



Politique fédérale de promotion des exportations

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

Janvier 2005

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 RESULTATS 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'AMELIORATION

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.