiques. Pourtant, l'analyse du marché du conseil à l'exportation montre que la concurrence n'est pas si élevée dans la mesure où les acteurs sont présents sur des segments de marché différents ou alors très spécialisés. Il est essentiel que l'organisation de promotion des exportations ne conserve pas des mandats lorsqu'il y a sur le marché des acteurs mieux à même d'y répondre.

Il est regrettable que le seco n'ait pas jugé utile de mettre au concours le ou les mandats confiés à l'organisation de promotion des exportations si on excepte la SOFI. Cela aurait permis à l'ensemble des acteurs privés ou publics de se positionner clairement concernant leur intérêt par rapport aux différentes tâches et, le cas échéant de proposer une offre de prestations concrètes. Des modalités de collaboration ou même de regroupement auraient peut-être pu ainsi être définies.

En ce qui concerne le **réseau externe**, la mise en place de treize points d'appui à l'exportation (Swiss Business Hubs) est la principale nouveauté instaurée par la législation. Onze ont été attribués au Département fédéral des affaires étrangères en profitant des moyens déjà disponibles au sein des représentations à l'étranger. La stratégie n'est pas claire en ce qui concerne le choix des pays d'implantation des SBH, les priorités qu'ils doivent poursuivre dans chaque pays ainsi que la répartition des tâches entre hub et représentation. Si la mise en place de hubs a permis de professionnaliser les prestations offertes, le fait de les confier en général à du personnel consulaire, par vocation généraliste, comporte des inconvénients et ne permet pas toujours de maintenir un large réseau de contacts dans le pays.

Les travaux du Contrôle fédéral des finances montrent que pour la Confédération, les hubs gérés par le DFAE reviennent deux à quatre fois plus cher que ceux qui sont gérés par les chambres bilatérales. Ce constat doit cependant être relativisé. Les chambres de commerce prennent une partie des coûts à leur charge et leurs coûts salariaux sont plus faibles. En revanche, les représentations suisses à l'étranger assurent d'autres tâches qui sont utiles aux entreprises et à l'économie suisses. Elles présentent l'avantage d'offrir un accès direct aux autorités politiques du pays. Le statut diplomatique apparaît utile avant tout dans les pays en transition où l'influence de l'Etat sur l'économie est importante. Certaines tâches ne peuvent pas être déléguées à des acteurs privés, comme par exemple les négociations de conventions de double-imposition ou la lutte contre des mesures étatiques discriminant des entreprises suisses. Le coût salarial du personnel diplomatique ou consulaire dans le domaine de la promotion des exportations est en moyenne quatre fois

plus élevé que celui du personnel local. Les hubs DFAE parviennent à facturer près de 5% de leurs coûts salariaux, pourcentage en progression. Dans la plupart des cas, les hubs gérés par le DFAE correspondent aux anciens services économiques et commerciaux des représentations suisses. Ils ne consacrent pas exclusivement leurs activités à la promotion des exportations. Ils ont des tâches d'intérêt public qui ne doivent pas être confondus avec des prestations d'acteurs privés.

Deux éléments tempèrent quelque peu les résultats sévères auxquels aboutit l'évaluation. Depuis quelques mois, à la suite des changements intervenus au seco et à la tête de l'Osec, on constate une volonté de mieux collaborer (les mesures envisagées sont décrites à la fin du rapport). En outre, la nouvelle loi sur la promotion des exportations est récente puisqu'elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} mars 2001.

De l'avis du Contrôle fédéral des finances, les problèmes constatés vont au-delà de simples maladies de jeunesse. Ils sont de nature structurelle. C'est pourquoi, il a jugé important de proposer des mesures susceptibles d'apporter des réponses pertinentes aux lacunes constatées. Cinq recommandations sont formulées en vue de **simplifier les structures et de poursuivre la professionnalisation** du réseau externe.

1. Diminuer le nombre d'acteurs publics ou fortement subventionnés en regroupant notamment les prestations actuelles de l'Osec et de SOFI.
2. Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau externe. Afin de réaliser ces objectifs, la meilleure solution serait de confier les hubs à l'organisation de promotion des exportations.
3. Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres de commerce et chambres bilatérales.
4. Définir puis appliquer le principe de subsidiarité.
5. Mieux définir le contrôle de l'organisation de promotion des exportations.

Ces recommandations impliquent une mise au concours du mandat de promotion des exportations. Le Contrôle fédéral des finances ne part pas de l'idée que le mandat est attribué par principe à l'Osec, sous sa forme actuelle.

Les prises de position du DFAE et du seco au sujet du projet de rapport et de ses recommandations (version du 3 décembre 2004) figurent en **annexe 6**.

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Exportförderungspolitik des Bundes

Evaluation von Dienstleistungen, Kosten und Koordination der Akteure

Das Wesentliche in Kürze

Die Weiterführung der Finanzierung der Exportförderung in den Jahren 2004 bis 2007 löste im Parlament heftige Debatten aus. Schliesslich wurde vorerst ein Ausgabenplafond von 34 Millionen Franken nur für die Jahre 2004 und 2005 genehmigt. Ferner wurde beschlossen, vor der Abstimmung über die weitere Finanzierung einen Evaluationsbericht abzuwarten, der sieben Fragen zu bestimmten Aspekten der Exportförderung beantworten sollte. Das Mandat für diesen Evaluationsbericht erging vom Bundesrat an die Eidgenössische Finanzkontrolle. Gleichzeitig liess das seco verschiedene Optionen zur Zukunft der Exportförderungsorganisation (Osec) sowie Verbesserungsvorschläge prüfen.

Die allgemeinen Ausgaben des Bundes für die Hauptakteure der Exportförderung belaufen sich nach Schätzungen der EFK auf ungefähr 47 Millionen Franken jährlich. Auf das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten entfallen 50%, auf das seco 5%, auf die Osec 35% und auf die SOFI 10%. Die SOFI ist eine vom seco beauftragte Organisation, welche die Investitionsbestrebungen von Schweizer Unternehmen in Entwicklungs- und Transitionsländern unterstützt. Auf die Handelskammern entfällt weniger als 1% des Gesamtbetrages.

Positive Ergebnisse ...

Die Eidgenössische Finanzkontrolle kommt zum Schluss, dass das Exportförderungsgesetz aus dem Jahre 2001 positive Wirkungen zeitigte, weil es zur Professionalisierung des Dienstleistungsangebots für Unternehmen beitrug. Die Akteure der Exportförderung sind bestrebt, ihr Mandat im Interesse des Bundes möglichst optimal zu erfüllen. Ein Teil der verfügbaren Mittel wird gezielt in 13 Ländern eingesetzt. Das Dienstleistungsangebot wurde standardisiert. Das neu eingeführte Controllingsystem ermöglicht einen Überblick über die erbrachten Dienstleistungen und ihre Kosten. 2001 und 2002 durchgeführte Umfragen ergaben, dass die Unternehmen mit der Osec zufrieden sind. Ihre Meinung über die Auslandsvertretungen fiel dagegen weniger gut aus.

... aber auch viel Optimierungspotenzial

Die **Koordination** ist und bleibt die Achillesferse des heutigen Systems. Die Vielzahl von Akteuren und die dreiteilige Entscheidungsstruktur (seco, EDA, Osec), die im Widerspruch zum Gesetz steht, in welchem es heisst, die Koordination sei Sache der Exportförderungsorganisation, machen die Koordination zu einer fast unlösbaren Aufgabe. Die Osec sammelte nicht systematisch Informationen über die Unterstützungsinstrumente des Bundes oder die Dienstleistungsangebote von Privatorganisationen in der Schweiz und im Ausland, die KMU interessieren könnten. Seit 1997 wurde in mehreren unveröffentlichten Berichten auf die Koordinationsprobleme unter den stark abgeschotteten seco-Dienststellen hingewiesen. Aus dieser Erkenntnis wurden jedoch keine Lehren gezogen. Da die Osec und die SOFI eine ähnliche Aufgabe erfüllen, nämlich den Unternehmen Support zu bieten, ist ihre Beziehung von einer gewissen Rivalität geprägt. Sie arbeiten zum Teil auch in denselben Schwerpunktländern wie China, Russland und Indien. Die Verzettelung der Mittel führt zu komplizierten Befehlsstrukturen und unklaren Prioritäten. Dadurch wird das Dienstleistungsangebot für die Unternehmen völlig undurchsichtig.

Der Geist des Gesetzes – nämlich **komplementär** zum Angebot der Handelskammern, Branchenorganisationen und Privatunternehmen tätig zu sein - wurde nicht angewendet und konkretisiert. Gerade dieser Aspekt wäre jedoch ein zentrales Element des Dispositivs, das dafür sorgen soll, den Kunden an die Organisation weiter zu verweisen, die für die Beantwortung seiner Anfrage am besten geeignet ist. Stattdessen herrschte ein Misstrauensklima vor: Zahlreiche Akteure nahmen die Osec als eine Organisation wahr, die ständig versuchte, den übrigen Partnern ihre Sichtweise aufzuzwingen. Viele von ihnen fühlten sich in die Rolle des „Juniorpartners“ versetzt, der der Zürcher Organisation Kunden zuführen sollte, obwohl diese ihrer Meinung nach die Bedürfnisse der Unternehmen schlecht kannte. Das seco versäumte es, der Osec klare Schranken zu setzen. Die Osec wiederum entschied sich für die Strategie, eine möglichst breite Dienstleistungspalette anzubieten, die alle Wirtschaftsbereiche und sämtliche Regionen der Welt abdeckt. Eine Analyse des Exportberatungsmarktes zeigt auf, dass kein ausgeprägter Wettbewerb herrscht, da die hoch spezialisierten Akteure in unterschiedlichen Marktsegmenten tätig sind. Es ist ein vordringliches Anliegen, dass die Exportförderungsorganisation keine Mandate behält, die auf dem freien Markt von besser geeigneten Akteuren übernommen werden können.

Bedauerlicherweise wurde bis auf eine einzige Ausnahme (SOFI) keines der Mandate, die das seco der Exportförderungsorganisation anvertraute, öffentlich ausgeschrieben. Wäre dies geschehen, hätten sämtliche privaten und öffentlichen Akteure ihr Interesse an der Erfüllung bestimmter Aufgaben klar anmelden und sich mit einem konkreten Dienstleistungsangebot positionieren können. So hätten vielleicht bestimmte Formen der Zusammenarbeit oder sogar ein engeres Zusammengehen mit der Osec beschlossen werden können.

Im **Aussennetz** stellen die 13 Exportstützpunkte (Swiss Business Hubs) die grösste Neuerung dar, die in der Exportförderung im Ausland mit dem neuen Gesetz Einzug hielt. 11 Swiss Business Hubs wurden dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten unterstellt, um von den für die Auslandsvertretungen bereits zur Verfügung stehenden Mitteln zu profitieren. Eine klare Strategie existiert weder in Bezug auf die Wahl der Standortländer von Swiss Business Hubs, noch auf die Festlegung der prioritären Geschäftstätigkeiten in diesen Ländern oder auf die Aufgabenteilung zwischen Hub und offizieller Schweizer Vertretung. Zwar konnte das Dienstleistungsangebot dank der Errichtung der Hubs professionalisiert werden. Doch die Tatsache, dass in den Hubs hauptsächlich diplomatisches und konsularisches Karrierepersonal - also ausgeprägte Generalistinnen und Generalisten - eingesetzt wird, bringt Nachteile mit sich. Dadurch wird vor allem die Möglichkeit des Aufbaus eines umfassenden Beziehungsnetzes im Gastland geschmälert.

Umfragen der Eidgenössischen Finanzkontrolle ergaben, dass die vom EDA geführten Hubs den Bund zwei bis viermal so teuer zu stehen kommen wie diejenigen, welche von den bilateralen Kammern geführt werden. Es gilt indes zu berücksichtigen, dass die bilateralen Kammern einen Teil der Kosten selber tragen und ihre Lohnkosten viel tiefer sind. Den Auslandsvertretungen des EDA kann zugute gehalten werden, dass sie noch andere Aufgaben im Interesse der Schweizer Unternehmen und der Schweizer Wirtschaft wahrnehmen. Sie weisen den Vorteil des direkten Zugangs zu den lokalen Behörden auf. Der Status einer diplomatischen Vertretung erweist sich vor allem in den Transitionsländern, in denen der Staat immer noch einen grossen Einfluss auf die Wirtschaft ausübt, als nützlich. Zudem sind gewisse Aufgaben wie beispielsweise das Aushandeln von Doppelbesteuerungsabkommen oder das Treffen von Massnahmen gegen die Diskriminierung von Schweizer Firmen nicht an Private delegierbar. Die Lohnkosten des diplomatischen und konsularischen Personals im Bereich der Exportförderung sind durchschnittlich viermal so

hoch wie diejenigen des Lokalpersonals. Die dem EDA unterstellten Hubs weisen einen Deckungsgrad ihrer Lohnkosten von etwa 5 Prozent auf; dieser Prozentsatz ist im Steigen begriffen. Bei den meisten vom EDA geführten Hubs handelt es sich um frühere Handelsdienste von Schweizer Auslandsvertretungen. Sie beschäftigen sich nicht ausschliesslich mit Exportförderung, sondern erfüllen noch weitere Aufgaben von öffentlichem Interesse, die nicht mit dem Dienstleistungsangebot privater Akteure verglichen werden können.

Zwei Elemente mögen die harte Kritik, zu der die Evaluationsergebnisse gelangen, etwas mildern. Seit vor einigen Monaten im seco Veränderungen vorgenommen wurden und an der Führungsspitze der Osec ein Wechsel stattfand, ist der Wille zur engeren Zusammenarbeit spürbar (eine Beschreibung der geplanten Massnahmen befindet sich am Ende des Berichts). Andererseits ist zu sagen, dass das neue Exportförderungsgesetz erst seit dem 1. März 2001 in Kraft ist.

Die ermittelten Probleme sind jedoch keine simplen „Kinderkrankheiten“, sondern vielmehr struktureller Natur. Nach Meinung der EFK ist es deshalb vordringlich, geeignete Massnahmen zu treffen, mit denen die festgestellten Mängel erfolgreich behoben werden können. Mit Blick auf die **Vereinfachung der Strukturen** und die **Weiterführung der Professionalisierung** des Aussennetzes gibt sie fünf Empfehlungen ab:

1. Verringerung der Anzahl öffentlicher oder hoch subventionierter Akteure, namentlich durch Zusammenlegung des heutigen Leistungsangebots von Osec und SOFI.
2. Klare Unterstellung der Exportförderungsorganisation und grössere Kostentransparenz im Aussennetz. Die beste Lösung zur Erreichung dieses Ziels ist nach Meinung der EFK die Unterstellung der Swiss Business Hubs unter die Exportförderungsorganisation.
3. Zusammenschluss des Dienstleistungsangebots der Exportförderungsorganisation mit demjenigen der Handelskammern und der bilateralen Kammern.
4. Klare Definition und Anwendung des Subsidiaritätsgebotes.
5. Präzisere Definition der Aufsicht über die Exportförderungsorganisation.

Diese Empfehlungen setzen die Ausschreibung des Exportförderungsmandats voraus. Die Eidgenössische Finanzkontrolle geht nicht davon aus, dass dieses Mandat grundsätzlich der Osec erteilt wird.

Siehe Stellungnahmen des EDA und des seco zum Berichtsentwurf und zu den Empfehlungen (Fassung vom 3. Dezember 2004) in der **Beilage 6**.

Originaltext in Französisch

Confederation policies on trade promotion structures

An evaluation of services provided, costs and coordination between the key players

Key facts

Renewing the financing of trade promotion structures for the period from 2004 to 2007 caused intense debate in Parliament. Finally it was decided to impose an expenditure ceiling of CHF 34 million solely for 2004 and 2005, and to wait for the results of the evaluation in order to take a decision on further financing. Replies are expected concerning seven aspects of trade promotion structures. The Federal Council entrusted the mandate to the Swiss Federal Audit Office (SFAO). Parallel to this, the State Secretariat for Economic Affairs (seco) examined different variations relating to the future of the Swiss Office for Trade Promotion (OSEC) and explored different improvement measures.

The general cost of trade promotion structures borne by the Confederation (including the key players) is estimated by the SFAO to be somewhere in the region of CHF 47 million per annum. This sum is shared between the Federal Department of Foreign Affairs (50%), seco (5%), OSEC (35%) and the Swiss Organisation for Facilitating Investments (10%) which is an organisation entrusted with a mandate from seco to assist companies in investing in developing and transition countries. As for the chambers of commerce, they receive less than 1% of the total sum.

Positive results...

The SFAO is of the opinion that the Export Promotion Act which entered into force in 2001 has a positive effect in that it contributes to improvements in the professionalism of the services provided to companies. The key players in the trade promotion structures show good will and seek to fulfil their mission as well as possible in the interests of the Confederation. A proportion of the funds available was concentrated on 13 priority countries. The services available have been standardised and the controlling which was established provides an overview of the services provided and how much they cost. The surveys carried out in 2001 and 2002 show positive results concerning company satisfaction with OSEC, but somewhat less positive relating to the Swiss agencies abroad.

... but there is still considerable room for improvement

Coordination remains the main weakness of the current system. It is all the more difficult to achieve due to the fact that a large number of key players are involved and the decision-making process involves three parties (seco, the Federal Department of Foreign Affairs and OSEC), whereas in accordance with the law, coordination should be a matter for the trade promotion organisation. OSEC has not sought to systematically gather information likely to be of interest to small and medium-sized enterprises both in terms of support instruments provided by the Confederation, as well as services provided by private organisations in Switzerland and abroad. Since 1997 several unpublished reports have highlighted the coordination problems between the different seco services which are extremely compartmentalised but there was no follow-up on these findings. A certain element of rivalry is characteristic of the relationship between OSEC and SOFI (Swiss Organisation for Facilitating Investments). Yet their job of providing support to companies has numerous

points in common, as well as a proportion of their priority countries (China, Russia and India). The dispersal of funds between the key players radically complicates the lines of command and priority setting, as well as the transparency of the services provided to companies.

The spirit of the law has not been transformed into reality as regards seeking **complementarity** to the services offered by the chambers of commerce, the sectoral organisations and private companies. However, this is a core element of the mechanisms available because it must allow the party seeking advice to be directed towards the organisation which is best able to provide information. A climate of mistrust has prevailed. Key players who regard OSEC as an organisation wanting to impose its opinion on its partners are numerous. Several were left feeling like inferior partners who had to "tout" for customers for an organisation in Zurich without being fully acquainted with the needs of the companies. seco did not try to impose clear limits on OSEC, instead opting for a strategy of aiming to provide a broad range of services for all sectors and geographic regions. However, the market analysis carried out by the Export Council shows that competition is not that fierce to the extent that key players are present in different market sectors or very specialised markets. It is essential that the trade promotion organisation does not retain mandates when there are other better qualified key players on the market.

It is regrettable that seco did not think it necessary to invite tenders for those mandates entrusted to the trade promotion organisation, apart from SOFI. This would have allowed all the key players in the public and private sectors to have competed clearly relating to their interests with regard to the different tasks and, if need be, to have put forward an offer outlining specific services. Specific details concerning collaboration or even of regrouping could thus possibly have been defined.

As far as the **external network** is concerned, setting up thirteen Swiss Business Hubs is the main new feature instigated by legislation. Eleven of these have been allocated to the Federal Department of Foreign Affairs (DFA) benefiting from the resources already available in the agencies abroad. The strategy is not clear as to the choice of countries where Swiss Business Hubs will be set up, priorities which have to be addressed in each country, as well as the distribution of tasks between the hub and the agency. If establishing hubs has allowed a more professional approach to providing services, the fact that they have generally been entrusted to consular staff who are by vocation from non-specialised backgrounds, involves disadvantages and does not always favour maintaining a broad network of contacts in the country.

The work of the SFAO shows that the cost of hubs managed by the DFA are double if not four times the cost for the Confederation of those managed by the bilateral chambers. However, this observation must be put into context. The chambers of commerce cover part of the costs and their labour costs are much lower. However, the Swiss agencies abroad carry out other tasks which are useful to companies and the Swiss economy. They have the advantage of providing direct access to the political authorities of the country and diplomatic status seems to be useful mainly in transition countries where the influence of the state on the economy is important. Certain tasks cannot be delegated to private key players, as is the case with negotiations on double taxation agreements, or combating state measures against Swiss companies. Labour costs of diplomatic or consular staff in the trade promotion sector are, on average, four times higher than that of local staff. The DFA hubs managed to recoup almost 5% of labour costs, this percentage is on the increase. In

the majority of cases, the hubs managed by the DFA are similar to the former economic and commercial services in the Swiss agencies. They do not devote their activities exclusively to trade promotion structures. They are also involved in activities in the public domain and should not be confused with the services of private key players.

Two factors somewhat temper the harsh conclusions arrived at in the evaluation. For some months now, in the wake of changes which occurred in seco and at the head of OSEC, a new willingness to collaborate is noticeable (the measures envisaged are described at the end of the report). Furthermore, the new Export Promotion Act is a recent addition having only entered into force on 1 March 2001.

In the opinion of the SFAO, the problems noted go beyond simple teething troubles, they are structural in nature. This is why, the SFAO considered it to be important to propose measures likely to successfully remedy the weaknesses discovered. Five recommendations have been drawn up with the aim of **simplifying the structures** and **pursuing a more professional approach** in the external network.

1. Cutting down on the number of public sector or highly-subsidised key players by restructuring the current services of OSEC and SOFI.
2. Simplifying the lines of command and increasing cost transparency in the external network. So as to achieve these objectives, the best solution would be to allocate the hubs to the trade promotion organisation.
3. Merging the services of the trade promotion organisation and those of the chambers of commerce and the bilateral chambers.
4. Defining and then applying the principle of subsidiarity.
5. Better definition of monitoring the trade promotion organisation.

These recommendations assume that the trade promotion mandate will be open to public tender. The SFAO does not assume that this mandate will be granted as a matter of principle to OSEC in its present form.

The comments of the DFA and seco to the draft report and the recommendations (version dated 3 December 2004) are to be found in **appendix 6**.

Original text in french

Politica federale di promozione delle esportazioni

Valutazione delle prestazioni, dei costi e del coordinamento tra gli attori

L'essenziale in breve

Il rinnovo del finanziamento della promozione delle esportazioni per il periodo 2004 - 2007 è stato intensamente discusso in Parlamento. Alla fine dei dibattiti è stata presa la decisione di accordare un tetto massimo di 34 milioni di franchi, e questo per il solo biennio 2004 - 2005, mentre per la concessione o meno di ulteriori finanziamenti il Parlamento ha deciso di attendere i risultati di un esame che avrebbe analizzato sette aspetti considerati essenziali nel settore della promozione delle esportazioni. Il Consiglio federale ha demandato questo esame al Controllo federale delle finanze. Dal canto suo, il Seco ha nel frattempo preso in esame diverse strategie concernenti l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni (OSEC) e preso in considerazione diverse misure per migliorare la situazione attuale.

Complessivamente, la Confederazione investe circa 47 milioni all'anno per la promozione delle esportazioni. Questo importo è suddiviso tra il Dipartimento federale degli affari esteri (50%), il Seco (5%), l'OSEC (35%) e la Swiss Organisation for facilitating Investments (SOFI, 10%). La SOFI è stata incaricata dal Seco di sostenere le imprese che investono nei Paesi con economie in sviluppo e in transizione. Le camere di commercio, dal canto loro, ricevono meno dell'1 per cento del finanziamento complessivo.

Risultati positivi...

Il Controllo federale delle finanze ritiene che la legge sulla promozione delle esportazioni entrata in vigore all'inizio del 2001 abbia sinora dato buoni risultati. La professionalità dei servizi offerti in materia di esportazioni alle imprese svizzere è migliorata. Gli attori della promozione delle esportazioni danno prova di buona volontà e cercano di fare del loro meglio per assolvere i loro compiti nell'interesse della Confederazione. Una parte dei finanziamenti a disposizione è stata concentrata su 13 Paesi, considerati come prioritari, mentre l'offerta di servizi è stata standardizzata. Il sistema di controllo introdotto garantisce d'altra parte un preciso monitoraggio delle prestazioni offerte e dei loro costi. I sondaggi realizzati tra 2001 e 2002 hanno dato risultati positivi: le imprese si sono dichiarate soddisfatte dell'OSEC; le rappresentanze all'estero hanno invece raccolto un consenso più mitigato.

... ma anche un considerevole potenziale di miglioramento

Il **coordinamento** resta il principale punto debole dell'attuale sistema. Esso si rivela particolarmente difficile da realizzare, considerato l'elevato numero di attori presenti e, soprattutto, la tripartizione della struttura decisionale (Seco, DFAE, OSEC), quando invece la legge affida espressamente questo coordinamento all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni. L'OSEC non ha cercato di riunire in modo sistematico le informazioni interessanti per le PMI, né a livello degli strumenti di sostegno offerti dalla Confederazione, né a livello dei servizi offerti da organizzazioni private in Svizzera o all'estero. Dal 1997, alcuni rapporti, che non sono stati resi pubblici, hanno messo in luce problemi di coordinamento tra i diversi servizi del Seco, che sembrano funzionare a compartimenti stagni. Le conclusioni a cui sono giunti questi rapporti non sono tuttavia state prese in considera-

zione. Tra OSEC e SOFI esiste una certa rivalità, di cui risente la qualità delle loro relazioni. Il loro mandato - sostenere le imprese - si sovrappone in numerosi punti, così come i Paesi che esse considerano prioritari (in particolare Cina, Russia e India). La dispersione dei mezzi a disposizione tra i diversi attori rende particolarmente difficile coordinare le diverse strategie da seguire a livello decisionale e la definizione delle priorità. Anche la trasparenza nelle prestazioni offerte alle imprese risente di queste difficoltà di coordinamento.

Gli intenti della legge non sono stati concretizzati per quanto concerne la ricerca di **complementarità** con l'offerta delle camere di commercio, delle organizzazioni di settore e delle imprese private. Questo, va detto, è un elemento fondamentale di tutto il dispositivo, poiché consente di indirizzare l'interlocutore all'organizzazione più adatta a trattare il suo caso. Un clima di diffidenza ha prevalso: numerosi attori hanno pensato che l'OSEC volesse imporre il suo punto di vista agli altri partner. Molti hanno avuto l'impressione di essere trattati come partner di secondo piano e si sono sentiti forzati a cedere clienti a un'organizzazione di Zurigo ignara, secondo loro, delle vere esigenze delle imprese. Il Seco, dal canto suo, non ha cercato di fissare chiari limiti all'OSEC. Questa ha preferito optare per una strategia che prevedeva l'offerta di un'ampia gamma di servizi per tutti i settori imprenditoriali e per tutte le regioni geografiche, nonostante l'analisi di mercato nel settore della consulenza all'esportazione indichi chiaramente che la concorrenza non è così elevata. I diversi attori sono infatti presenti su segmenti di mercato differenti e molto specializzati. È essenziale che l'Organizzazione per la promozione delle esportazioni non tenga per sé dei mandati per cui esistono sul mercato attori più adatti.

Purtroppo il Seco non ha ritenuto utile mettere a concorso i mandati affidati all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, eccezion fatta per la SOFI. Il concorso avrebbe obbligato tutti gli attori privati e pubblici ad esprimere in modo più chiaro il loro effettivo interesse per i differenti compiti e, se del caso, a formulare una concreta offerta di servizi. Probabilmente in questo modo sarebbe stato possibile definire modalità di collaborazione, o persino tracciare nuove ripartizioni.

Per quanto concerne la **rete esterna**, la più importante novità introdotta dalla legge sulla promozione delle esportazioni è l'istituzione di 13 punti di appoggio all'estero (*Swiss Business Hubs*). Undici di essi sono stati attribuiti al Dipartimento federale degli affari esteri, in modo di poter beneficiare dei fondi già disponibili nell'ambito della rete di rappresentanze diplomatiche. La strategia non è chiara per quanto concerne la scelta dei Paesi in cui insediare gli *Swiss Business Hubs*, le priorità da seguire in questi Paesi, come pure la ripartizione dei compiti tra punto di appoggio e rappresentanza diplomatica. Se l'istituzione di questi *hub* ha contribuito, da un lato, a rendere più professionali i servizi offerti, dall'altro, il fatto di affidarli a personale consolare, per vocazione generalista, comporta certi inconvenienti e non consente sempre di mantenere un'ampia rete di contatti nel Paese ospite.

I lavori del Controllo federale delle finanze indicano che gli *hub* gestiti dal DFAE costano alla Confederazione da due a quattro volte più di quelli gestiti dalle camere di commercio bilaterali. Va tuttavia tenuto conto che queste ultime si assumono parte dell'onere finanziario e che, inoltre, i loro costi salariali sono decisamente meno elevati. Non da ultimo, le rappresentanze del DFAE si assumono numerosi altri compiti nell'interesse delle imprese svizzere e dell'economia elvetica in generale. Esse offrono il vantaggio di garantire un accesso diretto alle autorità locali; lo statuto di rappresentanza diplomatica, inoltre, assume una notevole importanza soprattutto nei Paesi in transizione, dove l'influsso dello Stato sull'economia è particolarmente importante. Determinati compiti non possono essere dele-

gati a privati, come la negoziazione, ad esempio, di convenzioni di doppia imposizione, oppure di misure per combattere la discriminazione di imprese svizzere. I costi salariali per il personale diplomatico e consolare nel settore della promozione delle esportazioni sono in media quattro volte più elevati rispetto a quelli per il personale locale. Gli *hub* del DFAE riescono attualmente a fatturare il 5 per cento circa dei loro costi salariali; questa percentuale è comunque in crescita. Per la maggior parte dei casi, gli *hub* hanno semplicemente sostituito i servizi economici e commerciali già offerti in precedenza dalle rappresentanze svizzere all'estero. Essi non si occupano esclusivamente di promozione delle esportazioni ma si assumono compiti di interesse pubblico e le loro prestazioni non possono essere paragonate a quelle offerte da attori privati.

Due elementi mitigano in parte il giudizio severo espresso dal Controllo federale delle finanze a conclusione del suo esame. In primo luogo, in seguito ai cambiamenti avvenuti in seno al Seco e ai vertici dell'OSEC (le misure prese in considerazione sono descritte alla fine del rapporto), da qualche mese a questa parte si può constatare una chiara volontà di migliorare la collaborazione. In secondo luogo va sottolineato che la nuova legge sulla promozione delle esportazioni è entrata in vigore solo il 1° marzo 2001.

Il Controllo federale delle finanze ritiene comunque che tutti i problemi messi in luce non vadano ritenuti delle semplici pecche di gioventù. Si tratta infatti di problemi di natura strutturale. Per questa ragione ha ritenuto importante proporre misure che sappiano dare una risposta precisa alle lacune constatate. Allo scopo di **semplificare le strutture** e di **rendere più professionali i servizi offerti** dalla rete esterna sono pertanto state formulate cinque raccomandazioni:

1. Diminuire il numero di attori pubblici o fortemente sovvenzionati, in particolare riunendo l'attuale offerta di prestazioni dell'OSEC e della SOFI.
2. Semplificare le strategie e migliorare la trasparenza dei costi a livello di rete esterna. A questo scopo, la migliore soluzione sarebbe affidare gli *Swiss Business Hubs* all'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.
3. Raggruppare i servizi offerti dall'Organizzazione per la promozione delle esportazioni, dalle camere di commercio e dalle camere di commercio bilaterali.
4. Definire in modo chiaro il principio di sussidiarietà e applicarlo di conseguenza.
5. Rafforzare la vigilanza sull'Organizzazione per la promozione delle esportazioni.

Come emerge da queste raccomandazioni, il Controllo federale delle finanze ritiene che il mandato di promozione delle esportazioni non spetti per principio all'OSEC e che pertanto vada messo a concorso.

Le prese di posizione del DFAE e del Seco in merito al disegno di rapporto e alle raccomandazioni (versione del 3 dicembre 2004) si trovano nell'**allegato 6**.

Testo originale in francese

TABLE DES MATIERES

1	INTRODUCTION	1
1.1	Pourquoi ce sujet?	1
1.2	Le système de promotion des exportations prévu par la nouvelle loi de 2000	2
1.3	Démarche	4
2	OFFRE DE PRESTATIONS EN MATIERE D'EXPORTATION ET COUTS	8
2.1	Qui offre quoi?	8
2.2	Les prestations, les ressources et les coûts de l'Osec	10
2.3	Les prestations et les coûts du réseau extérieur	13
2.4	Les prestations et les coûts de SOFI	17
2.5	Les prestations et le coût des autres acteurs	18
2.6	Les chambres de commerce et le marché du conseil à l'exportation	22
2.7	Comparaisons internationales	26
2.8	Synthèse concernant les prestations	27
3	PERSPECTIVE DES ENTREPRISES	30
3.1	Qualité des informations disponibles concernant les performances	30
3.2	Transparence de l'offre de prestations	31
3.3	La connaissance des acteurs de la promotion des exportations	33
3.4	Image des PME par rapport à différents acteurs	35
3.5	Degré de satisfaction par rapport aux prestations	36
3.6	Les besoins exprimés par les entreprises	37
4	ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SYSTEME	40
4.1	Le système de contractualisation	40
4.2	Répartition des compétences entre seco, Osec et DFAE (qui commande ?)	43
4.3	Qui paie et qui contrôle?	48
4.4	La coordination avec les autres instruments de la promotion des exportations	51
4.5	Fixation de priorités concernant les marchés et les branches	53
4.6	La complémentarité entre acteurs privés et acteurs étatiques ou l'application du principe de subsidiarité	54

4.7	Qualité et caractère économique des prestations dans le réseau extérieur	58
4.8	La coordination entre les acteurs à l'étranger	63
5	CONCLUSIONS	68
5.1	Réponse aux sept questions parlementaires	68
5.2	Principales conclusions en fonction des objectifs de la nouvelle législation	77
5.3	Points forts des différents acteurs dans la gestion du réseau externe	78
5.4	Mesures en vue de corriger les dysfonctionnements constatés (oct. 2004)	80
6	RECOMMANDATIONS	82
6.1	L'esprit de nos recommandations: poursuivre la professionnalisation...	82
6.2	Diminuer le nombre d'acteurs à coordonner sur le réseau interne (rec. 1)	83
6.3	Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau externe. Afin de réaliser ces objectifs, la meilleure solution serait de confier les hubs à l'organisation de promotion des exportations (rec. 2)	83
6.4	Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres (rec. 3)	84
6.5	Définir puis appliquer le principe de subsidiarité (rec. 4)	85
6.6	Améliorer le système de contrôle par le seco (rec. 5)	86
6.7	Modèle de référence	86

Annexes

Annexe 1: études déjà réalisées et bibliographie

Annexe 2: personnes interrogées

Annexe 3: objectifs et mesure des effets en ce qui concerne la promotion des exportations

Annexe 4: extraits de la loi fédérale sur la promotion des exportations

Annexe 5: abréviations, Abkürzungen

Annexe 6: prises de position du DFAE et du seco

Documents séparés

MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004

<http://www.mundiconsulting.ch/>

WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

<http://www.ipz.unizh.ch/publikationen/evalstud/>

EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004 <http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm>

1 Introduction

1.1 Pourquoi ce sujet?

Le message relatif au financement de la promotion des exportations 2004 à 2007 a fait l'objet de débats très nourris au Parlement fédéral en relation notamment avec les prestations, la coordination avec les autres acteurs concernés et la direction de l'Osec Business Network Switzerland (Osec).

Le Parlement a finalement décidé le 25 septembre 2003 d'accorder un plafond de dépenses de 34 millions de francs uniquement pour les années 2004 à 2005 et d'attendre les résultats d'une évaluation pour décider de la poursuite du financement. Il a demandé au Conseil fédéral d'établir d'ici fin mars 2005 un rapport d'évaluation portant sur la promotion des exportations. Ce rapport doit porter sur les points suivants:

1. Efficacité de la promotion des exportations, en particulier pour les PME, cantons et branches économiques.

2. Transparence de la promotion des exportations pour les bénéficiaires des prestations.

3. 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. Progrès réalisés dans la coordination entre l'Osec et les différentes institutions qui, en Suisse ou à l'étranger, participent à la promotion des exportations.

5. Progrès enregistrés dans les améliorations structurelles de l'Osec.

6. Définition et 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. Répartition des tâches entre le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie

Le Parlement a également demandé au Conseil fédéral d'établir des propositions prenant en compte les avantages et les inconvénients des trois modèles suivants : 1) statu quo dans la promotion des exportations, 2) intégration plus poussée de la promotion des exportations à l'administration fédérale, 3) limitation du champ d'action de l'Osec à ses activités de base, qui n'entrent pas en concurrence avec les institutions et les entreprises du secteur privé.

Au nom du Conseil fédéral, le Secrétariat à l'économie (seco) a pris contact avec le Contrôle fédéral des finances (CDF) afin d'examiner la possibilité de le lui transmettre le mandat. Le sujet correspondant à sa stratégie en matière d'évaluation, le CDF a décidé d'établir une

étude de faisabilité portant sur les sept thèmes proposés par le Parlement. En parallèle, le seco a organisé une procédure d'appel d'offres auprès de différents consultants externes.

Le Conseil fédéral a décidé de confier le mandat au CDF, compte tenu de son étude de faisabilité et dans le souci de garantir un maximum d'indépendance au futur rapport. Le seco a décidé d'être assisté par le bureau BRUGGER & PARTNER (BHP), en ce qui concerne l'analyse demandée par le Parlement concernant les avantages et les inconvénients d'autres modèles de promotion des exportations. Un responsable de ce bureau a participé à la plupart des séances du groupe d'accompagnement pour la coordination du mandat. Dans le présent rapport, le CDF se limite à donner une appréciation des avantages et inconvénients du modèle actuel (modèle 1 - statu quo).

Le présent rapport examine la promotion des exportations dans la perspective des sept questions parlementaires et de la récente législation et du message qui l'accompagne. Il n'aborde pas la question générale de l'opportunité du rôle de la Confédération dans ce domaine et des éventuels risques en relation avec la promotion des exportations. A ce sujet, il convient de mentionner les risques de délocalisation de la production d'entreprises suisse faisant suite à des prestations données dans le cadre de la promotion des exportations ou de l'exportation de produits de services ne respectant pas l'éthique, etc.

Par ailleurs, préalablement au présent mandat et à la demande de la Délégation des finances, le CDF a réalisé un audit ponctuel concernant différents reproches émis au sujet de la gestion de l'Osec: attribution de mandats à un bureau externe, procédure de nomination du directeur, salaires des cadres supérieurs et gestion des frais de fonction¹.

1.2 Le système de promotion des exportations prévu par la nouvelle loi de 2000

Faisant suite à différentes remises en cause du système de promotion des exportations et du rôle de l'Osec, la nouvelle loi fédérale du 6 octobre 2000 (RS 946.14) a cherché à redéfinir la promotion des exportations. Selon le message qui accompagne la loi, son concept repose sur trois objectifs généraux "idées-forces"²:

- **Concentrer la promotion des exportations sur ses trois tâches principales**, celle de fournir en particulier premièrement des informations et deuxièmement des conseils aux petites et moyennes entreprises (PME) qui souhaitent exporter. Le troisième type de tâches concerne le marketing à l'étranger regroupant notamment la présentation et la promotion de la Suisse pays exportateur, les rencontres diplomatiques ainsi que les foires et les expositions.
- **Concentrer les moyens affectés à la promotion des exportations** en déléguant la promotion commerciale à un ou plusieurs tiers par le biais d'un contrat de prestations d'une durée de quatre ans et en favorisant les partenariats entre les réseaux intérieur et

¹ Le CDF est arrivé à la conclusion que le traitement du CEO de l'Osec devra être revu en ce qui concerne les paiements de bonus. Les traitements des cadres devront être réexaminés après la restructuration. La fonction de surveillance du seco doit à cet égard être assurée d'une façon plus approfondie. Dans quelques cas, la procédure d'indemnisation pour frais a dépassé le cadre autorisé dans l'Administration fédérale. Il y a également lieu de revoir la nécessité de donner une voiture de service au CEO. S'agissant de l'adjudication des mandats, le CDF a pu constater qu'il n'y avait aucune collision d'intérêts entre les membres de la commission de surveillance et les mandataires. En revanche, les dispositions relatives aux acquisitions publiques n'ont pas toujours été respectées. Les résultats ont été approuvés par le Département fédéral de l'économie qui s'est engagé à prendre les mesures nécessaires. Voir Rapport annuel 2003 du Contrôle fédéral des finances, 39 ss. <http://www.efk.admin.ch/>.

² Tiré et adapté de CONSEIL FEDERAL (2000), message concernant la loi fédérale sur la promotion des exportations de 2000.

extérieur en particulier par des conventions de prestations. Il s'agit d'éviter le saupoudrage de subventions à des projets ou à des acteurs particuliers. En outre, en couvrant la majeure partie des frais de l'organisation chargée de la promotion des exportations, le Conseil fédéral veut éviter qu'il ne se concentre dans les domaines où il gagne le plus, au risque de concurrencer des fournisseurs privés. Il s'agit également de mieux pouvoir mesurer l'efficacité du système ³.

- **Coordonner les moyens de promotion de la Confédération** en confiant cette tâche à une seule entité administrative. Elle doit assurer la coordination des mesures de promotion des exportations, notamment celle des produits agricoles ou de promotion des technologies afin d'affecter de manière optimale les fonds de la Confédération. Il s'agit de répondre à l'intérêt des entreprises exportatrices d'obtenir renseignements et conseils auprès d'un seul service.

Il n'y a pas eu de mise au concours du mandat de promotion des exportations. L'Osec a donc conservé le rôle qui était le sien. Fondée en 1927, l'Osec est une association sans but lucratif comptant quelque 1'400 membres qui forment l'assemblée générale. Elle dispose d'un comité de surveillance composé de 7 à 9 membres dont la présidence a été assurée par le directeur du seco jusqu'en 2004. A la suite des nombreuses controverses sur la gestion de l'Osec, un nouveau directeur de l'Osec, M. Daniel Küng et un nouveau président de son conseil de surveillance, M. Rolf Jeker, ont été nommés. Les deux personnalités choisies proviennent du secteur des chambres de commerce, secteur dont émane un grand nombre de critiques formulées à l'encontre de l'Osec.

Une des principales modifications prévue par la nouvelle législation est la volonté de mettre en place sur un certain nombre de marchés prioritaires des points d'appui à l'exportation (Swiss Business Hubs - SBH), en complément aux prestations fournies par les représentations suisses à l'étranger. La collaboration entre le promoteur des exportations et ces hubs repose sur un accord de prestations. Le message du Conseil reste très vague en ce qui concerne le nombre et la localisation, l'effectif et le statut du personnel (DFAE ou privé) et les moyens financiers mis à la disposition de ces hubs. Ce qui est nouveau, c'est les compétences d'instruction et de contrôle de l'Osec. L'objectif est de professionnaliser les services fournis préalablement par les représentations.

Par ailleurs, les subventions versées préalablement par le seco ⁴ à quinze chambres de commerce extérieures ont été réattribuées à l'Osec (au total en 1999, quelque Fr. 475'000.-). C'est l'Osec et non plus le seco qui établit ses contrats avec les chambres de commerce.

Appréciation: La nouvelle législation a généré de fortes attentes. Elle reste cependant vague. Elle renforce quelque peu le rôle de l'organisation de promotion des exportations (l'Osec). Elle se caractérise par la volonté de rendre le système plus transparent et plus efficace par le biais d'une série de contrats de prestations selon le modèle du nouveau management public. Les grands principes sur lesquelles se base la loi "subsidiarité par rapport aux prestations fournies par les acteurs privés", "coopération et utilisation des synergies en lieu et place de rapports de concurrence", "coordination avec les autres acteurs étatiques" ne sont quasiment pas définis. Les résultats de l'évaluation doivent tenir compte du fait que la nou-

³ Préalablement, l'Osec recevait de la Confédération une aide financière annuelle représentant au plus 45% de ses dépenses totales. Selon le message du Conseil fédéral (2000), ce principe de la contribution à la couverture des dépenses avait pour conséquence que "l'Osec se concentre dans les domaines où il gagne le plus, au risque de concurrencer des fournisseurs privés. Le système de la contribution à la couverture des coûts ne permet pas de surcroît de mesurer l'efficacité du promoteur des exportations. Il vise non à susciter un comportement d'entrepreneur, mais à offrir des services d'intérêt général à la clientèle".

⁴ A l'époque par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures.

velle loi sur la promotion des exportations est récente puisqu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Par conséquent, elle n'a pas encore eu le temps de déployer tous ses effets.

1.3 Démarche

L'objectif du mandat est de fournir une évaluation de la promotion des exportations dans la perspective de son financement au-delà de 2005⁵. L'évaluation doit permettre de fournir les bases pour discuter de l'avenir de la promotion des exportations. Il s'agit de dresser un portrait des forces et faiblesse du système actuel.

L'étude de faisabilité du 22 octobre 2003 adressée au Conseil fédéral présente la démarche choisie en vue de répondre aux sept points du mandat parlementaire compte tenu du délai imparti⁶. Etant donné la multiplicité des rapports et des études déjà disponibles et du laps de temps à disposition, les priorités suivantes ont été fixées:

- Analyse de l'important décalage entre les fortes critiques émises lors des débats parlementaires et dans les médias et les résultats positifs des études évoquées dans le message à l'appui du renouvellement du financement de la promotion des exportations pour les années 2004 à 2007, en particulier du sondage auprès des entreprises concernant l'application du contrat de prestations.
- Répartition des rôles DFAE-DFE, en examinant notamment les contrats de prestations et les moyens affectés au réseau extérieur.
- Identification du niveau de concurrence entre l'Osec et les autres acteurs susceptibles de fournir de telles prestations. Plusieurs types de prestations peuvent créer des distorsions, notamment les prestations de conseil, la participation aux foires ou la formation. Il a été décidé d'approfondir l'activité de conseil dans le but de faire des propositions concrètes pour faciliter l'application des mécanismes de subsidiarité de l'intervention de l'organisation de promotion des exportations⁷.
- Coordination entre les différents partenaires du réseau chargés de promouvoir les exportations.
- Focalisation sur la perspective des PME en tant que clientes de la promotion des exportations.

L'évaluation comporte les quatre modules méthodologiques suivants:

⁵ Il s'agissait, à l'origine, de fournir des éléments dans la perspective du financement pour la période 2006 à 2009. En 2004, le seco a pris la décision d'uniformiser le calendrier pour l'analyse et le renouvellement des contrats de prestations et des mandats externalisés. La direction du seco a prévu de fixer 2007 comme terme des contrats et mandats externalisés afin de les renouveler en 2008. Elle espère ainsi pouvoir avoir une vision d'ensemble et profiter de cette occasion pour créer davantage de synergies entre les multiples instruments.

⁶ CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES (2003), étude de faisabilité concernant une évaluation de la promotion des exportations, 22 octobre 2003.

⁷ Une étude d'ailleurs a été réalisée il y a quelques années pour le compte de l'Osec en ce qui concerne les foires: PROGNOSE AG (2000), Strategische Neupositionierung des Messebereichs der Osec.

Module 1: analyse des rapports déjà disponibles⁸

Il s'agit d'exploiter au mieux les informations déjà disponibles pour répondre aux questions de l'évaluation après en avoir apprécié la qualité.

Moyens

- A. Identification des études réalisées ces dix dernières années (voir bibliographie en **annexe 1**)
- B. Examen des études relatives à l'efficacité de l'Osec (thème parlementaire 1 - voir chapitre 1.1) - sondages DEMOSCOPE – synthèse BRUGGER & PARTNER (BHP), enquêtes internes Osec: analyse des méthodes utilisées sur la base des standards SEVAL, analyse de la pertinence des questions posées, examen de l'évolution des résultats quantitatifs (1999, 2001, 2002), examen des résultats concernant les autres acteurs (connaissance, image), réalisation d'une analyse complémentaire de l'enquête DEMOSCOPE (taux de satisfaction par canton ou région et par branche économique), rédaction d'un rapport⁹
- C. Examen des études relatives à la coordination (thèmes 2, 3, 4, 7), examen de la pertinence des recommandations, examen des modèles étrangers (voir études REYNOLDS 2002, BRUGGER & PARTNER 2004: Benchmarking + Analyse Export-Offensive)
- D. Examen des études relatives au marché du conseil (thème 6) – études sur les besoins - utilisation des résultats pour préparer le module 3 - analyse de l'évolution (D&S 1992, DEMOSCOPE 2001)
- E. Dépouillement des informations utilisables pour chacune des questions prévues
- F. Reprise et synthèse de l'ensemble des informations utiles pour répondre aux questions posées

Module 2: analyse de la répartition des rôles DFAE-DFE

L'objectif est d'établir comment les rôles des principaux acteurs dans la promotion des exportations à savoir le seco, le DFAE avec ses représentations à l'étranger et l'Osec sont définis dans les bases légales respectives, ainsi que dans les contrats de prestations. Sur cette base, il convient d'analyser le fonctionnement de la répartition des tâches entre les différents acteurs.

Moyens

- A. Enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des représentations suisses à l'étranger, ainsi que des SBH (150 questionnaires reçus : représentations, SBH, chambres de commerce ayant un contrat avec l'Osec - 100% de taux de réponses pour les représentations actives en matière de promotion des exportations)
- B. Dépouillement du questionnaire et contacts complémentaires auprès de collaborateurs du DFAE

⁸ L'analyse des rapports comporte deux aspects:

- une **méta-évaluation** afin de déterminer la qualité des résultats et des méthodes utilisées. Il s'agit de définir dans quelle mesure les résultats des études sont utilisables.
- une **synthèse des résultats** des études. Il s'agit d'une présentation des principaux résultats utiles, pour autant qu'ils soient jugés utilisables dans le cadre de la méta-évaluation.

⁹ Etant donné leur importance et les doutes émis à leur encontre lors des débats concernant le renouvellement du crédit destiné à l'Osec, il a été décidé de concentrer l'analyse sur ces études et de demander à un institut externe de procéder à une analyse approfondie du respect des standards SEVAL (Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich). Les quatre objectifs fixés étaient les suivants :

1. Synthétiser les informations à disposition qui n'ont pas été reprises dans les rapports du bureau BHP
2. Apprécier la pertinence des informations fournies, compte tenu du mandat défini par le contrat de prestation
3. Apprécier la qualité des informations fournies et le système de mesure
4. Le cas échéant, donner des recommandations pour améliorer le système de mesure des résultats du contrat de prestation

- C. Analyse des résultats du questionnaire: typologie des différents types de représentations suisses à l'étranger en matière de promotion des exportations, coûts des SBH et des représentations suisses à l'étranger, comparaison des activités de promotion des exportations entre les SBH gérés par l'Osec/DFAE et les SBH gérés par l'Osec/Chambres de commerce, analyse du mode de collaboration entre les représentations suisses à l'étranger, les SBH et l'Osec
- D. Analyse de la convention-cadre entre le DFAE et le DFE, ainsi que des autres contrats de prestation
- E. Analyse du mode de nomination du personnel actif dans le domaine de la promotion des exportations au sein des SBH et des représentations suisses à l'étranger
- F. Synthèse de l'ensemble des informations recueillies
- G. Rédaction d'un rapport sur les résultats du sondage

Module 3: étude de marché du conseil en exportation

Il s'agit de mieux connaître le marché du conseil en exportation afin de pouvoir distinguer les prestations d'intérêt général qu'offre l'Osec des prestations d'intérêt privé. Cette étude a également pour objectif de situer l'action de l'Osec par rapport au principe de subsidiarité et au fait que l'Osec se doit d'agir en complément à l'initiative privée.

Moyens

- A. Enquête exploratoire: sélection, questionnaire et entretiens avec 12 entreprises (processus de décision du chef d'entreprise, mais également questions relatives à la connaissance des instruments de soutien à l'exportation)
- B. Sondage écrit auprès de 30 PME
- C. Entretiens avec 19 prestataires de conseil
- D. Calcul du volume du marché et de la part de marché de l'Osec
- E. Prise en compte des résultats de deux ateliers organisés par le seco avec des représentants des PME et des prestataires de conseil

Module 4: coordination des activités entre les différents acteurs

L'objectif est de fournir des réponses aux questions posées dans le cadre des thèmes 2, 3, 4, 5 du point de vue des principaux acteurs tenus de collaborer en vertu de la loi sur la promotion des exportations ou en fonction des contrats qui les lient avec l'Osec (les chambres de commerce, les associations professionnelles et les bureaux de conseil). Ce module se base sur les résultats obtenus dans les trois premiers modules. Il doit d'une part préciser le rôle de l'Osec dans les activités de coordination avec les autres acteurs et d'autre part expliquer le lien entre les différents instruments de promotion des exportations.

Moyens

- A. Participation à une entrevue-conseils organisée par l'Osec
- B. Interview de 10 responsables (Osec, SOFI, Chambres de commerce)
- C. Etude de cas dans deux pays (Chine et Italie) et analyse détaillée des résultats du sondage écrit ; interviews

L'évaluation a été réalisée entre novembre 2003 et octobre 2004. Elle porte sur la situation au 31 décembre 2003. Les principales mesures prises entre-temps par le seco et les acteurs concernés sont brièvement décrites au chapitre 5.3.

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF qui l'a réalisée au sein de son centre de compétence "audit de rentabilité et évaluation". La direction du projet a été assurée en parallèle par M. Emmanuel Sangra et M. Laurent Crémieux. Ce dernier a pris en charge les modules 3 et 4. M. Franz Schnyder a réalisé l'analyse des différents contrats des prestations, ainsi que le sondage auprès du réseau extérieur (module 2). M. Michael Morlok et Mme Yasemin Sahin, employés, ont également collaboré dans le cadre du projet. Deux mandats ont été confiés à l'extérieur, à savoir:

- L'analyse des études relatives à l'efficacité de l'Osec (module 1, lettre B) qui été réalisée par l'Institut de sciences politiques de l'Université de Zurich, sous la responsabilité de M. Thomas Widmer¹⁰.
- L'étude de marché du conseil en exportation (module 3) qui a été prise en charge par l'entreprise mundi consulting à Berne sous la responsabilité de M. Christian Lang¹¹.

Un groupe d'accompagnement a été institué qui s'est réuni à huit reprises tout au long de l'évaluation. Il était composé de M. Michael Mayer (seco), Mme Bettina Rutschi (seco) et M. Beat Bürgi (DFAE) et des responsables de l'étude au CDF. Deux ateliers présentant les résultats intermédiaires ont en outre été organisés avec la participation de représentants du seco, du DFAE et de BHP.

Les coûts de réalisation du projet a été pris en charge par le CDF, quelque 255 jours de travail pour le CDF et 120'000 francs destinés à des mandats externes.

¹⁰ WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität – mandat CDF

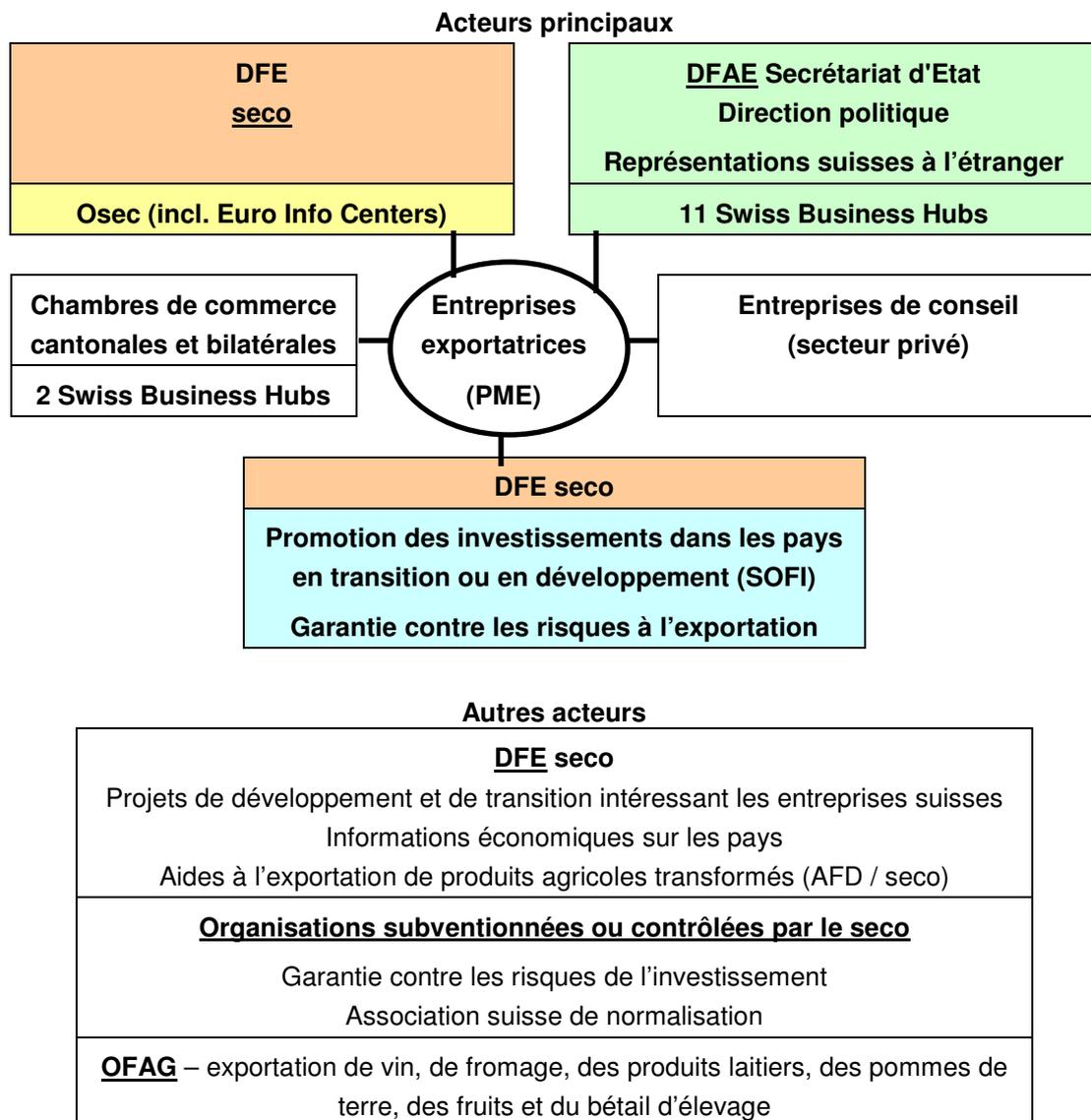
¹¹ Voir MUNDI CONSULTING (2004) "Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung", Bern, 27. Januar 2004.

2 Offre de prestations en matière d'exportation et coûts

2.1 Qui offre quoi?

Une multitude d'acteurs gravitent dans le domaine de la promotion des exportations et des importations¹². Seuls sont représentés ci-dessous les acteurs qui peuvent être en relation directe avec des entreprises dans le cadre de l'exportation d'un produit ou d'un service. SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) est un instrument d'aide au développement et à la transition et ne dépend pas du financement octroyé pour la promotion des exportations. Cependant, en pratique, cet instrument intéresse au premier plan les PME suisses.

Schéma 1: principaux acteurs en matière de promotion des exportations



Ces acteurs peuvent intéresser les entreprises, soit en les soutenant dans l'exportation de leurs produits ou services (informations, conseils, mises en relation, participation à des foires, mises en relation, etc.), soit en proposant des prestations financières (contributions directes,

¹² Voir CONSEIL FEDERAL (2003), message relatif au financement de la promotion des exportations 2004-2007, annexe 1.

garanties contre les risques à l'exportation, etc.). Ils interviennent sur la base d'objectifs souvent très différents, voire divergents: promotion des exportations, aide au développement, soutien à l'agriculture nationale. Les aides peuvent être soumises à différentes conditionnalités qui ne correspondent pas forcément aux vœux des PME.

Certes, le programme SOFI est défini comme un instrument d'aide au développement et à la transition et ne dépend pas des crédits alloués à la promotion des exportations. Cependant, dans la pratique, il s'adresse en premier lieu aux PME suisses à qui SOFI donne des conseils pour promouvoir les investissements dans les pays émergents. Ce constat est mentionné dans le message sur la continuation du financement des mesures économiques et commerciales au titre de la coopération au développement¹³ :

"En 1997, SOFI a été créé dans le but de remédier au déficit d'information des PME suisses et de les assister à surmonter les barrières à l'investissement dans les pays émergents".

Le même message précise que SOFI offre un service public aux entreprises, « non commercialement viable et complémentaire aux entreprises de service/conseil du secteur privé ».

Les différents programmes (promotion des exportations d'une part, aide au développement et à la transition d'autre part) sont d'ailleurs parfois regroupés autour d'un même terme, *instruments de promotion*. Dans le message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'est et de la CEI, l'ensemble des instruments sont regroupés et doivent contribuer à intensifier les relations commerciales bilatérales, notamment les opérations commerciales des entreprises suisses¹⁴ :

"Pour promouvoir les relations économiques, il est important d'exploiter pleinement les nombreuses possibilités de promotion des exportations qui peuvent être offertes au travers de l'Osec, tout comme les nouveaux instruments de promotion des investissements (SOFI, Start-up Fund), et des importations (SIPPO) et la participation à des foires nationales et internationales".

Ces illustrations montrent qu'il n'est pas possible d'opérer une claire distinction, dans la pratique, entre ces différents instruments d'autant plus qu'ils s'adressent aux PME suisses.

Les prestations pouvant intéresser les PME de ces différents acteurs et leurs coûts sont présentés dans les paragraphes ci-après.

Les acteurs suivant n'ont pas été intégrés dans le champ de la présente évaluation:

- Les organisations essentiellement actives dans le domaine de l'importation ou de la promotion économique en vue d'attirer des entreprises en Suisse et celles qui sont dans un secteur spécifique¹⁵,
- les services de moindre importance sur un plan financier¹⁶.

¹³ Message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement du 20 novembre 2002 (02.086), p. 168.

Le programme SOFI s'adresse également aux PME de l'OCDE du fait de l'application du principe de l'aide non liée auquel la Suisse a souscrit.

¹⁴ Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI du 31 mars 2004 (04.020), pp. 1738-1739.

¹⁵ Suisse Tourisme, Présence suisse, Swiss Import Promotion Program (SIPPO), Location Switzerland.

¹⁶ Il s'agit essentiellement des trois services suivants:

- soutien financier aux maisons d'édition (Office fédéral de la culture) : Fr. 656'000.- en 2003
- promotion international des projets dans le domaine de l'énergie (Office fédéral de l'énergie) : ~ Fr. 210'000 en 2001
- développement de produits et de processus écologiques en collaboration avec le seco, l'Osec et des organisations environnementales (Office fédéral de la protection de l'environnement : Fr. 127'000.- en 2003)

2.2 Les prestations, les ressources et les coûts de l'Osec

2.2.1 Prestations

L'offre de l'Osec s'adresse principalement aux PME inexpérimentées en matière d'exportation et aux PME qui s'intéressent à de nouveaux marchés. Le contrat de prestations entre le seco et l'Osec distingue quatre groupes de produits principaux¹⁷:

1. **Information:** adresses en Suisse, adresses internationales, courtage en informations, accompagnement à la recherche sur Internet, recherche de fournisseurs en Suisse, recherche de fournisseurs au niveau international, appels d'offres internationaux, partenariats et possibilités d'affaires, accès à l'UE/EEE, information sur les foires internationales, information sur les foires en Suisse.
2. **Conseil:** premier entretien, conseils de base, analyse des chances de réussite, évaluation de projet, accompagnement de projet, mise en relations d'affaires, contrats types, forums inter-entreprises, mise en contact avec des spécialistes, transfert de technologie. Ces prestations sont en général facturées puisqu'elles ne profitent qu'à un seul bénéficiaire. Le premier entretien est gratuit. Une analyse des chances de réussite est facturée Fr. 150.- par heure (tarif partiellement subventionné), mais pour un montant minimum de Fr. 4'500.- (Fr. 4'000.- pour les membres). Les mises en relations avec des spécialistes sont facturées Fr. 200.- s'ils ne figurent pas dans la plate-forme Info. Les prestations de coaching d'un projet et les mises en relation d'affaires sont facturées entièrement, soit Fr. 225.- par heure.
3. **Marketing à l'étranger:** promotion d'entreprises suisses à l'étranger par exemple au moyen de publications écrites ou électroniques. **Participations à des foires:** présence suisse aux foires internationales, promotion des foires et des événements. Ces dernières prestations sont en général facturées.
4. **Formation:** séminaires à l'intention des collaborateurs du Département des affaires étrangères DFAE et des Swiss Business Hubs (SBH), ainsi que des partenaires du réseau intérieur.

Le projet de contrat de prestations pour 2004 cherche à redéfinir ces quatre groupes de produits de manière à ce qu'ils empiètent le moins possible sur les prestations que le marché privé est susceptible de fournir.

2.2.2 Ressources de l'Osec

L'Osec compte actuellement 86,85 postes de travail à fin 2003. Ils sont tous situés en Suisse (Zurich, Lausanne, Lugano), contrairement à la plupart des services de promotion des exportations d'autres pays qui comptent en général une grande partie de personnel à l'étranger. Cependant, l'Osec a la compétence de donner des instructions et de surveiller treize Swiss Business Hubs (SBH)

, situés à l'étranger dont onze dépendent du DFAE et deux de chambres de commerce.

Selon les chiffres de l'Osec, les revenus se sont élevés à 27,3 millions de francs en 2003¹⁸. Ces revenus se répartissent de la manière suivante.

¹⁷ Description des produits selon les indications figurant sur le site Internet de l'Osec: www.osec.ch.

¹⁸ En incluant les Euro Info Centres, mais sans prendre en compte le programme de promotion des importations (SIPPO) qui a été récemment détaché de l'Osec, le 30 avril 2003.

Tableau 2: répartition des revenus de l'Osec

Revenus	Mio SFr.
Confédération	17.1
Clients	3.9
Cotisations des membres (~1'400)	1.6
Revenus de transfert (foires)	3,9
Revenus financier et exceptionnels	0.8
Total	27.3

Source: données financières Osec 2003

Au total, entre 2001 et 2003, l'Osec a touché 48,9 millions de francs de la Confédération, y compris 3,6 millions de francs pour la restructuration de son dispositif et la formation, notamment des collaborateurs des SBH.

Entre 1998 et 2003, la participation de la Confédération a augmenté de 3,9 mio, passant de 13,2 à 17,1 millions de francs. Les cotisations des membres ont diminué de 0,6 millions de francs, le nombre de membres étant passé de 2'000 en 1998 à 1'400 en 2003. En ce qui concerne le revenu des clients, il est passé de 12,4 millions de francs en 2000 à 7,9 millions de francs en 2003 (en incluant les revenus de transfert provenant des foires).

Par ailleurs, en 2004, 20,1 millions de francs ont été versés à l'Osec. Ces trois millions de francs supplémentaires par rapport au montant fixé dans l'arrêté très débattu au sein de l'Assemblée fédérale résultent d'un transfert de fonds en provenance de l'Office fédéral des affaires économiques. Ils sont destinés à renforcer le réseau extérieur.

2.2.3 Coûts

En 2003, les coûts de l'Osec se sont élevés à 27,2 millions de francs. Si on déduit les coûts de transfert (participation à des foires: 3,6 millions), on arrive à 23,6 millions de francs. On peut estimer que la participation de la Confédération correspond à plus de 70 % des coûts de l'Osec. Le tableau ci-dessous, tiré des chiffres de l'Osec, présente la répartition des coûts de ses principales activités.

Tableau 3: répartition des coûts de l'Osec - quatre produits principaux (2003)

	Coût (mio)	Revenu (mio)	Solde (mio)	Répart. (%)
Informations	3.8	1.1	2.7	23%
Conseil	3.9	1.0 ¹⁹	2.9	25%
Marketing à l'étranger	8.3	4.5	3.8	33%
Formation	2.1	-	2.1	18%
Sous-total	18.1	6.6	11.5	100%

¹⁹ 0,7 concernant les prestations de conseil à proprement parler (conseils de base, journées ouvertes aux entreprises, analyses d'opportunité, plan de mesures, mises en relation, B2B, forums).

Coûts non répartis sur les quatre produits			
Promotion de l'Osec en CH	3.1	2.0	1.1
Coûts de management et direction	2.4	-	2.4
Euro Info Centre Schweiz (EICS)	1.7	0.4	1.3
Technology Center	0.7	-	0.7
Sous-total	7.9	2.4	5.5
Total	26.0	9.0	17.0

Source: données financières Osec 2003

La répartition des coûts par produit est très proche de celle qui a été projetée dans le message de la loi sur la promotion des exportations, si on excepte les dépenses consacrées à la formation.

2.2.4 Financement du réseau extérieur par l'Osec

La Suisse est un des seuls pays occidentaux où l'organisation de promotion des exportations ne dispose d'aucun moyen en personnel sur le réseau externe²⁰. Cependant l'Osec participe aux coûts des SBH et certaines chambres de commerce²¹. En 2003, il a versé environ un million de francs pour le réseau extérieur:

- 628'000 francs aux onze SBH gérés par le DFAE (la majeure partie du financement est pris en charge par ce dernier – voir chapitre ci-dessous).
- 200'000 francs aux deux SBH gérés par les chambres de commerce (Italie et Autriche)
- 175'000 francs à sept chambres de commerce travaillant pour des représentations suisses à l'étranger.

Ainsi, au total 375'000 francs sont versés par année aux chambres de commerce à l'étranger, soit 100'000 francs de moins qu'avant la nouvelle loi sur la promotion des exportations²². Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2003, l'Osec verse 50'000 francs par année aux Chambres de commerce et d'industrie suisses pour les prestations du réseau intérieur.

Appréciation: La situation s'est péjorée sur un plan financier pour les chambres de commerce à la suite de la nouvelle loi sur la promotion des exportations alors que les attentes de leur part au moment de l'entrée en vigueur de la loi allaient dans un sens très différent. L'introduction des SBH a simplement conduit à augmenter légèrement la subvention aux chambres de commerce italienne et autrichienne. Les SBH gérés par le DFAE ont deux sources de financement, parmi lesquelles l'Osec finance les activités dites opérationnelles. Toute une série d'instruments de controlling ont été mis en place pour suivre les activités des SBH et des chambres de commerce. S'ils ont permis d'améliorer considérablement la transparence des prestations effectuées, ces instruments ont généré une augmentation des tâches administratives en relation avec le reporting.

²⁰ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec.

²¹ Quelques chambres de commerce bilatérales reçoivent également un modeste financement du seco ou de Location Switzerland pour d'autres prestations, notamment pour la promotion de la place économique suisse.

²² Le seco a versé en 1999 475'000 francs à quinze chambres de commerce bilatérales. Six chambres de commerce ne touchent plus de subventions, ce qui représente 200'000 francs de moins qu'en 1999. Les huit autres ont vu leurs subventions légèrement augmenter (50'000 francs au total). Les deux chambres de commerce bilatérales qui ont reçu le statut de SBH (Italie et Autriche) ont vu leurs recettes augmenter de 50'000 francs (Autriche) et de 25'000 francs (Italie).

2.3 Les prestations et les coûts du réseau extérieur

Les informations figurant dans ce chapitre sont tirées de l'enquête menée auprès de 127 représentations suisses à l'étranger et des 13 SBH²³. C'est la première fois qu'on dispose d'informations quantitatives sur les prestations, les moyens et les coûts pour la Confédération du réseau extérieur. Le rapport détaillé peut être commandé auprès du CDF²⁴.

2.3.1 Prestations des représentations à l'étranger

Les représentations suisses à l'étranger assurent des prestations de base. Celles-ci ont été redéfinies conjointement entre le DFAE, l'Osec et le seco en 2001, à la suite de l'introduction de la nouvelle loi. Elles font l'objet d'un document « Manuel services de base » qui sert de référence au personnel diplomatique chargé de fournir des prestations commerciales. Les prestations qu'offrent les représentations suisses ont ainsi été standardisées et elles sont décrites de manière détaillée dans le manuel. Les prestations sont subdivisées en trois groupes de produits : information, conseil et marketing. Chaque groupe de produits est lui-même subdivisé en 19 modules :

A. Information

- Rapport sur la pays de résidence (situation économique et commerciale). Les rapports économiques ont une structure très précise définie par le seco.
- Informations générales sur les principaux secteurs commerciaux.
- Business guide.
- Aspects juridiques et connaissance de la législation en vigueur dans les domaines fiscaux, commerciaux et financiers.
- Adresses de base à fournir aux entreprises suisses en fonction des marchés.
- Adresses des sociétés suisses et de leurs filiales dans le pays de résidence.
- Adresses de spécialistes (know how pool)
- Informations sur les appels d'offres.
- Foires, forums et autres événements.
- Business contacts (demandes d'entreprises suisses).
- Business contacts (demandes d'entreprises étrangères).

B. Conseils

- Conseils individualisés ; entretiens avec les entreprises.
- Contacts officiels.
- Networking ; contacts avec la communauté d'affaires locale.

C. Marketing

- Activités de marketing générales ; activités de promotion de la place économique suisse.

²³ Situation au 30.9.2003.

²⁴ EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (separater Anhang zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004

- Participation à des foires commerciales et soutien à des événements ; parrainage officiel pour l'organisation de manifestations.
- Accueil de délégations suisses et organisation d'un programme de visite.

Chaque activité est codifiée, exemples à l'appui, dans le manuel. Par exemple, le networking suppose de développer des contacts avec les autorités locales et avec la communauté des affaires. Le networking a notamment pour but d'identifier et d'anticiper les changements et les grandes tendances des marchés locaux, de faciliter l'établissement de contacts rapides entre les entreprises suisses et le monde des affaires local et de s'adresser à la bonne personne pour obtenir des informations fiables ou des conseils. Il s'agit de favoriser l'externalisation des services en s'adressant à une personne de confiance si l'entreprise suisse désire davantage d'informations. Les SBH sont amenés à jouer un rôle particulièrement actif dans ce domaine du networking. A titre d'illustration d'un engagement actif, le manuel cite la possibilité d'organiser des « business lunches », de développer des contacts avec les institutions perpétuant une présence de la Suisse (chambres de commerce bilatérales, Swiss Business Club, associations suisses,...). Il convient également de développer des liens avec les associations professionnelles locales ou de développer des partenariats avec des institutions locales, par exemple les chambres de commerce locales, offrant un « effet multiplicateur ».

Les services proposés s'adressent aussi bien à des entreprises suisses qu'à des entreprises étrangères et concernent la promotion commerciale au sens large, soit la promotion des exportations suisses, mais aussi la promotion de la place économique suisse.

Six représentations diplomatiques suisses (Argentine, Australie, Maroc, Portugal, République tchèque, Venezuela) ont délégué une partie de ces activités à des chambres de commerce bilatérales.

Selon l'Ordonnance sur les émoluments à percevoir par les représentations diplomatiques et consulaires suisses, les prestations fournies à des tiers doivent être facturées, notamment les prestations dans le domaine de la promotion économique et des exportations. L'art. 14 al. 2, let. g fixe de manière très précise les critères pour la facturation des prestations : les émoluments sont facturés en fonction du temps passé ; cela concerne en particulier « les prestations de base relevant de la promotion économique et des exportations telles que premier entretien, présentation des prestations, définition des besoins, conseils individualisés, élaboration de solutions et conseils, ainsi que les prestations telles que analyse de marché, mise en relation commerciale, traitement de projets, accompagnement de délégations et appui à l'organisation de foires, qui sont usuellement fournies par les points d'appui à l'exportation ». La première heure de travail n'est pas facturée pour ce type de prestations. Au-delà, l'émolument est fixé à 75 francs par demi-heure ou fraction de demi-heure²⁵.

48 représentations ont facturé des prestations pour un montant excédant 2'000 francs durant l'année précédent la présente étude. Le montant total facturé s'élève à 165'000 francs en 2001 et à 250'000 francs en 2002.

2.3.2 Prestations spécifiques des SBH

Les Swiss Business Hubs constituent la principale nouveauté mise en place par la nouvelle loi. Ils permettent de professionnaliser la promotion des exportations. Il existe actuellement treize hubs dans des pays industrialisés et des pays émergents ; deux sont gérés par des

²⁵ L'émolument était fixé à 60 francs jusqu'en 2003. Une révision de l'ordonnance a conduit à l'augmentation de ce tarif fixé à 75 francs depuis le 1^{er} janvier 2004.

chambres de commerce bilatérales, les onze autres par le DFAE. Un quatorzième SBH devrait ouvrir ses portes en 2005 à Dubaï. Selon le contrat de prestations entre le seco et l'Osec, une vingtaine de SBH étaient prévus. Les SBH ont été créés dans des pays qui présentent une grande importance pour les exportateurs suisses. Les SBH gérés par le DFAE sont soumis à une double subordination : le personnel et l'infrastructure dépendent du DFAE et les activités opérationnelles dépendent de l'Osec. Le chef de mission ou le chef de poste a un pouvoir d'instruction sur le personnel du SBH. Les activités du SBH sont définies dans un contrat de prestations élaboré par l'Osec et sont consacrées aux PME. En plus des services de base, les SBH fournissent des informations précises sur les marchés et peuvent mener des analyses de marché générales. En 2004, 27 études générales étaient prévues pour les treize SBH, dans des branches très variées telles que biotechnologie, alimentation, textile, meubles, construction de bateaux, médecine, chemins de fer, sécurité, emballages, environnement, industries automobiles et aéronautiques.

Les SBH peuvent chercher des informations sur les opportunités de marché, en fonction des secteurs d'activités. Ils offrent des conseils individualisés aux PME et un soutien pour chercher un distributeur ou un représentant. Ils proposent également une assistance pour la participation à des foires ou l'organisation d'événements spécifiques et peuvent également organiser des événements pour promouvoir l'industrie suisse. Ils font bénéficier les PME suisses de leurs contacts avec les autorités locales et avec les associations économiques. Dans plusieurs cas, la réalisation d'une étude de marché se fait en collaboration avec des consultants locaux. Le SBH participe aussi à des entretiens-conseils en Suisse, organisés par l'Osec, afin de présenter le marché du pays et répondre à des demandes spécifiques de PME.

Les SBH constituent selon l'Osec une nouvelle philosophie basée sur le principe du guichet unique : « Les PME suisses pénétrant [un marché] recevront un appui concret et diversifié du Swiss Business Hub à toutes les étapes de leur développement : information sur les sources d'approvisionnement, études de faisabilité, plans d'actions, business plan, repérage de partenaires commerciaux et possibilités d'expansion ».

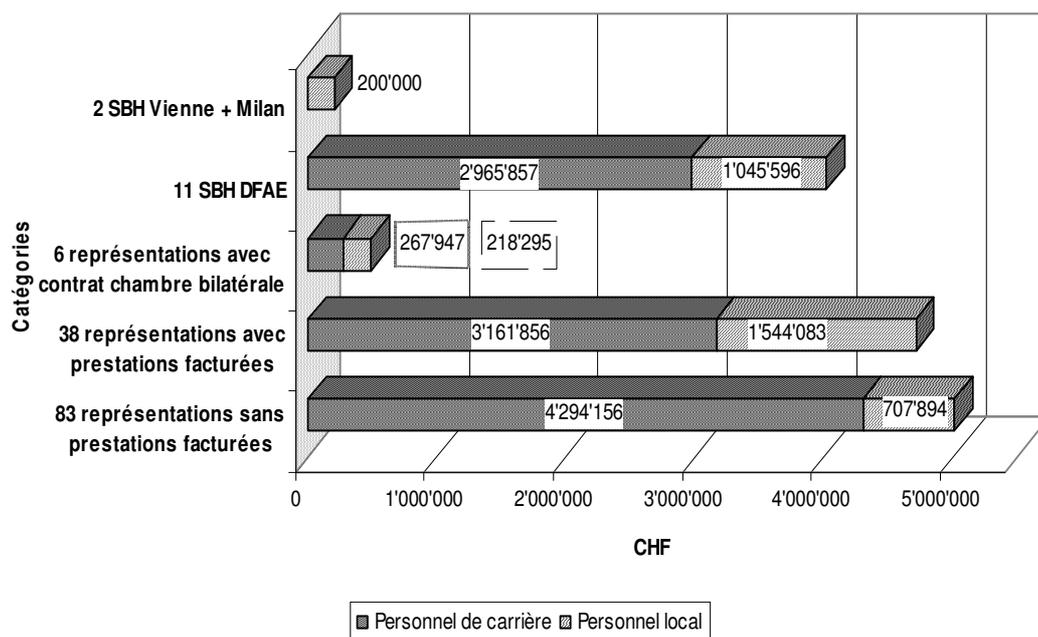
2.3.3 Ressources en personnel

Environ 280 personnes sont actives dans le domaine de la promotion des exportations. Compte tenu du taux d'occupation relevé en matière de promotion des exportations, elles occupent environ **105 postes de travail**. 45 postes sont occupés par du personnel diplomatique (transférable) et quelque 60 postes reviennent à du personnel local. Il y a 42 représentations qui disposent d'un poste à plus de 80%.

2.3.4 Coûts

Les coûts se montent pour la Confédération à environ 23,6 millions de francs, à savoir 14 millions relatifs au personnel, et 9,4 millions de francs pour l'infrastructure selon une estimation du DFAE. Environ 30% des moyens en personnel consacrés par le DFAE à la promotion des exportations sont destinés aux hubs. Le tableau ci-après présente la répartition des coûts de personnel en fonction des différents de représentations et de hubs.

Tableau 4: répartition des coûts salariaux dans les représentations à l'étranger



En ce qui concerne les coûts de personnel des onze hubs DFAE, il se monte environ à 4 millions de francs, soit environ 365'000.- par hub. Le hub DFAE le meilleur marché revient à environ Fr. 200'000.-. L'Osec verse environ 100'000.- pour chacun des deux hubs gérés par les chambres bilatérales. On peut ainsi estimer que, actuellement, suivant leur lieu d'implantation, les hubs gérés par le DFAE reviennent deux à quatre fois plus cher à la Confédération et, cela, sans prendre en compte les coûts d'infrastructure du DFAE. Les chambres de commerce prennent une partie des coûts à leur charge et leurs coûts salariaux sont plus faibles. Ce constat doit également être relativisé dans la mesure où certaines tâches ne peuvent pas être déléguées aux chambres de commerce, comme par exemple les négociations de conventions de double-imposition ou la lutte contre des mesures étatiques discriminant des entreprises suisses. De plus les représentations suisses à l'étranger présentent l'avantage d'offrir un accès direct aux autorités politiques du pays.

Appréciation: La description de l'ensemble de l'ensemble des activités des représentations DFAE montre que celles-ci peuvent être très diversifiées et demander un grand engagement. Elles semblent davantage correspondre à un idéal à atteindre. Tout dépend en effet ensuite des ressources à disposition et de la nature du pays de résidence (pays industrialisés, pays émergents). Etant donné les ressources à disposition, une coordination avec l'ensemble des institutions présentes sur place paraît primordiale. Les SBH se distinguent par des moyens plus importants pour répondre aux demandes des entreprises (son rôle s'apparente davantage aux tâches d'un consultant), par la possibilité de réaliser des études de marché générales dans des branches très variées et par la gestion sous son égide des mandats externes qui sont ensuite refacturés par l'Osec. Les prestations de l'ensemble des représentations à l'étranger dépendent fortement de l'ambassadeur et des priorités qu'il fixe dans sa convention d'objectifs avec le DFAE.

2.4 Les prestations et les coûts de SOFI

La SOFI a été créée en 1997 en vue de soutenir les entreprises qui préparent et mettent en oeuvre des projets d'investissement dans les pays en transition ou en développement. 27 pays ont été définis par le seco comme pays d'action pour la SOFI²⁶. Sur ces 27 pays, sept sont considérés comme prioritaires: Chine, Inde, Russie, Afrique du Sud, Egypte, ex-Yougoslavie et Bulgarie. Le Brésil n'est plus un pays d'opération privilégié.

Voici les principales prestations offertes aux entreprises ou investisseurs suisses:

1. Promotion de l'investissement

La SOFI présente aux investisseurs suisses et de l'OCDE les avantages de l'investissement dans les pays en développement ou en transition. Ceci a lieu à l'occasion de conférences ou de publications et participations à des missions d'affaires.

2. Information

La SOFI fournit aux entreprises les informations nécessaires à la préparation et à la réalisation de leurs projets. Il s'agit notamment d'analyses actualisées du climat d'investissement et des conditions-cadre dans les pays partenaires, des informations au sujet des instruments de financement, ainsi que toute question liée au projet en particulier. La SOFI informe l'économie privée suisse et de l'OCDE des opportunités intéressantes.

3. Etablissement de partenariats

Un des objectifs de SOFI est de mettre des entreprises suisses et de l'OCDE en relation avec des partenaires étrangers.

4. Conseils

La SOFI conseille ses clients lors du développement des stratégies d'investissement et d'entrée sur le marché, de la préparation d'un plan d'affaires, ainsi que de la planification financière et de la recherche de fonds. La SOFI réalise également des études de pré-investissement et soutient les entreprises lors de la formulation du projet ou pendant des négociations.

5. Soutien lors de la réalisation

La SOFI apporte son savoir-faire et ses conseils lors de la phase de réalisation du projet, afin de s'assurer que tous les objectifs sont atteints et de trouver des solutions pratiques aux difficultés rencontrées.

La SOFI gère sur mandat le secrétariat de SWISSCHAM et d'autres chambres de commerce, telles que Suisse - Russie, Suisse - Kazakhstan, Suisse - Ukraine et Suisse - Europe de l'Est. 25 personnes travaillent pour la SOFI.

Les coûts pour la Confédération s'élèvent à 4,9 millions de francs par an. Les moyens de SOFI se répartissent de la manière suivante en 2003: Fr. 4'500'000.- pour le mandat de promotion des investissements, Fr. 334'000.- pour la gestion du fonds "Start-Up", et Fr. 16'000.- pour d'autres tâches confiées par le seco. Par ailleurs, la SOFI parvient à générer environ 15% de ses revenus, soit Fr. 952'000.- de mandats privés ou confiés par des associations ou des organisations internationales.

Appréciation: Les prestations de SOFI sont proches de celles qu'offrent l'Osec. Priorité est cependant donnée aux pays en développement et en transition et aux conseils relatifs aux

²⁶ La focalisation de l'aide sur ces 28 pays n'est pas spécifique à la SOFI. Il s'agit plus généralement des 28 pays de concentration établis par le seco pour l'aide au développement et l'aide aux pays en transition. Les pays de concentration sont donc identiques entre le seco et la SOFI.

instruments de financement. En ce qui concerne les pays prioritaires, quatre font déjà l'objet d'un hub (Chine, Inde, Russie, Brésil). En ayant repris récemment le mandat de gestion du secrétariat de SWISSCHAM et de celui de certaines chambres de commerce, la SOFI s'inscrit en quelque sorte comme une organisation parallèle à l'Osec soutenue par les chambres de commerce, notamment à la suite de leur mécontentement par rapport à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la promotion des exportations.

2.5 Les prestations et le coût des autres acteurs

Seuls sont présentés ci-après les acteurs étatiques ou fortement subventionnés qui peuvent être en relation directe avec des entreprises dans le cadre de l'exportation d'un produit ou d'un service et dont les coûts pour la Confédération dépassent un million de francs par an.

2.5.1 Projets de développement et de transition intéressant les entreprises suisses (seco)

L'objectif de ces mesures est de lutter contre la pauvreté grâce à la promotion de l'économie de marché et du développement durable pour les pays d'Europe de l'Est, de l'ex-Union soviétique ainsi que des pays en développement (approvisionnement en eau, énergie, cadastre, environnement, santé, transports publics). Elles offrent des potentiels d'affaires pouvant intéresser fortement des entreprises suisses.

Les projets de financement d'infrastructures permettent de soutenir les pays partenaires dans la mise en place de leurs infrastructures sociales et économiques prioritaires. Ils servent à financer l'achat de biens d'équipements et de services majoritairement suisses, qui sont nécessaires à la construction ou à la modernisation des infrastructures.

Les aides financières non remboursables et les financements mixtes, qui allient les subventions de la Confédération et les crédits commerciaux accordés par des banques suisses, servent d'instruments de financement. Les projets de financement d'infrastructures s'élèvent à quelque 70 millions de francs par année. Les appels d'offres paraissent dans la Feuille Officielle Suisse du Commerce. Les crédits mixtes pour l'amélioration de l'infrastructure se montent à environ 18 millions de francs.

L'ensemble de ces aides financières et de ces projets est géré ou supervisé par le centre de prestations « coopération économique au développement » du seco. Les secteurs « promotion des investissements » et « coopération pour le commerce et la technique environnementale » gère ou supervise des projets pouvant intéresser les PME suisses. Il existe plusieurs instruments ou fonds spécifiques pour chacun des pays en développement ou en transition prioritaires pour le seco, au total 27 pays. A titre d'illustration, voici la liste des projets destinés à la Chine dont les objectifs visent à protéger l'environnement, encourager le développement du secteur privé et des PME et promouvoir la fabrication et le commerce de produits respectant les critères du développement durable :

- Renforcement des hôpitaux publics à Urumqi et au Xinjiang.
- Projet environnemental avec un financement mixte: construction d'un incinérateur à Xiamen, Fujian.
- Etude sur l'application d'un processus de développement respectant l'environnement.
- Projet "China Project Development Facility" (CPDF).

- Programme “Environmentally Sound Technologies” (EST).
- Développement d’une industrie de la floriculture tournée vers l’exportation dans la province du Yunnan.
- Projet de développement et de gestion des ressources humaines dans les zones de développement économiques chinoises.
- Projet de régénération de la forêt tropicale dans la province du Yunnan.
- Bilan des ressources environnementales de la forêt tropicale.
- Etablissement de critères et d’indicateurs pour un développement durable des forêts tropicales.
- Gestion des déchets lourds.

Les crédits-mixtes, les services de SOFI, le seco Start-up Fund et le Sino-Swiss Partnership Fund sont spécialement susceptibles d’intéresser les PME suisses. Le Start-up Fund est destiné à couvrir 50% des coûts générés par la phase de préparation de nouveaux projets d’investissement. Le Sino-Swiss Partnership Fund vise à assister et à soutenir les PME suisses et de l’OCDE à investir en Chine par le biais de joint ventures. La SOFI fournit des informations et donne des conseils aux PME concernant le Sino-swiss Partnership Fund. Le seco a délégué la gestion du Start-up Fund à SOFI. La mise en œuvre de projets en Chine se fait parfois avec l’aide de consultants privés pour le Start-up Fund et par une société, la Sino-Swiss Venture Capital Fund Management (SSVCFM) pour le second fond. L’ambassade participe aux séances du conseil d’administration de la SSVCFM. Il en résulte une chaîne de décisions compliquée dans la mesure où de multiples acteurs sont concernés : une personne du seco (secteur promotion des investissements), le responsable de SOFI pour les opérations en Extrême-orient, le responsable de SOFI pour le Start-up Fund, le directeur de la SSVCFM, l’ambassade suisse à Pékin et des consultants locaux travaillant pour le compte de SOFI.

Concernant les crédits mixtes, la quatrième ligne de crédit – projets présentés avant décembre 2002 – était consacrée à des investissements dans le domaine de la technologie environnementale. L’ambassade suisse assure la liaison entre les autorités suisses et chinoises, aussi bien lors de la préparation du projet, que son évaluation et offre son soutien pour la mise en œuvre. Différents projets cités ci-dessus ont obtenu des crédits mixtes (projet hospitalier à Urumqi et incinérateur à Xiamen). Le montant total des crédits accordés pour la Chine ne peut pas dépasser 25 millions de francs par an. Selon les informations à disposition, il ne semble pas que l’OFEFP, également actif dans la promotion des technologies environnementales à l’étranger, soit intervenu.

Pour les autres projets dans le domaine du commerce et de l’environnement, leur exécution est souvent confiée à des agences externes. L’exécution des projets type Cleaner Production Center est confiée à l’Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) et à ses agences locales qui travaillent ensuite avec des consultants. Un « Swiss Reference Center » composé de spécialistes et d’entreprises suisses suit l’ensemble du projet jusqu’à la mise en œuvre. Pour le programme « Environmental Sounds Technology », le groupe de référence est piloté par l’entreprise Carbotech AG, spécialisée dans les activités de conseils dans le domaine de l’environnement.

2.5.2 Informations économiques par pays (seco)

Le seco fournit des informations par pays, disponibles sur le site internet. Ces informations donnent une vue d'ensemble de la situation économique de chaque pays. Elles présentent les données économiques générales, l'appartenance aux organisations économiques multilatérales, l'état des relations bilatérales ainsi que des données sur le commerce et les investissements entre la Suisse et le pays concerné. Les projets en faveur de la coopération au développement ou de soutien à un processus de transition sont également mentionnés. Ces informations reprennent en grande partie le contenu des rapports économiques fournis par les représentations suisses à l'étranger. Elles indiquent aussi les dernières visites officielles effectuées, les adresses des représentations diplomatiques suisses et des chambres de commerce ou des « business councils », ainsi qu'une série de liens vers d'autres institutions. De temps en temps, on trouve même des liens qui s'adressent directement aux entreprises suisses intéressées par le marché local. C'est le cas pour les informations concernant Singapour (juin 2004). Le coût salarial estimé par le seco pour cette tâche est de 450'000 francs par an. Ce montant n'inclut pas les coûts des représentations suisses pour la préparation de leurs propres rapports économiques.

Il convient de noter que le centre de prestations « coopération économique au développement » dispose d'un système d'informations par pays qui se base sur différentes sources existantes. La tâche de rassembler les informations économiques par pays revient au centre de prestations « relations économiques bilatérales ». Celui-ci a plus généralement pour mission de veiller aux intérêts économiques et commerciaux suisses dans les autres pays, d'examiner régulièrement la cohérence des mesures de politique économique de la Suisse vis-à-vis d'un autre pays. Il prépare en outre les rencontres bilatérales au niveau gouvernemental entre la Suisse et le pays considéré. Ce service du seco organise des missions économiques, autrement dit des visites dans des autres pays. En fonction du statut et des objectifs de la mission, des entreprises suisses peuvent être invitées à participer. ECONOMIE-SUISSE est étroitement associée à la préparation de ces missions qui s'adressent en général plus aux grandes entreprises qu'à des PME. Hormis le calendrier des missions prévues pour l'année en cours, peu d'informations sont disponibles sur ces missions, notamment leurs objectifs. Les résultats, notamment les opportunités de marché pour les entreprises suisses, ne sont pas accessibles pour les PME, ni même très souvent pour les membres du réseau interne et l'Osec. Des progrès ont été réalisés en 2004 en ce qui concerne l'information sur les missions économiques.

2.5.3 Aides à l'exportation de produits agricoles transformés (AFD / seco)

Les aides à l'exportation de produits agricoles transformés correspondent à un système de compensation de prix instauré à la frontière afin de d'atténuer le niveau des prix des matières premières agricoles. Les redevances perçues à la frontière augmentent le prix des produits agricoles transformés importés alors que les contributions à l'exportation réduisent le prix de certains produits agricoles de base entrant dans la fabrication de produits agricoles transformés. Seul le fabricant des produits transformés peut bénéficier de ce soutien financier à l'exportation. L'Ordonnance réglant les contributions à l'exportation de produits agricoles transformés contient une liste des produits faisant l'objet de cette mesure de soutien. Fixées sur des taux, les contributions à l'exportation se calculent d'après la quantité de produits agricoles de base entrant dans la fabrication des produits agricoles transformés qui sont exportés. Ce système de compensation des prix est géré par l'Administration fédérale des

douanes (AFD). Les contributions à l'exportation des produits agricoles transformés se sont montées à 114,9 millions de francs en 2003. Ces contributions sont en partie couvertes par les taxes perçues à l'importation. Les fabricants de produits agricoles transformés peuvent également bénéficier d'une exonération fiscale pour des marchandises importées temporairement afin d'être transformées puis réexportées. Il s'agit du trafic de perfectionnement. Ces exonérations ont représenté un total de 230 millions de francs en 2003 pour les produits agricoles transformés. Ces aides vont être fortement modifiées à la suite des accords bilatéraux 2 conclus avec l'Union européenne.

2.5.4 Garantie contre les risques à l'exportation

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) couvre les risques liés aux transactions d'exportation, en particulier le risque politique et le risque de transfert. Elle couvre des exportations de biens de consommation et d'investissement, des services, des accords de licence et de transfert de savoir-faire, ainsi que des garanties de paiement. Les entreprises établies en Suisse et inscrites au registre du commerce peuvent prétendre à cette garantie. Celle-ci est entièrement autofinancée, mais la Confédération cautionne ces garanties. En 2003, le total des engagements de la GRE s'élevait à 8,96 milliards de francs. Les nouvelles garanties ont été accordées en 2003 pour un montant de 2,20 milliards de francs. La Turquie est le principal pays d'engagement de la GRE avec une part de 13%.

Sur mandat de la Confédération, le Bureau pour la garantie contre les risques à l'exportation est dirigé par SWISSMEM, l'association sectorielle de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux. Ce bureau conseille les exportateurs, examine les dossiers, prépare les séances de la commission qui propose l'octroi d'une garantie, et suit les dossiers. Cette commission se compose de huit personnes : quatre représentent la Confédération et quatre l'économie, l'industrie d'exportation et les salariés. La décision d'octroi d'une garantie revient au seco, au DFE, au DFF ou au Conseil fédéral, en fonction du montant de la garantie demandé.

2.5.5 Garantie contre les risques de l'investissement

La Garantie contre les risques de l'investissement (GRI) couvre les risques politiques, que l'investisseur ne peut pas maîtriser et qui sont difficilement prévisibles à long terme. Cette garantie concerne exclusivement les investissements effectués dans les pays en développement ou ceux de l'Europe de l'Est. Elles doivent non seulement contribuer à promouvoir l'économie du pays concerné, mais aussi être étroitement liée à l'économie suisse. Grâce à la GRI, un investisseur peut se couvrir contre certains risques que lui-même ou son partenaire étranger ne peuvent pas influencer, et pour lesquels aucune autre couverture ne peut être obtenue ailleurs. La GRE couvre les risques de nationalisation et de saisie, les risques de guerre et les risques de transfert. Les participations au capital, les prêts et les revenus peuvent être assurés par la GRI à concurrence de 70%. La garantie peut être accordée pour une durée allant jusqu'à 15 ans. Le fonctionnement et le processus de décision pour l'octroi d'une telle garantie est identique à la GRE. SWISSMEM dirige également le bureau de la garantie contre les risques de l'investissement. En 2003, le montant des engagements de la GRI s'élevaient à 26,7 millions de francs.

2.5.6 Association suisse de normalisation

L'Association suisse de normalisation (SNV) est l'organisation faîtière suisse pour la normalisation. Elle existe depuis 1919. La SNV avec les secteurs particuliers permet à ses membres de collaborer activement dans tous les organes importants de normalisation aux niveaux national, européen et international. Elle fournit et vend tous les documents souhaités concernant les normes et les prescriptions techniques. Elle propose également des séminaires et des congrès. La SNV exploite le centre suisse pour les règles techniques (Switec) qui met à disposition toutes informations sur les normes et les prescriptions techniques valables en Suisse ou à l'étranger. Elle a reçu une subvention fédérale de 1,85 millions de francs en 2003.

2.5.7 Aides à l'exportation de vin, de fromage, de produits laitiers, de pommes de terre, de fruits et de bétail d'élevage (OFAG)

La Confédération octroie différentes mesures de soutien au secteur agricole afin d'encourager les exportations. Il s'agit également de soutenir les activités de marketing à l'étranger pour l'ensemble d'un produit, comme le fromage ou le vin. L'OFAG finance par exemple les campagnes de promotion dans le secteur fromager à hauteur de 50%, en fonction des projets gérés par Switzerland Cheese Marketing SA (SCM), société dont les actionnaires sont les marchands de fromage et les interprofessions. SCM organise sur le plan mondial des campagnes de communication et de marketing pour les fromages suisses. SCM a des filiales en Allemagne, en Italie et en France, ainsi que des représentations en Belgique et en Espagne. Un bureau indépendant existe également en Amérique du Nord. SCM emploie une vingtaine de collaborateurs dans le monde avec un budget d'environ 40 millions de francs. La contribution de la Confédération pour la promotion du fromage à l'étranger s'est montée à 24,5 millions de francs en 2003. Le secteur viticole bénéficie d'un système de soutien à l'exportation similaire. 11 millions de francs ont été versés en 2003 à l'Association suisses des exportateurs de vin (Swisswine)²⁷, pour des activités promotionnelles, principalement en Allemagne, le principal débouché pour les vins suisses à l'exportation (40%). D'autres mesures de soutien à l'exportation existent pour les produits laitiers, le bétail d'élevage et de rente ou encore les fruits et légumes, en particulier les pommes de terre. Les mesures de soutien à l'exportation visent avant tout à protéger le secteur agricole face à la concurrence étrangère et à maintenir le niveau des prix à la production.

2.6 Les chambres de commerce et le marché du conseil à l'exportation

Il convient de distinguer entre les chambres de commerce cantonales et les chambres de commerce bilatérales. Les chambres de commerce cantonales disposent d'un secrétariat commun géré par la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Vaud. SWISSCHAM regroupe une grande partie des chambres de commerce bilatérales. Les chambres de commerce se considèrent comme la première porte d'accès pour les PME, du fait de leur proximité avec le terrain et leurs connaissances des questions commerciales. Les

²⁷ Le Contrôle fédéral des finances a montré en 1999 le mauvais rapport coût-utilité de la promotion des vins. Voir le rapport de la Délégation des finances à la Commission des finances du Conseil des Etats et du Conseil national concernant la haute surveillance sur les finances fédérales du 29 février 2000.

informations sont tirées notamment de l'étude réalisée par l'entreprise MUNDI dans le cadre de la présente évaluation²⁸.

2.6.1 Chambres de commerce cantonales

Les prestations des chambres de commerce cantonales en matière de conseils à l'exportation sont très différentes. Tout dépend de la taille des chambres de commerce. Par exemple, sur les 18 chambres de commerce, quatre indiquent des prestations de conseils à l'exportation sur leur site web. Cela dépend également de l'orientation retenue par les chambres de commerce : certaines sont plutôt orientées vers le marché intérieur, alors que d'autres mettent aussi l'accent sur l'exportation. A ce titre, les chambres de commerce cantonales s'occupent aussi bien de la promotion de la place économique que des exportations. Elles ne proposent cependant pas de prestations commerciales aux PME et se contentent de fournir une première information ou des informations de base (qui peuvent être facturées). Par rapport à l'Osec, les chambres de commerce proposent deux types de prestations dans le cadre de la promotion des exportations qu'elles sont les seules à pouvoir fournir:

- Légalisation de documents à l'exportation: les CCI ont des compétences en matière de détermination de l'origine et de légalisation de documents.
- Emission de carnets ATA: par exemple pour des démonstrations à l'étranger, une participation à des foires, les déplacements de monteurs, les CCI délivrent les documents d'admission temporaire de marchandises, conformément aux accords internationaux.

Pour l'ensemble des services liés à l'exportation, chaque chambre emploie entre une et trois personnes. La plupart n'ont guère de ressources pour offrir des prestations de conseils à l'exportation et transmettent souvent les demandes des PME à l'Osec. La chambre cantonale de Zurich n'offre pas de prestations de conseils à l'exportation du fait de la proximité géographique avec l'Osec. Les chambres de commerce de Suisse-orientale (chambre de commerce et d'industrie St Gall-Appenzell), des deux Bâle, de Neuchâtel et du bassin lémanique mettent également l'accent sur les informations relatives à l'exportation. Elles se considèrent comme une porte d'entrée pour les PME qui désirent exporter ; elles apportent les premières réponses, orientent les demandes en fonction des besoins, organisent des événements et séances de formation. De par leur proximité avec les pays voisins, ces chambres, ainsi que celles du Valais et du Tessin ont également développé des liens étroits avec les régions voisines, transfrontalières, notamment avec les chambres de commerce de ces régions.

La collaboration entre les chambres de commerce cantonales est limitée en Suisse alémanique, tout comme leur collaboration avec l'Osec. La situation donne l'impression que chacun travaille de manière autonome et ne cherche pas à coordonner ses activités. En Suisse romande, la collaboration entre les chambres de commerce est meilleure et a abouti à une sorte de répartition du travail avec des points forts et des spécialisations entre les chambres de commerce vaudoise, genevoise, neuchâteloise et fribourgeoise en particulier. De plus, la collaboration avec l'antenne de l'Osec basée à Lausanne donne une plus grande satisfaction, notamment au niveau de l'échange d'informations, ainsi que l'organisation d'événements communs ou lorsqu'il faut apporter une réponse à une demande d'une PME. Le fait que le bureau décentralisé de l'Osec à Lausanne partage les mêmes locaux que la Chambre vaudoise de commerce et d'industrie facilite les contacts et les échanges. Le Tessin illustre une intégration entre l'Osec et la chambre de commerce. Celle-ci met à

²⁸ Voir MUNDI CONSULTING (2004) Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung.

disposition du délégué de l'Osec et de sa collaboratrice les bureaux et l'infrastructure. En contrepartie, elle dispose, sur place, d'un spécialiste des questions commerciales relatives aux exportations. Le délégué de l'Osec est ainsi proche du terrain et des entreprises tessinoises. Il arrive à identifier leurs besoins, à apporter des réponses ciblées avec l'aide de ses correspondants de l'Osec à Zurich, ainsi que du réseau externe.

2.6.2 Chambres de commerce bilatérales

Les chambres de commerce bilatérales regroupent une constellation d'organisations très disparates, aussi bien au niveau de leurs structures, organisation, ressources, prestations et professionnalisme. SWISSCHAM, l'organe faîtière, regroupe 38 chambres de commerce bilatérales. Certaines chambres disposent d'une représentation dans les deux pays, alors que d'autres ne sont présentes que dans l'un des deux :

- Environ un tiers dispose de bureaux propres en Suisse. La chambre de commerce Allemagne-Suisse présente à Zurich, mais pas directement en Allemagne, emploie plus de vingt personnes. La chambre suisse-américaine dispose de huit collaborateurs. La plupart des autres chambres de ce type ont un secrétaire général avec un ou deux collaborateurs.
- Un autre tiers a un siège principal dans le pays partenaire où les chambres ont alors leur activité principale. Dans ce cas, elles sont présentes en Suisse par l'intermédiaire d'un représentant. L'Osec assure par exemple le secrétariat de la chambre Suisse-Inde. La présence en Suisse des chambres de commerce Suisse-Autriche ou Suisse-Portugal est assurée par BNPO, une entreprise de conseils et de marketing.
- Enfin le dernier tiers n'a pas de représentation en Suisse, comme par exemple la Chambre de commerce suisse en Italie, la chambre Suisse-Australie ou encore la chambre Suisse-République tchèque. Là également, les ressources sont très variables allant de deux personnes employées à la Chambre Suisse-Australie jusqu'à huit personnes pour la Chambre de commerce suisse en Italie.

Les chambres de commerce sont bilatérales dans la mesure où elles offrent des prestations pour des entreprises des deux pays. Outre la question des exportations, elles participent aussi à la promotion économique et répondent à des questions d'entreprises étrangères intéressées par le marché suisse. Elles orientent leurs activités en fonction des souhaits de leurs membres et leurs prestations ne s'adressent pas spécifiquement aux PME.

Les plus grandes chambres de commerce bilatérales ont leurs propres spécialistes en conseils à l'exportation et disposent de spécialistes pour répondre aux questions juridiques ou fiscales. Les chambres qui ont des ressources en personnel réduites font appel à leurs propres membres pour répondre à d'éventuelles questions des entreprises.

Le réseau de relations dans le pays concerné constitue le point fort des chambres de commerce bilatérales. Elles offrent également des possibilités d'affaires dans les deux sens (import / export), proposent des prestations diverses et complémentaires et ont une bonne connaissance des marchés locaux. De plus, leurs prestations sont souvent accessibles aux non-membres. Mais les différences entre les chambres au niveau de la qualité et au volume des prestations fournies sont très grandes et dépendent de leurs ressources en personnel. Elles ne se consacrent pas exclusivement aux demandes des PME et ont peu de capacité pour répondre à des questions spécifiques. Elles se concentrent avant tout sur les besoins de leurs membres. De plus, certaines sont encore des organisations de milice et ont une

structure minimale. La multitude des chambres et leur hétérogénéité ne facilitent pas la tâche pour les PME qui souhaitent obtenir des informations en Suisse : en effet, une chambre bilatérale qui n'est pas représentée en Suisse n'est pas forcément connue par les PME qui n'ont pas d'expérience. A l'inverse, des divergences entre la branche suisse d'une chambre et sa branche étrangère compliquent l'accès à l'information.

Les points forts de chambres résident principalement dans leur réseau et leur capacité à en faire profiter les entreprises suisses. De plus, elles organisent des événements, des séminaires et des conférences ou encore des rencontres pour échanger les expériences.

Deux chambres bilatérales gèrent des Swiss Business Hubs, à Milan et à Vienne. Six chambres ont un contrat avec l'ambassade suisse dans le pays concerné pour assurer les services de base en matière commerciale de la Confédération (Argentine, Australie, Maroc, Portugal, République tchèque, Venezuela).

Plusieurs chambres ont également une direction récente qui veut renforcer et professionnaliser les services offerts ou tout du moins donner une plus grande visibilité à leur action.

2.6.3 Autres acteurs privés

Les associations professionnelles donnent aussi quelques informations de base à leurs membres sur les opportunités d'exportation, à l'image de SWISSMEM. Elles fournissent des informations techniques ainsi que des rapports sur la situation dans les pays étrangers (statistiques, analyse de la concurrence,...). A cela s'ajoutent les sociétés de consultants dont l'activité consiste à accompagner partiellement ou totalement une entreprise dans ses démarches visant à acquérir de nouveaux marchés à l'étranger. Ces sociétés offrent soit des produits complets, à l'image de Fargate, mais la PME doit être prête à investir entre 50'000 et 100'000 francs. Soit ces sociétés sont de dimension plus modeste et sont actives sur un marché de niche, en offrant des prestations spécifiques à un pays ou à un secteur d'activités. Par exemple BNPO est spécialisée sur Berlin et l'Autriche, Flare sur les Etats-Unis, SinOptic sur la Chine. Autre exemple, Baleco est spécialisée dans les activités de conseils aux entreprises dans le domaine de l'environnement. Les banques et les transitaires sont souvent sollicités par les PME et fournissent des informations de base, tout comme des conseils à l'exportation spécialisés. Ces services font généralement partie d'une offre plus large dont bénéficient les clients. L'information de base sert à acquérir de nouveaux clients.

Le tableau suivant, provenant de l'étude MUNDI, donne une idée des prix pratiqués par les différentes organisations et entreprises fournissant des conseils à l'exportation. Il indique que pour de nombreux prestataires de services, la fourniture d'informations de base est souvent gratuite et constitue avant tout un moyen d'attirer des clients pour d'autres services ou alors d'aiguiller la demande vers un autre partenaire.

Tableau 5: prix des prestations en matière de conseils à l'exportation

	Conseils de base		Conseils spécialisés	
	Membres Clients	Non-membrePas client	Membres Clients	Non-membrePas client
Osec: Zurich, Lausanne, Lugano	Premier entretien gratuit Premier conseil au prix forfaitaire de 210 francs Information de base selon liste de prix avec 15% de réduction	Premier entretien gratuit Premier conseil au prix forfaitaire de 250 francs Information de base selon liste de prix	150 francs par heure ; à partir de 4000 francs pour un mandat Mise en œuvre et accompagnement de projet : 225 francs l'heure	150 francs par heure ; à partir de 4500 francs pour un mandat
CCI BE	Gratuit Information de base selon liste de prix		— (= pas d'offre disponible)	
CCI NE				
CCI SG				
CCI VD			Tarifs de l'Osec	
Chambre bilatérale CH / Chine	—		Conseils: 120 francs par heure	
Chambre bilatérale CH / Allemagne	Gratuit		En fonction du temps de travail; prix de base meilleur marché	En fonction du temps de travail
SWISSMEM	Gratuit	—	Gratuit	—
Verg.CH-Untern. in Deutschland (VSUD)	Premier conseil (30min) gratuit	Premier conseil (30min) gratuit pour attirer de nouveaux clients	187.50 francs par heure	250 francs par heure
BNPO	Questionnaire et premier entretien gratuit pour tous		En fonction du temps de travail	
Fargate	—		Prix de base et participation aux résultats, si succès	
Swiss Export	—		Prix en fonction des prestations, avec un rabais	Prix en fonction des prestations
SinOptic	—		En fonction du temps de travail	
UBS	—		Gratuit	
Banque cantonale de Zurich	—		Gratuit	En fonction du temps de travail
Transitaire Friderici	—		Prestations de conseil gratuites (moyen de conserver les clients)	Prestations de conseil gratuites pour attirer de nouveaux clients
Transitaire Natural	—		Prestations de conseil gratuites (moyen de conserver les clients)	Prestations de conseil gratuites pour attirer de nouveaux clients

Source: Rapport MUNDI — signifie qu'il n'y a pas d'offre proposée pour la prestation citée

2.7 Comparaisons internationales

Dans leur benchmarking incluant le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède, le bureau BRUGGER & PARTNER, mandaté par le seco, estime que les prestations fournies dans les quatre pays par l'organisation de promotion des exportations sont relativement semblables. Il note toutefois quelques différences: le réseau extérieur est en général subordonné à l'organisation de promotion des exportations, en tous les cas les pays prioritaires; par ailleurs, l'Osec est la seule organisation à ne pas proposer des missions commerciales à l'étranger (prises en charge par le seco). Les Pays-Bas ne proposent pas de formation continue pour les exportateurs. En raison du principe de subsidiarité, le Royaume-Uni et les

Pays-Bas ne proposent pas de conseils approfondis ni de mesures d'accompagnement d'entreprises en matière de promotion des exportations. Il semblerait qu'il existe une offre privée importante dans ce domaine dans les deux pays. La Suède, par contre, propose ce type de prestations qui doivent être entièrement facturées²⁹.

Le taux de subventionnement par l'Etat de l'organisation de promotion des exportations varie. Par rapport à la Suisse, il est bien plus important au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et un peu plus faible en Suède. Il est cependant difficile de comparer les situations étant donné les multiples sources de financement que connaît la Suisse (seco pour l'Osec, la SOFI et le DFAE pour les SBH) et le rôle plus ou moins important que peut jouer le ministère des affaires étrangères dans la promotion des exportations.

BRUGGER & PARTNER a également étudié les offensives en matière d'exportations en Allemagne, en France, en Italie et en Autriche³⁰. Ils concluent qu'il existe une tendance de plus en plus forte à inciter de manière proactive les PME à exporter. Les entreprises peuvent être extrêmement soutenues dans ce but, également financièrement, en particulier en Autriche. Afin d'éviter de disperser les moyens, les quatre pays analysés font un important effort pour fixer des priorités concernant les branches. Ils ont également pris des mesures pour améliorer la collaboration entre les acteurs de la promotion des exportations, pour faciliter l'accès aux entreprises et améliorer les synergies entre les acteurs présents à l'étranger. Il est donc important qu'il y ait une très bonne synergie entre le réseau extérieur, intérieur et l'organisation de promotion des exportations pour relier les produits susceptibles d'être exportés avec les besoins du marché dans les pays d'exportation.

Les résultats du benchmarking réalisé sous mandat de l'Osec³¹ en 2002 sont présentés au chapitre 4.2, puisque l'étude se focalise en particulier sur la structure et la répartition des rôles entre les différents acteurs dans huit pays européens: Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et Suisse.

2.8 Synthèse concernant les prestations

Le tableau ci-après résume les principales prestations offertes les différents organismes actifs en matière d'exportation.

²⁹ BHP, BRUGGER UND PARTNER AG (2004-1), Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes, Zurich, mandat seco, Dezember 2004.

³⁰ BHP, BRUGGER UND PARTNER AG (2004-2), Analyse Export-Offensiven in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, Zurich, mandat seco, Dezember 2004

³¹ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec – mandat Osec, October 2002.

Tableau 6: comparaison des prestations de promotion des exportations

	Info générales exportations	Conseils, mise en relation	Soutien participation foires	Passation de marchés	Aides financières
Osec	x	x	x		
Promotion des investissements dans les pays en transition ou en développement (SOFI)	x	x	x		
Représentations suisses à l'étranger (DFAE)	x	x	x		
Swiss Business Hubs	x	x	x	x	
Chambres de commerce, chambres bilatérales		x	x		
Entreprises de conseil	x	x	x		

Autres acteurs

1. Informations économiques sur les pays (seco)	x		missions commerciales		
2. Projets de développement et de transition intéressant les entreprises suisses (seco)				x	x
3. Aides à l'exportation de produits agricoles transformés (AFD / seco)					x
4. Garantie contre les risques à l'exportation					x
5. Garantie contre les risques de l'investissement					x
6. Société suisse de normalisation	x	x			
7. Exportation de vin, de fromage, des produits laitiers, des pommes de terre, des fruits et de bétail d'élevage (OFAG)		x seulement association producteurs	x		x promotion

Le tableau montre les principaux domaines de prestations. Dans le cadre de ces domaines, chacun des acteurs offre des prestations plus ou moins spécifiques en fonction notamment des pays de destination, des produits soutenus, des aides financières proposées, etc. Le tableau montre:

- Une similarité d'une grande partie des prestations de base (information, soutien et conseil aux entreprises) de l'Osec, de SOFI, des représentations suisses à l'étranger, des Swiss Business Hubs, ainsi que, pour les acteurs privés, des chambres bilatérales et de certaines entreprises de conseil. Il s'agit en quelque sorte de généralistes dans le domaine de la promotion des exportations.
- Les autres acteurs jouent un rôle spécifique, soit en proposant aux entreprises des possibilités d'aide financière, des mandats ou alors des informations spécifiques³².

³² A l'étranger, ni les assurances en matière d'exportation, ni d'ailleurs le tourisme ne sont intégrés dans les tâches de l'organisation de promotion des exportations, REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, October 2002.

- La nécessité d'une excellente coordination en particulier pour les principaux acteurs (seco, Osec, SOFI, DFAE, chambres de commerce et entreprises de conseil). La coordination effective entre ces acteurs est abordée dans la quatrième partie du rapport.
- L'importance d'une information centralisée et de qualité pour assurer une information complète des PME (voir troisième partie du rapport).

3 Perspective des entreprises

3.1 Qualité des informations disponibles concernant les performances

Le CDF a identifié une vingtaine d'études réalisées depuis 2001 au sujet de la promotion des exportations. Une grande partie de ces études a été effectuée dans le cadre du contrat de prestations. Tous ces rapports sont recensés en **annexe 3**.

En ce qui concerne la perspective des entreprises, trois sondages ont été réalisés depuis 1999³³. Ils traitent principalement de l'Osec, mais contiennent des informations par rapport à d'autres acteurs intervenant dans le cadre de la promotion des exportations. De manière interne, l'Osec a également procédé à des enquêtes de satisfaction concernant ses prestations en matière de conseils, de foires et de formation destinées au personnel diplomatique et consulaire. Quelques informations davantage qualitatives peuvent être tirées d'une étude critique réalisée en 1997 sous l'égide de l'ancien Office des affaires économiques extérieures, ainsi que d'une évaluation de SOFI en 2001.

Il reste cependant très difficile de mesurer l'efficacité dans le domaine de la promotion des exportations, par exemple l'impact des moyens engagés par l'Etat sur l'augmentation de la part des exportations nationales (effets multiplicateurs) ou le rôle des conseils pour éviter que des PME ne s'engagent sur des marchés où elles n'ont pas de chance de succès (effets préventifs). Seules des études de cas approfondies sont à même de donner des réponses à ces questions par rapport aux entreprises analysées et leurs résultats sont difficiles à généraliser sans réaliser un nombre important d'études de cas, ce qui nécessiterait des moyens très lourds.

Les deux études de marché réalisées sur la base d'enquêtes téléphoniques par l'entreprise BRUGGER & PARTNER (BHP) et avec l'aide de l'institut DEMOSCOPE en avril 2001 et en décembre 2002 peuvent être considérées comme les études les plus importantes³⁴, car elles permettent notamment de déterminer le respect des objectifs fixés dans le contrat de prestations entre l'Osec et le seco. L'analyse réalisée par Thomas WIDMER et son équipe³⁵ aboutit aux conclusions suivantes :

"Malgré des contraintes financières et de temps serrées, les deux études ont pu être réalisées de manière efficiente et conformément aux instructions fixées à l'Osec par le contrat de prestations. S'il est vrai que quelques lacunes méthodologiques ont des conséquences négatives sur la validité des données récoltées, les imprécisions identifiées restent cependant dans le cadre habituel des études de marché. Nous n'avons identifié aucun indice qui montrerait que certains résultats ont été volontairement présentés de manière plus positive que ce que l'on peut déduire des données brutes de l'enquête. Dans certains cas cependant, la formulation des questions ou les agrégations des données aboutissent à des résultats plutôt trop positifs."³⁶

³³ ISOPUBLIC (1999), Osec Kundenzufriedenheit, Marketing / Quality Management – mandat Osec – non publié
DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – mandat BHP – non publié
DEMOSCOPE (2002), Osec Marktanalyse – mandat BHP – non publié

³⁴ Il convient de noter que les SBH commençaient leurs activités opérationnelles lorsque ces études ont été menées.

³⁵ WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich – mandat CDF

³⁶ Ainsi les questions concernant la connaissance des prestations de l'Osec n'ont été posées que de manière soutenue, c'est-à-dire en indiquant préalablement aux entreprises les prestations pour ensuite leur demander si

"Compte tenu du dispositif d'enquête, la pertinence des résultats des deux études de marché n'est que partielle. Les instructions fixées par le contrat de prestations pour la mesure des performances ont été respectées lors de la réalisation des études. Toutefois, les ressources en temps et les moyens financiers à disposition n'ont pas permis de réaliser l'analyse de marché et de satisfaction de manière satisfaisante sur un plan quantitatif³⁷."

"Notre enquête montre finalement que l'analyse des prestations de l'Osec peut être améliorée en distinguant les instruments visant à améliorer la qualité (évaluation formative) des instruments de contrôle de qualité (évaluation sommative). Lorsque le but principal est d'améliorer la qualité, les prestataires devraient être associés de près à l'évaluation tandis que lorsqu'il s'agit de rendre compte des résultats, il est important de s'assurer que l'organe de contrôle soit situé sur un plan institutionnel et personnel le plus loin possible des prestataires."

Appréciation: Le CDF partage entièrement ces conclusions et note que leurs auteurs jugent que la plupart des résultats restent utilisables. C'est pourquoi une partie des résultats présentés dans les chapitres suivants sont tirés de ces deux enquêtes. Le seco et l'Osec ont fait un effort important pour définir et mesurer la performance de l'Osec. Le souci d'interroger les clients réels et potentiels de l'Osec doit être salué. Il va même au-delà de ce qui a été fait jusqu'à présent dans la plupart des offices fédéraux sous le régime de la gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires (GMEB). Les informations disponibles sont assez complètes par rapport à la connaissance, la satisfaction et l'utilisation des prestations définies dans le contrat de prestations avec l'Osec, mais restent insuffisantes concernant les prestations des autres acteurs en matière de promotion des exportations. En fin de rapport, des recommandations sont proposées en vue de mieux définir le mode de contrôle de l'organisation de promotion des exportations.

3.2 Transparence de l'offre de prestations

La deuxième partie du rapport décrit brièvement les multiples prestations de l'ensemble des acteurs sur le marché de la promotion des exportations. Ci-dessous sont présentés les efforts qui sont faits pour donner une information coordonnée aux PME concernant ces prestations.

3.2.1 Informations téléphoniques – e-mails

Les différents acteurs en présence sont susceptibles de recevoir des demandes des PME. Il leur appartient de diriger les appels vers les acteurs compétents. Etant donné le nombre d'acteurs, il est difficile pour chacun de connaître l'ensemble des prestations et de déterminer l'acteur le plus compétent pour répondre aux questions, qu'il soit public ou privé.

Jusqu'à présent et depuis 2001, c'est le Service Center de l'Osec qui avait la tâche générale d'informer les entreprises. Selon le nouveau contrat de prestation du 16 décembre 2003, le Service Center a pour mission de trier les demandes, de fournir une première réponse et d'assurer le support des partenaires du réseau. Sur demande de l'Osec, le seco doit régler

elles les connaissaient. Par ailleurs, les catégories de réponses proposées n'étaient pas forcément symétriques et unidimensionnelles. Des appréciations ont été mélangées avec des gradations "excellent" / "bon" / "Insuffisant" / "mauvais".

³⁷ Lors de la deuxième enquête, l'institut de sondage a eu des problèmes à réaliser un nombre suffisant d'interviews. Cela pose la question de la représentativité des données pour les analyses de détails. La décision d'interroger les mêmes entreprises que lors de la première enquête n'est pas cohérente. En outre l'espace de temps entre les deux enquêtes apparaît trop court. Cela peut expliquer qu'un grand nombre d'entreprises n'ont visiblement pas souhaité se mettre à disposition pour la deuxième enquête.

l'utilisation du Service Center par les instruments de promotions des exportations de la Confédération et leur participation aux coûts des prestations qu'elles induisent. Des travaux sont en cours pour mieux définir le rôle du Service Center.

Selon les interviews effectuées, l'Osec se sent mal informé en ce qui concerne les autres instruments de la Confédération de promotion des exportations. L'Osec juge qu'il leur appartient de lui fournir les informations quant à leurs prestations et à leur évolution.

3.2.2 Sites Internet

Le **seco** a un site dénommé "Aide à la conclusion d'affaires avec l'étranger"³⁸ qui présente différents acteurs étatiques ou soutenus par le seco à savoir la garantie contre les risques à l'exportation, la garantie contre les risques à l'investissement, l'Osec, le seco – Politique par pays, le seco – coopération au développement, le Swiss Import Promotion Programme (SIPPO), la SOFI (Swiss Organization for Facilitating Investments) et la Task Force PME. A relever que l'on ne trouve pas dans ce site:

les prestations proposées par les autres offices de la Confédération,

l'association suisse de normalisation subventionnée par le seco,

les prestations proposées par les chambres de commerce, notamment la délivrance du certificat ATA.

On trouve cependant des instruments dont le rôle en matière de soutien à l'exportation des PME n'est pas prioritaire (SIPPO, Task Force PME). Cela s'explique du fait de la diversité des tâches du seco, notamment en relation avec la coopération au développement et l'aide au pays en transition.

L'**Osec** a une plate-forme Internet assez complète où il mentionne notamment ses partenaires en proposant des liens avec leur site principal (Chambres de commerce, SBH, associations de branche, SWISSCHAM mais aussi seco, Garantie contre les risques à l'exportation, SOFI, Office fédéral de l'environnement et de la protection des forêts). Par ailleurs, l'Osec offre la possibilité aux conseillers en exportation de figurer gratuitement sur une liste dans son site Internet. Cette liste comporte les liens Internet avec environ 35 entreprises privées.

L'Osec offre en outre la possibilité de s'inscrire dans sa liste "Pool of experts" pour le prix de Fr. 225.- par année. En fonction des besoins des clients, cette liste permet de visualiser les experts officiant dans les domaines concernés. Les résultats ne donnent pas le nom de l'expert. Il y a obligation de prendre contact avec l'Osec ou de remplir un formulaire pour être mis en contact avec l'expert. La procédure est compliquée. L'Osec justifie cette pratique en indiquant que les clients n'identifient pas toujours bien leurs besoins et que le contact éventuel avec l'Osec permet de les aider dans ce processus avant de déterminer quel est le conseiller qui convient. 85 experts figurent dans le "Pool of experts".

La plate-forme Internet de SOFI présente des liens semblables à ceux qui figurent dans le site de l'Osec.

3.2.3 Autres efforts d'information

L'Osec a également réalisé quelques brochures qui donnent les adresses des partenaires du Business Network Switzerland (sans évoquer leurs prestations), les treize hubs, ainsi que la Garantie contre les risques à l'exportation, le SIPPO, la SOFI et l'Office fédéral de l'énergie.

³⁸ http://www.nose.ch/www_se001/seco_www/index.php?lang=f

Appréciation "qualité des informations": L'information sur les prestations des différents partenaires étatiques et privés est disponible sur Internet. Si les informations sont accessibles, il n'y a pas d'informations intégrées présentant pour chaque type de prestations les différents acteurs publics ou privés susceptibles de les prendre en charge. Le "pool of experts" figurant dans le site de l'Osec est une initiative intéressante. Dommage que le site fonctionne de manière peu satisfaisante et que les PME doivent passer par l'Osec pour obtenir le nom des experts susceptibles de les intéresser en fonction des critères qu'elles ont sélectionnés sur le site.

3.3 La connaissance des acteurs de la promotion des exportations

En ce qui concerne la connaissance des organisations actives dans la promotion des exportations, les résultats obtenus sur la base de questions impliquant une connaissance spontanée apparaissent bien plus pertinents pour déterminer quels sont les acteurs auxquels une PME inexpérimentée peut se référer si elle souhaite une prestation de promotion des exportations. Les résultats qui ont été utilisés dans le cadre du contrat de prestations sont présentés en **annexe 3**. Ces derniers concernent bien entendu l'Osec et non pas les autres acteurs dans le domaine de la promotion des exportations.

Le tableau ci-dessous présente les réponses obtenues lors des deux enquêtes concernant les connaissances spontanées d'acteurs dans le domaine de l'exportation. Il convient de relever que les questions posées différaient légèrement³⁹.

Tableau 7: connaissance spontanée d'acteurs de promotion des exportations

	2001	2002	Evolution %
Chambres de commerce en Suisse et à l'étranger	232 38%	104 24%	-14%
Osec	191 31%	88 20%	-8%
Transitaires	124 20%	87 20%	0%
Banques	90 15%	19 4%	-9%
Associations de branche	55 9%	15 3%	-6%
Ambassades, consulats	39 6%	17 4%	-2%
EXIM-Index/ Swiss Export	25 4%	7 1%	-3%
Business Network Switzerland	-	7 1%	-

³⁹ Etude 2001: "quels sont les points de contact que vous connaissez en Suisse auxquelles les entreprises peuvent s'adresser lorsqu'elles ont des questions sur les relations commerciales internationales, notamment l'exportation?"
Etude 2002: "quels sont les prestataires de conseil en exportation que vous connaissez dans le domaine de l'exportation ou des affaires avec l'étranger?"

Swiss Business Hubs	-	7 1%	-
Autres	151 25%	102 23%	-2%
Ne sait pas / pas de réponse	206 34%	190 43%	9%
Total	1113** (614)*** 100%	643 (440) 100%	-

* Le pourcentage se réfère au nombre d'entreprises interrogées

** Total des réponses spontanées

*** Total des personnes interrogées Source: Rapport WIDMER

Ce tableau montre que ce sont les chambres de commerce qui sont le plus souvent citées. L'Osec intervient en deuxième position. Parmi l'ensemble des acteurs étatiques ou fortement subventionnés, l'Osec arrive nettement en première position. Les autres acteurs, notamment les Swiss Business Hubs, le Business Network Switzerland, le seco, la SOFI, sont très méconnus (moins de 2%).

Le tableau ci-dessous additionne les connaissances spontanées et soutenues et montre leur évolution entre 2001 et 2002.

Tableau 8: connaissance spontanée et soutenue d'acteurs de promotion des exportations

	2001	2002	Evolution %
Chambres de commerce en Suisse	-	363 83%	
Chambres de commerce à l'étranger		319 73%	
Osec	354 58%*	291 66%	8%
Ambassades, consulats	-	289 66%	
Banques	353 57%	268 61%	4%
Associations de branche	-	254 58%	
Business Network Switzerland	-	139 32%	
Swiss Business Hubs	-	95 22%	
EXIM-Index/ Swiss Export	161 26%	129 29%	3%
Transitaires	-	87 20%	
Total	868** (614)*** 100%	2139 (440) 100%	

*Le pourcentage se réfère au nombre d'entreprises interrogées

** Total des réponses spontanées et soutenues

*** Total des personnes interrogées Source: Rapport WIDMER

Une grande partie des PME sait que l'Osec, les représentations à l'étranger, les chambres de commerce sont actives dans la promotion des exportations si on leur indique le nom de l'acteur. Les résultats des SBH et du Business Network Switzerland restent faibles. Certes, ces deux dénominations sont nouvelles et donc plus difficilement connues.

Appréciation: Les connaissances spontanées (non soutenues - voir tableau 7) des différents acteurs restent faibles si on excepte les chambres de commerce. Parmi l'ensemble des acteurs étatiques ou fortement subventionnés, l'Osec arrive nettement en première position. Les autres acteurs sont très méconnus. La connaissance spontanée est importante pour déterminer le cas échéant où situer et comment dénommer un éventuel guichet unique (service center).

3.4 Image des PME par rapport à différents acteurs

Le tableau suivant résume les principaux résultats en terme d'image qu'ont les PME de l'Osec, des chambres de commerce et des représentations suisses à l'étranger.

Tableau 9: image des acteurs de promotion des exportations

	Etude 2001 - 614 PME			Etude 2002 - 440 PME		
	Image positive	Image négative	Pas d'avis	Image positive	Image négative	Pas d'avis
"Compétent"						
Chambres commerce, branches, etc.	47%	5%	47%	--	--	--
Osec	31%	3%	66%	38%	4%	58%
Représentations suisses à l'étranger	25%	7%	68%	--	--	--
"Efficient"						
Chambres commerce, branches, etc.	44%	9%	47%	--	--	--
Osec	29%	4%	67%	32%	6%	62%
Représentations suisses à l'étranger	22%	19%	68%	--	--	--
"Non bureaucratique"						
Chambres commerce, branches, etc.	36%	17%	47%	--	--	--
Osec	23%	8%	69%	27%	10%	63%
Représentations suisses à l'étranger	18%	13%	69%	--	--	--

Source: exploitation des données DEMOSCOPE 2001 et 2002

Ce tableau montre un potentiel d'amélioration important en terme d'image pour les représentations suisses à l'étranger quant à l'efficacité et au caractère non bureaucratique. Les résultats de l'Osec sont similaires à ceux des chambres de commerce si on excepte le

tats de l'Osec sont similaires à ceux des chambres de commerce si on excepte le fait que les PME sont plus nombreuses à donner un avis sur les chambres de commerce, ayant davantage de contacts avec ces dernières.

L'enquête DEMOSCOPE présente la situation en avril 2001 et il est dommage que le sondage 2002 se soit uniquement concentré sur l'Osec et non pas sur d'autres acteurs.

Par rapport aux prestations des chambres de commerce et des branches, l'Osec est perçu financièrement par 21 % des entreprises comme plus avantageux et par 9% des entreprises comme moins avantageux.

3.5 Degré de satisfaction par rapport aux prestations

3.5.1 Satisfaction par rapport à l'Osec

Le tableau ci-dessous synthétise les principaux résultats obtenus concernant l'utilisation et la qualité des prestations de l'Osec.

Tableau 10: appréciation des prestations de l'Osec

	Etude 2001 - 614 PME		Etude 2002 - 440 PME	
	Utilisation régulière ou sporadique	Qualité excellente ou bonne	Utilisation régulière ou sporadique	Qualité excellente ou bonne
Informations sur Internet	22%	76%	39%	83%
Informations, publications	32%	79%	40%	83%
Informations, renseignements téléphoniques	21%	73%	22%	80%
Conseils individuels (inclus participation aux foires pour 2001)	11%	90%	19%	88%
Soutien en matière de foire	-		~15%	42%

Source: exploitation des données DEMOSCOPE 2001 et 2002

Ces résultats montrent un haut degré de satisfaction des entreprises qui utilisent les prestations de l'Osec, en particulier en ce qui concerne les prestations de conseil. La plupart des valeurs fixées dans le contrat de prestation ont été atteintes, voire dépassées (voir **annexe 3**).

La progression en une année concernant l'utilisation des informations sur Internet est impressionnante. Cela confirme les données internes sur l'utilisation du site de l'Osec qui sont passées de 22'960 à 33'337 sessions en moyenne mensuelle entre 2001 et 2002. Il convient de noter quelques critiques émanant des représentations à l'étranger, notamment concernant la convivialité et la fiabilité technique du site et l'exhaustivité du répertoire des entreprises.

Les prestations de soutien en matière de foire sont moins appréciées. Il semble qu'une grande partie des prestations offertes par l'Osec en matière de foire ne sont destinées qu'à une partie des entreprises contactées (uniquement certaines branches). Quant au degré de satisfaction des participants ayant bénéficié de prestations de l'Osec relatives à des foires, il dépasse les 90% selon une enquête interne.

Si les résultats de l'Osec sont bons à très bons selon le sondage, il faut cependant noter la diminution du nombre de membres à l'Osec qui est passé de 2'000 en 1998 à 1'400 en 2003. Les raisons de cette diminution ne sont pas clairement établies.

3.5.2 Résultats affinés en fonction des caractéristiques des PME

Il y a peu de différences significatives suivant les régions et les branches si on excepte les aspects suivants:

Tableau 11: différences relevées suivant la branche, la taille et la région de la PME

Domaines	Principales différences
Branche	Connaissance de l'activité en matière de foires légèrement meilleure - dans le secteur des services - moins bonne dans le domaine des matières plastiques
Taille	Meilleure connaissance spontanée pour les entreprises entre 20 et 49 employés (moins bonne pour les entreprises entre 6 et 19 employés)
Proximité par rapport à l'Osec	Connaissance de l'Osec légèrement meilleure dans la région zurichoise

On peut noter une amélioration de la qualité des prestations de l'Osec depuis 1997, en particulier quant aux informations fournies et aux séminaires proposés. La façon de se présenter et le degré de connaissance de l'Osec par les PME semble s'être également passablement amélioré depuis quelques années. Cette appréciation se réfère à l'étude réalisée sous l'égide de l'ancien Office des affaires économiques extérieures (OFAEE). Cette étude se base cependant sur un nombre restreint d'interviews auprès d'entreprises⁴⁰.

3.5.3 Satisfaction par rapport à SOFI

Concernant les autres acteurs dans le domaine de la promotion des exportations, une étude a examiné la SOFI⁴¹. Sur la base d'interviews de 32 clients, elle conclut que la majorité est satisfaite des prestations et ont un jugement positif. La SOFI est perçue comme accessible aux PME et peu bureaucratique. La principale difficulté ressentie cependant par les PME est l'accès au financement pour leurs projets.

3.6 Les besoins exprimés par les entreprises

En matière de conseils à l'exportation, les résultats de l'étude MUNDI⁴² ont montré que les PME cherchent à avoir des réponses basées sur des sources fiables, aussi complètes que possibles, dans un délai bref et à un coût abordable. Peu importe qui fournit l'information, que ce soit une institution publique ou une organisation privée. Les PME veulent avoir des personnes à leur écoute, susceptibles de comprendre leur problème et capables de proposer des solutions concrètes. La question de la confiance est importante et les PME hésitent avant de s'adresser à des sociétés de conseils qu'elles ne connaissent pas, surtout si elles doivent payer pour des prestations peu utiles pour la concrétisation de leur stratégie

⁴⁰ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – analyse interne

⁴¹ T&B Consult (2001), Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment, Copenhagen, June 2001 – mandat Seco – non publié

⁴² MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004 – mandat CDF

d'exportation. Les petites PME (moins de 20 employés) ont peu recours à des consultants et se basent le plus souvent sur leurs propres expériences. Les PME de taille moyenne et supérieure utilisent avant tout leur réseau de connaissances lorsqu'elles cherchent des informations pour exporter leur production : elles s'adressent à leurs fournisseurs, clients, collègues dans la même branche (associations professionnelles), aux membres de leur conseil d'administration ou encore à des personnes qui participent à des réunions pour partager leurs expériences. Elles profitent aussi de leur participation à des événements ou à des foires pour s'informer.

MUNDI est ainsi d'avis que le marché du conseil n'est pas extensible et ne dépend pas de l'offre disponible. Les besoins des entreprises en termes de conseils à l'exportation dépendent avant tout de la conjoncture économique et non de l'offre de conseils.

Les PME cherchent à minimiser le temps passé pour chercher des informations, voire un consultant. Le processus de choix est en général itératif : elles vont privilégier leurs contacts personnels. MUNDI a distingué les critères suivants, orientant le choix des PME vers un interlocuteur susceptible de lui fournir l'information : connaissance de l'interlocuteur car il inspire confiance, délai pour livrer l'information, qualité et coûts. Une PME qui a eu une bonne expérience avec un consultant va en général continuer de travailler avec lui. La compétence professionnelle du consultant est déterminante, mais la proximité géographique joue également un rôle.

L'étude MUNDI a montré que les besoins d'information des PME concernent tout d'abord les prescriptions douanières en vigueur dans les pays où elles veulent exporter (conditions d'importation, réglementation), puis les analyses de marché et l'existence de concurrents dans les marchés ciblés, la recherche de partenaires, distributeurs ou représentants ou encore les possibilités de financement ou d'aides financières. Cela confirme en grande partie l'analyse de marché menée par l'Osec en 2001⁴³.

Lorsqu'elles ne disposent pas de sources d'informations, les PME s'adressent en premier lieu à l'Osec ou aux chambres de commerce cantonales. Elles se tournent ensuite vers les transitaires ou vers les banques. Les transitaires disposent d'informations pratiques en rapport avec les questions logistiques, mais aussi précisément sur les prescriptions douanières, les certificats d'origine et les normes en vigueur. Les banques offrent des prestations sur les possibilités de financement des exportations et des investissements, ainsi que sur les garanties de crédit.

Les besoins des PME suisses diffèrent en fonction des marchés et surtout des pays. Les PME installées en Suisse alémanique peuvent avoir déjà une expérience à l'exportation dans des marchés proches que sont l'Allemagne et l'Autriche. Dès qu'elles veulent exporter dans un autre pays européen, ne serait-ce que l'Espagne, les obstacles sont plus importants, à commencer par la langue. Trouver un distributeur ou un représentant devient plus compliqué. Dans des pays émergents comme la Chine ou l'Inde, les problèmes se compliquent singulièrement : les difficultés sont d'autant plus importantes que les cultures sont différentes.

Les PME suisses qui ont peu d'expérience à l'exportation pensent souvent qu'elles ont un produit unique, de haute qualité, qui peut se vendre très facilement à l'étranger. Elles ne connaissent souvent pas leurs concurrents sur les marchés étrangers, ni même s'il existe un débouché pour leurs produits dans tel ou tel pays (goût des consommateurs différent, produit de haute qualité mais trop cher, situation de monopole dans la distribution de tel produit,...),

⁴³ DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – mandat BHP

et ne réalisent pas les obstacles à surmonter. Parfois, elles n'ont pas de stratégies claires ou alors ne veulent pas investir suffisamment de temps ou de ressources pour apprendre à connaître les marchés étrangers, leurs représentants ou distributeurs. Certaines PME ont donc besoin d'être encadrées afin de savoir déjà si elles sont réellement prêtes à exporter.

Appréciation: Les entreprises ont besoin d'informations très spécifiques, actuelles et fiables 1) appréciant le volume du marché et 2) identifiant les clients et 3) les concurrents. Des informations générales sont utiles essentiellement lorsque le pays est très différent, politiquement et économique peu stable. Pour les autres pays, il s'agit avant tout mentionner quels sont les sites qui fournissent les informations nécessaires⁴⁴.

Cependant les besoins peuvent varier grandement en fonction de l'expérience de l'entreprise. En gros on peut dire qu'il existe trois cas de figure:

- Entreprises totalement inexpérimentées dans la promotion des exportations ;
- PME peu expérimentées (seulement un ou deux marchés) ;
- PME expérimentées (souvent des grandes entreprises ayant des spécialistes en matière d'exportation dans leur personnel).

³⁴Cette appréciation est semblable à celle de l'étude : FACHHOCHSCHULE SOLOTHURN NORDWESTSCHWEIZ (2000), Schulthess Daniel, Schlussbericht "Marktinformationssystem" SWISSMEM (Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie), non publié – en général il s'agit d'entreprises importantes avec une grande expérience en matière d'exportation. MUNDI CONSULTING (2004) "Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung", Bern, 27. Januar 2004.

4 Organisation et fonctionnement du système

4.1 Le système de contractualisation

L'art. 3 de la loi sur la promotion des exportations a instauré un contrat de prestations entre le seco et le promoteur des exportations. Le message qui l'accompagne prévoit que le contrat de prestations entre le seco et le promoteur des exportations respecte quatre principes fondamentaux devant orienter son activité :

- La subsidiarité par rapport aux efforts consentis par l'économie privée;
- La coopération et l'utilisation des synergies, en lieu et place de rapports de concurrence: le promoteur travaillera en réseau et coopèrera franchement avec tous les partenaires compétents que cela intéresse, qu'ils appartiennent au réseau intérieur ou extérieur (cf. ch. 153 et 154);
- La coordination, la promotion et le courtage de services constitueront la mission essentielle du promoteur, qui, pour remplir sa tâche, pourra s'attacher les services de fournisseurs extérieurs compétents;
- Des visées précises et de l'efficience, afin que les moyens limités mis à disposition soient affectés de manière efficiente, effective et en tenant compte du but recherché.

Le contrat de prestations entre le seco et l'Osec n'est pas le seul élément contractuel existant. Il s'inscrit dans la voie de la Nouvelle gestion publique, dont l'un des éléments vise à développer les liens contractuels et à développer la définition d'objectifs mesurables. Il a été mis en place non pas pour décentraliser comme c'est le cas d'un nombre d'offices gérés par mandat de prestations, mais pour mieux contrôler l'Osec. La mise en place du dispositif de promotion des exportations, à la suite de l'adoption de la nouvelle loi, a donc généré une multiplication des contrats-cadres entre les différents acteurs, en particulier au niveau du réseau externe. En ne s'en tenant qu'à la promotion des exportations au sens strict, c'est-à-dire en excluant les autres instruments de la Confédération, notamment de soutien financier ou de promotion des investissements comme la SOFI, il existe :

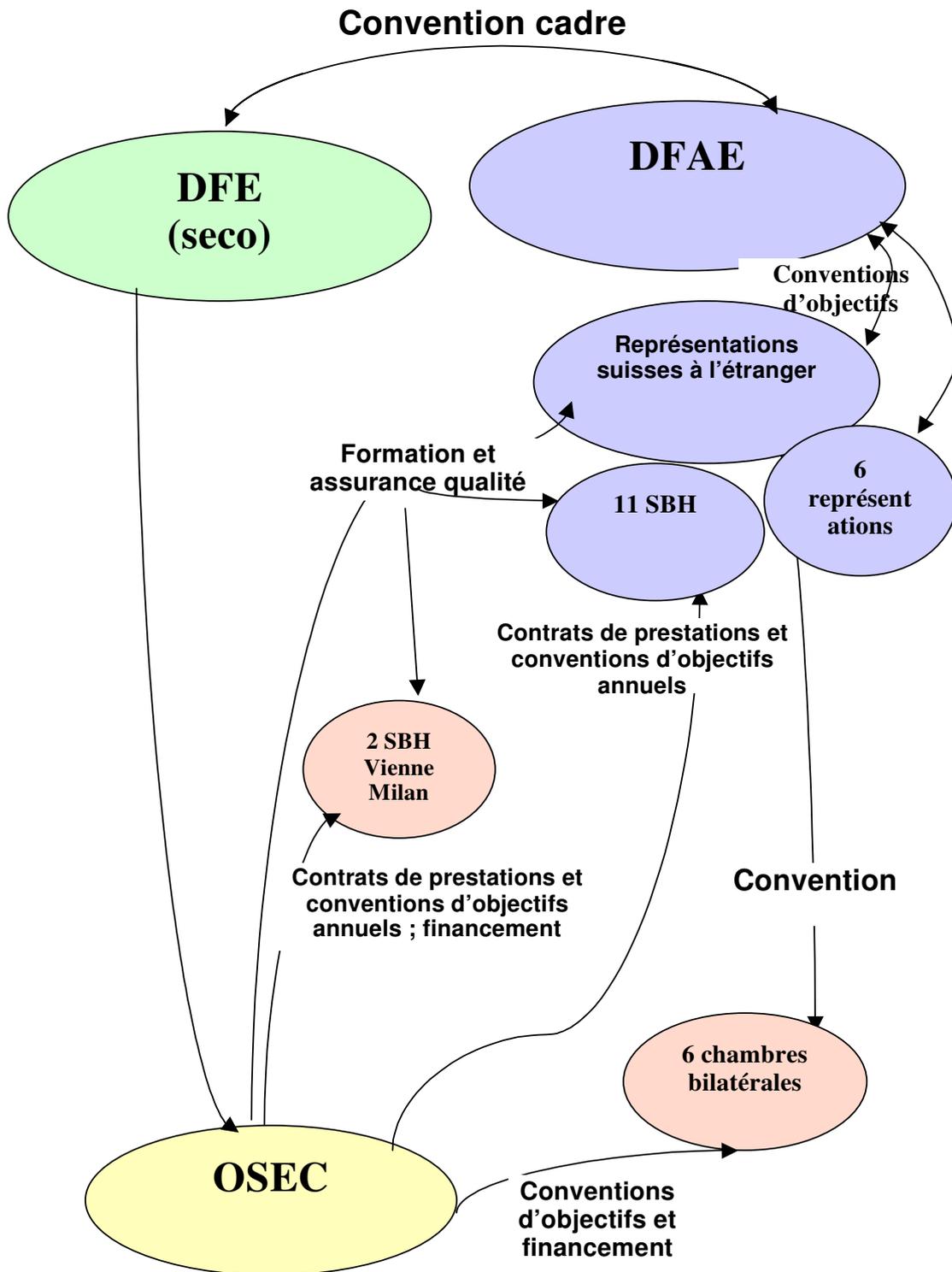
- Un contrat-cadre entre le DFAE et le DFE. Il s'agit avant tout d'un accord technique qui assure la mise à disposition par le DFAE d'une partie de ses ressources en faveur de la promotion des exportations.
- Un mandat de prestations entre le seco et l'Osec. Il s'efforce de préciser les tâches de l'Osec et de fixer des objectifs mesurables, mais néglige la prise en compte de la complémentarité avec le secteur privé, de même que la coopération avec les partenaires du réseau ou encore la coordination entre les partenaires du réseau pour fournir les informations aux PME. Il ne prévoit du reste pas de mesurer les efforts de l'Osec dans ces domaines. La question de savoir si l'Osec a atteint les objectifs définis ne porte que sur les produits et prestations offerts par l'Osec. Un résumé des objectifs du contrat de prestations et des résultats atteints en 2002 figure en **annexe 3**.
- Treize contrats de prestations entre l'Osec et chaque Swiss Business Hubs géré tant par le DFAE que par les chambres de commerce. Les contrats entre les SBH gérés par le DFAE et l'Osec sont signés par le responsable du hub, le chef de mission et par la direction de l'Osec. Les contrats sont standardisés et ne font pas de distinction, ni entre

tion de l'Osec. Les contrats sont standardisés et ne font pas de distinction, ni entre la situation du pays où le SBH se trouve (pays émergent, pays en transition, pays développé), ni en fonction des ressources du SBH et des représentations diplomatiques (nettement plus de ressources en Allemagne et aux Etats-Unis qu'en Chine).

- Six contrats entre les ambassades et les chambres de commerce bilatérales pour assurer les services de base dans six pays (Argentine, Australie, Maroc, Portugal, République tchèque, Venezuela). La collaboration entre les ambassades et les chambres de commerce n'est pas nouvelle. Dans certains cas, elle a simplement été formalisée en définissant plus précisément les objectifs et la répartition des tâches selon le manuel des services de base. Le chef de mission peut prendre l'initiative d'une telle collaboration. Le seco et l'Osec doivent être consultés en particulier s'il est prévu que la chambre de commerce reçoit un soutien financier. Le contrat est formellement signé entre la direction de l'Osec et la chambre, sous réserve de l'approbation par le chef de mission. L'Osec verse une contribution financière à la chambre pour les prestations fournies.

Le schéma suivant résume les liens contractuels existant entre les différentes institutions pour la gestion du réseau externe.

Schéma 12: relations contractuelles entre les différents partenaires pour la gestion du réseau externe



A ce schéma, il convient d'ajouter les conventions d'objectifs annuels définis par les ambassadeurs pour leurs représentations⁴⁵, dont certains portent également sur les questions économiques et commerciales. Au niveau du réseau interne, l'Osec a également des contrats avec les chambres de commerce cantonales. Ces contrats ont souvent été perçus comme autant de directives venant de l'Osec, imposées et non négociées.

La multiplication des contrats présente en théorie l'avantage de fixer des objectifs et les obligations de chacun. Cela aurait dû permettre une clarification des responsabilités. De plus, il existe une volonté de standardiser l'offre des prestations. L'existence de contrats et d'objectifs force à établir un reporting régulier et par conséquent à obtenir des informations sur la réalisation des objectifs. Dans la pratique, ces contrats présentent également des inconvénients :

- Les contrats, notamment entre l'Osec et les SBH, ont, de fait, davantage été imposés que négociés. Dans le souci d'avoir une offre de prestations standardisée, l'Osec n'a pas toujours tenu compte des particularités locales et des compétences du SBH.
- L'exigence du reporting régulier est utile mais a généré l'accroissement des tâches bureaucratiques.

Par ailleurs, si les contrats de prestations sont nombreux, aucune procédure d'appel d'offres n'a eu lieu jusqu'à présent, aussi bien pour l'attribution du mandat à l'Osec que pour les mandats de gestion des Swiss Business Hubs.

Appréciation: La promotion des exportations a connu une multiplication des contrats à tous les niveaux. L'ensemble de ces contrats devrait s'articuler autour d'une stratégie générale définie par le seco, en accord avec le DFAE. C'est une approche top-down et il devrait être possible de retrouver les éléments de la stratégie définie par la Confédération dans chacun des contrats. Or dans la situation actuelle, il n'est pas possible de dire que l'ensemble des contrats entre les différents acteurs s'articule autour d'une même stratégie définie par le DFAE. Par ailleurs, il est regrettable d'avoir multiplié les contrats de prestations sans avoir jamais recouru à des procédures d'appels d'offres.

4.2 Répartition des compétences entre seco, Osec et DFAE (qui commande ?)

4.2.1 Sur le papier

Les missions se répartissent de la manière suivante entre le seco, l'Osec et le DFAE:

- Le **seco** est l'office compétent pour la promotion des exportations. Il formule le contrat de prestations avec l'Osec et doit s'assurer que les objectifs fixés ont été atteints. Il gère ou sous-traite d'autres instruments aidant les entreprises suisses à l'étranger comme les crédits mixtes, la garantie des risques à l'exportation, la promotion des investissements (SOFI). Il gère aussi des programmes spécifiques comme le seco Start-up Fund. Ce programme est sous-traité à SOFI. Il dispose en outre d'une section "affaires économiques bilatérales" qui possède des informations spécifiques par pays et qui effectue des missions à l'étranger.

⁴⁵ Les chefs de mission conviennent des objectifs de leurs représentations avec le chef de la division politique concerné, selon l'art. 11, al 1 de l'Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération du 20 septembre 2002 (RS 172.220.111.343.3).

- L'**Osec** est le promoteur des exportations. Il doit s'assurer de la qualité des prestations fournies. Il doit gérer le réseau interne et externe. Il assure en outre la formation des collaborateurs du réseau externe. L'Osec peut établir de directives pour les SBH, mais pas pour les autres représentations suisses⁴⁶. Son **conseil de surveillance** est composé par des représentants du seco, du DFAE et de l'économie privée. Il est compétent pour déterminer des pays prioritaires et le lieu d'implantation des SBH, pour définir de nouveaux marchés en fonction des besoins des entreprises et pour fixer la stratégie de l'Osec.
- Le **DFAE** est compétent pour la gestion du personnel, des ressources et de la rotation du personnel transférable. A l'étranger les représentations suisses assurent les services de base en matière commerciale. Une commission consultative paritaire (seco / Osec / DFAE) sélectionne le chef du SBH sur la base d'une première proposition du DFAE.

La mise en place des hubs a généré des changements dans la répartition des compétences entre le seco, le DFAE et l'Osec. Le tableau suivant illustre la répartition des compétences dans les processus de décision:

Tableau 13: répartition des compétences entre le seco, l'Osec et le DFAE (hubs)⁴⁷

	DFAE / seco	Osec	DFAE	SBH	Ambassadeur
Contrat de prestations seco / Osec	D				
Convention d'objectifs de l'Osec	D				
Définition de la stratégie pour les priorités géographiques (Création de nouveaux SBH)	D/V	D	D/V		
Définition de la stratégie pour les priorités sectorielles (par exemple, analyse de marché)				D	D
Impulsion pour une promotion des exportations pro-active					D
Contrats de prestations aux SBH		D			
Conventions d'objectifs avec les SBH		D			
Pouvoir d'instruction sur les collaborateurs des représentations à l'étranger					D
Nomination des chefs de SBH à travers la PKK SBH (Paritätische Konsultativkommission-Swiss Business Hubs / Commission consultative paritaire)	D	D	D		
Nomination du personnel local		C		D	D
Formation du personnel de carrière des SBH		D			
Formation du personnel local des SBH		D			
Formation du personnel de carrière des autres représentations à l'étranger					D
Formation du personnel local des autres représentations					D

Explications : D: Décision
D/V: Décision conjointe / Droit de veto
C: Consultation

⁴⁶ Il convient de relever qu'avant la réorganisation qui a abouti à la mise en place du seco, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) était en mesure d'instruire les attachés commerciaux des ambassades. L'OFAEE finançait également cette formation.

⁴⁷ Ce tableau reprend des éléments provenant d'un document interne au seco: Kompetenzauslegung zwischen Osec-seco-EDA – Funktionendiagramm in der Exportförderung; document non daté.

Appréciation: Le système est compliqué. Le dispositif de promotion des exportations est caractérisé par une structure de décision à plusieurs têtes. Il n'existe pas une unité centrale facilement identifiable, dotée d'une réelle capacité de décision et capable de définir des orientations stratégiques.

4.2.2 Situation sur le terrain

Dans la pratique, le DFAE s'occupant de la gestion des ressources et personnel, a une position privilégiée dans le processus de décision et dans la gestion des priorités en rapport avec la promotion des exportations.

Il n'est pas aisé de savoir qui commande le chef d'un hub, l'Osec qui donne des directives pour les activités opérationnelles ou le chef de mission. Le rôle du chef de mission vis-à-vis du SBH, tout comme de l'attaché économique ont rarement été précisés. De même, le personnel local engagé pour le SBH dépend aussi en pratique de plusieurs personnes, notamment du chef du SBH et du chef de poste, lorsque le SBH a une antenne dans un consulat. A l'inverse, les attachés commerciaux ou les collaborateurs des consulats spécialisés sur les questions commerciales ne sont pas soumis à l'autorité du chef du SBH. La situation est plus simple dans les représentations non-SBH : tout dépend du chef de mission et l'Osec ne peut pas donner de directives.

Le chef de mission conserve un rôle déterminant (que le SBH soit géré par une chambre de commerce ou le DFAE). Il peut bloquer ou favoriser la situation, soutenir activement le SBH ou s'en désintéresser. L'Osec peut donner des directives sur les aspects opérationnels. Il n'en demeure pas moins que le chef de mission demeure la personne de référence pour l'ensemble des activités de l'ambassade, y compris les activités de promotion commerciale. L'Osec ne décide par exemple pas l'engagement du personnel local dans les représentations. Autre exemple, il est difficile de déterminer de qui dépend le personnel local engagé dans les représentations suisses : du chef du SBH ou du chef de poste? Quelle est la position de l'attaché économique, considéré comme le supérieur hiérarchique de l'attaché commercial et parfois du chef du SBH?

En ce qui concerne la formation qui est essentielle pour la connaissance du métier et la création d'un réseau entre les différents responsables, l'Osec n'a pas le pouvoir de faire venir les attachés commerciaux des représentations suisses pour les former, ni d'ailleurs le personnel local.

Appréciation: L'Osec, en tant que promoteur des exportations, doit concrétiser le programme de soutien aux exportations de la Confédération. Toutefois, il n'a pas les moyens effectifs de le réaliser, notamment le processus de sélection des collaborateurs à l'étranger. Il peut établir des directives, mais n'a pas les moyens de les imposer. Il n'est pas toujours facile de savoir qui commande, qui décide. Le processus de décision dans la gestion du réseau externe, le choix des orientations stratégiques et la définition des priorités est diffus et quelque peu opaque. L'absence d'une ligne de commandement unique favorise d'éventuels blocages ou des initiatives autonomes.

4.2.3 Modalités de résolution des conflits

La question de la répartition des compétences et de la collaboration entre le seco, l'Osec et le DFAE a fait l'objet de nombreuses discussions internes. Une réunion au plus haut niveau, entre les responsables des trois administrations, en février 2002, a permis de mettre en lumière les difficultés inhérentes à une telle répartition des rôles et la nécessité d'apporter

mière les difficultés inhérentes à une telle répartition des rôles et la nécessité d'apporter des améliorations. Les différents points discutés ont été les suivants :

- La collaboration entre les différents partenaires doit être améliorée et la répartition des compétences doit être clarifiée. Il convient de créer un véritable partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés, tant au niveau du réseau interne, qu'au niveau du réseau externe.
- Le seco a la responsabilité de l'ensemble du système vis-à-vis du Parlement. De fait, le seco est responsable pour fixer les orientations politiques ainsi que la stratégie pour l'ensemble des instruments de la Confédération ; le seco doit également veiller à la cohérence entre les différents instruments, même ceux qui ont un effet indirect sur la promotion des exportations. L'Osec s'assure de l'aspect opérationnel, sur la base des orientations stratégiques définies par son Conseil de surveillance. L'échange d'informations entre les partenaires engagés prend une importance particulière et capitale pour le fonctionnement du système.
- En tant que promoteur des exportations suisses, l'Osec a l'entière responsabilité pour la réalisation et la mise en œuvre du programme de soutien aux PME. L'Osec ne dispose cependant pas de compétences ni de ressources pour pouvoir imposer ses choix ou pour faire aboutir ses orientations. L'Osec n'a notamment pas la responsabilité d'engager ni de gérer le personnel local présent dans les représentations suisses à l'étranger et en charge des questions de promotion des exportations.
- Le DFAE met à disposition des ressources pour la promotion des exportations en vertu du contrat-cadre entre le DFAE et le DFE. Le DFAE reconnaît lui-même que sa structure décentralisée représente un handicap clair dans le dispositif de promotion des exportations, dans la mesure où cela complique la collaboration avec les partenaires du réseau et l'unité du système. A l'inverse de l'Osec, la Centrale du DFAE peut donner des instructions aux représentations suisses à l'étranger.

Il est par conséquent intéressant de constater que les faiblesses du système ont été relevées par les acteurs concernés. En novembre 2002, dans un papier de position interne sur la professionnalisation du réseau externe, le seco et le DFAE ont fixé des limites à l'influence de l'Osec sur les Swiss Business Hubs et les représentations suisses à l'étranger :

- Tant que les SBH sont intégrés dans une représentation officielle, les activités du personnel sont placées sous la responsabilité du chef de mission. Ce dernier garde le pouvoir final de décision dans la mesure où il a la responsabilité de l'ensemble des activités d'une représentation suisse à l'étranger.
- Puisque les SBH font partie du réseau officiel, ils ne peuvent pas travailler exclusivement pour l'Osec, mais peuvent aussi être sollicités par d'autres entités promouvant les exportations, les investissements suisses à l'étranger ou encore la place économique suisse.

Appréciation: Les procédures de consultation sont multiples et alourdissent le processus de décision en particulier lorsqu'il faut chercher un compromis. En tant qu'organisation subventionnée, la marge de manœuvre de l'Osec s'en trouve affaiblie par rapport au DFAE et au seco. Les Swiss Business Hubs sont clairement placés sous l'autorité du chef de mission et ils sont censés fournir des prestations à d'autres institutions, ce qui n'est pas prévu dans le contrat de prestations entre l'Osec et les SBH.

n'est pas prévu dans le contrat de prestations entre l'Osec et les SBH. Le chef de mission garde le pouvoir de décision y compris pour la nomination du personnel local.

4.2.4 Comparaisons internationales

L'Osec a fait faire en 2002 un benchmarking de la structure de la promotion des exportations dans huit pays européens: Autriche, Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et Suisse⁴⁸.

Selon son auteur, Alan Reynolds, il n'y pas de modèle idéal de promotion des exportations qui aurait fait ses preuves. Chaque pays a tendance à développer des solutions spécifiques. Au Royaume-Uni, la promotion des exportations est entièrement financée par l'Etat. A l'étranger, les ambassadeurs anglais ont la responsabilité à la fois de l'organisation de promotion des exportations et de leur ambassade. En Autriche, la promotion des exportations est privée et financée par les Chambres économiques fédérales sur la base d'une taxe obligatoire prélevée auprès des entreprises. En Allemagne, la promotion des exportations est assumée par les chambres de commerce bilatérales partiellement financées par le gouvernement. Les ambassades n'ont pas d'activité dans ce domaine. Par contre, les Länder sont très actifs. Au Danemark, la promotion des exportations est entièrement sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères. La Finlande et la Suède ont des statuts mixtes (ministère de l'économie et des affaires étrangères). Dans ces deux pays, l'organisation de promotion des exportations dispose d'un grand nombre de collaborateurs à l'étranger. A l'exception des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suisse, les organisations de promotion des exportations disposent d'un effectif en personnel beaucoup plus important à l'étranger que dans le pays.

Pour Reynolds, le statut légal ne semble pas crucial pour le succès de la promotion des exportations. Ce qui est important, c'est le contrôle des moyens utilisés pour la promotion des exportations. Pour être efficace, il est important que l'organisation de promotion des exportations réunisse sous un même toit les instruments essentiels de la promotion des exportations et les ressources nécessaires, comme c'est le cas en Autriche et au Danemark, et puisse disposer d'un réseau externe.

La plupart des pays définissent des marchés prioritaires qu'ils attribuent à l'organisation de promotion des exportations. La Suisse est le seul pays où l'organisation de promotion des exportations ne dispose pas de ressources à l'étranger et cela même dans les marchés prioritaires. Les marchés non prioritaires sont couverts par des moyens subsidiaires qui ne sont pas sous le contrôle de l'organisation de promotion des exportations, mais dépendent en général du ministère des affaires étrangères. Dans ces cas, il est nécessaire que l'organisation de promotion des exportations puisse fixer les marchés prioritaires en commun avec les affaires étrangères.

En ce qui concerne les moyens à disposition, l'étude conclut que la Suisse est le pays qui a le moins de collaborateurs à l'étranger pour la promotion des exportations. Lors de l'étude en 2002, le nombre de postes affectés à la promotion des exportations dans les représentations étrangères non hubs n'était toutefois pas connu. Reynolds juge d'ailleurs qu'en Suisse, l'Osec joue un rôle mineur en terme de ressources et qu'il est nécessaire d'inclure le DFAE et d'autres départements pour avoir une vision cohérente.

⁴⁸ REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, October 2002.

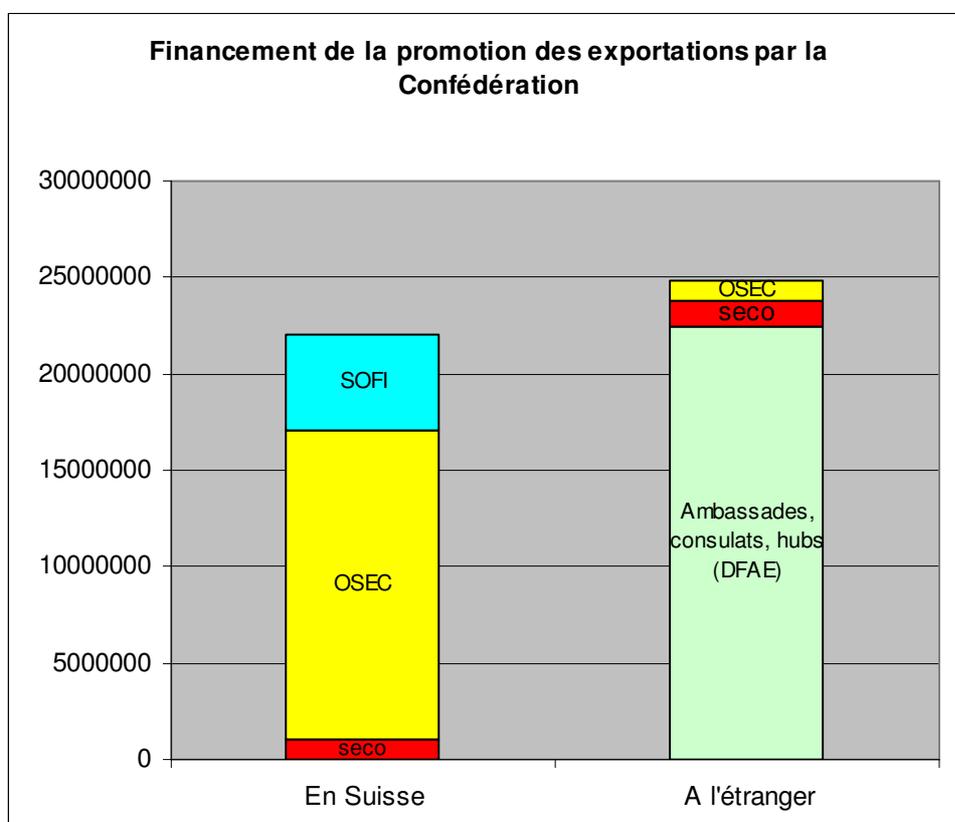
4.3 Qui paie et qui contrôle?

Le chapitre précédent a présenté comment les compétences étaient réparties, soit « qui commande ». Il s'agit d'examiner dans quelle mesure elles correspondent aux moyens financiers à disposition et aux compétences de contrôle.

4.3.1 Qui paie?

Le financement par la Confédération de la promotion des exportations (prestations en matière d'information, de conseil et de soutien) peut être estimé à environ 47 millions de francs par an. Le tableau ci-dessous montre comment ce montant se répartit entre les différents acteurs.

Tableau 14: financement de la promotion des exportations



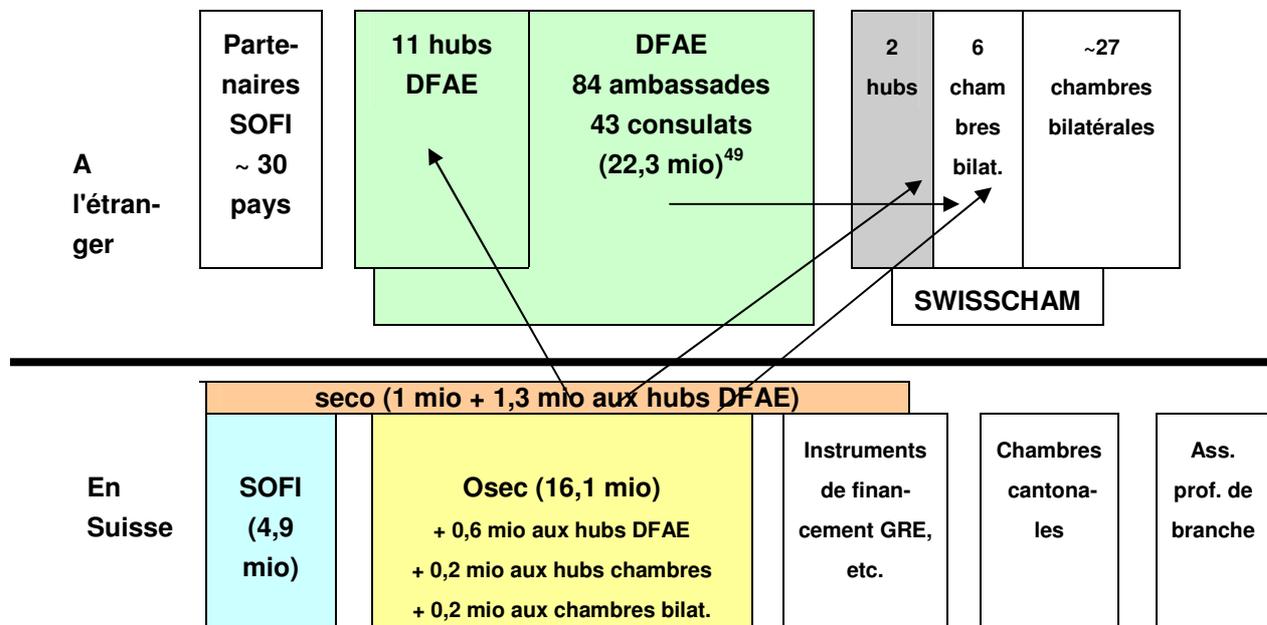
Dans la configuration actuelle, cinq acteurs principaux, à savoir, le DFAE, le seco, l'Osec et la SOFI, et, dans une moindre mesure, les chambres de commerce se partagent les ressources de la Confédération. Les moyens sont répartis entre le DFAE (50%), le seco (5%), l'Osec (35%) et la SOFI (10%). La part allouée aux chambres de commerce correspond à environ 425'000 francs, soit moins de 1% du montant total.

Un peu moins de la moitié du montant investi par la Confédération est consacré au réseau intérieur. Le réseau extérieur est essentiellement pris en charge par le DFAE (ambassades, consulats, SBH).

A titre de simplification, le schéma ci-dessous ne présente la situation que dans la perspective de la promotion des exportations et n'intègre donc pas des acteurs tels que le SIPPO, la promotion de la place économique (Location Switzerland), Suisse-Tourisme, Présence Suisse ou encore les autres offices fédéraux actifs dans la promotion ou le

Suisse ou encore les autres offices fédéraux actifs dans la promotion ou le financement des exportations (OFAG, OFEFP, OFEN).

Schéma 15: répartition des ressources de la Confédération parmi les différents acteurs de la promotion des exportations (les flèches indiquent capacité de donner des directives en dehors de la voie hiérarchique)



Ce tableau montre

- le nombre considérable d'acteurs qui jouent un rôle important dans la promotion des exportations,
- un réseau en Suisse très séparé du réseau à l'étranger,
- des modalités de financement très diverses,
- des lignes de commandement qui ne correspondent pas aux sources de financement,
- la position centrale du DFAE au niveau des ressources financières.

Les onze SBH rattachés au DFAE bénéficient de trois sources de financement:

- 2,7 millions de francs pour les frais de personnel,
- 1,3 millions de la part du seco (Chicago, Tokyo, Paris, Madrid) – le seco assure en effet le financement de quatre chefs de SBH,
- 0,6 millions de la part de l'Osec qui sont répartis entre les onze SBH pour les activités opérationnelles (en plus des moyens alloués par le DFAE).

Le DFAE s'occupant de la gestion des ressources et du personnel, il a une position extrêmement privilégiée dans le processus de décision et dans la gestion des priorités en rapport avec le réseau extérieur. L'Osec donne les instructions, mais consacre très peu de moyens pour le réseau externe. Cela explique certainement une partie des problèmes

⁴⁹Total y compris 0,2 mio pour les coûts de la Centrale, mais sans tenir compte de la part prise en charge par le seco pour les quatre SBH (1,3 mio).

pour le réseau externe. Cela explique certainement une partie des problèmes relevés dans le chapitre précédent.

Dans la pratique, l'organisation et la répartition des ressources, tout comme des compétences est très différente d'un pays à l'autre et il n'est pas toujours facile de comprendre à quelle logique elle répond. En Allemagne, le SBH ne dispose pas d'antennes dans les consulats, ni à l'ambassade. La compétence du chef du hub se limite donc au personnel en poste au consulat de Stuttgart. Les consulats et l'ambassade conservent des activités dans le domaine commercial⁵⁰. A l'inverse, aux Etats-Unis, le SBH dispose d'antennes dans différents consulats à travers le pays. Les postes sont occupés par des employés locaux répondant, en principe, directement de l'autorité du chef du hub à Chicago. Le SBH en Chine est censé fournir les mêmes prestations que ses homologues allemands ou américains, mais avec moins de moyens et un contexte bien plus difficile, ne serait-ce qu'envers de la langue et de la culture, élément compliquant singulièrement la compréhension du monde des affaires et multipliant les obstacles, non seulement pour répondre aux demandes des entreprises suisses, mais aussi pour établir des contacts avec des partenaires locaux.

4.3.2 Compétences de contrôle

En ce qui concerne les compétences de contrôle, elles se répartissent de la manière suivante :

- Le seco a la principale responsabilité au niveau des compétences de contrôle. Il doit s'assurer que la stratégie poursuivie est la bonne. Il examine la réalisation des objectifs fixés à l'Osec, mais aussi aux autres organismes, comme la SOFI. Le seco doit avoir une vision d'ensemble des instruments de promotion des exportations, ainsi que des instruments d'aide au financement des exportations ou des investissements à l'étranger, y inclus les instruments d'aide au développement. Le seco doit également s'assurer de la pertinence de l'ensemble des bases légales et des accords, passés notamment avec le DFAE, qui s'inscrivent dans le cadre de la promotion économique et commerciale.
- Sur le plan opérationnel, l'Osec s'assure que les SBH répondent aux objectifs fixés sur une base annuelle et remplissent leurs activités telles qu'elles sont prévues dans le contrat de prestations. Il a également pour mission d'effectuer un contrôle qualité sur les prestations fournies par l'ensemble du réseau extérieur. L'Osec se base sur le reporting trimestriel que doivent livrer les SBH. Il a une capacité de contrôle plus importante sur les deux SBH gérés par les chambres de commerce bilatérales ; en effet, l'Osec leur verse des montants financiers plus importants. Mais, du fait qu'elles exécutent d'autres tâches notamment pour la promotion de la place économique suisse, elles ont également le seco comme interlocuteur. De plus, les chambres de commerce répondent avant tout aux objectifs et aux priorités fixées par leurs membres.
- Dans le cadre des contrats avec les chambres de commerce bilatérales pour assurer les services de base en matière de promotion des exportations, l'Osec doit effectuer un contrôle de la qualité, notamment sur la base de statistiques et de résultats financiers fournis par la chambre de commerce. L'Osec octroie un financement à la chambre de commerce pour les prestations fournies dans ce cadre.
- Le DFAE (centrale) a pour mission d'examiner la réalisation des objectifs annuels fixés aux représentations diplomatiques, y compris au niveau économique et commercial.

⁵⁰ Chaque consulat en Allemagne dispose d'un collaborateur qui travaille à 30% pour le SBH.

Cette évaluation se base avant tout sur une auto-évaluation effectuée par le chef de mission lui-même⁵¹. Comme cela a déjà été mentionné, le DFAE gère la rotation du personnel transférable.

- Le chef de mission ou le chef de poste contrôle l'ensemble des activités, ainsi que les ressources de la représentation dont il a la responsabilité. Il évalue également les qualifications du personnel placé sous son autorité. En pratique, il n'est pas toujours clair de savoir de qui dépend le personnel local travaillant pour un SBH, lorsqu'il ne travaille pas dans la même représentation que le chef du SBH.
- Les activités prévues dans le cadre du manuel « services de base » ne sont pas soumis à un contrôle strict. Ce manuel n'est de toute façon pas conçu comme une directive, mais plutôt comme un modèle auquel peuvent se référer les représentations suisses. Ce manuel a été élaboré sur la base d'un partenariat entre le seco, l'Osec et le DFAE.

Appréciation : En définitive, le seco doit contrôler une multitude d'instruments. Il ne gère quasiment aucun de ses propres instruments et n'est pas engagé dans les aspects opérationnels. La plupart des activités opérationnelles étant confiées à des prestataires externes sur la base d'un mandat, le seco a une grande responsabilité dans la surveillance de ses organismes. Cet office est très compartimenté, ce qui ne facilite pas la tâche. Certes, il examine la réalisation des objectifs confiés à un prestataire externe sur la base d'un mandat de prestations et confie l'évaluation à un mandataire externe. Les résultats de ces évaluations qui, pour la plupart, ne sont pas rendus publics, n'ont pas vraiment été suivis d'effets. L'étude T&B (2002)⁵² mentionnait, entre autres, que la multiplication du recours à l'outsourcing des activités à des mandataires externes entraînait une perte de savoir-faire à l'intérieur du seco ; les collaborateurs sont trop éloignés des activités opérationnelles et ne sont que peu informés sur les activités des autres services du seco actifs dans le domaine de la promotion commerciale. Il est dès lors difficile d'avoir une vue générale et de pouvoir contrôler efficacement les activités externalisées. Quant à l'Osec, il ne dispose à l'heure actuelle que d'un tiers des moyens alloués par la Confédération et d'un faible pouvoir d'instruction sur le réseau extérieur alors que, selon la loi, il doit mettre en œuvre la promotion des exportations, notamment en prenant des mesures de promotion adéquates et avantageuses du point de vue économique et en limitant les dépenses administratives au strict minimum. Dans son étude réalisée pour l'Osec en 2002⁵³, Reynolds juge que les hubs risquent de fonctionner moins bien qu'espéré du fait que leur personnel n'est ni employé, ni payé par l'organisation qui est censée lui donner les directives dans son travail. Il note en particulier que le défi majeur pour l'Osec réside dans ses rapports avec le DFAE, à savoir qui contrôle qui.

4.4 La coordination avec les autres instruments de la promotion des exportations

La coordination avec les autres instruments de promotion des exportations est traitée de manière peu claire dans la loi et dans le message qui l'accompagne⁵⁴. L'art 5 lettre d demande à l'organisation mandatée de coordonner les postes participants à la promotion des

⁵¹ Le chef d'une division politique évalue les prestations des chefs de mission sur la base d'une auto-évaluation écrite du chef de mission, selon l'art. 11 al 2 de l'Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération du 20 septembre 2002 (RS 172.220.111.343.3).

⁵² T&B Consult (2002), *Strengthening Synergies Between Seco-Funded Instruments / Mandates Aiming at Promoting International Trade and Investments*, Copenhagen, March 2002 – mandat seco – non publié.

⁵³ REYNOLDS A. (2002), *Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec* – mandat Osec, October 2002.

⁵⁴ CONSEIL FEDERAL (2000), message concernant la loi fédérale sur la promotion des exportations de 2000.

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

Parmi les autres instruments que le seco met à la disposition de l'économie suisse, il ne faut pas oublier ceux qui relèvent du soutien à l'Europe de l'Est ou du crédit-cadre destiné à la coopération au développement, notamment la SOFI. Mais selon le message du Conseil fédéral, « ils sont conçus pour servir les principes de la coopération au développement et non la compétitivité de notre économie ». Cependant, on ne peut pas les exclure ainsi, car ces organisations donnent des mandats à des entreprises suisses. Il est évident que les PME souhaitent connaître les prestations et les mandats potentiels offerts par ces organisations.

Le concept de « guichet unique » est resté très flou et a fait l'objet de multiples interprétations. Jusqu'en 2004, il était difficile de savoir si le concept de guichet unique concernait avant tout les informations sur les instruments de la Confédération ou sur l'ensemble des prestations du réseau. De même, il n'a pas été précisé si ce concept s'apparente à une première porte d'accès pour orienter les PME et fournir les premières informations ou alors à une porte d'accès unique servant à canaliser les PME vers les prestations de l'Osec. Il est intéressant de noter que le seco n'a pas eu une vision claire de ce concept et qu'il a aussi considéré la SOFI comme un guichet unique. Les PME interrogées dans le cadre de l'étude MUNDI ont répondu que si un guichet unique ou central offre des améliorations, ce serait une perspective intéressante, sans pour autant considérer que c'est une priorité. Les PME sont intéressées par la qualité et la fiabilité des informations et conseils qu'elles reçoivent, ainsi que par la rapidité et le coût. Si le guichet unique apporte des améliorations, pourquoi pas. De l'avis du Contrôle fédéral des finances, un guichet unique peut cependant permettre de gagner du temps pour des entreprises ayant très peu d'expérience dans le domaine des exportations. Toujours en rapport avec le premier conseil, les chambres de commerce cantonales, partenaires du réseau interne « Business Network Switzerland » se considèrent comme une « porte d'entrée naturelle » pour les PME et veulent aussi pouvoir jouer le rôle de premier conseil pour les PME. Cette seconde constatation est aussi un résultat de l'étude MUNDI.

Que l'Osec s'occupe d'un « first stop shop » n'est finalement qu'un retour à l'esprit de la loi sur la promotion des exportations. L'idée n'est pas nouvelle, mais le concept n'a jamais été clairement précisé et la mise en œuvre a posé problème, sans permettre véritablement une simplification de l'accès aux instruments dans le but d'améliorer les effets de synergie et le rapport coût-utilité.

Dans le plan d'activités de 2002 de l'Osec, on trouve déjà l'idée que le Service Center de l'Osec est conçu comme un „one-stop-shop“ pour les PME et les partenaires du réseau interne et externe, assurant une première réponse dans les 24 heures⁵⁵.

⁵⁵ Weiterentwicklung / Steuerung des Netzwerks: „Osec tritt gegenüber dem Kunden als zentrale Anlaufstelle (one-stop-shop), als ‚Mandatsführer‘, ‚Vernetzer‘ und ‚Begleiter‘ auf. Sie ist verantwortlich für das Key-Account-Management, erkennt die Cross Selling Potentiale und strebt eine langfristige Kundenbindung an (Mitgliedschaft). Die GU-Rolle von Osec liegt im Erkennen und Identifizieren der für den jeweiligen Kundenprozessschritt nötigen Kernkompetenzen sowie im phasengerechten Vermitteln und Einbinden der entsprechenden Anbieter und Spezialisten“.

De plus, le seco a confirmé en 2003 devant le conseil de surveillance de l'Osec le positionnement de l'Osec comme « first-stop-shop » dans le cadre du réseau interne. Comme mentionné ci-dessus, le seco conçoit également la SOFI comme « une société de conseils conçue selon le concept du guichet unique », position confirmée dans une réponse apportée en mai 2003 à une question de la Délégation des finances du Parlement.

Au cours du second semestre 2004, l'Osec, la SOFI, le SIPPO et la GRE se sont mis d'accord pour créer un Service Center commun. Il est envisagé que ce Service Centre soit élargi dans un deuxième temps à d'autres acteurs.

4.5 Fixation de priorités concernant les marchés et les branches

Selon le message du Conseil fédéral, il s'agit de concentrer la promotion des exportations sur des marchés porteurs. Deux types de marchés doivent être distingués :

1. Les marchés destinés aux PME sans expérience, qui souhaitent faire leurs premières armes sur des marchés d'exportation « faciles », où elles ne se heurteront pas à des obstacles linguistiques, culturels et institutionnels insurmontables. Ces marchés sont bien évidemment ceux des Etats qui jouxtent la Suisse et au-delà, ceux de l'UE en général.
2. Le marché de pays à forte croissance, plus intéressants mais aussi plus difficiles à conquérir. Les modifications incessantes des flux commerciaux mondiaux et des économies-cibles les obligent à réétudier constamment la situation et à faire preuve de souplesse dans la pondération et l'engagement de moyens.

Aucun document ne précise le mode de collaboration avec le secteur privé, notamment les chambres de commerce, ni sous quelles conditions. Il en est de même pour les marchés, les secteurs d'activités ou les régions géographiques à privilégier. Aucun document ne tente d'apporter des précisions par rapport à la question de la subsidiarité par rapport aux prestations fournies par les acteurs privés, ni par rapport à la possibilité d'avoir des prestations complémentaires ou de créer des synergies.

Le contrat-cadre entre le DFE et le DFAE définit dans son annexe 1 les points d'appui à l'exportation (Exportstützpunkte) qui devaient être opérationnels à partir du 1^{er} octobre 2001. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, du Brésil, de la Chine, des Etats-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Italie, du Japon et du Royaume-Uni. Le Contrôle fédéral des finances n'a pas réussi à savoir selon quels critères ces pays ont été retenus, ni si une analyse des besoins a été effectuée (par exemple le nombre de contacts annuels de PME avec la représentation suisse) . Parmi ceux-ci, on retrouve les principaux débouchés pour les exportations suisses, ainsi que trois grands pays émergents ; c'est probablement l'explication la plus plausible pour justifier l'implantation des dix premiers SBH dans ces pays. Pour les SBH suivants, la procédure a été différente : le Conseil de surveillance de l'Osec devait définir les pays prioritaires pour l'implantation des futurs SBH. Une enquête a été menée auprès de 25 membres du comité consultatif de l'Osec. Les résultats ont conduit à la création de quatre SBH suivants, Espagne, Pologne, Russie et Emirats arabes unis, ce dernier hub ayant ouvert en novembre 2004.

Pour les autres pays, il n'existe pas de priorités, ni de différenciation vraiment définie. L'Osec affirme sa vocation généraliste et se déclare compétent pour l'ensemble des régions géographiques et tous les secteurs d'activités. L'Osec ne précise pas où sont ces points forts et où l'organisation dispose véritablement d'un savoir-faire. Pour définir les marchés à explorer, l'Osec soutient que les SBH et les représentations suisses doivent donner des

indications et avoir une attitude proactive. Très souvent, les membres du réseau externe attendent à l'inverse des signaux de l'Osec ou du réseau interne pour savoir quels marchés intéressent les PME suisses. Des représentations suisses se plaignent de ne pas recevoir des feed-backs sur les initiatives qu'elles prennent.

Les autres instruments de promotion des exportations répondent à d'autres priorités. Il a déjà été mentionné plus haut que la SOFI concentre son action sur 27 pays, selon des priorités définies par le seco. Parmi ces 27 pays, huit sont considérés comme prioritaires. Parmi ceux-ci, quatre disposent d'un SBH (Brésil, Chine, Inde, Japon, Russie).

Il n'existe pas de stratégie déterminant des priorités basées sur une analyse de besoin selon des critères précis, tels que le nombre de contacts annuels de PME Suisses avec une représentation, et ce aussi bien pour les priorités géographiques que pour les priorités par branche. Sachant qu'il n'est pas possible de tout faire, les priorités définies devraient permettre de concentrer les moyens de la Confédération et opérer en complément à l'initiative privée. Où faut-il concentrer les moyens de la Confédération ? sur des marchés « mûrs » ou sur des marchés émergents ? Et sur des marchés où le secteur privé est bien implanté pour fournir des prestations de conseils aux PME, existe-t-il des secteurs d'activités qui méritent un soutien particulier de la Confédération dans le cadre de la promotion des exportations ? Le rapport de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) de 1997 sur la promotion des exportations⁵⁶ relevait déjà que la fixation de priorités dans la conquête de nouveaux marchés n'était pas clair et ne répondait pas à une stratégie. Le même rapport relevait du reste également que les services de promotion des exportations, le seco et l'Osec, avaient des difficultés pour évaluer le degré de concurrence, au niveau des pays, des entreprises, des branches et des produits.

4.6 La complémentarité entre acteurs privés et acteurs étatiques ou l'application du principe de subsidiarité

L'art.1 al. 2 de la Loi fédérale sur la promotion des exportations de 2000 indique que la promotion des exportations est destinée à compléter l'initiative privée. Le message accompagnant la loi apporte quelques éclaircissements, notamment dans le domaine du conseil à l'exportation⁵⁷. Il précise la nécessité pour le promoteur des exportations de collaborer avec le secteur privé et même de développer des partenariats tant avec les partenaires institutionnels, qu'avec des consultants privés, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Il est également clairement mentionné que le promoteur des exportations ne doit pas entraver la concurrence. L'autorité de tutelle, en l'occurrence le seco, doit fixer des limites dans ce domaine. Dans le domaine du marketing à l'étranger, le message prévoit

⁵⁶ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – analyse interne
⁵⁷ « Le conseil consistera aussi à aider une entreprise à apprécier elle-même sa capacité d'exporter. Celle-ci recevra en outre des renseignements sur les marchés-cibles qui lui sont le mieux adaptés ainsi que des indications sur les options possibles quant à la suite des opérations. Si elle souhaite des conseils plus approfondis, elle sera renvoyée à une entreprise spécialisée dans le conseil, en Suisse ou à l'étranger. La Confédération encouragera donc seulement une première consultation individuelle, et elle développera des partenariats permettant ultérieurement de faire le lien avec des conseillers privés et des promoteurs des exportations. Le rôle de conseiller sera assuré non seulement par les collaborateurs et collaboratrices du promoteur mais aussi par ceux des associations ou des chambres de commerce, plus proches des entreprises. (...) La prestation offerte à un unique bénéficiaire, sera payée par lui au prix du temps de consultation, alors que la Confédération assumera les coûts d'infrastructure. (...) Il ne faut pas que le conseil bénéficiant du soutien de l'Etat conduise à fausser le jeu de la concurrence, d'où la nécessité de lui assigner des limites étroites. C'est ainsi que la pénétration d'un marché spécifique, qui a un caractère commercial, ne sera plus soutenu financièrement. » Message concernant la Loi fédérale sur la promotion des exportations du 23 février 2000, FF2000, n° 14, p. 2012.

également que le promoteur des exportations doit coordonner les efforts existants et de veiller à leur concrétisation, mais à titre subsidiaire seulement.

De manière plus générale, le message indique que l'organisation de promotion des exportations ne doit fournir que les prestations dont l'économie privée ressent vraiment le besoin, sans pouvoir les trouver chez d'autres acteurs privés⁵⁸. Autrement dit, il s'agit de mener préalablement une analyse des besoins avant de proposer une offre de prestations, d'autant plus si cette offre est soutenue financièrement par la Confédération. Le message mentionne en outre que les activités de l'organisation de promotion des exportations doivent respecter trois principes fondamentaux⁵⁹ :

- Agir de manière subsidiaire par rapport aux efforts consentis par l'économie privée.
- Coopérer avec les autres acteurs et partenaires des réseaux intérieur et extérieur ; utiliser les synergies existantes et ne pas s'engager dans des rapports de concurrence.
- La mission principale de l'organisation de promotion des exportations doit s'orienter sur les activités de coordination et de promotion des services existants, en recourant à des fournisseurs extérieurs compétents.

Ces principes de base sont repris tels quels dans le mandat de prestations de 2000 entre le seco et l'Osec. Le seco n'a pas cherché à concrétiser davantage ces principes, ni à fixer des limites claires aux activités de l'Osec. En particulier, la définition des objectifs par groupe de produits reste floue sur la complémentarité avec l'initiative privée. De même, les indicateurs pour mesurer les objectifs de l'Osec négligent complètement de prendre en compte ce principe. De fait, dans le contrat de prestations, le seco n'a pas suffisamment tenu compte de ce principe de subsidiarité et n'a, par la suite, pas estimé utile de savoir si l'Osec agissait en respectant ce principe. Le contrat de prestations conclu en décembre 2003 intègre quelques éléments prenant mieux en compte les activités dans le domaine de la coordination avec les partenaires du réseau.

D'autre part, il est regrettable que le seco n'ait pas mis au concours le mandat de promotion des exportations. De même aucun Swiss Business Hub n'a fait l'objet d'un appel d'offres. Recourir à une procédure d'appel d'offres aurait permis aux acteurs privés de se déterminer, de pouvoir proposer une offre, et, le cas échéant, de proposer par la suite une offre conjointe. Cette possibilité avait été évoquée dans l'évaluation de la promotion des exportations menée par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures en 1997⁶⁰, dans le but précisément de créer des synergies et de renforcer la concertation entre les acteurs.

L'étude MUNDI a montré que la distinction entre prestations d'intérêt privé et prestations d'intérêt général ne constitue pas le problème principal. La question de la subsidiarité est plus importante tout comme la coopération entre l'Osec et les partenaires des réseaux internes et externes. Le manque de coopération et la faible utilisation des synergies existantes sont les principales critiques adressées à l'Osec. L'Osec a certes une position dominante sur le marché et a la capacité de développer un savoir-faire important. Tout comme il dispose de sources d'informations privilégiées. MUNDI a estimé que l'Osec détenait une part de marché d'environ 35% dans le domaine du conseil. MUNDI a de plus estimé que le volume du marché du conseil à l'exportation se situait entre 5 et 10 millions de francs par an. L'Osec a fourni en 2002 environ 1'400 prestations de conseil de base (premier

⁵⁸ Message concernant la Loi fédérale sur la promotion des exportations du 23 février 2000, FF2000, n° 14, p. 2013.

⁵⁹ Message concernant la Loi fédérale sur la promotion des exportations du 23 février 2000, FF2000, n° 14, p. 2013.

⁶⁰ BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – analyse interne

conseil) pour un revenu de 108'000 francs et 80 prestations de conseil spécialisées pour un revenu de 557'000 francs. Les mandats que l'Osec reçoit pour des conseils spécialisés se situent dans une moyenne de 4'800 francs par mandat, sachant toutefois que peu de mandats dépassent les 6'000 francs. Les prix pratiqués par l'Osec apparaissent de plus conformes au marché. Lorsque les SBH gèrent ces mandats, ils les sous-traitent parfois à des consultants locaux, en fonction du type de demandes et de la complexité du mandat.

La concurrence entre l'Osec et les acteurs privés reste limitée au niveau du marché du conseil à l'exportation. C'est un résultat important de l'étude MUNDI. En effet, les chambres de commerce cantonales estiment que ce n'est pas leur tâche d'offrir ce type de services spécialisés. Elles se considèrent comme une porte d'entrée pour les PME qui désirent exporter, mais estiment avoir un rôle avant tout pour les aiguiller vers le bon interlocuteur. La plupart des consultants privés sont spécialisés sur des marchés de niche, soit sur un secteur d'activités particulier ou sur une région géographique. Souvent, ils cherchent à être actifs sur des créneaux où l'Osec n'est pas présent. De plus ce sont très souvent de petites entreprises, avec seulement un ou deux consultants. D'autres se situent sur un segment du marché différent de l'Osec en offrant des prestations plus complètes, mais à un coût nettement plus important. En définitive, il ne reste que très peu d'acteurs qui perçoivent l'Osec comme un véritable concurrent. Il existe dès lors une véritable complémentarité qui n'a pas été suffisamment exploitée.

La position dominante de l'Osec n'a pas toujours facilité la situation. En effet, plusieurs partenaires du réseau ont difficilement accepté de se voir réduire au rôle de « rabatteur » de clients, autrement dit d'apporter des clients à l'Osec. L'Osec s'est de plus profilé comme une organisation offrant une gamme de services étendus, en particulier des services spécialisés. De fait, l'Osec a également cherché à conserver des clients et n'a pas toujours privilégié de les orienter vers un tiers. Sur plusieurs marchés proches et matures, comme l'Allemagne, il existe déjà de nombreux prestataires offrant des conseils. Il existe dès lors un risque de doublons, si les différents acteurs veulent offrir les mêmes prestations. La concurrence l'emporte au détriment de la coopération. Cela renvoie à la fixation des priorités et à la question de savoir où les ressources de la Confédération doivent être concentrées. Cela renvoie également à la question de l'identification des différents acteurs et à la connaissance leurs prestations.

Les problèmes sont identiques pour la SOFI, sans pour autant avoir fait l'objet de tant de controverses. La SOFI propose également des prestations d'intérêt privé aux entreprises, notamment concernant les activités de conseils. Outre les informations sur les conditions ou les opportunités d'investissement, le seco précise que la SOFI poursuit également des activités de conseil (définition d'une stratégie d'investissement, formulation de projets, recherche de financements, études préalables) et assiste les entreprises dans la recherche de partenaires industriels ou financiers. Le seco subventionne « les services publics non commercialement viables offerts par la SOFI », c'est-à-dire la plate-forme internet, les conférences et séminaires, les publications et les missions d'entreprises. SOFI peut également proposer des prestations de conseils spécialisés, comme l'élaboration d'un business plan ou des conseils dans le domaine du marketing, mais rémunérées aux conditions du marché. En pratique, la distinction reste assez floue. Tout du moins n'a-t-il pas été question, comme pour l'Osec, de vouloir limiter les services de SOFI aux seules prestations d'intérêt public.

A l'inverse de l'Osec, le mandat de promotion des investissements suisses dans les pays émergents et en transition (SOFI)⁶¹ a été soumis à un appel d'offres par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), le prédécesseur du seco, en 1996. Le mandat fut ainsi attribué à KPMG-Fides Zurich. L'OFAEE a attribué le mandat à KPMG, car il espérait également que le programme pourrait profiter du réseau mondial de KPMG et des effets de synergie. Cette société possédait en outre un département pour les marchés émergents⁶².

Il est de plus intéressant de constater que la SOFI, organisation s'inscrivant officiellement dans le cadre de l'aide au développement et à la transition, a reçu le mandat de gérer le secrétariat de SWISSCHAM, l'association faitière des chambres de commerce bilatérales. C'est un signe montrant la difficulté de distinguer clairement entre instruments de promotion des exportations et instruments d'aide au développement.

Pour distinguer entre prestations d'intérêt général et prestations d'intérêt privé, le Contrôle fédéral des finances se base sur la définition retenue par le Parlement, lors de l'examen des mandats de prestations des offices GMEB en 2003⁶³ :

- Prestations d'intérêt général : Il s'agit de prestations que la société considère particulièrement importantes et qui, pour cette raison, doivent être accessibles à tous. Sous l'angle juridique, les tâches entrant dans cette catégorie doivent être définies par la loi. Sous l'angle de l'économie d'entreprise, ce sont des prestations dont la vente ne parvient en général pas à couvrir les frais ou à générer des bénéfices (taux de couverture des coûts entre 0 et 100%).
- Prestations commerciales : Les prestations commerciales doivent être liées à une activité principale ayant un fondement juridique. Elles sont offertes sur un marché de niche ou sur le marché libre, dont la vente dégage un bénéfice (taux de couverture des coûts supérieur à 100%). Les prestations commerciales ont un lien avec la tâche légale correspondante et ne nécessitent pas la mise en place d'une infrastructure supplémentaire.

Certes, l'Osec n'est pas un office GMEB, mais bénéficie d'un mandat de prestations et d'une subvention de la Confédération. Il est à ce titre étonnant que le seco n'ait pas défini de manière plus précise, dans une base légale, les tâches correspondant à des prestations d'intérêt général. Il est, de plus, étonnant que les tarifs des différentes prestations d'intérêt général ou commerciales de l'Osec, comme de SOFI, ne soient pas aisément accessibles, notamment sur le site internet.

Toutefois cette distinction entre prestations d'intérêt général et prestations d'intérêt privé apparaît secondaire, par rapport au principe de subsidiarité. Lorsqu'une prestation de qualité et à un prix abordable pour les PME est disponible sur le marché, l'Osec ne devrait pas la proposer. Il est cependant vrai que, dans le domaine du conseil à l'exportation, le prix que les PME suisses sont prêtes à payer est faible, en particulier si elles ont peu d'expérience en matière d'exportation.

⁶¹ SOFI est le successeur des précédents programmes suisses de promotion des investissements : *UNIDO – Investment Promotion Services* (UNIDO-IPS) et *Technology for the People* (TFtP). La définition d'un nouveau programme (SOFI) et sa mise au concours est le résultat d'une évaluation des programmes sus-mentionnés menée en 1995, à laquelle KPMG a pris part.

Voir T&B Consult (2001), *Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment*, Copenhagen, June 2001 – mandat Seco – non publié, p. 37.

⁶² Cependant, selon T&B, ce département avait peu d'activités et aurait probablement été supprimé si KPMG n'avait pas reçu le mandat de SOFI.

⁶³ Directives des Bureaux du Conseil des Etats et du Conseil national – Examen par le Parlement des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires des offices GMEB du 2 juin 2003 et du 27 août 2003.

L'Osec doit pouvoir offrir des prestations commerciales et maintenir un savoir-faire tout comme les connaissances des marchés. Dans la mesure où l'Osec doit agir en complément à l'initiative privée, cet organisme est précisément susceptible d'offrir ce type de prestations là où l'offre des privés n'existe pas. Et ce, aussi bien pour des branches que pour des régions géographiques.

Cela dépend dès lors des priorités stratégiques retenues (voir chapitre précédent), mais suppose également une très bonne connaissance des prestations offertes par les privés, tant en Suisse qu'à l'étranger. L'Osec, ni les SBH n'ont une vocation généraliste dans l'offre de services commerciaux. Du fait des lacunes dans la définition de priorités stratégiques (où concentrer les moyens de la Confédération) et dans la mesure où l'Osec n'a pas cherché à agir en complément à l'initiative privée, peu de moyens ont été consacrés à une identification précise et systématique des prestations des acteurs privés, puis à déterminer les points forts en fonction de l'offre existante et en complément à celle-ci. Il est possible que, sur un marché mature, l'offre privée fasse défaut pour une branche spécifique ou pour des prestations particulières. De même, il est possible que, sur un marché émergent ou encore sur une région spécifique d'un pays, présentant un intérêt pour les PME suisses, l'offre privée soit déficiente. La complémentarité suppose précisément de concentrer les moyens là où le secteur privé n'est pas présent.

Appréciation : Le principe de subsidiarité n'a pas été appliqué et la complémentarité avec le secteur privé n'a guère été exploitée. De fait la concurrence entre l'Osec et le secteur privé n'est pas si élevée dans la mesure où les différents acteurs sont présents sur des segments de marché différents ou alors très spécialisés. Le Contrôle fédéral des finances est d'avis que l'Osec, comme la SOFI, peuvent proposer des prestations commerciales sans se limiter aux prestations d'intérêt public. Cependant, ils doivent agir en respectant le principe de subsidiarité, soit en complément à l'initiative privée.

4.7 Qualité et caractère économique des prestations dans le réseau extérieur

Selon l'art. 5 de la loi fédérale sur la promotion des exportations, le mandataire est notamment tenu de⁶⁴:

- prendre des mesures de promotion adéquates et avantageuses du point de vue économique et de limiter les dépenses administratives au strict minimum;
- retenir l'offre la plus avantageuse lors du choix des mesures de promotion.

En pratique, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, aucun SBH n'a été mis au concours. Deux SBH (Milan et Vienne) ont été attribués à des chambres de commerce bilatérales ; celles-ci recevaient déjà un mandat pour assurer les services de base dans le domaine commercial et aussi bien le consulat de Milan que l'ambassade de Vienne ne disposaient pas de service commercial. L'ensemble des SBH gérés par le DFAE sont dirigés par du personnel issu généralement de la carrière consulaire. Rappelons que quatre SBH sont financés par le seco (Espagne, France, Japon, USA) ; parmi ces quatre SBH, deux sont dirigés par d'anciens collaborateurs du seco. Dans les représentations non-SBH, l'attaché commercial est le collaborateur qui s'occupe des questions concrètes en relation avec la promotion des exportations. En fonction des cas, l'attaché économique peut également s'occuper de ces questions, tout comme le chef de poste ou le chef de mission.

⁶⁴ Voir la loi sur la promotion des exportations en **annexe 4**.

L'enquête par questionnaire menée par le Contrôle fédéral des finances auprès de l'ensemble des représentations suisses à l'étranger a apporté des résultats très instructifs. C'est la première fois que de telles informations sont collectées de manière systématique. Les résultats détaillés sont présentés dans le rapport disponible en annexe séparée⁶⁵. Les SBH et les représentations diplomatiques sont séparés en 5 catégories :

- 2 SBH gérés par les chambres de commerce bilatérales (Vienne et Milan).
- 11 SBH gérés par les représentations suisses à l'étranger (DFAE) ; il s'agit de l'Allemagne, du Brésil, de la Chine, de la France, de l'Espagne, des Etats-Unis, de l'Inde, du Japon, de la Pologne, du Royaume-Uni, et de la Russie.
- 6 représentations du DFAE ayant un contrat avec une chambre de commerce bilatérale pour fournir des prestations prévues par le service de base (Argentine, Australie, Maroc, Portugal, République tchèque, Venezuela).
- 38 représentations à l'étranger ayant facturé des prestations dans le domaine de la promotion des exportations entre janvier 2000 et août 2003.
- 83 représentations à l'étranger n'ayant pas facturé de prestations de ce type entre janvier 2000 et août 2003.

Au sein des représentations suisses à l'étranger, **283 personnes** étaient engagées en 2003 sur le dossier de la promotion des exportations ; parmi celles-ci, 166 proviennent du personnel de carrière du DFAE, alors que 117 sont des employés locaux. Le personnel de carrière travaille généralement à temps partiel sur ces questions ; en revanche le tiers des employés locaux engagés pour les questions commerciales travaille à plus 80% pour la promotion des exportations.

En nombre de postes, cela fait un total de **106 postes**, parmi lesquels 44 reviennent au personnel de carrière et 62 aux employés locaux. Les coûts salariaux tournent autour de **14 millions** de francs suisses, parmi lesquels il faut distinguer 10,5 millions de francs pour le personnel de carrière et 3,7 millions pour les employés locaux. En comparant les différentes informations, il est ainsi possible de dire que le personnel de carrière est en moyenne quatre fois plus coûteux pour la Confédération que le personnel local dans le domaine de la promotion des exportations. Bien entendu, ce rapport peut varier suivant le degré de développement du pays d'accueil.

Tableau 16 : Ressources en personnel et coûts

	Ensemble du personnel	Personnel de carrière	Personnel local
Nombre de personnes actives pour la promotion des exportations, à plein temps ou à temps partiel	283	166	117
Nombre de postes (total des postes à plein temps et des postes à temps partiel)	106	44	62
Nombre de personnes avec un taux d'activité supérieur à 80% pour la promotion des exportations	51	14	37
Coûts salariaux des postes à l'étranger, dans le cadre de la promotion des exportations	14 Mio. CHF	10,5 Mio. CHF	3,5 Mio. CHF

⁶⁵ EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Aussenstellen des EDA (separater Anhang zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004.

Dans certains pays, le statut diplomatique a une grande importance dans les contacts officiels et les contacts avec les autorités locales ou encore pour soutenir les PME dans leurs démarches officielles, en particulier dans les pays émergents.

A l'inverse, les employés locaux présentent d'autres avantages : ils ont souvent une formation universitaire avec une spécialisation dans le domaine économique ou commercial ainsi qu'une expérience du monde de l'entreprise, ce qui est plus rarement le cas du personnel de carrière qui a pour vocation d'être généraliste et de changer de domaine d'activités lors des transferts d'un poste à un autre. Les employés locaux ont une meilleure connaissance de la langue, du marché local (habitudes des consommateurs, organisation du marché,...), des us et coutumes, ou encore de la mentalité, facteurs d'autant plus importants s'ils sont différents de la culture européenne. La qualité des employés locaux a souvent été jugée comme déterminante, aussi bien par de très nombreuses représentations diplomatiques qui ont répondu au questionnaire, que lors des interviews. Ces personnes assurent un lien souvent efficace entre les demandes provenant de la Suisse et le pays concerné. Il est cependant plus facile de trouver des personnes fiables et ayant un niveau de qualification élevée dans les pays industrialisés. Dans de plusieurs cas, les employés locaux travaillaient déjà pour l'ambassade ou le consulat avec la création du SBH. Dans les pays émergents, le recrutement du personnel local est plus aléatoire et la relation de confiance est plus difficile à établir. Autre inconvénient, le personnel local a souvent peu de connaissances de la Suisse, notamment de l'économie helvétique.

D'une manière générale, plusieurs interlocuteurs se sont accordés pour dire qu'il fallait deux à trois ans pour former un collaborateur dans le domaine de la promotion commerciale, qu'il travaille pour une représentation diplomatique, pour une chambre de commerce ou pour un consultant privé. Il est indispensable qu'il développe et qu'il entretienne un réseau de relations personnelles, pouvant être utile pour fournir informations aux PME suisses ou pour les mettre en contact avec des partenaires locaux potentiels.

Plus de 100 collaborateurs des SBH et des représentations diplomatiques avaient suivi entre 2001 et 2003 la formation spécialement conçue par l'Osec. Les participants ont en général apprécié cette formation, en particulier l'échange d'expériences. Cela a permis de renforcer les liens avec l'Osec et de mieux comprendre le rôle d'un SBH. Il est intéressant de noter que l'Osec ne peut pas exiger que les collaborateurs des représentations non-SBH suivent cette formation.

Les contacts entre les SBH et l'Osec sont quotidiens comme le montre le tableau présenté à la page suivante ; les contacts entre les représentations dotées d'un SBH et l'Osec se sont intensifiés depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Tableau 17: Fréquence des contacts entre les SBH, les représentations diplomatiques et l'Osec

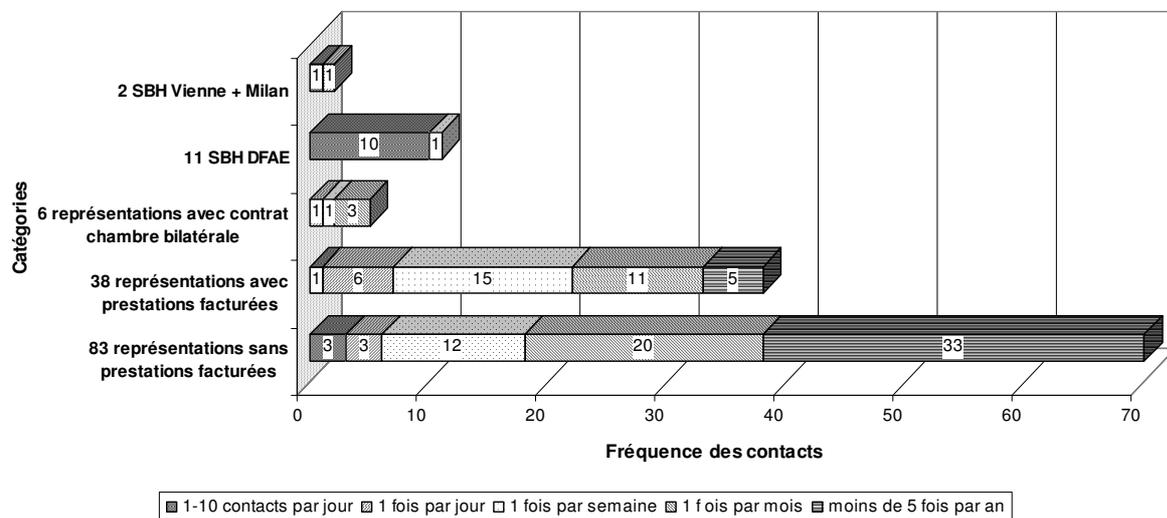
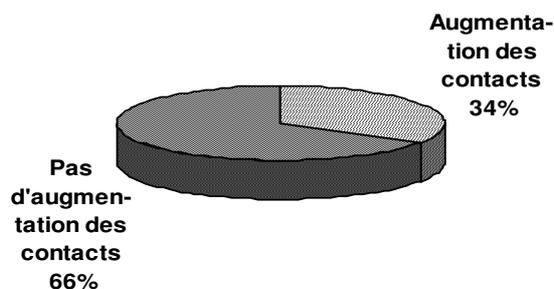


Tableau 18 : évolution des contacts entre l'Osec et les représentations suisses après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi



Pour deux tiers de l'ensemble des représentations, les contacts et la collaboration avec l'Osec ne se sont pas singulièrement modifiés suite à la nouvelle loi (voir graphique ci-dessus). Environ deux tiers des représentations soulignent également qu'elles n'ont pas eu d'activités en 2003 en lien avec les autres instruments de promotion des exportations proposés par la Confédération.

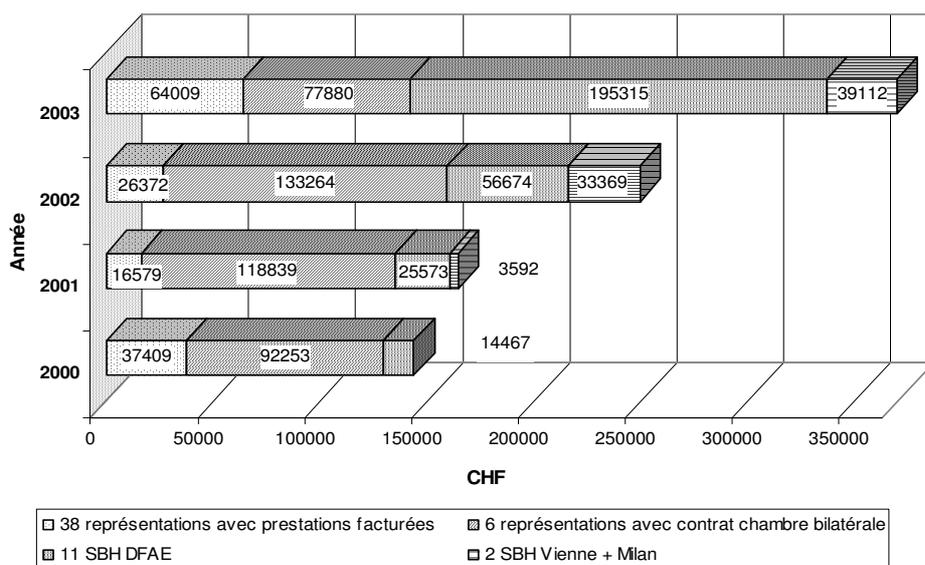
Il est intéressant de noter que les SBH et les représentations diplomatiques répondent à de nombreuses demandes d'entreprises étrangères. Dans plusieurs cas, elles répondent même davantage à des demandes d'entreprises installées dans le pays hôte (parfois plus de la moitié des demandes) qu'à des demandes venant d'entreprises suisses. Il en est de même pour les deux SBH gérés par les chambres de commerce. Cependant, elles traitent les demandes d'entreprises suisses qui s'adressent directement à elles en priorité et de manière plus approfondie. Les SBH constituent une sorte d'interface qui sont souvent une porte

d'accès pour les entreprises étrangères désirent obtenir des informations sur les possibilités d'exporter ou d'investir en Suisse. De fait, ils travaillent aussi pour la promotion de la place économique suisse. La distinction entre promotion des exportations et promotion de la place économique, très forte pour les prestations de l'Osec, perd dès lors de son importance, même si les SBH sont censés travailler presque exclusivement pour les entreprises suisses. Dans les faits, les SBH peuvent être amenés à remplir d'autres tâches, y compris, par exemple, la préparation d'une visite d'une délégation officielle suisse dans le pays concerné.

Les SBH, comme les représentation diplomatiques sont tenus de facturer les prestations, sachant que la première heure passée pour répondre à une demande d'une entreprise est gratuite. Le volume financier des prestations facturées a augmenté depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, notamment au niveau des SBH. Le tableau présenté ci-dessous indique les montants facturés entre 2000 et 2003.

Les revenus des prestations facturées aux entreprises par l'ensemble des représentations diplomatiques et les SBH gérés par le DFAE ont atteint entre 350'000 et 400'000 francs en 2003. Cela représente 2 à 3% des coûts salariaux annuels, 4 à 5% si on se limite uniquement aux SBH. Il existe bien entendu de grandes différences selon les représentations. A titre de comparaison, les deux SBH gérés par les chambres de commerce affichent une couverture des coûts de presque 20%, et les six représentations qui ont un contrat avec les chambres de commerce pour les services de base affichent quant à elles un taux couverture des coûts de 16%. Il est également intéressant de constater qu'entre janvier 2000 et août 2003, des prestations pour la promotion des exportations ont été facturées par 54 représentations, toute catégorie confondue. Malgré tout, parmi les 43 représentations non SBH, qui disposent de personnel dans le domaine commercial, 10 n'ont facturé aucune prestation durant cette période.

Tableau 19 : montants facturés



Les effets du changement de loi sont appréciés diversement par les représentations diplomatiques : 48 jugent les effets positifs et le dispositif actuel plus efficace, alors que 52 ne voient pas de changements significatifs suite à l'introduction de la nouvelle loi. 9 estiment les changements de manière négative. Il est vrai que les changements les plus significatifs se perçoivent auprès des représentations qui disposent d'un SBH ; celles-ci ont généralement vu un accroissement de leur volume de travail. Pour les autres représentations, les changements sont moins perceptibles. Certes, le manuel « services de base » pour la promotion des exportations est un progrès dans la mesure où il structure les différents services et constitue un document de référence très utile, en particulier pour le personnel de carrière transféré vers un poste d'attaché commercial avec peu d'expérience dans ce domaine. Cependant, les activités quotidiennes de ces services n'ont pas fondamentalement changé suite à l'introduction de la loi. De nombreuses représentations non-SBH estiment que la collaboration avec l'Osec ne s'est pas vraiment améliorée ; elle est souvent jugée trop unilatérale. Certaines représentations s'étonnent même de ne pas recevoir davantage de demandes de la part de l'Osec ou encore que le potentiel d'affaires dans le pays hôte n'est pas exploité. Certaines se plaignent également du manque de feedback de l'Osec, mais aussi du seco ou du DFAE (centrale), en particulier sur l'utilité de leur travail et de leurs initiatives. Plusieurs de ces critiques ont déjà été mentionnées dans une étude interne menée par le seco en 2002 pour connaître le niveau de satisfaction des partenaires du réseau vis-à-vis de l'Osec⁶⁶.

La rotation du personnel du DFAE présente des inconvénients pour la promotion des exportations. Certes, le DFAE prévoit désormais de pouvoir laisser un chef de SBH six ans au même poste, s'il le souhaite ; le DFAE a créé un « pool d'experts » présentant des compétences dans le domaine commercial. Il n'en demeure pas moins que le personnel du DFAE est avant tout composé de généralistes dont la vocation est de changer d'affectations de manière régulière (environ tous les quatre ans). Il est dès lors plus difficile de développer un réseau, de le maintenir et de répondre aux questions parfois très spécifiques des entreprises. Plus ennuyeux, il arrive qu'un collaborateur ne soit pas remplacé immédiatement : la transmission du savoir-faire et des connaissances est alors basée uniquement sur un document de synthèse laissée par le prédécesseur. La continuité n'est donc pas toujours assurée, ce qui entraîne des perturbations plus ou moins importantes pour les prestations et les services fournis. A supposer qu'une représentation connaisse plusieurs changements presque simultanés de personnes, la réorganisation peut avoir des incidences importantes au niveau de la qualité des services.

4.8 La coordination entre les acteurs à l'étranger

Les représentations suisses ne reçoivent que rarement un feedback de la part de l'Osec sur la qualité de leur travail, leurs initiatives ou encore l'utilité des rapports. Elles ne reçoivent pas davantage de feedback du DFAE ou du seco.

La Chine et l'Italie sont les deux cas que le Contrôle fédéral des finances a analysé plus en profondeur, notamment dans la perspective de la coordination entre les acteurs présents sur place.

⁶⁶ SECO (2002), Etude de satisfaction de l'Osec auprès des partenaires du réseau (septembre 2002) – analyse interne.

4.8.1 La Chine

La Chine représente un pays prioritaire pour les PME suisses et les perspectives d'exportation semblent innombrables. Les PME se trouvent confrontées à de nombreuses difficultés :

- implantation difficile,
- difficulté d'exporter un produit directement,
- nombreuses normes,
- problèmes culturels (la Chine est « un autre monde »),
- difficulté pour appréhender la mentalité chinoise et pour en percevoir les subtilités⁶⁷,
- comment négocier avec les chinois,
- comment trouver un partenaire local,
- comment faire face à la contrefaçon,
- où trouver un point d'entrée,
- comment connaître le marché.

Il ne suffit pas donc d'avoir un bon produit. Or les PME ont en général peu moyens financiers à investir dans la recherche d'informations ou dans les formalités administratives.

Il existe divers instruments de promotion des exportations et des investissements proposés par la Confédération, notamment par le seco. Certains sont des instruments spécifiques pour la Chine. D'autres ont la Chine comme pays prioritaire. Hormis, les activités du Swiss Business Hub, il faut signaler la présence de SOFI de la GRE (garantie pour les risques à l'exportation), du Sino-Swiss Partnership Fund, ainsi que des programmes comme le seco Start-up Fund ou le Swiss mixed financing program in China. A cela s'ajoutent quelques programmes d'aide au développement soutenus également par le seco⁶⁸, sans oublier les programmes de transferts de technologies dans le domaine de l'environnement ou de l'énergie.

La Suisse dispose d'un Swiss Business Hub à Pékin avec une antenne à Shanghai, géré par le DFAE. Des consultants suisses sont présents en Chine. La Chambre de commerce Suisse – Chine a un bureau à Pékin et Shanghai, de même qu'elle est présente en Suisse (Suisse romande et Suisse alémanique). Le Swiss Center Shanghai, un organisme privé – à l'origine une initiative de la Chambre de commerce du canton de Fribourg – a été spécialement conçu pour favoriser l'implantation de PME suisses à Shanghai et en Chine.

Hong Kong ne dispose pas de Swiss Business Hub. Le consulat assure les tâches de promotion des exportations et utilise des ressources importantes dans ce domaine, comparativement aux autres représentations suisses à l'étranger. Hong Kong avait d'ailleurs été proposé pour un Hub. Cependant, de par ses caractéristiques, le marché de Hong Kong correspond davantage à un marché mature. Le consulat a relativement peu de demandes d'entreprises suisses et très peu de demandes provenant de l'Osec. Il faut également savoir que la compétence territoriale du consulat général se limite aux territoires de Hong Kong et de Macao. Frontalières de Hong Kong, les régions chinoises de Shenzhen et de Guanzhou avec leurs innombrables zones de développement économique dépendent en revanche de l'ambassade suisse à Pékin.

Le consul général actuel, en poste depuis une année et demie a pris de nombreuses initiatives dans le domaine de la promotion commerciale. Il a notamment développé un projet

⁶⁷ Exemple: un fabricant de sécateurs suisse s'est trouvé confronté à un préjugé dans la mesure où tout ce qui coupe est mal vu en Chine car cela représente la séparation.

⁶⁸ Ces programmes ont été mentionnés au point 2.5.1

visant à promouvoir Hong Kong comme « la porte d'entrée des entreprises suisses sur le marché chinois ». Il a développé un partenariat avec une institution locale, le *Hong Kong Trade Business Council* (HKTBC), l'organe de promotion commerciale local. Il a également encouragé la création de la *Swiss Hong Kong Business Association*. La Fédération horlogère suisse dispose d'un bureau à Hong Kong dont la compétence s'étend à toute l'Asie du sud-est et à l'Australie.

De par la taille du pays, l'attrait pour les PME suisses et la différence culturelle, la Chine cristallise bon nombre de problèmes dans le cadre de la promotion des exportations, tant au niveau de la coordination entre les instruments de la Confédération qu'au niveau de la collaboration avec les partenaires privés :

- La Chine est un pays difficile pour les PME suisses qui sous-estiment souvent les obstacles et le temps nécessaire à investir. Certes des PME suisses se sont installées avec succès en Chine à leur propre initiative. Il est cependant nécessaire d'encadrer les PME, dès le départ, et de chercher à savoir si elles sont prêtes à exporter leurs produits ou à investir sur place.
- La Chine est un pays si vaste que la coordination entre tous les partenaires suisses publics et privés est indispensable. Les organisations suisses sont principalement présentes à Pékin, Shanghai et Hong Kong. Cependant, les différents acteurs ne travaillent pas de manière concertée. Chacun a tendance à travailler de manière cloisonnée, parfois même à l'intérieur d'une même organisation. Chacun cherche à développer ses propres initiatives, souvent très intéressantes, sans chercher à créer des synergies.
- Les représentations suisses travaillent elles-mêmes de manière plutôt cloisonnée. Il y a un échange d'informations, mais pas de projets communs, ni de stratégie commune. L'ambassade dispose du SBH, mais l'attaché économique a également des activités dans le domaine commercial et d'autres collaborateurs s'occupent des programmes s'inscrivant dans la coopération au développement. Le consulat de Shanghai privilégie les questions interculturelles et développe des projets avec Présence Suisse, y compris pour la promotion économique et commerciale. Le consulat de Shanghai dispose d'une antenne du SBH (une personne), mais il n'est pas clair de qui dépend cette personne, du chef du SBH ou du chef de poste.
- Le suivi des prestations est mal assuré lorsqu'un collaborateur de la carrière est transféré. Il peut arriver que son remplaçant vienne plusieurs semaines après le départ de son prédécesseur. De plus, sachant qu'il est difficile et long de créer un réseau de connaissances en Chine, la perte de ce réseau est d'autant plus dommageable si aucun suivi n'est assuré.
- Hormis le SBH, les représentations suisses ne reçoivent que rarement un feed-back de la part de l'Osec, du seco ou du DFAE sur la pertinence de leurs initiatives ou sur l'utilité de leur travail en matière de promotion commerciale. On ne sait pas si ces initiatives répondent à un besoin en Suisse. Il n'existe également pas de priorités claires, sectorielles ou géographiques, définies en Suisse qui supposeraient de définir une stratégie en fonction des besoins. De fait, les activités de promotion se concentrent sur les régions de Pékin et Shanghai. Il n'y a pas vraiment de répartition des tâches avec le secteur privé.
- Les relations entre, d'une part, les représentations suisses de Pékin et Shanghai et, d'autre part, la chambre de commerce bilatérale sont tendues et la collaboration est difficile. Les branches chinoises de la chambre de commerce Suisse-Chine ont étonnamment peu de liens avec les branches suisses et ont peu d'interlocuteurs en

de liens avec les branches suisses et ont peu d'interlocuteurs en Suisse, en particulier au niveau de la Confédération.

- Les différentes initiatives et projets sont souvent présentés de manière dispersée en Suisse. Il en résulte une vision fragmentée et une certaine difficulté à recevoir l'information sur les initiatives et projets existants, y compris pour l'Osec. Chaque responsable vient en Suisse pour faire une présentation sur les opportunités de marché en Chine, sans pour autant qu'un organe chapeaute le tout, ni coordonne l'information.

4.8.2 L'Italie

L'Italie est l'un des deux cas avec l'Autriche où le Swiss Business Hub est géré par une chambre de commerce, la Chambre de commerce suisse en Italie. Cette chambre de commerce fournissait déjà auparavant les services de base en matière commerciale pour le compte du consulat suisse de Milan.

- Le SBH et la chambre ont davantage de demandes d'entreprises italiennes ou basées en Italie (2/3) que de demandes provenant de la Suisse (1/3). Les demandes italiennes concernent surtout des informations de base, alors que les demandes des PME suisses demandent souvent une réponse plus approfondie. La répartition des demandes qui arrivent à l'ambassade est identique. Les consulats reçoivent peu de demandes.
- 95% des demandes adressées à la chambre et au SBH proviennent des entreprises directement, sans passer par l'Osec.
- Le SBH a reçu peu de mandats pour effectuer des études de marché, la plupart des PME ayant décliné les offres proposées pour des questions de coûts.
- Le SBH emploie officiellement 1,2 poste. La chambre indique recourir à davantage de ressources. Environ 15% de son budget est assuré par la contribution de l'Osec (110'000 francs) alors que 30% de ses activités et de ses coûts sont consacrés au SBH.
- Compte tenu des ressources à disposition, le SBH ne peut guère fournir des services qui vont au-delà des informations de base, sauf à considérer qu'il n'est pas de son devoir de répondre aux demandes italiennes. Il n'a pas la capacité de prospecter d'éventuels marchés.
- La chambre de commerce n'a pas de représentation en Suisse. Elle est peu connue, en particulier par les PME qui n'ont pas d'échanges commerciaux avec l'Italie.
- La compétence géographique du Swiss Business Hub n'est pas claire : concentration sur le nord de l'Italie ou couverture de l'ensemble du territoire. Officiellement, le SBH est compétent pour l'ensemble de l'Italie. Dans la pratique, il se concentre sur l'Italie du nord, dans la mesure où il ne reçoit quasiment pas de demandes pour le reste du pays et que l'ambassade a gardé une sphère de compétences dans ce domaine et dispose d'un attaché commercial.
- L'ambassade suisse a souhaité être associée et consultée sur les orientations stratégiques du SBH. Elle a développé les activités du « réseau officiel », à savoir l'ambassade avec les consulats, pour assurer les services de base dans le domaine commercial. L'ambassade dispose d'une conseillère économique et d'un attaché commercial. Le réseau officiel, en particulier les consulats sont très peu sollicités. Dans la pratique, l'ambassade a souhaité conserver un rôle de supervision entre le réseau officiel en Italie, l'Osec et la chambre de commerce qui gère le SBH. Le contrat de prestations entre l'Osec et la chambre de commerce stipule cependant que le SBH doit

l'Osec et la chambre de commerce stipule cependant que le SBH doit assurer la coordination entre les différents acteurs.

- Qui doit définir les priorités en Italie pour promouvoir les exportations suisses, le seco, l'Osec, le SBH ou l'ambassade? En pratique, ce n'est pas clair. Est-ce à l'Osec ou au seco à définir les secteurs d'activités qui intéressent les PME suisses ou est-ce à l'ambassade ou au SBH de préciser les opportunités de marché en Italie? Existe-t-il finalement un besoin des PME suisses en matière de conseils à l'exportation pour le marché italien? La question reste posée. D'une manière plus générale, l'Osec estime que les SBH et le réseau externe doivent explorer les marchés intéressants pour les entreprises suisses, alors que le réseau externe attend que les priorités soient définies en Suisse, par le seco, l'Osec et les associations professionnelles.
- Le mandat de prestations entre l'Osec et le SBH est davantage imposé par l'Osec qu'il n'est négocié entre les deux partenaires. Des différences ont pu apparaître entre la chambre et l'Osec sur l'interprétation des objectifs et sur les activités du SBH, l'Osec privilégiant les contacts « business to business », alors que la chambre a pu avoir une définition plus large du concept de SBH et des événements qu'il peut organiser.
- La collaboration entre les différentes institutions suisses présentes en Italie est bonne, notamment à Milan, où elles sont regroupées presque toutes dans un même bâtiment, le Centre suisse. Il existe des réunions régulières entre ces différentes institutions qui servent à communiquer le plus tôt possible les initiatives de chacun et l'organisation d'événements afin de créer des synergies. De temps en temps, pour l'organisation d'événements, une institution peut vouloir se mettre en avant, minimisant ou négligeant les apports des autres organisations.

5 Conclusions

5.1 Réponse aux sept questions parlementaires

Q.1 Efficacité de la promotion des exportations, en particulier pour les PME, cantons et branches économiques

Une quinzaine d'acteurs publics ou fortement subventionnés ont été identifiés dans le domaine de la promotion des exportations.

On dispose d'une série d'études réalisées ces dernières années concernant principalement l'Osec, mais également l'un ou l'autre des acteurs. Deux études de marché effectuées au moyen d'enquêtes téléphoniques en avril 2001 et en décembre 2002 peuvent être considérées comme les études les plus importantes, car elles montrent le point de vue des PME sur l'Osec et également sur d'autres acteurs. Si sur certains points, ces deux études sont critiquables, l'analyse réalisée aboutit à la conclusion que leurs résultats sont utilisables. Pour donner une appréciation globale de l'efficacité, il convient en outre de tenir compte de nombreux facteurs dont certains peuvent difficilement être mesurés. C'est le cas par exemple de l'impact des moyens investis sur l'augmentation des exportations nationales ou pour éviter que des PME ne s'engagent sur des marchés où elles n'ont pas de chance de succès. Par ailleurs, pour apprécier les résultats, il est important de tenir compte du fait que la nouvelle loi sur la promotion des exportations est récente puisqu'elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2001 et qu'elle n'a pas encore eu le temps de déployer tous ses effets.

De manière générale, le degré de satisfaction des entreprises qui ont recouru à des prestations de promotion des exportations ou des investissements est élevé. Toutefois l'image qu'ont les PME de l'efficacité et du caractère non bureaucratique des représentations suisses à l'étranger est moins bonne selon un sondage effectué peu de temps après la mise en place de la nouvelle loi.

Les prestations de l'Osec sont appréciées par les PME qui les utilisent. On peut noter une amélioration depuis 1997, en particulier quant aux informations fournies et aux séminaires proposés. Un grand effort a été fait en ce qui concerne les informations proposées sur Internet. Les sondages effectués montrent peu de différences significatives entre les entreprises suivant les régions et les branches économiques si on excepte la connaissance de l'existence de l'Osec qui est légèrement meilleure dans la région zurichoise et la connaissance de ses activités dans le domaine des foires qui varie suivant les branches.

Ces résultats relativement positifs que l'on peut tirer des enquêtes effectuées peuvent apparaître en contradiction avec les multiples critiques qui ont été émises lors des débats parlementaires concernant le renouvellement du financement destiné à l'Osec. De l'avis du Contrôle fédéral des finances, l'instauration d'un contrat de prestations, l'utilisation d'indicateurs de performance, ainsi que la volonté clairement affichée de multiplier les prestations facturées à des entreprises ont conduit à mettre en première priorité la satisfaction des PME au détriment de la nécessaire collaboration avec les multiples autres acteurs privés ou publics engagés dans la promotion des exportations (voir réponse à la question Q.4).

En ce qui concerne le réseau extérieur, des Swiss Business Hubs ont été mis sur pied dans treize pays. Ces petites entités spécialisées dans la promotion des exportations constituent la

principale nouveauté instaurée par la nouvelle loi. Onze hubs ont été attribués au Département fédéral des affaires étrangères et deux aux chambres de commerce bilatérales. S'il est certain que la mise en place de hubs a permis de professionnaliser les prestations offertes, le fait de les confier en général à du personnel consulaire transférable et, par vocation généraliste, comportent des inconvénients et ne garantit pas toujours la stabilité du réseau. Le personnel du DFAE a de larges compétences, mais une expérience dans le domaine du marketing ou de la vente de produits ou de services serait préférable pour mieux conseiller les PME. Selon le sondage réalisé auprès des représentations à l'étranger et les informations reçues lors des interviews, le développement d'un important réseau de contacts dans le pays est essentiel, que cela soit avec des acteurs étatiques ou avec des entreprises locales et demande au minimum deux à trois ans. Une connaissance de la langue et des habitudes commerciales locales sont également très importants. Cependant les représentations suisses présentent d'autres avantages : le statut diplomatique facilite les contacts avec les autorités politiques et les administrations et se révèle particulièrement utile dans les pays en transition où l'influence de l'Etat sur l'économie est encore importante. Elles ont de plus d'autres activités qui peuvent intéresser les entreprises et l'économie suisses.

En ce qui concerne les moyens utilisés pour atteindre les résultats (efficience), la Confédération a consacré en 2003 environ 47 millions de francs à la promotion des exportations, dont environ la moitié est consacré au réseau intérieur (seco, Osec et le service de promotion des investissements dans les pays en transition ou en développement – SOFI) et la moitié au réseau extérieur qui est essentiellement pris en charge par le Département fédéral des affaires étrangères (ambassades, consulats, hubs) et quelques chambres de commerce bilatérales. L'Osec, qui, selon la nouvelle loi, est le tiers responsable de la promotion des exportations, touche environ un tiers de l'ensemble des moyens et, comme la SOFI, ne dispose pas de personnel à l'étranger. La part allouée aux chambres correspond à 425'000.-, soit moins de 1% du montant total.

La subvention de la Confédération couvre environ 70% des coûts de l'Osec et 85% des coûts de SOFI. Quant aux représentations à l'étranger tenues par la loi de facturer leurs prestations aux entreprises dès qu'elles dépassent une heure de travail, elles parviennent à facturer environ 3 % de leurs coûts salariaux, pourcentage en progression à la suite de la mise en place de la nouvelle législation. Nos travaux montrent que pour la Confédération, les hubs gérés par le DFAE reviennent deux à quatre fois plus cher que ceux qui sont gérés par les chambres bilatérales. Ce constat doit être relativisé. En effet, les chambres de commerce prennent une partie des coûts à leur charge et leurs coûts salariaux sont plus faibles. Il convient également de noter que certaines tâches ne peuvent pas leur être déléguées, comme par exemple les négociations de conventions de double-imposition ou la lutte contre des mesures étatiques discriminant des entreprises suisses. Par ailleurs, le coût du personnel transférable est environ quatre fois plus élevé que le personnel local alors que la proportion d'universitaires est plus importante parmi ce dernier.

En résumé, le Contrôle fédéral des finances estime que l'efficacité a pu être améliorée dans différents domaines. Cependant, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le réseau extérieur et au niveau de l'efficience.

Q.2 Transparence de la promotion des exportations pour les bénéficiaires des prestations

Les acteurs privés ou publics actifs en matière de promotion des exportations sont multiples, de même que leurs prestations. Ces dernières sont décrites dans le présent rapport. Force est de constater que même pour des spécialistes de la promotion des exportations, il est très difficile de connaître les prestations de l'ensemble des acteurs et notamment les projets actuels.

L'Osec dont une des missions principales est d'informer les entreprises s'est relativement peu préoccupé des autres instruments de promotion des exportations. Dans un premier temps, il a cherché avant tout à promouvoir ses propres prestations et n'a pas vraiment recherché à promouvoir les prestations d'acteurs susceptibles de le concurrencer tels que la SOFI ou les chambres de commerce ou les consultants privés. Plusieurs collaborateurs interrogés ont jugé ne pas être suffisamment informés au sujet de la plupart des autres instruments de promotion des exportations. Il y a une tendance à se plaindre du fait que les autres acteurs ne fournissent pas spontanément les informations nécessaires (voir également réponse à la question Q.4).

Dans ces conditions, il est compréhensible que le degré de connaissances des PME des différents instruments étatiques pour la promotion des exportations soit faible. Elles connaissent bien mieux les chambres de commerce. Cependant, le degré de connaissance de l'Osec par les PME s'est passablement amélioré depuis 1997. Parmi l'ensemble des acteurs étatiques ou fortement subventionnés, l'Osec arrive nettement en première position. Les autres acteurs, notamment la SOFI, le seco et les Swiss Business Hubs, restent très méconnus. La connaissance spontanée est importante pour déterminer le cas échéant où situer, le cas échéant, un guichet unique (one stop shop).

L'information sur les prestations des différents partenaires étatiques et privés est disponible sur Internet. Si les informations sont accessibles, il n'y a pas d'informations intégrées présentant pour chaque type de prestations les différents acteurs publics ou privés susceptibles de les prendre en charge. Le "pool of experts" figurant dans le site de l'Osec est une initiative intéressante. Dommage que le site fonctionne de manière peu satisfaisante et que les PME doivent passer par l'Osec pour obtenir le nom des experts susceptibles de les intéresser en fonction des critères qu'elles ont sélectionnés sur le site.

Etant donné les multiples acteurs en présence, le Contrôle fédéral juge que, pour l'instant, la transparence de l'offre n'est pas suffisante pour les PME concernées. Ses recommandations vont dans le sens d'un regroupement d'une partie des acteurs en présence (voir sixième partie).

Q.3 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

Ce troisième point évoque de manière générale la question de la concentration, voire de l'intégration des différents instruments de promotion des exportations. Quatre acteurs étatiques ou fortement subventionnés peuvent être considérés comme des généralistes de la promotion des exportations: l'Osec, la SOFI, les représentations suisses à l'étranger et les Swiss Business Hubs. Les autres acteurs jouent un rôle spécifique, soit en proposant aux

Business Hubs. Les autres acteurs jouent un rôle spécifique, soit en proposant aux entreprises des possibilités d'aide financières, de mandats ou alors des informations spécifiques.

Lors de la préparation de la nouvelle législation et durant les trois premières années de son application, il y a eu peu de réflexions sur la possibilité de concrétiser un guichet unique compte tenu des multiples acteurs en présence. La notion du guichet unique est restée très floue et sujette à différentes interprétations. Jusqu'à présent et depuis 2001, c'est le Service Center de l'Osec qui avait la tâche générale d'aiguiller les entreprises. Selon le nouveau contrat de prestation du 16 décembre 2003, le Service Center a pour mission de trier les demandes, de fournir une première réponse et d'assurer le support des partenaires du réseau. Sur demande de l'Osec, le seco doit régler la coordination de l'utilisation du Service Center avec les autres acteurs de la promotion des exportations de la Confédération et leur participation aux coûts des prestations qu'elles induisent.

Des travaux sont en cours depuis quelques mois pour mieux définir le rôle du Service Center. L'option prise est de mettre en place une nouvelle structure, à savoir un guichet centralisé appelé "Service Center Business Network Switzerland" en collaboration avec l'Osec, le SIP-PO, la SOFI et la Garantie contre les risques à l'exportation (voir chapitre 5.4). En fonction de la qualité de ses prestations (première réponse aux entreprises dans les 24 heures), ce Service Center peut contribuer à améliorer le service aux PME. Les efforts actuels pour mettre en place ce Service Center permettent à chacun des acteurs de mieux se connaître et l'on passe actuellement d'une logique de confrontation à une logique de concertation entre la SOFI et l'Osec. La mise en place du Service Center devrait cependant engendrer des coûts supplémentaires. En outre, il convient de remarquer que le Service Center n'inclut pas les chambres de commerce bilatérales qui font pourtant partie du Business Network Switzerland.

Q.4 Progrès réalisés dans la coordination entre l'Osec et les différentes institutions qui, en Suisse ou à l'étranger, participent à la promotion des exportations

En vertu de la loi et du contrat de prestations entre le seco et l'Osec, ce dernier a pour mission d'assurer la coordination entre les différents partenaires, tant du réseau interne que du réseau externe. Cependant, le mandat n'est pas rempli. Jusqu'à présent, l'Osec n'a pas cherché à se procurer de manière systématique l'information disponible et susceptible d'intéresser les PME, tant au niveau des différents instruments de soutien offerts par la Confédération, qu'au niveau des prestations offertes par les organisations privées en Suisse ou à l'étranger. Or, la recherche d'informations est un préalable à tout effort de coordination. Il est vrai que les divergences au sein du seco quant à la question de savoir si la SOFI est un instrument de promotion des exportations ou de coopération au développement n'ont pas facilité la tâche de l'Osec.

Au niveau des offices fédéraux fournissant des informations ou offrant des instruments de soutien, notamment financiers, aux PME, il n'existe pas vraiment de coordination. Les différents services sont très compartimentés, en particulier à l'intérieur du seco. Le programme de promotion des investissements sous-traité à SOFI a également été présenté et conçu par le seco selon le principe du guichet unique. Différents rapports internes au seco ou mandatés à des tiers, dont les résultats n'ont pas été publiés, ont relevé depuis 1997 les problèmes de coordination entre les différents services de cet office. Les résultats de ces rapports n'ont pas été suivis d'effets. Les problèmes ont perduré après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Le concept de réseau interne pour la promotion des exportations n'existait pas avant l'entrée en vigueur de la loi actuelle. C'est un élément central du dispositif puisqu'il doit permettre de faire le tri des questions et d'aiguiller l'interlocuteur vers l'organisation susceptible de donner une réponse. C'est également le premier contact qu'ont les PME qui souhaitent avoir de l'information sur les marchés à l'étranger. La réalisation du réseau interne demeure imparfaite et les intentions du Conseil fédéral, contenues dans le message, n'ont été que très partiellement concrétisées. Un climat de méfiance a prévalu entre les différents acteurs : en effet nombreux sont ceux qui ont perçu l'Osec comme une organisation voulant imposer son point de vue aux autres partenaires ; plusieurs se sont vus comme des partenaires subalternes qui devaient « rabattre » des clients vers l'Osec à Zurich. Les tentatives de coordination au niveau du réseau interne ont donc été ressenties comme une volonté délibérée de centraliser l'information et les prestations à l'Osec. La coordination est nettement plus satisfaisante en Suisse romande et surtout au Tessin où le délégué de l'Osec est intégré à la chambre de commerce cantonale. Les antennes romandes et tessinoises présentent non seulement l'avantage d'être plus proches des chambres de commerce mais elles sont aussi plus proches du terrain et ont une meilleure connaissance des besoins des entreprises dans leur région respective.

La gestion du réseau externe est d'autant plus compliquée qu'elle concerne de très nombreux acteurs, tant publics que privés, et est influencée par le contexte local tout comme par la configuration des acteurs en présence. L'Osec a précisément un rôle charnière, puisqu'il doit assurer l'interface entre le réseau interne et le réseau externe. Cette fonction doit lui permettre de recevoir les informations sur les opportunités de marché et les différentes prestations des partenaires du réseau, ainsi que d'orienter les demandes des PME vers le bon interlocuteur. La coordination est de fait entravée par les limites fixées à l'Osec par le seco et le DFAE. Sur place, les SBH ne se consacrent pas exclusivement à la promotion des exportations et sont en outre soumis au pouvoir d'instruction du chef de mission. C'est en fait le chef de mission qui supervise la coordination, non seulement des différents instruments, mais aussi avec d'autres institutions comme la chambre de commerce. La coordination, sur place, varie beaucoup d'un pays à l'autre. Dans certains cas, il existe une coopération relativement harmonieuse, facilitée par exemple lorsque les différentes institutions suisses se trouvent dans le même bâtiment et lorsqu'elles ont mis en place un échange d'informations sur leurs projets afin de voir les synergies possibles notamment lors de l'organisation d'événements ou de manifestations. Dans d'autres cas, les institutions suisses, aussi bien privées que publiques, travaillent de manière isolée et cherchent à développer leur propre concept, leur propre réseau et organiser des manifestations ou des rencontres tant en Suisse qu'à l'étranger sans concertation avec des partenaires éventuels. Il en résulte une dispersion des moyens et une difficulté pour les PME d'accéder à l'information.

Les prestations des organisations privées présentes dans les pays et susceptibles d'intéresser les PME sont souvent mal connues en Suisse. L'Osec a tendance à consacrer ses efforts sur les contacts avec les SBH, arguant que ces derniers sont responsables pour développer la collaboration avec les membres du réseau et d'autres partenaires sur place. Cependant, dans certains cas, les chambres de commerce bilatérales sont également représentées en Suisse et peuvent développer leur propre réseau. L'Osec privilégie les SBH et accorde moins d'importance aux demandes ou aux propositions des représentations suisses traditionnelles. La définition des priorités dans les marchés à explorer fait l'objet de divergences d'interprétation. L'Osec considère que c'est le rôle des partenaires du réseau externe d'identifier des opportunités de marché pour les entreprises suisses, alors que ces

mêmes partenaires estiment que l'Osec ou les membres du réseau interne doivent définir les besoins des entreprises suisses. De même, plusieurs représentations suisses à l'étranger se plaignent de l'absence de stratégie élaborée en Suisse afin de fixer des priorités géographiques ou par branche. Elles se plaignent également de l'absence de feed-back de la part de l'Osec, du seco ou du DFAE sur les initiatives qu'elles prennent, notamment de savoir si elles répondent à un besoin.

D'une manière générale, les différents partenaires du réseau interne et du réseau externe rechignent à se référer à une appellation commune existante, *Business Network Switzerland*, concept suffisamment large et pouvant fédérer l'ensemble des acteurs. Les différents services de la Confédération ne se réfèrent d'ailleurs jamais à cette appellation. Un climat de méfiance a prévalu jusqu'à fin 2003 entre les différents partenaires et a diminué les possibilités de collaboration. Certes l'attitude de l'Osec n'a pas contribué à établir un climat de confiance et l'Osec n'a pas cherché à faire de la coordination sa priorité. Mais sa position inconfortable, assumer la responsabilité de la promotion des exportations sans en avoir les moyens, ne l'aide pas.

En résumé, le Contrôle fédéral des finances juge que la coordination reste la principale faiblesse du système actuel. Elle est d'autant plus difficile à réaliser qu'elle concerne un très grand nombre d'acteurs et que le processus de décision est basé sur une structure tricéphale (seco / Osec / DFAE).

Q.5 Progrès enregistrés dans les améliorations structurelles de l'Osec

L'Osec a fait de grands efforts pour définir des groupes de produits ainsi que pour distinguer les différentes prestations offertes aux PME. De même l'Osec est doté d'une comptabilité analytique qui permet de voir la ventilation des coûts de manière précise entre les différents groupes de produits. Il a un système de reporting qui permet d'obtenir des résultats réguliers sur les objectifs fixés aux Swiss Business Hubs.

L'Osec a également cherché à standardiser l'offre de prestations afin que les SBH aient la même offre. L'existence de contrats de prestations et la fixation d'objectifs annuels permet d'avoir une vision plus claire et de comparer les résultats par rapport aux objectifs. A contrario, même si l'idée d'avoir une offre standardisée paraît séduisante, l'Osec a plus souvent cherché à imposer sa vision lors de l'établissement d'objectifs plutôt que de les négocier et de les adapter en fonction des particularités locales.

Le manuel « services de base » en matière de promotion commerciale formalise et standardise les activités que doivent offrir les représentations suisses à l'étranger. Il s'agit d'un guide de référence pour les représentations suisses. De même, les chambres de commerce bilatérales qui effectuent tout ou partie des services de base pour le compte d'une ambassade ou d'un consulat ont dû s'adapter et définir des objectifs de collaboration.

L'Osec s'est également occupé de la formation des collaborateurs du réseau externe, afin de les sensibiliser et de les professionnaliser dans le but de répondre aux attentes des PME. L'Osec n'a cependant pas la possibilité de faire venir les attachés commerciaux ou les employés locaux, à l'exception des SBH. Outre le programme de formation proprement dit, c'est une occasion pour les participants d'échanger leurs expériences, leur savoir-faire et de parler de leurs difficultés.

L'Osec se définit lui-même comme pouvant répondre à des demandes portant sur toutes les régions du globe. Les pays où un Swiss Business Hub est implanté sont définis comme prioritaires. Dans certains cas, la collaboration entre le conseiller spécialisé de l'Osec et le SBH est très étroite, notamment dans le suivi des demandes des PME. Pour les autres pays, la situation est plus aléatoire et dépend tant des connaissances du conseiller de l'Osec que de l'engagement et de la compétence de la représentation suisse. L'Osec n'a pas défini, ni des secteurs d'activité prioritaires, ni des régions géographiques où il dispose véritablement d'un fort pôle de compétences. Vu les moyens à disposition, il paraît ambitieux de se déclarer compétent pour répondre à tout type de question, pour tout secteur d'activités et toute région géographique, surtout sans chercher à agir en complément à l'initiative privée ou sans chercher à développer davantage des partenariats sur place avec des institutions locales.

L'Osec a souvent voulu imposer sa vision aux partenaires du réseau et n'a pas toujours cherché à se rapprocher des entreprises au niveau local, à l'image de ses antennes de Suisse romande et du Tessin.

L'Osec gère la promotion des exportations, alors que les Swiss Business Hubs tout comme les attachés commerciaux dans les représentations suisses ou encore les chambres de commerce bilatérales ont pour mission de répondre également aux demandes des entreprises étrangères et aux sollicitations des autres services de la Confédération. Une telle situation complique la tâche de l'Osec, car les Swiss Business Hubs peuvent être sollicités par d'autres acteurs.

La nouvelle législation n'a pas généré de profondes mutations au sein de l'Osec d'un point de vue structurel. Cependant, des progrès ont été réalisés dans le domaine de la standardisation des prestations et des relations avec les représentations à l'étranger, notamment grâce à la créations des hubs.

Q.6 Définition et 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

Le Contrôle fédéral des finances est d'avis que la distinction claire entre les prestations d'intérêt privé et les prestations d'intérêt public ne constitue pas le problème central, à partir du moment où la Confédération juge nécessaire de soutenir les PME pour la promotion des exportations.

La même question se pose d'ailleurs pour d'autres organisations publiques ou subventionnées, comme le programme de promotion des investissements sous-traité par le seco à SO-FI, ainsi que certains offices gérés par mandat de prestations (GMEB). Les chambres cantonales bénéficient aussi d'une situation de monopole conféré par la loi pour les certificats d'origine et les autorisations d'exportation ou d'importation temporaire, source de financement pour les chambres.

L'analyse a montré que la concurrence entre les différents prestataires de services et l'Osec, tout du moins au niveau du marché du conseil à l'exportation, était relativement faible hormis deux ou trois cas particuliers. Il existe une réelle complémentarité entre les différents prestataires de services présents sur des segments de marché spécifique ou sur des marchés de niche spécialisés. L'Osec a également peu de mandats de conseil dépassant 5'000 francs. Dans plusieurs cas, en pratique, les Swiss Business Hubs sous-traitent les

Dans plusieurs cas, en pratique, les Swiss Business Hubs sous-traitent les mandats à des consultants privés sur place.

Il existe une zone grise et vouloir distinguer clairement entre les deux types de prestations semble illusoire dans le domaine de la promotion des exportations. L'Osec doit cependant démontrer que la fourniture conjointe de ces prestations permet des synergies ou des économies d'échelle. Etant donné le taux élevé de subventionnement de l'organisation de promotion des exportations, il est cependant nécessaire, de l'avis du Contrôle fédéral des finances, de définir dans une base légale la possibilité qu'a le mandataire d'offrir des prestations pouvant entrer en concurrence avec le secteur privé (voir recommandation 4).

Le problème essentiel réside dans l'application du principe de subsidiarité, dans sa définition et son application ; de fait l'Osec a peu cherché à agir en complément à l'initiative privée. L'organisation de promotion des exportations ne doit pas être active dans les marchés où le secteur privé est bien implanté et fournit des prestations correspondant aux besoins des entreprises du point de vue de la qualité et de leur coût. Les demandes des PME doivent être adressées aux prestataires le mieux à même d'y répondre. Pour elles, peu importe qu'ils soient publics ou privés pour autant que la prestation soit de qualité et à un coût raisonnable.

Cependant, pour agir d'une telle manière, il convient au préalable d'identifier de manière précise les prestations des organisations privées. Il est dès lors fort possible que sur un marché particulier dans un pays spécifique, l'offre privée fasse défaut. De même, il est possible que l'offre du secteur privé n'existe pas dans telle région du globe. Dans ce cas, il serait tout à fait légitime que l'Osec offre une gamme de prestations élargies afin de combler les lacunes de l'offre du secteur privé. Il est également possible de développer des collaborations en fonction des spécialisations de chacun. D'où l'importance du rôle de coordination et de développer des partenariats avec des institutions locales.

L'application du principe de subsidiarité aurait dû permettre de définir des priorités, tant par secteur d'activités que par zones géographiques, et de concentrer les moyens de la Confédération là où l'offre du secteur privé fait le plus défaut et où les demandes des PME sont fréquentes. Il aurait également fallu encourager le développement de partenariats avec des institutions locales à l'image, par exemple, des initiatives des représentations diplomatiques à Hong Kong ou aux Emirats arabes unis avant la création du SBH. De telles initiatives restent trop souvent isolées et ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale.

Le principe de subsidiarité n'a pas été concrétisé par le seco. Le seco n'a pas cherché à fixer des limites claires à l'Osec. L'Osec de son côté n'a pas cherché à agir en complément à l'initiative privée et a préféré opter pour une stratégie visant à offrir une large palette de prestations pour tous les secteurs d'activités et pour toutes les régions géographiques. Et de fait, l'Osec n'a pas toujours transmis la demande d'une PME vers un autre prestataire de services, préférant garder un client.

Il n'est cependant pas possible d'assurer une subsidiarité stricte de manière permanente. Un prestataire de services peut apparaître ; un autre peut étoffer sa gamme de prestations ; d'autres encore peuvent se retirer du marché du conseils. Pour cette raison, il serait préférable de mettre au concours périodiquement, tous les 4 à 5 ans, les mandats importants.

En résumé, le Contrôle fédéral estime que le problème essentiel réside dans l'application du principe de subsidiarité, dans sa définition et son application. L'Osec a en

effet peu cherché à agir en complément à l'initiative privée. Des recommandations sont proposées. Des recommandations sont proposées dans la sixième partie du rapport.

Q.7 Répartition des tâches entre le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie

Le seco assume la responsabilité de l'ensemble du système vis-à-vis du Conseil fédéral. Le DFAE met à disposition son réseau à l'étranger pour la promotion des exportations. Dans la pratique, l'Osec a l'entière responsabilité pour concrétiser et mettre en œuvre le programme de promotion des exportations. Il existe une asymétrie dans la mesure où l'Osec a les devoirs, mais n'a pas les compétences, notamment dans la gestion du réseau externe. Les deux départements ont fixé des limites aux prérogatives de l'Osec, si bien que les SBH sont placés sous l'autorité effective du chef de mission et qu'ils ont une mission plus large que la promotion des exportations. L'Osec peut donner des directives, en particulier pour les aspects opérationnels, mais n'a pas les moyens d'imposer ses orientations. De plus, l'Osec n'a que très peu d'influence sur les attachés commerciaux dans les représentations suisses, sur l'engagement du personnel local, ni même sur les critères de sélection du personnel.

La structure de décision est complexe et aboutit à une certaine dilution des responsabilités. Le système est de fait caractérisé par une chaîne de commandement à plusieurs têtes. Il en résulte que chacun garde une grande autonomie et une large marge de manœuvre dans l'interprétation de sa mission. Cette situation a généré la création de plusieurs accords entre les deux départements ainsi que la multiplication d'organes et de réunions plus ou moins formels afin de s'accorder sur une répartition des compétences. Depuis 2001, les différents acteurs ont cherché à clarifier les compétences respectives de chacun, point positif, mais ont eux-mêmes, et de manière commune, constaté les difficultés inhérentes à une telle répartition des tâches.

L'accord-cadre entre le DFAE et le DFE est avant tout un accord technique portant sur la mise à disposition par le DFAE de ressources pour la promotion des exportations. Cette solution d'utiliser le réseau du DFAE a été privilégiée car elle se basait sur des ressources existantes. Toutefois, il paraissait très ambitieux de penser que le personnel du DFAE serait rapidement opérationnel pour accomplir des nouvelles tâches parfois très spécifiques et demandant des connaissances pointues. Il n'a, de plus, pas été précisé le lien entre les activités traditionnelles d'une représentation diplomatique et les activités spécifiques des SBH. Les représentations diplomatiques devraient notamment jouer un rôle d'éclaireur, de facilitateur au niveau des contacts officiels, mais aussi entre organisations privées, à l'image des initiatives prises par quelques chefs de mission. Une telle démarche devrait s'inscrire dans une orientation stratégique définie par le seco et le DFAE.

Cet accord entre les deux départements ne cherche que très partiellement à concrétiser l'esprit de la loi et à fixer des orientations stratégiques pour l'ensemble de la promotion des exportations, y compris les instruments de soutien financier. Il ne fait nullement mention de la complémentarité avec l'initiative privée, ni d'une concentration des moyens de la Confédération suite à une définition de priorités par branche ou par région géographique. Il ne précise pas la coordination avec les autres instruments de la Confédération en matière de promotion des exportations, qui pourtant concernent souvent les représentations suisses à l'étranger, notamment dans les pays émergents et en transition. De fait, la position du chef de Swiss Business Hub, tout comme celle du personnel travaillant pour la promotion

Business Hub, tout comme celle du personnel travaillant pour la promotion commerciale dans les représentations suisses, n'a pas été clairement définie; dans la pratique, ils sont soumis à différentes sollicitations.

En résumé, la répartition des rôles s'avère extrêmement complexe. Les compétences de direction et de contrôle telles qu'elles sont définies sur le papier respectent mal le principe "qui paie, commande". Le rôle du DFAE reste prédominant par rapport à l'Osec dans la gestion des hubs et la nomination du personnel.

5.2 Principales conclusions en fonction des objectifs de la nouvelle législation

Les promesses accompagnant la nouvelle loi sur la promotion des exportations ont généré des attentes très élevées.

Par la mise en place des hubs et grâce aux efforts de formation destinés aux représentations à l'étranger, elle a contribué à améliorer la professionnalisation des prestations offertes aux entreprises. Les acteurs en matière de promotion des exportations font preuve de bonne volonté et cherchent à remplir au mieux leur mission dans l'intérêt de la Confédération. Voici l'appréciation du Contrôle fédéral des finances concernant l'atteinte des trois objectifs généraux fixés dans le message accompagnant la nouvelle loi (voir chapitre 1.2).

L'objectif de **concentrer la promotion des exportations sur ses trois tâches principales** (informations, conseils aux PME et marketing à l'étranger) peut être considéré comme atteint. Les différentes prestations ont été clairement définies. Les instruments tirés de la nouvelle gestion publique mis en place par l'Osec permettent de mieux mesurer l'efficacité du système. Ces instruments innovatifs ont impliqué un important travail de conception et de mise en place. C'est assurément un plus pour la transparence et la légitimité du système. Cependant des efforts doivent encore être faits pour réduire le temps nécessaire au reporting et pour mieux évaluer les contrats en fonction des objectifs généraux et de la situation particulière de chaque partenaire.

L'objectif de **concentrer les moyens affectés à la promotion des exportations**, n'a pas vraiment été atteint.

- En couvrant la majeure partie des frais de l'Osec, il a été possible de renforcer les prestations de l'Osec dans des domaines qui rapportent peu, notamment en ce qui concerne l'information générale (bulletin, Internet, etc.).
- Par contre, l'intention d'éviter la dispersion des moyens est loin d'avoir été réalisée et des mesures s'imposent. Voir recommandations 1 et 2.
- Des mesures doivent être prises pour clarifier la notion de subsidiarité au niveau légal. Des efforts doivent être faits pour canaliser les entreprises vers le prestataire le plus compétent. Voir recommandations 3 et 4.
- Les priorités ne sont pas assez claires en matière de secteur d'activité et de pays. L'Osec continue à promouvoir une image de généraliste. Cette image s'applique concernant les prestations de base aux PME qui ont peu, voire pas d'expérience en matière de promotion des exportations, c'est-à-dire aux prestations visant à les sensibiliser. Par contre, pour les autres types de prestations (conseil, foires, recherche de marché), la position de l'Osec est floue et parfois même contradictoire en ce qui concerne les domaines prioritaires. Davantage de clarté permettrait notamment aux

prioritaires. Davantage de clarté permettrait notamment aux concurrents privés de mieux pouvoir se positionner.

On peut dire que l'objectif de **coordonner les moyens de promotion** de la Confédération n'a pas été atteint. Il est vrai que la loi et le message ne sont pas cohérents sur la question de savoir que comporte le devoir de coordination et qui doit assurer la coordination: l'organisation de promotion des exportations ou une nouvelle entité administrative. Un climat de méfiance a prévalu entre les différents partenaires et a diminué les possibilités de collaboration. Certes l'attitude de l'Osec n'a pas contribué à établir un climat de confiance et l'Osec n'a pas cherché à faire de la coordination sa priorité. Mais sa position inconfortable, assumer la responsabilité de la promotion des exportations sans en avoir les moyens, ne l'a pas aidé.

Il est regrettable que le seco n'ait pas jugé utile de mettre au concours le ou les mandats confiés à l'organisation de promotion des exportations fixés dans l'art. 3 de la loi sur la promotion des exportations⁶⁹. Cela aurait notamment ouvert la possibilité aux chambres de commerces et aux chambres bilatérales, aux associations professionnelles de branche et aux autres acteurs privés ou publics de se positionner clairement concernant leur intérêt par rapport à ces tâches et, le cas échéant à proposer une offre de prestations concrètes. Des modalités de collaboration ou même de regroupement avec l'Osec auraient peut-être pu ainsi être définies.

5.3 Points forts des différents acteurs dans la gestion du réseau externe

Il est intéressant de mentionner à ce stade les points forts des différents acteurs pouvant être engagés dans la gestion d'un hub.

Ce tableau part de la situation actuelle pour les hubs gérés par le DFAE et les hubs gérés par les chambres bilatérales et évoque la situation théorique d'un hub qui appartiendrait à l'Osec ou d'un hub intégré, c'est-à-dire qui appartiendrait une organisation regroupant des prestations fournies actuellement par l'Osec et par les chambres de commerce (voir recommandations 2 et 3).

Tableau 20: forces des différents acteurs susceptibles de gérer un hub

	Situation actuelle		Envisageable	
	DFAE	Chambres	Osec	Intégré
Prestations aux entreprises suisses				
Compréhension des besoins des entreprises exportatrices	+	+++	++	+++
Accès aux autorités nationales et aux administrations locales	+++	+	+	+
Networking avec les entreprises suisses actives dans le pays	++	+++	++	+++
Networking avec les entreprises locales	+	+++	++	+++
Connaissances des habitudes commerciales et du marché local	+	+++	+++	+++
Connaissance des langues locales	++	+++	+++	+++

⁶⁹ Voir la loi sur la promotion des exportations en **annexe 4**

Neutralité, confidentialité pour le traitement des demandes	+++	+	++	+
Connaissance des prestations suisses en matière de promotion des exportations	++	+	+++	++

Dispositif – structure

Adaptation des stratégies de promotion par pays	+	+	+++	+++
Coordination réseau interne			+	+++
Coordination réseau externe	+	+	+	+++
Coordination réseau interne – externe	+	++	+++	+++
Unité de commandement	++	+	+++	+++
Standardisation des prestations offertes	++	+	++	++
Possibilité de recrutement, sélection personnel	+	++	+++	+++
Coûts	+	+++	++	++
Répartition de la charge de travail au sein des représentations (synergies)	+++	+	++	++
Contrôle par la Confédération	+++	+	++	++

Dans le fond, l'élément le plus important, ce sont les ressources humaines du hub. Ainsi, l'expérience, les compétences et la personnalité du responsable du hub peut multiplier les avantages. C'est le cas, par exemple, d'un responsable de la carrière diplomatique ou consulaire ayant une expérience de plusieurs années dans une entreprise exportatrice ou alors d'un responsable provenant d'une chambre bilatérale auquel on confierait un statut diplomatique⁷⁰.

Par ailleurs, selon les pays, certains aspects peuvent avoir beaucoup plus d'importance que d'autres. Ainsi, en Chine, le fait de disposer du statut diplomatique est très important pour accéder aux autorités et aux administrations locales. Il s'agit donc de pondérer chacun des aspects en fonction du pays dans lequel est situé le hub.

En ce qui concerne la possibilité de recruter du personnel, il convient de tenir compte de deux aspects importants:

- Le réservoir de personnel transférable et qualifié, susceptible d'être engagé en tant que responsable d'un hub DFAE est extrêmement limité.
- Les chambres de commerce peuvent recruter du personnel qualifié dans l'ensemble du marché. Par contre, leurs moyens pour le rémunérer sont en général bien plus faibles que ceux du DFAE.

⁷⁰ Une partie des employés à l'étranger des Chambres économiques fédérales autrichiennes dispose du statut diplomatique. Lorsqu'elles sont hébergées dans le cadre de l'ambassade, elles prennent en charge la totalité du coût économique qu'elles reversent au ministère des affaires étrangères. REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec, October 2002.

5.4 Mesures en vue de corriger les dysfonctionnements constatés (oct. 2004)

5.4.1 Mesures prises

De manière générale, la décision du Parlement d'accorder un plafond de dépenses uniquement pour les années 2004 à 2005 et d'attendre les résultats d'une évaluation pour décider de la poursuite du financement ont conduit les acteurs à explorer des nouvelles formes de collaboration, en particulier la SOFI et l'Osec.

Les acteurs interrogés et ceux qui ont participé aux ateliers organisés par le seco reconnaissent le manque de transparence, une utilisation insuffisante des synergies et un manque de triage concernant les demandes des PME et, cela, aussi bien entre les instruments de la Confédération qu'avec les chambres de commerce (réseau interne) et souvent avec les chambres bilatérales (réseau externe). Il y a souvent la tendance d'attribuer ces difficultés à la personnalité de l'ancien directeur de l'Osec tout en reconnaissant que ces difficultés existaient déjà avant sa nomination. Plusieurs acteurs indiquent que la nomination du nouveau directeur a facilité les contacts et la mise au point de nouvelles propositions.

Voici en gros les principales mesures qui ont été mises en place (situation à fin octobre 2004).

- L'Osec s'est vu retirer sa tâche de formation des entreprises dans le domaine de la promotion des exportations.
- Le contrat de prestations 2004-2005 a été légèrement remanié.
- Nouvelle direction de l'Osec et nouveau président de son conseil de surveillance.
- Une partie des recommandations tirées du rapport de l'Institut de science politique mandaté dans le cadre de la présente évaluation ont été reprises, lors de la révision du contrat de prestations 2004/2005 et des conventions d'objectifs 2004, notamment en ce qui concerne la façon de rendre compte (voir rapport Widmer en annexe séparée).
- Le site web de l'Osec a fait l'objet d'améliorations dans le domaine des informations sur les manifestations des partenaires du réseau. La newsletter contient davantage d'informations sur les nouveautés pouvant intéresser les PME (marchés, nouvelles réglementations, etc.).

5.4.2 Mesures actuellement à l'étude

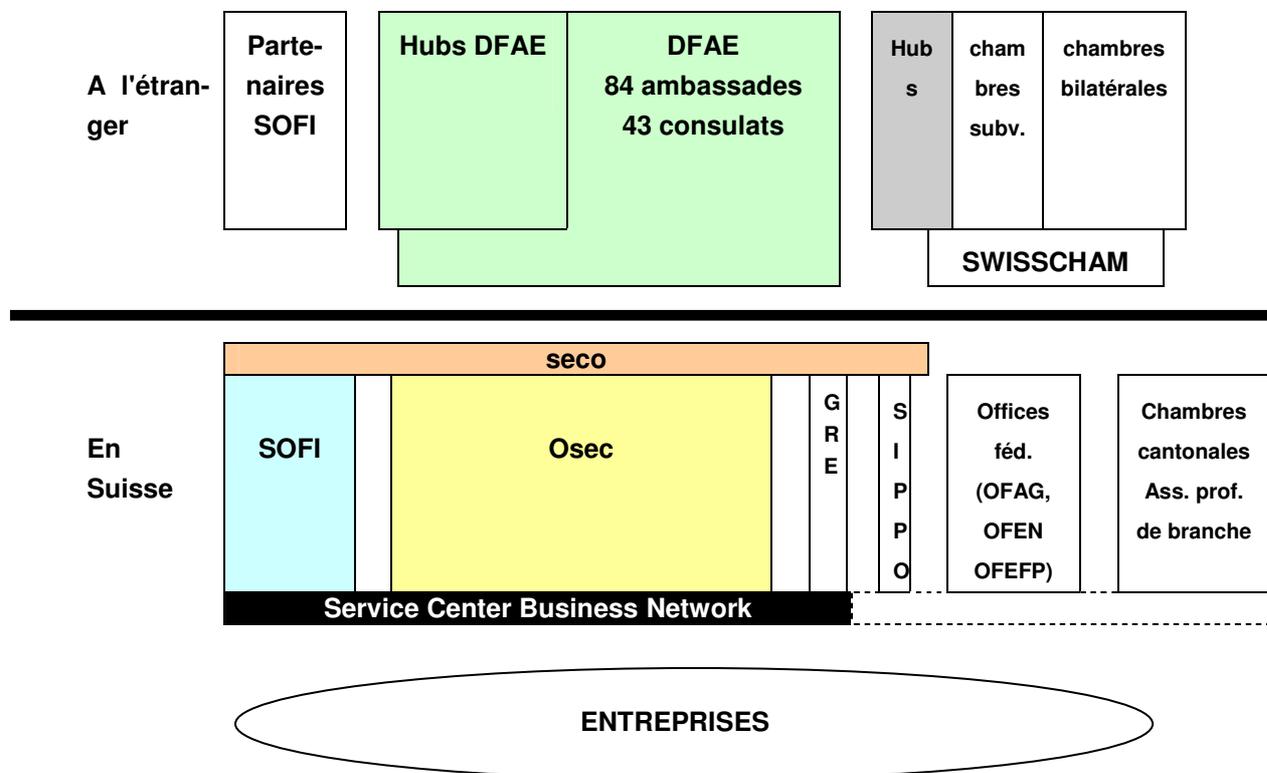
Pour répondre au mandat parlementaire, le seco a examiné les avantages et les inconvénients de six variantes concernant l'avenir de l'Osec, cela avec l'aide de l'entreprise BRUGGER & PARTNER (BHP). Dans ce but, plusieurs ateliers réunissant les acteurs fédéraux, des entreprises exportatrices, des prestataires de services ont été organisés.

Ces travaux donnent une préférence à un modèle appelé "organisation proposant exclusivement des prestations d'intérêt général et un guichet centralisé"⁷¹. Il implique donc la création d'un guichet centralisé appelé "Service Center Business Network Switzerland" en collaboration avec l'Osec, le SIPPO, la SOFI et la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Il devrait offrir un premier conseil aux entreprises et, le cas échéant, les mettre en contact avec le spécialiste. Les quatre partenaires concernés montrent une forte volonté de

⁷¹ "Organisation mit ausschliesslich gemeinwirtschaftlichen Leistungen und zentraler Anlaufstelle"

disposer d'une équipe expérimentée pour répondre aux questions des entreprises. L'organigramme ci-dessous montre comment ce service serait positionné dans l'organigramme actuel.

Schéma 21: organigramme incluant le projet envisagé de "Service Center"



D'autres pistes sont explorées, mais au moment de la rédaction du présent rapport elles n'ont pas encore débouché sur des mesures concrètes. Il convient de signaler la volonté de l'Osec, de la Garantie des risques à l'exportation et de SOFI.

- de réunir quatre fois par année des responsables pour coordonner des événements d'intérêt commun,
- d'utiliser en commun les bases de données respectives sur les profils des entreprises suisses.

L'Osec et la SOFI font part de leur volonté de davantage collaborer dans les domaines de la formation, de l'organisation et des spécialités de SOFI (know how en matière de financement).

Par ailleurs, l'Osec va mettre progressivement au concours la tâche de soutien des entreprises suisses dans le cadre de différentes foires.

6 Recommandations

6.1 L'esprit de nos recommandations: poursuivre la professionnalisation...

De manière générale, le Contrôle fédéral des finances est d'avis que la nouvelle loi sur la promotion des exportations entrée en vigueur en 2001 a eu des effets positifs dans le sens où elle a contribué à améliorer la professionnalisation des prestations offertes aux entreprises. Les acteurs en matière de promotion des exportations font preuve de bonne volonté et cherchent à remplir au mieux leur mission dans l'intérêt de la Confédération.

Il convient de poursuivre la **professionnalisation** du réseau externe et de le renforcer. Dans le domaine de la promotion des exportations, il y a besoin de quelques généralistes, notamment pour assister les PME qui n'ont encore pas d'expérience. Pour répondre aux besoins des PME plus expérimentées, il est nécessaire de définir des axes prioritaires et de se spécialiser. Les PME doivent avoir en face d'elles des interlocuteurs dans lesquels elles peuvent se reconnaître et ayant déjà vécu et expérimenté des situations de vente de produits ou de services sur le marché local. C'est bien dans cet esprit-là, que la nouvelle législation a favorisé la mise en place de hubs spécialisés dans certains pays prioritaires.

En outre, des efforts importants restent nécessaires dans le domaine de la **coordination** entre les acteurs étatiques et de la **complémentarité** avec les acteurs privés. Depuis quelques mois, on constate une forte volonté de mieux collaborer, tout en cherchant, il est vrai, à préserver les spécificités et l'autonomie de chacune des organisations en présence. Il est trop tôt pour juger du succès ou non des mesures envisagées. Un signal d'ouverture a été donné. Il s'agit de voir si la volonté de collaboration perdurera ces prochaines années, après les décisions parlementaires concernant le renouvellement des crédits.

De l'avis du Contrôle fédéral des finances, les problèmes constatés vont au-delà de simples maladies de jeunesse. Ils sont de nature structurelle. C'est pourquoi, il a jugé important de proposer des mesures susceptibles d'apporter des réponses pertinentes aux lacunes constatées. Cinq recommandations sont proposées:

1. Diminuer le nombre d'acteurs publics ou fortement subventionnés pour faciliter la coordination sur le réseau interne et renforcer la transparence pour les PME.
2. Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau externe. Afin de réaliser ces objectifs, la meilleure solution serait de confier les hubs à l'organisation de promotion des exportations. Cette solution permet en outre d'améliorer les synergies entre réseaux interne et externe.
3. Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres de commerce et chambres bilatérales de manière à assurer une réelle complémentarité et les rapprocher davantage des PME.
4. Définir puis appliquer le principe de subsidiarité.
5. Mieux définir le contrôle de l'organisation de promotion des exportations.

Ces recommandations impliquent une mise au concours du mandat actuel de promotion des exportations. Le Contrôle fédéral des finances ne part pas de l'idée que ce mandat est attribué par principe à l'Osec, sous sa forme actuelle.

6.2 Diminuer le nombre d'acteurs à coordonner sur le réseau interne (rec. 1)

Cette recommandation qui s'adresse au **seco** propose en particulier le regroupement des prestations actuelles de l'Osec et de SOFI dans le cadre de la future organisation de promotion des exportations. Ces prestations sont proches. D'importantes synergies sont envisageables en ce qui concerne:

- la qualité des prestations offertes aux PME et à leur transparence,
- la coordination des hubs (Chine, Inde, Russie, etc.),
- l'affectation des moyens en personnel à l'interne, mais aussi sur le réseau externe ou, le cas échéant, au niveau des chambres de commerce,
- le rapprochement avec les chambres de commerce.

En ayant repris récemment le mandat de gestion du secrétariat de SWISSCHAM et de celui de certaines chambres de commerce, la SOFI s'inscrit en quelque sorte comme une organisation parallèle à l'Osec, mais davantage soutenue par les chambres de commerce.

D'autre part, il s'agit d'examiner la possibilité de regrouper la gestion des différents fonds d'aide aux investissements (Start-up Fund, Sino-Swiss Partnership Fund).

Cette recommandation impliquerait également, au sein du seco, un regroupement des interlocuteurs qui ont la charge des différents instruments de promotions et de financement des exportations.

6.3 Simplifier les lignes de commandement et accroître la transparence des coûts au niveau du réseau externe. Afin de réaliser ces objectifs, la meilleure solution serait de confier les hubs à l'organisation de promotion des exportations (rec. 2)

Cette recommandation s'adresse au **Département fédéral de l'économie** et au **Département fédéral des affaires étrangères**. Il s'agirait de confier à l'organisation de promotion des exportations la responsabilité des hubs en lui mettant à disposition les ressources financières relatives aux coûts de personnel que le DFAE (2,7 millions) et le seco (1,3 millions) consacrent actuellement aux hubs, à savoir environ 4 millions de francs. En contrepartie, il est clair que l'organisation de promotion des exportations doit payer les prestations et l'infrastructure qu'elle reçoit de la Confédération, notamment dans le cadre du réseau externe.

La Suisse est un des seuls pays occidentaux où l'organisation de promotion des exportations ne dispose d'aucun moyen en personnel sur le réseau externe. En outre, si on inclut l'ensemble des moyens à disposition pour la promotion des exportations, la Suisse se caractérise par l'importance des moyens existant sur le réseau interne. Le promoteur des exportations devrait consacrer davantage de moyens pour le réseau externe. Cette solution n'exclut en aucun cas une collaboration étroite avec les représentations suisses à l'étranger

en aucun cas une collaboration étroite avec les représentations suisses à l'étranger et ne doit pas encourager la création d'un réseau parallèle. Elle permet de plus de développer de réelles synergies entre réseaux interne et externe.

D'autres synergies importantes sont envisageables quant:

- à la qualité des prestations offertes aux PME en particulier pour celles qui s'adressent à l'organisation de promotion des exportations avec des besoins spécifiques concernant des pays où sont situés les hubs,
- à la définition de stratégies et de priorités par pays où sont situés les hubs, notamment en ce qui concerne les moyens à affecter et les prestations à proposer,
- à la transmission du savoir-faire en matière de promotion des exportations au sein de l'organisation de promotion des exportations,
- à la rotation du personnel possible entre réseaux interne et externe,
- à la gestion et au contrôle des hubs (suppression de la double, voire de la triple subordination constatée à l'heure actuelle, formation, sélection du personnel).

Pour les autres représentations à l'étranger, le DFAE conserverait les activités de promotion des exportations prévues dans le manuel « services de base » et continuerait à bénéficier des mesures de formation proposées par l'organisation de promotion des exportations. Il devrait concentrer ses moyens là où les autres acteurs ne sont pas présents.

Quant aux infrastructures et à la logistique à l'étranger, le DFAE les met à la disposition de l'organisation de promotion des exportations contre rémunération selon des modalités analogues à celles qui ont cours actuellement pour les prestations à l'étranger d'autres services de l'administration fédérale.

6.4 Fédérer les prestations de l'organisation de promotion des exportations et celles des chambres (rec. 3)

Cette recommandation est adressée au **seco**. Elle consiste à mettre en place une organisation de promotion des exportations qui regrouperait les prestations de promotion des exportations offertes à l'heure actuelle par l'Osec et les chambres de commerce.

Pour arriver à cette situation, il apparaît nécessaire de mettre au concours le mandat de l'organisation de promotion des exportations, en laissant aux mandataires potentiels la possibilité de proposer des offres conjointes s'ils le souhaitent.

Sous l'égide d'un contrat de prestations, cela permettrait de favoriser la coordination entre les acteurs concernés et de soutenir davantage les prestations actuelles des chambres de commerce cantonales et des chambres de commerce bilatérales. Cette recommandation dépend bien entendu de leur intérêt, car elle impliquerait une diminution de leur autonomie en ce qui concerne les prestations mandatées par la Confédération.

Ce modèle peut favoriser le rapprochement de la promotion des exportations avec les entreprises locales, afin de mieux les connaître et de mieux identifier leurs besoins. Une partie des coûts des chambres de commerce pourrait être prise en charge par l'organisation de promotion des exportations suivant les modèles actuels tessinois et romands de l'Osec.

6.5 Définir puis appliquer le principe de subsidiarité (rec. 4)

L'organisation de promotion des exportations ne doit pas être active dans les marchés où le secteur privé est bien implanté et fournit des prestations correspondant aux besoins des entreprises du point de vue de la qualité et de leur coût. Les demandes des PME doivent être adressées aux prestataires le mieux à même d'y répondre. Pour elles, peu importe qu'ils soient publics ou privés pour autant que la prestation soit de qualité et à un coût raisonnable.

Par ailleurs, étant donné le taux élevé de subventionnement de l'organisation de promotion des exportations, il est nécessaire, de l'avis du Contrôle fédéral des finances, de définir dans une base légale la possibilité qu'elle a d'offrir des prestations pouvant entrer en concurrence avec le secteur privé.

Le principe de subsidiarité suppose différentes adaptations par rapport à la situation actuelle.

A. Le **Conseil fédéral** établit avec l'aide du seco et de l'Office fédéral de la justice un projet d'ordonnance délimitant les prestations qui peuvent être offertes par l'organisation de promotion des exportations et par les représentations à l'étranger lorsqu'elles sont susceptibles d'être en concurrence avec des prestataires privés. Il s'agit notamment de fixer les éléments suivants:

- L'obligation d'indiquer quelles sont les prestations qui sont susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé.
- L'obligation de tenir une comptabilité analytique qui distingue les prestations susceptibles d'entrer en concurrence avec le secteur privé des autres prestations.
- L'obligation de publier la politique de tarification des prestations et les taux horaires.
- L'obligation de faire une offre écrite et de facturer les prestations dès qu'elles demandent un nombre déterminé d'heures de travail.
- L'obligation de demander d'autres offres lorsqu'une prestation de conseil dépasse un coût déterminé.
- L'obligation pour un **organisme indépendant** de mettre au concours les autres prestations importantes de l'organisation de promotion des exportations, lorsqu'elles dépassent un montant déterminé pour un nombre fixé d'années et qu'elles sont susceptibles d'être prises en charge par un acteur privé comme par exemple: les prestations de soutien en matière de foires ou l'organisation d'événements.

B. En ce qui concerne l'**organisation de promotion des exportations**, différentes mesures sont nécessaires.

- Elle doit éviter d'inciter de manière démesurée ses collaborateurs à faire "du chiffre d'affaires" pour qu'ils ne cherchent à garder le client, lorsqu'il y a des prestataires plus compétents sur le marché. Des objectifs raisonnables doivent être fixés.
- Elle doit s'efforcer de connaître les prestations des organisations privées tant en Suisse qu'à l'étranger et s'informer régulièrement des nouveautés dans ce domaine. Elle doit définir ses priorités en fonction de l'offre existante au niveau des privés.
- En particulier au moyen de son site Internet, il lui appartient de faire connaître les prestations des organisations privées et d'établir pour chaque prestation, les différents prestataires (seco / Osec / chambres de commerce mais aussi le secteur privé). Cela peut se faire sous la forme du "Pool of experts" actuel pour autant que le nom de l'expert

faire sous la forme du "Pool of experts" actuel pour autant que le nom de l'expert soit fourni.

- En ce qui concerne la mise au concours de prestations de soutien en matière de foires, il convient d'examiner la possibilité d'octroyer au mandataire désigné, en contrepartie, une garantie de déficit.

C. Pour renforcer la confiance et s'assurer que l'organisation de promotion des exportations adresse effectivement les demandes aux prestataires le mieux à même d'y répondre, le **seco** doit mettre en place un contrôle la qualité des réponses fournies par le "Service Center" dont les résultats soient accessibles aux autres prestataires intéressés.

6.6 Améliorer le système de contrôle par le seco (rec. 5)

Il appartient au **seco** de revoir le mode de contrôle de l'Organisation de promotion des exportations et des autres organisations qu'il soutient. Il s'agit de mieux distinguer

- les instruments visant à améliorer la qualité (évaluation formative),
- des instruments de contrôle de qualité (évaluation sommative).

Lorsque le but principal est d'améliorer la qualité, les prestataires devraient être associés de près à l'évaluation, tandis que lorsqu'il s'agit de rendre compte des résultats, il est important de s'assurer que l'organe de contrôle soit situé sur un plan institutionnel et personnel le plus loin possible des prestataires.

Il s'agit également de mieux distinguer l'examen des prestations (outputs) de l'examen des effets.

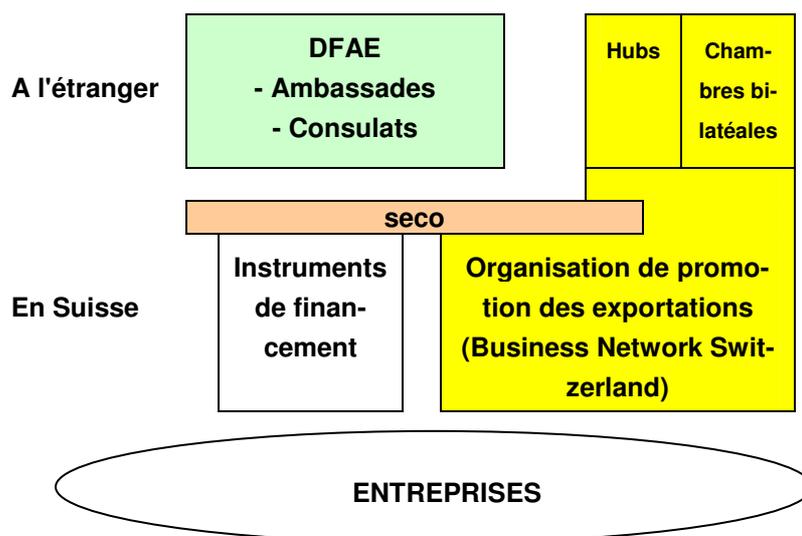
Il convient d'éviter des sondages coûteux chaque année auprès des entreprises. Une évaluation sommative doit être réalisée de manière approfondie tous les quatre à six ans. Elle devrait intégrer une analyse de la qualité des prestations des principaux acteurs sur le marché et examiner également le respect du principe de subsidiarité et les efforts de coordination.

Lorsqu'il s'agit de rendre compte du respect d'un contrat de prestations quant aux performances, mieux vaut des sondages et des analyses moins fréquents, mais plus approfondis, notamment pour pouvoir mieux respecter des standards tels que ceux qui ont été établis par la Société suisse d'évaluation (SEVAL).

6.7 Modèle de référence

A terme, le modèle de référence sur lequel se fondent nos recommandations principales pourrait se présenter de la manière suivante:

Schéma 22: modèle de référence pour la promotion des exportations en Suisse



Ce modèle simplifie l'organisation actuelle qui est présentée dans l'organigramme figurant au paragraphe 4.3.1. Il s'agit de créer un pont unique et direct entre la PME et le marché local en reliant:

- les organisations subventionnées par la Confédération
- le réseau intérieur et le réseau extérieur,
- l'organisation des exportations et les chambres de commerce,

Ainsi ce modèle permet une meilleure synergie des moyens limités de la Confédération et exploite mieux les complémentarités avec les chambres cantonales et les chambres bilatérales.

Le rôle du DFAE reste essentiel pour la fourniture des prestations fixées par le manuel « services de base » dans les pays ne disposant pas de hubs. Les chambres de commerce acquièrent avec un tel modèle un poids plus important dans la promotion des exportations. Ce modèle se rapproche des systèmes autrichiens et allemands où l'Etat confie un rôle très important aux chambres de commerce. En conservant les moyens financiers actuels, il permettrait de mettre en place davantage de hubs.

Le Contrôle fédéral des finances est conscient que cette organisation constitue un modèle de référence qui nécessite de profonds remaniements. En fonction de la qualité des différentes candidatures et du contexte local, il appartient à l'organisation de promotion des exportations de déterminer si elle souhaite confier la responsabilité d'un hub à une personne de la carrière diplomatique ou consulaire. Des accords doivent être trouvés concernant notamment le statut du responsable du hub et la mise à disposition ou la location de l'infrastructure diplomatique. Il s'agit de profiter des compétences et de l'expérience en la matière du DFAE, sans créer de nouvelle structure.

A première vue, ces recommandations sont applicables sans modification de la loi actuelle sur la promotion des exportations.

Annexe 1

ÉTUDES DÉJÀ RÉALISÉES ET BIBLIOGRAPHIE

Rapports, études, analyses

A. Etudes générales sur la promotion des exportations

BUNDESAMT FÜR AUSSENWIRTSCHAFT (1997), Evaluation Exportförderung, Oktober 1997 – analyse interne

T&B Consult (2002), Strengthening Synergies Between Seco-Funded Instruments / Mandates Aiming at Promoting International Trade and Investments, Copenhagen, March 2002 – mandat seco – non publié

FACHHOCHSCHULE SOLOTHURN NORDWESTSCHWEIZ (2000), Schulthess Daniel, Schlussbericht "Marktinformationssystem" SWISSMEM (Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie)

B. Etudes concernant l'Osec

(*) Etudes essayant de mesurer les performances de l'Osec sur la base de sondage auprès de ses clients ou de ses partenaires

BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2004-1), Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes, mandat seco

BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2004-2), Analyse Export-Offensiven in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, mandat seco

* BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2003), Osec Marktanalyse 2002 – mandat Osec+seco

* BHP, BRUGGER & PARTNER AG (2001), Osec Marktanalyse 2001 – mandat Osec

* D&S, INSTITUT FÜR MARKT- UND KOMMUNIKATIONSFORSCHUNG AG (1992), Positionsanalyse: Osec – mandat Osec – non publié

* DEMOSCOPE (2001), Osec Kundenbedürfnis-Analyse – mandat BHP – non publié

* DEMOSCOPE (2002), Osec Marktanalyse – mandat BHP – non publié

HOCHSCHULE FÜR WIRTSCHAFTS-, RECHTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN (HSG) (2004), Peter M. Aukamp, Der Nutzen eines Swiss Business Hub für ein Schweizer KMU als Bestandteil des Schweizerischen Aussenwirtschaftsförderung- Dispositivs am Beispiel Japan, Bachelor-Arbeit, 14. Juni 2004

* ISOPUBLIC (1999), Osec Kundenzufriedenheit, Marketing / Quality Management – mandat Osec – non publié

* Osec (2002), analyses internes:

- Messen - anonymisierte Zusammenfassung 2002

- Beratung - anonymisierte Zusammenfassung 2002

- Ausbildung - anonymisierte Zusammenfassung 2002 aller Ausbildungen unter

dem Leistungsauftrag, sowie 12 privatwirtschaftliche Ausbildungen Osec
- Auswertung aus der Webstatistik
- Kundenzufriedenheit der Aussteller (Schweizer Messauftritt International)

REOPLAN TREUHAND AG (2003), Schlussbericht Osec basierend auf den uns gestellten Fragen – mandat seco – non publié

PROGNOS AG (2000), Strategische Neupositionierung des Messebereichs der Osec – mandat Osec – non publié

REYNOLDS A. (2002), Benchmarking Study of Trade Promotion Structures Undertaken for Osec – mandat Osec

* SECO (2002), Etude de satisfaction de l'Osec auprès des partenaires du réseau (septembre 2002) – analyse interne

C. Etudes sur la SOFI et sur les Euro Info Centers

T&B Consult (2001), Evaluation of SOFI – Swiss Organisation for Facilitating Investment, Copenhagen, June 2001 – mandat seco – non publié

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION SR (2003), Stellungnahme betreffend die Wirkungsverbesserungen des Euro Info Centers zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats – mandat WAK SR

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2000), Bericht Evaluation Euro Info Center CCS, Mai 2000 – mandat seco – non publié

D. Etudes effectuées ou mandatées par le Contrôle fédéral des finances dans le cadre de la présente évaluation

CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES (2003), étude de faisabilité concernant une évaluation de la promotion des exportations, 22 octobre 2003

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2003), Bericht an die Finanzdelegation der eidg. räte. Osec Business Network Switzerland, Zürich, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) – non publié

EIDG. FINANZKONTROLLE (2004), Bericht über die Ergebnisse der Umfrage bei den Ausstellen des EDA (zum Bericht über die Evaluation der Exportförderung), Bern, Oktober 2004 <http://www.efk.admin.ch/deutsch/prüfungsberichte.htm>

MUNDI CONSULTING (2004), Bericht Eidgenössische Finanzkontrolle – Modul 3 Marktstudie Exportförderung im Rahmen der Evaluation Exportförderung, Bern 27. Januar 2004 <http://www.mundiconsulting.ch/>

WIDMER THOMAS, HIRSCHI CHRISTIAN, HUTTER SWEN (2005), Qualitätsbeurteilung und Synthese von Studien zur Wirksamkeit der Osec. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien, Nr. 2. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich <http://www.ipz.unizh.ch/publikationen/evalstud/>

Bibliographie générale

CONSEIL FEDERAL (2003), Botschaft vom 26. Februar 2003 über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2004-2007

CONSEIL FEDERAL (2000), Botschaft vom 23. Februar 2000 zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports

CONSEIL FEDERAL (1997), Eröffnung der Vernehmlassungsverfahren und Erläuternder Bericht, Bundesgesetz des Aussenhandels

CONSEIL FEDERAL (1997), Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereich und rechtlich verselbständigten Betrieben

EDA-SECO (2002), Exportförderung 2004-2007: Professionalisierung Aussennetz. Übereinstimmende Positionen von EDA und EVD (seco) vom 4. Dezember 2002

Garantie des risques à l'exportation, Rapport annuel 2001

GENERAL ACCOUNTING OFFICE USA (2002), Export Promotion: Mixed Progress in Achieving a Government wide Strategy, October 07, 2002 GAO-02-850

HÖSLY B., MEYER S.A. (2003), Le commerce extérieur, base de la prospérité suisse, La Vie Economique, 6-2003

KÜHN R., WEISS M. (2003), L'image de marque de la Suisse, une chance pour les entreprises, La Vie Economique, 6-2003

MAYER M. J. (2003), Les priorités de la Confédération dans la promotion des exportations des PME, La Vie Economique, 6-2003

NATIONAL AUDIT OFFICE UK (1996), Overseas Trade Services: Assistance to Exporters

Osec, Wegweiser, Aussenwirtschaftsförderung für KMU

Osec, Erfolg im Ausland – neu Märkte entdecken und erschliessen

Osec, Manuel "services de base", octobre 2001

Osec, Modules for Success, DVD

Osec, Leistungsvereinbarung

Osec, Swiss Business Hub, Reporting – non publié

Osec, Geschäftsplan – non publié

SECO (2002), Dossier Umfrage zum Postulat APK-N vom 14.8.00 (Gesamt-Übersicht über die Bundesaktivitäten zur Exportförderung)

Annexe 2

PERSONNES INTERROGÉES

SUISSE

BÜRGI BEAT, DFAE, Division politique V (affaires économiques et financières)
BUSER MARC, Consultant senior, Osec
GUTERMUTH MANFRED, Consultant senior, Osec
HAFEN THOMAS, chef secteur promotion des exportations et de la place économique, seco
(jusqu'à fin juin 2004)
HIMMELREICH KLAUS, Osec, chef management des services et des projets stratégiques
HÖZLY BALZ, CEO Osec (jusqu'à fin février 2004)
JEKER ROLF, ancien président de SWISSCHAM, président du Conseil de surveillance de
l'Osec (depuis mai 2004)
JOLY RÉGIS, Sous-directeur, Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Lausanne (en-
retien réalisé avec Mundi)
KINGSTONE LANE, Consultant senior, Osec
KNOBLAUCH BEAT, Président, Swiss Australian Chamber of Commerce and Industry
KÜNG DANIEL, CEO Osec (à partir de mars 2004)
KÜNZLI THÉRÈSE, Osec
LEIMBACHER URS, Osec, chef management de l'information et du savoir
MALCOTSIS GEORGES, Directeur, SOFI
MAYER MICHAEL J., suppléant (jusqu'à fin juin 2004), puis chef secteur promotion des exporta-
tions et de la place économique, seco
MINACCI CHRISTIAN, Osec chef de l'antenne de Lausanne (entretien réalisé avec MUNDI)
RECHSTEINER ALFRED, Consultant senior, Osec
REMUND MONIKA, Consultante senior, Osec
VON WALTERSKIRCHEN MARTIN, Chef, Swiss Business Hub Etats-Unis
WILD JEAN-ANTOINE, Osec, chef de l'antenne de Lugano

CHINE

BARRAS, FRANÇOIS, consul général, Hong Kong
CHAN, WING KAI, Assistant trade commissioner, consulat général de Suisse à Hong Kong
CHANG, RUBY, CBA International, Pékin
CHUNG, ANNE, Manager, External Relations, Hong Kong Trade Development Council
CONG, MING, Deputy Managing Director, Swiss Business Hub Chine, Pékin
DE KLEBNIKOFF, SERGE, Chief Project Coordinator, UNIDO Environmentally Sound
Technologies Program in China
DEVONSHIRE-ELLIS, CHRIS, Senior Partner, Dezan Shira & Associates
DREYER, DOMINIQUE, Ambassadeur, Pékin
DUBOIS, GÉRARD, Vice président, Swiss Business Council in Hong Kong
DUBOIS, THIERRY, Managing Director Asia Pacific, Fédération de l'industrie horlogère suisse,
Hong Kong
ELTSCHINGER, CYRILL, Chairman, Chambre sino-suisse de commerce, Pékin
ETGEN, BJÖRN, Partner – Head of China Practice, Beiten Burkhardt, Pékin
FREYMOND, PATRICK, chef, section environnement (financement de projets), ambassade de
Suisse à Pékin
FURRER, FABIAN, Executive Director, Chambre sino-suisse de commerce, Pékin
GLAUSER, OLIVIER, Director of the Board & Treasurer, Chambre sino-suisse de commerce,
Pékin
GLATZ, MARTIN, Österreichischer Handelsdelegierter für Hongkong, Macao & Südchina,
Aussenwirtschaft Österreich, Hong Kong
GUERTLER, CHRISTIAN, Chairman, Chambre sino-suisse de commerce, Shanghai
HOFMANN, HERMANN, consultant, CEO Advantage Asia Pacific, Hong Kong
KOO, JENNY, Head, Special Duties, Hong Kong Trade Development Council
KUNZ, HANS RUDOLF, Vice-président, Swiss Business Council in Hong Kong
LAU, PAUL, Country President & Chief Representative, Novartis, Pékin
LEE, MICHAEL, General Manager, Sino-Swiss Venture Capital Fund Management (a joint
venture Company between China Development Bank and seco), Pékin
LEI, XIN, Trade Officer, Swiss Business Hub Chine, Pékin

LEUNG, MICHELLE, Marketing Officer, Hong Kong Trade Development Council
LICHTENSTERN, JEAN-FRANÇOIS, consul général adjoint, Hong Kong
LIEBESKIND, JEAN-CHRISTOPHE, Paul, Hastings, Janofsky & Walker, Beijing Representative Office
LIM HENG, Trade Officer, Swiss Business Hub Chine, Pékin
LIU, ZHIQIN, Chief Representative, Zürcher Kantonalbank, Beijing Representative Office
LÜTHI, ERWIN, Managing Director, Swiss Business Hub Chine, Pékin
MAN, WONG YIK, Senior Customer, Service Manager, Hong Kong Trade Development Council
MERKLE, CHARLES, President, CBC Marketing Research & Business Consulting, Shanghai
MUSY, NICOLAS, Managing Director, Swiss Center Shanghai et CH-ina, Shanghai
NG, WILSON, DKSH Market Intelligence, Hong Kong
RADEMACHER, SUSANNE, Beiten Burkhardt, Pékin
RINGELE, PETER, Consultant, Peter Pernitz (Tianjin) Consulting
ROTH, HANS JAKOB, consul général, Shanghai
SCHURTENBERGER, ERWIN, Senior Advisor, ancien ambassadeur de Suisse en Chine
SONG, YUJIA, Trade Officer, Swiss Business Hub
VAN KERCKHOVE, GILBERT, Beijing Investment Promotion Bureau and Beijing Global Strategy Consulting
VOUIALLAMOZ, JOHN, General Manager, Lee Garden Service, Pékin
WANG, JANE, CBC, Marketing Research & Business Consulting, Pékin
WONG, ALAN, Deputy Executive Director, Hong Kong Trade Development Council
WEHLI, YVES, Consultant, Chief Representative Asia, The Solution Alliance, Pékin
ZHANG, MICHELLE, General Manager Assistant, Swiss Center Shanghai
ZWAHLEN, PHILIPPE, General Manager, Swiss Center Shanghai

ITALIE

CAMERONI, MARCO, consul général, Milan
FROVA, GIOVANNA, Switzerland Cheese Marketing Italia
KESSLER, GIANCARLO, ancien conseiller économique auprès de l'ambassade ; actuellement détaché à l'Office fédéral de la santé publique (affaires internationales)
LAUTENBERG, ALEXIS, Ambassadeur, Rome
MODENESE KAUFMANN, ALESSANDRA, Secrétaire générale de la Chambre de commerce suisse en Italie et responsable du Swiss Business Hub Italie
RINDI, FABRIZIO, Président, Chambre de commerce suisse en Italie
RUHOFF, JOHN, attaché commercial, ambassade de Suisse à Rome
SCHMUTZ KIRGOEZ, MONIKA, conseillère économique, ambassade de Suisse à Rome
TARTINI, MARZIO, consul général adjoint, Milan
TAVOSO, PAOLA, Executive Manager, Swiss Business Hub Italie

Entretiens réalisés dans le cadre de l'étude MUNDI

AEBISCHER H., Chambre de commerce des deux Bâle
BERNOULLI C., Chambre neuchâteloise de commerce et d'industrie
BÉROUD G., SinOptic
BOPP R.J., Chambre de commerce Suisse – Allemagne
BURKHALTER F., BNPO
HÄNER H., Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
HOLLIGER H., natural
HORVATH S., Chambre de commerce Suisse – Chine, Zurich
ISLER D., Fargate AG
JAUNIN E., Friderici SA Transport
KÄLIN H., UBS
LÜPKE H., Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
MEIER K., SWISSMEM
MOERKER C, Swiss Export
MORALES M., Chambre neuchâteloise de commerce et d'industrie
NEUENSCHWANDER M., Chambre de commerce et d'industrie Saint-Gall – Appenzell
PFENNINGER R., Zürcher Kantonal Bank
PLÜSS S., Chambre de commerce bernoise
PORTMANN R., Chambre de commerce bernoise
THEURER M., Chambre de commerce Suisse – Allemagne

Participation en tant qu'observateur à un entretien-conseil de l'Osec (Zurich)

MATEOS ISABELLE, sous-directrice, Swiss Business Hub Madrid

BUSER MARC, Consultant senior, Osec

Autres participations en tant qu'observateur

1. Séances du groupe de travail seco / BHP

- Séance avec des représentants des PME (10 octobre 2003)
- Séance avec les représentants des associations économiques, des organisations de promotion des exportations et des partenaires des réseaux interne et externe (21 octobre 2003)
- Séance concernant la promotion de l'économie suisse à l'étranger avec les représentants de l'administration fédérale (4 décembre 2003)

2. Journée des Swiss Business Hubs 2004, DFAE, 2 septembre 2004

Groupe d'accompagnement du CDF (7 séances)

BÜRGI BEAT, représentant du DFAE

MAYER MICHAEL J., représentant du seco

RUTSCHI BETTINA, seco, collaboratrice scientifique, secteur promotion des exportations

Ont également pris part à certaines séances, en fonction des points discutés :

BARRAS CLAUDE, seco, chef de secteur, promotion des investissements

BRUGGER ERNST A., BRUGGER & PARTNER

HIMMELREICH KLAUS, Osec

LEIMBACHER URS, Osec

MALCOTSIS GEORGES, Directeur, SOFI

MARTIN ERIC, ambassadeur, DFAE, Division politique V

RIGASSI BARBARA, BRUGGER & PARTNER

SCHEIDEGGER ERIC, ambassadeur, seco, chef de la direction de la promotion économique

SCHNELLMANN MAX, seco, chef suppléant, secteur coopération pour le commerce et la technologie environnementale

TENGER FÉLIX, BRUGGER & PARTNER

Annexe 3

OBJECTIFS ET MESURE DES EFFETS EN CE QUI CONCERNE LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

Leistungsvorgaben und Wirkungsmessung bezogen auf die wesentlichen Instrumente der Aussenwirtschaftsförderung

INFORMATION

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Steigerung des Informationsgrades über die Schweizer Aussenwirtschaft	Anzahl Internet Anwendersitzungen	2000: 17'168/Mt.	2001: + 10 % 2002: + 15 % 2003: + 20 % (50 % über 3 J.)	01: 22'950 (33 %) 02: 30'337 (32 %)	Controlling Osec
Anerkannte Qualität der im Internet verfügbaren ausenwirtschaftlich relevanten Informationen	Durchschnittliche Sitzungsdauer	2000: 12 Min.	2001: + 5 % 2002: + 10 % 2003: + 10 % (30 % über 3 J.)	01: 10,0' 02: 9,5'	Controlling Osec
Zielgruppe kennt Informationsangebot des Osec	Anteil aller Befragten, welcher mindestens ein Informationsangebot der Osec kennt	2001: 56 %	66 %	67 %	Marktanalyse 2002
Benutzer beurteilen Info-Angebot der Osec hinsichtlich Qualität, Benutzerfreundlichkeit und Praxisbezug als mindestens „gut“	Anteil der regelmässigen/sporadischen, zufriedenen Benutzer des Info-Angebots	Internet 2001: 82 % Print 2001: 88 % Audiovisuell 2001: 61 %	Internet 80 % Print 80 % Audiovisuell 70 %	Internet 91 % Print 89 % Audiovisuell 71 %	Marktanalyse 2002
Anzahl der zufriedenen Nutzer des Info-Angebotes in der Zielgruppe steigt	Anteil aller Befragten, welcher die Informationsangebote nutzt und als mindestens „gut“ beurteilt	Internet 2001: 17 % Audiovisuell 2001: 5 %	Internet 30 % Audiovisuell 7,5 %	Internet 39 % Audiovisuell 9 %	Marktanalyse 2002

BERATUNG

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Zielgruppe kennt Angebot der individuellen Beratung der Osec	Anteil aller Befragten, welcher vom Beratungsangebot mindestens schon gehört hat.	2001: 37 %	50 %	52 %	Marktanalyse 2002
Benutzer beurteilen Beratungsangebot der Osec als mindesten „gut“	Anteil der regelmässigen / sporadischen, zufriedenen Benutzer des Beratungsangebots	Telefon 2001: 75 % Persönlich 2001: 94 %	Telefon 75 % Persönlich 80 %	Telefon 83 % Persönlich 91 %	Marktanalyse 2002
Anzahl der zufriedenen Nutzer des Beratungsangebots steigern	Anteil aller Befragten, welcher das Beratungsangebot nutzt und als mindestens „gut“ beurteilt.	Telefon 2001: 16 % Persönlich 2001: 9 %	Telefon 25 % Persönlich 15 %	Telefon 18 % Persönlich 20 %	Marktanalyse 2002

MESSEN

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Messezielgruppe, d.h. KMU aus jenen Branchen, in denen die Osec Messen anbietet, kennt das Messangebot der Osec	Anteil aller Befragten aus der Messezielgruppe, welche vom Osec-Messeangebot zumindest schon gehört hat	2001: 32 %	66 %	41 %	Marktanalyse 2002
Informierte Messezielgruppe beurteilt Osec-Messeangebot als mindestens „gut“	Anteil der zufriedenen und informierten Befragten aus der Messezielgruppe	2001: 49 %	75 %	45 %	Marktanalyse 2002
Zufriedene Nutzer des Messeangebotes	Anteil aller befragten Messeteilnehmer, welcher die Dienstleistung als mindestens „gut“ beurteilt	2001: 96 %	90 %	95 %	Osec-Befragung der Messekunden

AUSBILDUNG

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Partner des Innennetzes sind gut ausgebildet	Anteil der Stützpunkte Innennetz in denen mindestens eine Person die Osec-Ausbildung besucht hat	Angebot neu seit Leistungsauftrag	75 %	> 90 %	Controlling Osec;
Partner des Aussennetzes sind gut ausgebildet	Anteil der ausgebildeten Mitarbeiter/innen in den Swiss Business Hubs (Hub ist mindestens seit 1 Jahr operativ)	Angebot neu seit Leistungsauftrag	80 %	> 90 %	Controlling Osec;
Die Ausbildung der Innen- und Aussennetzpartner ist erfolgreich und motiviert	Mindestens „gute“ Qualifikation der Ausbildung durch jene Teilnehmenden, die die Prüfung bestanden haben	Angebot neu seit Leistungsauftrag	90 %	> 95 %	Controlling Osec;

MARKETING UND KOMMUNIKATION

Zielsetzung	Indikator	Basiswerte	Sollwerte	Erfüllungsgrad (E: 2002)	Kontrollinstrument
Zielgruppe kennt Osec und / oder Business Network Switzerland	Anteil aller Befragten, welcher Osec und / oder Business Network Switzerland kennt	ungestützt 2001: 31 % gestützt 2001: 27 % TOTAL 2001: 58 %	ungestützt 35 % gestützt 45 % TOTAL 80 %	ungestützt 18 % gestützt 52 % TOTAL 70 %	Marktanalyse 2002
Osec hat positives Imagebild	Anteil aller Befragten, welcher die Osec als kompetent (k), effizient (e), unbürokratisch (u), freundlich (f) und praxisnah (p) bezeichnet	2001 k: 32 % e: 29 % u: 22 % f: 31 % p: 29 %	k: 30 % e: 30 % u: 30 % f: 30 % p: 30 %	k: 40 % e: 35 % u: 30 % f: 41 % p: 35 %	Marktanalyse 2002

source: Osec - CDF

Annexe 4

EXTRAITS DE LA LOI FEDERALE SUR LA PROMOTION DES EXPORTATIONS (RS 946.14) du 6 octobre 2000 (Etat le 17 avril 2001)

Art. 1 Principe

- 1 La Confédération encourage les exportations des entreprises suisses, en particulier celles des petites et moyennes entreprises (PME), notamment par l'intermédiaire de ses représentations à l'étranger et par le versement d'aides financières et d'indemnités aux tiers chargés de la promotion des exportations.
- 2 Destinée à compléter l'initiative privée, la promotion des exportations vise notamment:
 - a. à permettre l'identification et l'exploitation de débouchés à l'étranger;
 - b. à rendre les exportateurs suisses compétitifs sur le plan international;
 - c. à faciliter l'accès aux marchés étrangers, conformément à l'art. 2

Art. 2 Objet

La promotion des exportations consiste notamment:

- a. à informer les entreprises établies en Suisse des possibilités offertes par les marchés étrangers;
- b. à leur dispenser des conseils et à les mettre en contact avec des partenaires étrangers avec lesquels elles peuvent conclure des affaires;
- c. à faire à l'étranger de la publicité en général pour les produits et les services suisses, y compris à participer à des foires et à renseigner les entreprises étrangères sur les entreprises, les marques et les produits des fournisseurs se trouvant en Suisse.

Art. 3 Mandat

- 1 L'office compétent charge un ou plusieurs tiers (ci-après mandataire) de la promotion des exportations en lui confiant un mandat de prestations.
- 2 La durée du mandat ne peut excéder quatre ans. L'office compétent la fixe notamment en fonction des besoins du mandataire en matière de planification.

Art. 4 Indemnités et aides financières

- 1 Les indemnités et les aides financières sont octroyées au mandataire dans les limites des crédits approuvés.
- 2 L'office compétent fixe le montant de ces contributions en fonction de l'importance du mandat. Ce faisant, il tient compte de l'intérêt de la Confédération à la promotion des exportations et des intérêts du mandataire.

Art. 5 Devoirs du mandataire

- 1 Le mandataire est tenu:
 - a. de prendre des mesures de promotion adéquates et avantageuses du point de vue économique et de limiter les dépenses administratives au strict minimum;
 - b. de retenir l'offre la plus avantageuse lors du choix des mesures de promotion;
 - c.4 de mettre les représentations à l'étranger en mesure de remplir efficacement les missions qui leur sont confiées en vertu de la présente loi;
 - d. d'assurer la coordination entre les différents services chargés de la promotion des exportations;
 - e. de prévoir un système de controlling.
- 2 L'office compétent arrête dans le mandat toutes les autres obligations spécifiques du mandataire.

Art. 6 Voies de droit

- 1 Les décisions de l'office compétent peuvent faire l'objet d'un recours administratif devant la Commission de recours DFE. Les litiges qui découlent des mandats sont tranchés par la Commission de recours DFE, qui agit en tant que commission d'arbitrage.
- 2 Les décisions de la Commission de recours DFE sont définitives.
- 3 Les dispositions générales concernant l'organisation judiciaire sont applicables.

Art. 7 Financement

L'Assemblée fédérale approuve tous les quatre ans, par un arrêté fédéral simple, un plafond de dépenses destiné au financement des mesures de promotion des exportations découlant de la présente loi.

(...)

Annexe 5

LISTE DES ABBREVIATIONS-ABKÜRZUNGEN

AFD	Administration fédérale des douanes	EZV
AFF	Administration fédérale des finances	EFV
ASN	Association suisse de normalisation	SNV
CCI	Chambre de commerce et d'industrie	IHK
DDC	Direction du développement et de la coopération	DEZA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication	UVEK
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères	EDA
DFE	Département fédéral de l'économie	EVD
DFF	Département fédéral des finances	EFD
DFI	Département fédéral de l'intérieur	EDI
EICS	Euro Info Centre Suisse	EICS
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation	ERG
GRI	Garantie contre les risques à l'investissement	IRG
GSR	Groupement de la science et de la recherche	GWF
OFAG	Office fédéral de l'agriculture	BLW
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage	BUWA L
OMC	Organisation mondiale du commerce / World Trade Organization	WTO
Osec	Osec Business Network Switzerland	Osec
PME	Petites et moyennes entreprises	KMU
PRS	Présence Suisse	PRS
SBH	Swiss Business Hub (Centre suisse d'affaires)	SBH
seco	Secrétariat d'État à l'économie	seco
SIPPO	Swiss Import Promotion Program	SIPPO
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments	SOFI
SWISS- CHAM	Association of Swiss Foreign Trade Chambers / Verband Schweizerischer Aussenwirtschaftskammer	

Abkürzungen

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
EZV	Eidg. Zollverwaltung
EICS	Euro Info Center Schweiz
ERG	Exportrisikogarantie
ETH/Kof	Konjunkturforschungsstelle der ETH
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
IRG	Investitionsrisikogarantie
IHK	Industrie und Handel Kammer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Osec	Osec Business Network Switzerland
SBH	Swiss Business Hub
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIPPO	Swiss Import Promotion Program
SNV	Schweizerische Normen-Vereinigung
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
WTO	World Trade Organization

PRISES DE POSITION DU DFAE ET DU SECO



Bern, 17. Dezember 2004

Unser Zeichen: rub; #461616.2

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Herr Emmanuel Sangra

Leiter Fachbereich Wirtschaft und
Evaluation

Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Stellungnahme seco zum Bericht über die Exportförderung (Entwurf vom 3.12.04)

Sehr geehrter Herr Sangra

Wir danken Ihnen für die Zustellung Ihres Berichts (Entwurf vom 3.12.04) und die Möglichkeit der Stellungnahme vor Redaktion Ihres Schlussberichts.

Das seco begrüsst weitgehend die in Ihren Empfehlungen aufgezeigten Zielsetzungen für die künftige Ausrichtung der Exportförderung. Wir werden uns für eine möglichst rasche Zielerreichung einsetzen.

In den folgenden Abschnitten beschränken wir uns auf Anmerkungen zu Ihren Empfehlungen sowie auf kleinere inhaltliche Korrekturen zu einzelnen Kapiteln:

EFK-Empfehlung 1:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung der Effizienz des Aussenwirtschaftsförderungssystems nur teilweise. Mit Erstaunen stellen wir nämlich fest, dass die EFK Synergiemöglichkeiten nur zwischen Osec und SOFI, einem Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, sieht und die rein wirtschaftlichen Export- und Absatzförderungsinstrumente der anderen Ämter, in erster Linie des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), aber auch des Bundesamtes für Energie (BFE) sowie des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), nicht in diese Überlegungen miteinbezieht (vgl. Fragen in der Beilage). Das seco setzt sich für eine noch weitergehende Nutzung der vorhandenen Synergiemöglichkeiten zwischen allen Instrumenten der Aussenwirtschaftsförderung und der Landeswerbung ein. In diese Richtung gehen auch die beiden Vorstösse von WAK-S und -N zur besseren Koordination der Landeswerbung (04.3199 und 04.3434).

Effingerstrasse 1, CH-3003 Bern
Tel. 031 322 22 03, Fax 031 323 31 31
www.seco-admin.ch, jean-daniel.gerber@seco.admin.ch

EFK-Empfehlung 2:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung der Verfügungsgewalt der Osec über die im Aussennetz eingesetzten Mittel. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, der Osec im Jahre 2005 nicht nur ein noch stärkeres Durchgriffsrecht auf die Swiss Business Hubs zu geben, sondern ihr auch die Möglichkeit einzuräumen, auch Private als Hubleiter und Hubleiterinnen einzustellen, sowie ihr auch die Kompetenz der Hubverlagerungen zu übertragen. Zusammen mit EDA und Osec wird das seco in den nächsten zwei Jahren beurteilen, ob zur Zielerreichung zusätzlich ein Transfer der vom EDA in den Hubländern eingesetzten Mittel an Osec notwendig ist.

EFK-Empfehlung 3:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der optimalen Nutzung aller auf dem Markt angebotenen Exportförderungsdienstleistungen. Die Koordination zwischen Osec und Handelskammern im In- und Ausland sowie zwischen anderen privatwirtschaftlich organisierten Akteuren bzw. die Abstimmung des Leistungsangebots von Osec auf jenes dieser Akteure wurde im 2004 bereits stark verbessert und wird auch in Zukunft noch weiter verstärkt. Das seco wird in den nächsten zwei Jahren beurteilen, ob zur Zielerreichung zusätzlich eine Ausschreibung des Exportförderungsmandats notwendig und sinnvoll ist.

EFK-Empfehlung 4:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Einhaltung der Subsidiarität und erachtet eine klare Definition der in Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips anbietbaren privatwirtschaftlichen Leistungen ebenfalls als notwendig. Innerhalb der Bundesverwaltung bestehen hier jedoch stark unterschiedliche Handhabungen: Während Osec heute keine finanziell nennenswerten privatwirtschaftlichen Dienstleistungen mehr anbietet, werden solche beispielsweise von Meteoschweiz, wenn auch auf gesetzlicher Grundlage beruhend, weiterhin angeboten. Aus diesem Grund sollte eine solche Regelung mit Geltung für die gesamte Bundesverwaltung erarbeitet werden.

EFK-Empfehlung 5:

Das seco unterstützt das von der EFK angestrebte Ziel der Erhöhung des Kundennutzens. Die von der EFK genannten Massnahmen wurden bereits umgesetzt.

Inhaltliche Korrekturen:

Kapitel 2.1, Schema 1/Kapitel 6.7, Schema 22:

- Die ERG sollte als eines der klassischen Exportförderungsinstrumente (mit dem Ziel Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen) direkt unterhalb der Osec (Schema 1) bzw. überhaupt aufgeführt werden (Schema 22). Sie gehört nicht zu den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit.

Kapitel 2.5.2, Wirtschaftsmissionen seco (vgl. Beilage):

- KMU bzw. KMU-Vertreter nehmen an allen Missionen teil.
- Es ist nicht korrekt, dass nur unzureichend über diese Missionen informiert wird. Diese werden immer von der Presse begleitet, welche dann auch aktiv informiert.
- Es werden für jede Mission schriftlich Ziele formuliert (vgl. Beilage zu Japan und Mexiko).
- Nach jeder Mission wird ein umfassender Bericht erstellt, der allen Teilnehmern und allen Amtsstellen zugestellt wird. Ebenfalls informiert werden Osec, die Handelskammern und die wichtigen Dach- und Branchenverbände.

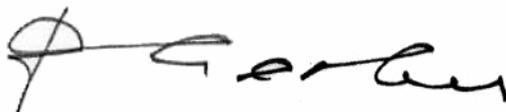
Kapitel 2.7, Wirtschaftsmissionen Osec:

- Osec organisiert keine Missionen, es besteht eine implizite Arbeitsteilung mit den bilateralen Handelskammern, welche solche Missionen durchführen (teilweise unter dem Patronat seco/Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen).

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anliegen sowie die Beantwortung der Fragen in der Beilage und danken der EFK an dieser Stelle noch einmal für Ihr grosses Engagement bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichtsentwurfs.

Mit freundlichen Grüssen

Staatssekretariat für Wirtschaft



Jean-Daniel Gerber
Staatssekretär

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DER STAATSSSEKRETÄR

3003 Bern, den 15. Dezember 2004

Herrn Direktor
Kurt Grüter
EFD / Eidg. Finanzkontrolle
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Evaluation der Exportförderung

Herr Direktor

Wir danken Ihnen für das konstruktive Gespräch, das Frau Bundesrätin Micheline Calmy-Rey kürzlich mit Ihnen geführt hat. Die Diskussion hat es uns erlaubt, die Position des EDA in der Frage des Exportförderungsdispositivs im Allgemeinen zu erläutern.

Wir haben Ihren Diensten am 1. Dezember 2004 eine ausführliche Stellungnahme zum provisorischen Bericht der EFK zugestellt. Wir verzichten deshalb darauf, nochmals auf alle von uns bereits kommentierten Passagen einzugehen, sondern beschränken uns auf die für uns zentrale Empfehlung Nr. 2 und gewisse Punkte und Wertungen, bei denen wir die im Berichtsentwurf entwickelte Analyse nicht vollumfänglich teilen. Bevor wir dies tun, möchten wir Ihnen einleitend gerne in aller Kürze unsere Vision der Rolle des Aussennetzes darlegen.

Die Exportförderung hat bekanntlich verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Rollen. Für uns ist es aber unerlässlich, dass diese verschiedene "Players" gemeinsam und einem einzigen Ziel folgend agieren. Dies ist auch der Grund, dass wir uns für ein einziges Aussennetz stark machen: Es geht um die Effizienz und um die Kohärenz des Systems als Ganzes und vor allem um die Wirksamkeit der Dienstleistungen, die angeboten werden.

Die Botschaften und Konsulate sind wesentliche Bestandteile des Dispositivs zur Aussenwirtschaftsförderung. Sie tragen vor Ort dazu bei, die Rahmenbedingungen für schweizerische Exportfirmen zu verbessern. Sie beschaffen und bewerten Informationen über Exportmöglichkeiten, Vertriebskanäle und Marktzutrittsbedingungen. Sie helfen bei der Lösung handelspolitischer Probleme mit, erbringen für Exporteure Türöffnerdienste gegenüber offiziellen Stellen und vermitteln Kontakte zu Wirtschaftsvertretern. Staatliche Exportförderinstrumente sind besonders wirksam in Ländern, in denen diplomatische Vertretungen einen privilegierten Zugang haben und Verbindungen zu anderen Bereichen staatlicher Tätigkeiten genutzt werden können. In einem Satz zusammengefasst: Die Integration der Exportförderung in eine Auslandsvertretung hat den Vorteil des einfachen und direkten Zugangs zur politischen Ebene insbesondere und öffnet gerade in Transitionsländern, in denen der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft noch bedeutend ist, Türen, die anderen Akteuren verschlossen bleiben.

Die Feststellung, die bei den offiziellen Vertretungen angegliederten Swiss Business Hubs kämen zwei- bis viermal teurer zu stehen als jene, die bei den Handelskammern angesiedelt sind, trifft wohl rein rechnerisch zu, trägt aber dem Umstand, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der offiziellen Vertretungen und der Handelskammern unterschiedliche Aufgaben

haben, nicht Rechnung. Hier werden – um es zugespitzt zu sagen – Äpfel mit Birnen verglichen. Ein bei der Botschaft angesiedelter Hub profitiert von einem grossen Synergiepotenzial und bezieht zahlreiche Dienstleistungen, die nicht in Rechnung gestellt werden. Die Vertretung übernimmt beispielsweise die administrativen Aufgaben des Hubs (Personalverwaltung usw.). Wir sind deshalb der Meinung, dass die im Berichtsentwurf angestellte Vollkostenrechnung nicht angebracht ist. Wenn der Swiss Business Hub ausgelagert wird, resultieren für die Botschaft keine Ersparnisse. Die frei werdenden Räumlichkeiten in der Botschaft können, von Sicherheitsgründen einmal abgesehen, aufgrund der Wiener Konvention über diplomatische und konsularische Beziehungen nicht an Dritte vermietet werden.

Im Übrigen hängt die Diskussion über die optimale Ansiedlung der Business Hubs unseres Erachtens mit der irreführenden Bezeichnung oder – um es mit einem Modewort auszudrücken – mit dem Brand "Business Hub" zusammen. Die Business Hubs sind heute in den allermeisten Fällen die früheren Wirtschafts- und Handelsdienste der schweizerischen Vertretungen. Ihre Bezeichnung schafft die Illusion eines parallelen Vertretungsnetzes und weckt den Eindruck von Tätigkeiten, die dem Privatsektor (Business) zugehören. Deshalb werden sie fälschlicherweise auch mit den Leistungen privater Exportförderer verglichen und nicht als *Service public* wahrgenommen.

Wenn der Berichtsentwurf eine Mittelverlagerung zur OSEC vorschlägt, trägt er aus unserer Sicht der Tatsache nicht genügend Rechnung, dass eine offizielle Vertretung auch im Fall einer Auslagerung der Swiss Business Hubs an die OSEC mit der Exportförderung verwandte Aufgaben erfüllen müsste. Firmen können nicht gezwungen werden, ihre Exportanliegen bei der OSEC anzumelden. Eine Entkoppelung der offiziellen Exportförderung von den anderen Massnahmen der wirtschaftlichen Interessenvertretung macht wenig Sinn. Der Vollständigkeit halber möchten wir Sie noch darauf hinweisen, dass das EDA bei der Schaffung des neuen Exportförderungsdispositivs vom Parlament keine zusätzlichen finanziellen Mittel erhalten und die Swiss Business Hubs dank einer Umlagerung bestehender Personalressourcen geschaffen hat. Man wird schwerlich ein System finden, das einen so flexiblen Personaleinsatz gewährleistet wie dasjenige des EDA.

Wir sind uns indes durchaus bewusst, dass es gewisse spezialisierte Aufgaben gibt – wir denken zum Beispiel an das Produktmarketing, die Produkteinführung und die Partnersuche –, die von Privaten billiger und besser wahrgenommen werden könnten. Der Empfehlung, die Mittel, die das EDA und das Seco gegenwärtig für die Hubs aufwenden, dem offiziellen Exportförderer – sprich der OSEC – zur Verfügung zu stellen und den Handelskammern gemäss österreichischem oder deutschem Vorbild eine zentrale Rolle zu verleihen, können wir uns aber nicht anschliessen. Zu einem Zeitpunkt, wo die WAK NR und SR eine stärkere Bündelung der ausenwirtschaftlichen Bundesinstrumente verlangen, kann eine Abtretung von EDA-Mitteln an die OSEC zur Schaffung eines parallelen Aussennetzes nicht der Absicht des Parlaments entsprechen. Die OSEC müsste zur Administration ihres Aussennetzes eigene Kapazitäten schaffen. Wir sehen keinen überzeugenden Grund, in Zürich für das im Ausland eingesetzte Personal eine zusätzliche bürokratische Struktur zu errichten. Die Anbindung der im Ausland im Bereich der Exportförderung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das EDA erlaubt eine Personalpolitik aus einem Guss, vermeidet Doppelspurigkeiten und gewährleistet eine optimale Steuerung des Aussennetzes. Auch wenn die finanziellen Mittel für die Hubs bei der OSEC gebündelt werden, ist die Steuerung der Handelskammern, die privatrechtlich organisiert und stark von der Persönlichkeit ihrer jeweiligen Präsidenten geprägt sind, nicht ohne weiteres sichergestellt. Hier möchten wir deshalb nochmals die Wichtigkeit eines einzigen Aussennetzes unterstreichen.

Aufgrund der vorgehenden Erläuterungen bitten wir Sie, bei der Überarbeitung des Berichtsentwurfes folgende Punkte zu berücksichtigen.

- **Bezüglich Empfehlung Nr. 2, die eine institutionelle Neuausrichtung der Exportförderung verlangt, bitten wir Sie, im Bericht aus den oben erwähnten Gründen auf die Empfehlung zu verzichten, die Mittel stärker bei der OSEC zu konzentrieren und den Handelskammern eine wichtigere Rolle zu geben.**
- **In der Zusammenfassung und in der Schlussfolgerung Q.1 sollte darauf hingewiesen werden, dass die den offiziellen Vertretungen angegliederten Hubs zwar teurer zu stehen kommen, aber deren Mitarbeiter auch andere Aufgaben haben als die Angestellten der Handelskammern. Die Tätigkeit der EDA-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränkt sich nicht auf Exportförderungsmassnahmen, sondern beinhaltet auch andere Aktivitäten der wirtschaftlichen Interessenvertretung (Vorbereitung und Begleitung von Verhandlungen von Doppelbesteuerungsabkommen, von Investitionsschutzabkommen, Massnahmen gegen Diskriminierung schweizerischer Firmen usw.). Es ist offensichtlich, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die auch mit der Wahrung von Wirtschaftsinteressen betraut sind und den Zugang zur politischen Ebene haben, über eine umfassendere Ausbildung und über interkulturelle Kompetenzen verfügen müssen. Sie kommen deshalb zwangsläufig teurer zu stehen.**
- **In der Zusammenfassung und in der Schlussfolgerung Q.1 sollte auf die unseren Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen nicht gerecht werdende Beurteilung verzichtet werden. Falls Sie an Ihrer Beurteilung festhalten sollten, ersuchen wir Sie, im Bericht zu erwähnen, dass eine externe Evaluation ausgewählter Swiss Business Hubs und schweizerischer Auslandskammern in einem Zwischenbericht zu einem gegenteiligen Ergebnis gekommen ist. Laut dieser externen Evaluation sind die Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Auslandskammern jenen der Exportspezialisten im EDA nicht ebenbürtig.**

Wir hoffen, dass Sie bei der Schlussredaktion des Evaluationsberichts unseren Erwägungen werden Rechnung tragen können, und danken Ihnen, dass Sie uns konsultiert haben.

Mit freundlichen Grüssen



Franz von Däniken