

15.019

Message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019

du 18 février 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'arrêtés fédéraux suivants en vous proposant de les adopter:

1. Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2016 à 2019
2. Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2016 à 2019
3. Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019
4. Arrêté fédéral sur la prolongation, jusqu'en 2019, du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011)
5. Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR)
6. Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional
7. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2016 à 2019
8. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pendant les années 2016 à 2019

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2011	P	11.3466	Développement durable et promotion économique (N 31.5.11, Commission de l'économie et des redevances CN 11.019)
2011	P	11.3697	Evaluation de la nouvelle politique régionale (N 30.9.11, von Siebenthal)
2012	P	12.3964	Pour une politique régionale également au service de la coopération transfrontalière (E 4.12.12, Lombardi)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 février 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La promotion économique de la Confédération a pour objectif de préserver et d'encourager la compétitivité de l'économie suisse, fondée en grande partie sur les PME, et ainsi de contribuer à la préservation d'emplois. A cette fin, le Conseil fédéral soumet au Parlement six projets d'arrêtés financiers permettant de reconduire et de développer les instruments dont dispose la Confédération pour assurer la promotion économique au cours des années 2016 à 2019. Il propose en outre d'approuver le programme pluriannuel 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale ainsi que de nouveaux apports au Fonds de développement régional pour les années 2016 à 2023.

Contexte

La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs du monde. Malgré cela, elle se trouve placée devant des défis de taille: le phénomène de mondialisation des mouvements de capitaux, de biens, de services et de personnes a essentiellement contribué à la prospérité. En même temps il met notre place économique sous pression. La croissance économique engendre de nouveaux défis, à l'instar de l'explosion démographique et de la pression accrue exercée sur les ressources naturelles et les infrastructures. La nouvelle sensibilité de larges couches de la population à une consommation en augmentation d'espace et de ressources s'est manifestée à l'occasion des votations concernant l'initiative sur les résidences secondaires, l'initiative contre l'immigration de masse et la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. En plus, le franc fort, accentué par l'abolition du taux plancher du franc face à l'euro, place les entreprises suisses, en particulier l'industrie d'exportation et le secteur du tourisme, devant des défis de taille.

La promotion économique de la Confédération a pour objectif de renforcer l'attrait, la performance et le potentiel de la place économique suisse, et donc la compétitivité à long terme de son économie et de ses emplois, dont le tissu est essentiellement formé par des PME. A cette fin, elle renforce les externalités positives de la place économique, soutient le changement structurel et incite les acteurs de la place économique à collaborer entre eux. La promotion économique prend en considération la question de la consommation accrue d'espace et de ressources liées au développement économique en cherchant à atteindre une croissance économique fondée sur l'innovation et une plus grande productivité, en exploitant mieux les potentiels existants en termes d'infrastructures, d'emploi et de réseaux, et en créant des perspectives de développement régional. Ce faisant, elle tient compte des principes du développement durable.

Les instruments et mesures spécifiés ci-dessous prennent en considération le développement récent du franc fort dans la mesure où ils contribuent à l'amélioration des conditions-cadre spécifiques et structurelles.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral soumet au Parlement six projets d'arrêtés financiers en vue de maintenir et de développer, au cours des années 2016 à 2019, les instruments de la promotion économique, dont le financement arrivera à échéance à la fin de 2015. En outre, il propose aux Chambres fédérales d'approuver le programme pluriannuel 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale, ainsi que de nouveaux apports au Fonds de développement régional pour les années 2016 à 2023.

La promotion économique a fixé les priorités suivantes en ce qui concerne le développement de ses instruments au cours des années 2016 à 2019:

- *Politique en faveur des PME: faire de la cyberadministration un instrument efficace d'allègement administratif, d'amélioration des conditions-cadres économiques et de la compétitivité des PME. La Suisse doit combler son retard en la matière. Il s'agit de mettre progressivement en place un guichet unique impliquant tous les échelons de l'Etat.*
- *Politique du tourisme: réaliser le programme d'impulsion 2016 à 2019 conformément au rapport du 26 juin 2013 sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir. Il convient de mieux accompagner et d'amortir le changement structurel du tourisme suisse que l'initiative sur les résidences secondaires est venue accélérer.*
- *Politique régionale: renforcer le rôle des systèmes régionaux d'innovation (RIS) en ce qui concerne l'encouragement de l'innovation. Le but est d'améliorer la coordination des offres existantes de promotion de l'innovation en faveur des PME et d'exploiter pleinement les potentiels d'innovation régionaux au moyen d'une promotion de l'innovation axée sur les spécificités régionales.*
- *Promotion des activités économiques extérieures: mieux façonner l'offre de prestations de Switzerland Global Enterprise (S-GE) en fonction des besoins sectoriels spécifiques de ses clients, qu'il s'agisse de la promotion des exportations ou de la promotion de la place économique suisse au moyen d'une meilleure information sur les conditions d'implantation des entreprises en Suisse, tout en visant des branches à forte valeur ajoutée.*

Arrêtés financiers

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter pour les années 2016 à 2019 un plafond de dépenses de 374,2 millions de francs au total, réparti entre les instruments de promotion économique suivants:

- *arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2016 à 2019 (17,7 millions de francs)*
- *arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2016 à 2019 (30 millions de francs)*

-
- *arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019 (220,5 millions de francs)*
 - *arrêté fédéral sur la prolongation, jusqu'en 2019, du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011)*
 - *arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2016 à 2019 (89,6 millions de francs)*
 - *arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pendant les années 2016 à 2019 (16,4 millions de francs)*

Par ailleurs, le Conseil fédéral sollicite l'approbation d'un plafond de dépenses de 230 millions de francs pour les années 2016 à 2023 pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional.

Autre arrêté fédéral

Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR).

Table des matières

Condensé	2173
Liste des abréviations utilisées	2180
1 Introduction	2182
1.1 Contexte	2182
1.2 Le rôle de l'Etat en matière de promotion économique	2183
1.3 Objectifs de la promotion économique	2183
1.4 Priorités de la promotion économique pour les années 2016 à 2019	2184
1.5 Instruments de la promotion économique	2185
1.5.1 Généralités	2185
1.5.2 Promotion du développement de la place économique	2186
1.5.3 Promotion à destination des utilisateurs de la place économique	2187
1.5.4 Promotion de l'image de la place économique	2187
1.6 Intégration de la promotion économique à la politique économique de la Confédération	2188
1.7 Classement d'interventions parlementaires	2188
2 Politique en faveur des PME	2190
2.1 Bases stratégiques	2190
2.2 Allègement administratif	2190
2.2.1 Objectifs et tâches	2190
2.2.2 Efficacité	2191
2.2.3 Comparaison internationale	2191
2.2.4 Priorités pour les années 2016 à 2019	2192
2.3 Cyberadministration pour les PME	2192
2.3.1 Objectifs et tâches	2192
2.3.2 Efficacité	2194
2.3.3 Comparaison internationale	2195
2.3.4 Priorités pour les années 2016 à 2019	2196
2.3.5 Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2016 à 2019 (<i>projet 1</i>)	2198
2.4 Financement des entreprises	2199
2.4.1 Objectifs et tâches	2199
2.4.2 Efficacité	2200
2.4.3 Comparaison internationale	2200
2.4.4 Priorités pour les années 2016 à 2019	2200
2.5 Cautionnement en faveur des PME	2201
2.5.1 Objectifs et tâches	2201
2.5.2 Efficacité	2201
2.5.3 Comparaison internationale	2203
2.5.4 Priorités pour les années 2016 à 2019	2204

3	Politique du tourisme	2205
3.1	Bases stratégiques	2205
3.1.1	Bilan de la nouvelle politique du tourisme de 2010	2205
3.1.2	Le programme d'impulsion, priorité de la politique du tourisme pour les années 2016 à 2019	2207
3.1.3	Enveloppe financière globale de la politique du tourisme	2209
3.2	Innotour	2210
3.2.1	Objectifs et tâches	2210
3.2.2	Efficacité	2210
3.2.3	Comparaison internationale	2212
3.2.4	Priorités pour les années 2016 à 2019	2213
3.2.5	Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2016 à 2019 (<i>projet 2</i>)	2213
3.3	Promotion de la place touristique suisse	2213
3.3.1	Objectifs et tâches	2213
3.3.2	Efficacité	2214
3.3.3	Comparaison internationale	2216
3.3.4	Priorités pour les années 2016 à 2019	2216
3.3.5	Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019 (<i>projet 3</i>)	2217
3.4	Encouragement du secteur de l'hébergement	2219
3.4.1	Objectifs et tâches	2219
3.4.2	Efficacité	2220
3.4.3	Comparaison internationale	2221
3.4.4	Priorités pour les années 2016 à 2019	2221
3.4.5	Arrêté fédéral sur la prolongation, jusqu'en 2019, du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011) (<i>projet 4</i>)	2223
4	Politique régionale	2224
4.1	Bases stratégiques	2224
4.1.1	Objectifs et tâches	2224
4.1.2	Projet de territoire Suisse	2225
4.1.3	Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne	2225
4.1.4	Politique des agglomérations	2226
4.1.5	Politique d'innovation	2226
4.1.6	Politique de cohésion européenne 2014 à 2020	2227
4.2	Efficacité de la NPR	2227
4.3	Programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la NPR	2230
4.3.1	Contenu du programme	2230
4.3.2	Définitions	2234
4.3.3	Volet 1: promotion des projets	2235
4.3.4	Volet 2: coordination des politiques sectorielles	2243

4.3.5	Volet 3: système de connaissances	2245
4.3.6	Allègements fiscaux	2246
4.3.7	Mise en œuvre à l'échelon cantonal	2246
4.3.8	Controlling et évaluation	2248
4.4	Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) (<i>projet 5</i>)	2249
4.5	Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (<i>projet 6</i>)	2249
5	Promotion des activités économiques extérieures	2251
5.1	Bases stratégiques	2251
5.2	Promotion des exportations	2252
5.2.1	Objectifs et tâches	2252
5.2.2	Efficacité	2253
5.2.3	Comparaison internationale	2254
5.2.4	Priorités pour les années 2016 à 2019	2255
5.2.5	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2016 à 2019 (<i>projet 7</i>)	2257
5.3	Promotion de la place économique suisse à l'étranger	2260
5.3.1	Objectifs et tâches	2260
5.3.2	Efficacité	2261
5.3.3	Comparaison internationale	2263
5.3.4	Priorités pour les années 2016 à 2019	2263
5.3.5	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pendant les années 2016 à 2019 (<i>projet 8</i>)	2265
5.4	Assurance contre les risques à l'exportation	2267
5.4.1	Objectifs et tâches	2267
6	Conséquences des arrêtés fédéraux proposés	2268
6.1	Conséquences pour la Confédération	2268
6.1.1	Conséquences financières	2268
6.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	2270
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2270
6.3	Collaboration entre la Confédération et les cantons	2271
6.4	Conséquences économiques	2272
6.5	Conséquences sociales	2273
6.6	Conséquences environnementales	2273
6.7	Conséquences migratoires	2274
7	Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral	2276
7.1	Relation avec le programme de la législature	2276
7.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	2276

8	Aspects juridiques	2276
8.1	Constitutionnalité et légalité	2276
8.2	Compatibilité avec les obligations internationales	2276
8.3	Frein aux dépenses	2277
8.4	Conformité à la loi sur les subventions	2277
1	Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2016 à 2019 (Projet)	2279
2	Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2016 à 2019 (Projet)	2281
3	Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019 (Projet)	2283
4	Arrêté fédéral sur la prolongation, jusqu'en 2019, du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011) (Projet)	2285
5	Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) (Projet)	2287
6	Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (Projet)	2289
7	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2016 à 2019 (Projet)	2291
8	Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pendant les années 2016 à 2019 (Projet)	2293

Liste des abréviations utilisées

ACS	Association des communes suisses
AF	Arrêté fédéral
ALE	Accord de libre-échange
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASRE	Assurance suisse contre les risques à l'exportation
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDEP-SO	Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale
CDF	Contrôle fédéral des finances
COT	Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CPP	Convention-programme pluriannuelle
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTE	Coopération territoriale européenne
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EDD	Evaluation de la durabilité
EEN	Enterprise Europe Network
eID	Identité électronique
EPT	Equivalent plein temps
FRI	Formation, recherche et innovation
FTS	Forum Tourisme Suisse
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
HTW	Haute école de technique et de gestion de Coire
IAM	Gestion des identités et des accès
IMD	International Institute for Management Development
IMP-HSG	Institut de gestion systémique et de gouvernance du secteur public de l'Université de Saint-Gall
LAT	Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LERI	Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1)

LFPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
LINDAS	Linked Data Service
MEM	Industrie des machines, des équipements électriques et des métaux
NPR	Nouvelle politique régionale
OBTG	Coopérative de cautionnement de Suisse orientale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFL	Office fédéral du logement
OFROU	Office fédéral des routes
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPC	Organisation de promotion du commerce
Osec	Osec Business Network Switzerland
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMO	Programme de mise en œuvre
PPA	Programme pluriannuel concernant la mise en œuvre de la NPR
PPA1	Programme pluriannuel 2008 à 2015
PPA2	Programme pluriannuel 2016 à 2023
RCER	Réseau de la Confédération pour l'espace rural
RIS	Système régional d'innovation
SBH	Swiss Business Hubs
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
S-GE	Switzerland Global Enterprise
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TST	Transfert de savoir et de technologie
TTIP	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
UVS	Union des villes suisses
WEF	World Economic Forum; Forum économique mondial
YES	Young Enterprise Switzerland

Message

1 Introduction

1.1 Contexte

La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs du monde. D'après le «Global Competitiveness Report 2014–2015» (Rapport global sur la compétitivité 2014–2015) établi par le Forum économique mondial (WEF), elle est même l'économie la plus compétitive du monde. Plusieurs facteurs, comme la forte capacité d'innovation, qui caractérise les établissements de recherche et de formation et l'économie suisse, contribuent à cette excellente position. Divers indices d'innovation tels que l'Indice mondial de l'innovation ou l'Innovation Union Scoreboard de l'UE placent la Suisse parmi les pays les plus innovants. Le système dual de formation, qui permet à l'économie suisse de disposer d'une main-d'œuvre bien formée à tous les niveaux de qualification, contribue lui aussi à la compétitivité de la Suisse. Mais la place économique suisse peut encore faire valoir d'autres atouts, comme la stabilité de l'économie, une politique du marché du travail efficace, un cadre juridique stable et d'excellentes infrastructures. Sa compétitivité en comparaison internationale se manifeste également dans sa performance économique, en hausse pratiquement sans interruption depuis 20 ans. L'augmentation du revenu par habitant et le nombre important de nouveaux emplois créés en Suisse sont des conséquences réjouissantes de cette croissance économique.

Malgré sa compétitivité, l'économie suisse fait face à des défis de taille. L'un des plus importants reste la cherté du franc, qui a plombé en peu de temps la compétitivité-prix des biens suisses sur les marchés internationaux. C'est principalement grâce à la qualité et à l'innovation que l'économie suisse a réussi, dans une large mesure, à éviter d'entrer dans une guerre des prix et à préserver sa position sur les marchés mondiaux malgré le handicap que représente une monnaie forte.

Le changement structurel de l'économie représente un défi d'envergure à long terme pour la place économique suisse. Les entreprises et les travailleurs sont confrontés à la mondialisation des mouvements de capitaux, de biens, de services, de personnes et aux exigences croissantes d'une économie toujours plus fondée sur le savoir, qui durcissent la concurrence à laquelle se livrent les places économiques pour attirer des facteurs de production mobiles.

Les défis actuels de l'économie et de la société sont liés à la forte poussée démographique, corollaire de l'évolution positive de l'économie, et à la sensibilité croissante d'une grande partie de la population à un besoin accru d'espaces et de ressources. Ces préoccupations se sont exprimées lors de votations récentes, par exemple sur les initiatives sur les résidences secondaires et contre l'immigration de masse. La mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst.)¹ oblige la Suisse à renforcer sa compétitivité sur les marchés internationaux sans que cela pousse l'immigration à la hausse. Le cœur du problème consiste à préserver, et même à renforcer des conditions-cadres favorables à l'économie tout en prêtant une oreille attentive aux demandes et aux incertitudes exprimées par de larges couches de la population. Dans ce contexte, il est fondamental de viser une croissance de l'économie qui respecte

¹ RS 101

les principes du développement durable et ménage les ressources disponibles. Il s'agit dès lors de favoriser une croissance fondée sur l'innovation et une productivité accrue, qui contribue ainsi à une meilleure exploitation du potentiel existant.²

1.2 Le rôle de l'Etat en matière de promotion économique

La compétitivité des entreprises suisses et leurs emplois s'explique avant tout par les qualités intrinsèques de ces dernières. Conformément aux principes économiques généralement admis, l'Etat veille à assurer des conditions-cadres favorables à l'activité des entreprises, à savoir la stabilité macroéconomique et budgétaire, une politique du marché du travail efficace, un cadre juridique stable, la garantie de la propriété, de bonnes infrastructures, ainsi qu'un environnement préservé. Les réglementations étatiques et un système fiscal équilibré ne doivent pas contrarier l'activité économique et l'initiative individuelle.

Outre ce contexte général, d'autres facteurs, qui se situent hors des limites des entreprises, influencent la compétitivité des entreprises implantées en Suisse. De nombreuses études ont montré que ces dernières tirent profit de la qualité supérieure du marché du travail et des débouchés, de l'excellence des connaissances et du savoir-faire, de la forte densité des fournisseurs potentiels et des services aux producteurs, ou encore de la proximité et du nombre des clients. Ces facteurs externes aux entreprises peuvent être décrits comme des atouts ou des externalités positives de la place économique, des atouts susceptibles d'apporter des gains d'efficience au sein même des entreprises.

Ces atouts sont par définition des avantages comparatifs propres à une place économique et qui y favorisent la concentration des activités économiques. Si les différents acteurs actifs sur place coopèrent de manière formelle ou informelle, ou qu'ils échangent des prestations (de services), cette activité donnera naissance à des réseaux économiques locaux complexes. La collaboration au sein de réseaux prend une grande importance en particulier dans des domaines innovants parce qu'elle accélère le transfert de savoir et, partant, la mise en valeur des connaissances. Dans un deuxième temps, elle peut entraîner une augmentation de la productivité grâce aux économies d'échelle et d'envergure, les réseaux régionaux renforçant ainsi à leur tour les atouts comparatifs de la place économique, ce qui, au final, permettra d'attirer de nouvelles entreprises.

1.3 Objectifs de la promotion économique

La promotion économique de la Confédération a pour objectif premier de préserver et de renforcer l'attrait, la performance et le potentiel de la place économique suisse, et donc la compétitivité de son économie fondée en grande partie sur les PME, et ainsi de contribuer à la préservation d'emplois. Elle contribue, par exemple au

² Voir Principes pour une nouvelle politique de croissance. Analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future. Rapport du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR donnant suite au postulat Leutenegger Oberholzer du 27 novembre 2013 (13.3907)

moyen de l'allègement de la charge administrative et de la cyberadministration, à créer des conditions économiques favorables et incite à titre subsidiaire les acteurs privés à développer des activités économiques et des initiatives. La promotion économique renforce en outre les externalités positives. Elle soutient et accompagne, par exemple dans le cadre du programme d'impulsion en faveur du tourisme, le changement structurel de la place économique suisse. En outre, elle incite les divers acteurs présents à collaborer et à coordonner leurs activités; à cet égard, il convient de citer en particulier la politique régionale et l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir) dans le domaine du tourisme (Innotour). La promotion économique de la Confédération intervient subsidiairement à l'action des acteurs privés et des cantons. Elle contribue à assurer la position de la Suisse dans le contexte de concurrence mondiale à laquelle se livrent les places économiques en vue d'attirer des facteurs de production mobiles et crée les conditions assurant la compétitivité des entreprises suisses et leurs emplois et l'essor économique indispensable au bien-être matériel, à l'amélioration de la qualité de vie, à un niveau élevé de l'emploi et au financement du système de protection sociale. L'absence de croissance aurait de graves conséquences pour l'économie et la société. La promotion économique contribue, dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution, à créer des emplois à forte valeur ajoutée et à dynamiser les régions structurellement faibles, dans les limites du cadre fixé par la politique migratoire.

Dans le cadre de l'activité déployée, la promotion économique de la Confédération prend en considération les problèmes de mobilité, d'environnement et de gestion du territoire potentiellement liés à l'essor de l'économie. Elle les prévient en privilégiant une croissance économique fondée sur l'innovation et une productivité accrue. Son action vise à mieux mettre en valeur ce qui existe déjà et à créer des perspectives de développement régionales. La promotion économique tient compte des principes du développement durable et cherche à les faire accepter autant que possible par les partenaires et autres acteurs concernés. Il convient de générer la croissance sans sacrifier les ressources naturelles, donc en préservant la qualité et la diversité des paysages, nécessaires au tourisme, la biodiversité et les services écosystémiques, indispensables à la vie humaine et à la production économique, ainsi que les terres cultivables.

1.4 Priorités de la promotion économique pour les années 2016 à 2019

La promotion économique de la Confédération comprend quatre domaines d'encouragement: «politique en faveur des PME», «politique du tourisme», «politique régionale», et «promotion des activités économiques extérieures». Compte tenu des évaluations les plus récentes et de l'actualité politique, des priorités spécifiques ont été définies pour la promotion économique des années 2016 à 2019, d'une manière générale ainsi que pour les divers instruments qui la composent. Ainsi, pendant cette période, le retard de la Suisse en matière de cyberadministration doit être comblé grâce à l'accent qui sera mis sur cet élément relevant de la politique PME afin qu'il devienne un instrument efficace de l'allègement administratif et permette d'améliorer les conditions-cadres et la compétitivité des PME. En matière de politique du tourisme, la mise en œuvre du programme d'impulsion sera à l'ordre du jour, conformément au rapport du Conseil fédéral du 26 juin 2013 sur la situation structurelle

du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir³. Le but de ce programme est d'accompagner et de soutenir le changement structurel, que l'initiative sur les résidences secondaires et le franc fort sont venus accélérer. Ce programme est également l'une des priorités de la politique régionale, qui insistera également sur le soutien aux processus d'innovation dans les systèmes régionaux d'innovation (RIS) en vue d'améliorer la coordination horizontale et verticale des acteurs et des offres de la promotion de l'innovation, et d'exploiter les potentiels d'innovation régionaux. Il s'agira d'améliorer la compétitivité des régions et d'y générer de la valeur ajoutée, de créer des perspectives de développement dans les espaces ruraux et de mieux rattacher ce dernier aux moteurs économiques urbains. Dans le domaine de la promotion des activités économiques extérieures, il conviendra de mieux moduler l'offre de prestations de Switzerland Global Enterprise (S-GE) en fonction des besoins sectoriels de ses clients.

1.5 Instruments de la promotion économique

1.5.1 Généralités

La promotion économique dispose d'instruments efficaces pour atteindre son objectif premier. Agissant au niveau interentreprises, elle soutient la coordination et la collaboration entre les acteurs dont l'action a un impact sur le territoire, à l'instar de la politique régionale ou d'Innotour. D'autres instruments destinés aux entreprises, par exemple l'encouragement du secteur de l'hébergement ou le système de cautionnement en faveur des PME, sont généralement à la disposition de toutes les entreprises sans distinction, de façon à éviter les distorsions de concurrence entre bénéficiaires de la promotion économique. En outre, les instruments de la promotion économique se fondent sur des mécanismes d'incitation qui encouragent les acteurs privés à prendre d'eux-mêmes des initiatives, leur participation propre constituant un prérequis.

Les instruments de la promotion économique sont appliqués dans l'un des quatre domaines d'encouragement suivants: «politique en faveur des PME», «politique du tourisme», «politique régionale» et «promotion des activités économiques extérieures». Du point de vue fonctionnel, ils sont répartis dans les trois volets suivants: «promotion du développement de la place économique», «promotion des utilisateurs de la place économique» et «promotion de l'image de la place économique» (cf. figure 1). Quelle que soit la perspective adoptée, le but visé est une mise en œuvre cohérente de l'objectif premier, à savoir la promotion économique, ce qui nécessite, pour chacun des trois volets, l'instauration de formes de coordination et de collaboration adéquates au sein des différents domaines d'encouragement et entre eux.

A titre d'exemple, la politique du tourisme et la politique régionale œuvrent de concert à la conception et à la réalisation du programme d'impulsion 2016 à 2019 pour ce qui concerne les tâches de «promotion du développement de la place économique» et de «promotion des utilisateurs de la place économique». De même, la «promotion de l'image de la place économique» est assurée grâce à une coordination bien établie entre la promotion touristique de la Suisse à l'étranger (Suisse Tourisme) et la promotion de la place économique suisse à l'étranger (SG-E) et liée à

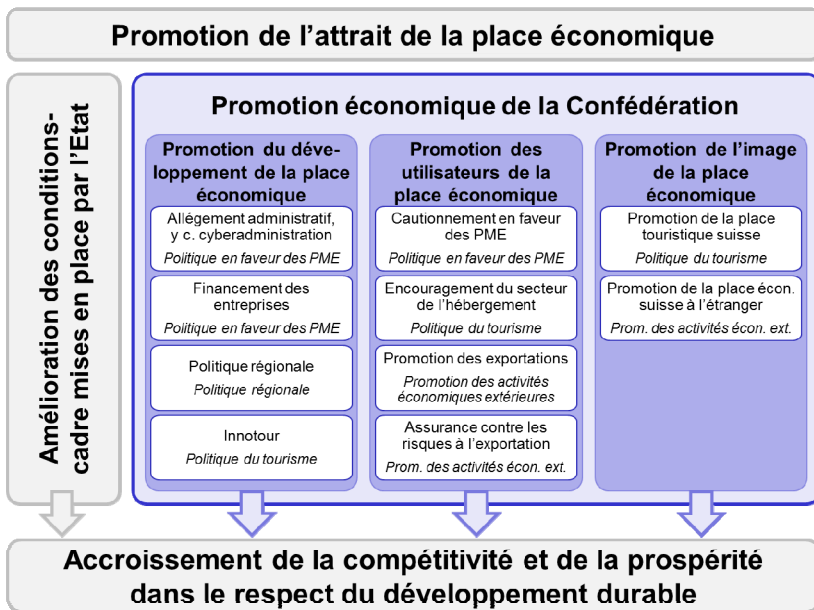
³ www.seco.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique du tourisme

des projets spécifiques, comme on a pu le constater à l'occasion de la Coupe du monde de football au Brésil en 2014.

La promotion économique de la Confédération complète, grâce à ses divers instruments, les politiques économique, financière et monétaire, lesquelles visent à optimiser les conditions-cadres étatiques (cf. ch. 1.6).

Figure 1

Domaines de la promotion économique



Remarque: les domaines d'encouragement des divers instruments sont indiqués en italique.

1.5.2 Promotion du développement de la place économique

Les facteurs clés du développement d'un site économique sont avant tout l'entrepreneuriat et l'innovation. Les entreprises innovantes développent de nouveaux produits ou services ou mettent au point de nouveaux modes de production. Ces entreprises se caractérisent par leur capacité à tirer parti des conditions économiques et à trouver des créneaux porteurs. Elles sont souvent liées à un réseau d'innovation. Un site économique a donc toujours besoin d'une culture de l'innovation, de l'entrepreneuriat et de la coopération.

La promotion économique de la Confédération vise par conséquent avant tout à créer un contexte économique aussi favorable que possible pour les entreprises. Elle table sur l'esprit d'initiative et encourage l'entrepreneuriat à titre subsidiaire au moyen de l'allègement administratif (y c. la cyberadministration; cf. ch. 2.2) et du financement des entreprises (cf. ch. 2.4). Par ailleurs, la politique régionale

(cf. ch. 4) et Innotour (cf. ch. 3.2) sont des instruments qui incitent les entreprises à collaborer et à innover.

1.5.3 Promotion à destination des utilisateurs de la place économique

Un autre volet de la promotion économique est constitué par les mesures en faveur des «utilisateurs» de la place économique, qui consistent à offrir aux entreprises et prestataires déjà implantés des prestations publiques (préalables) ciblées qui stimulent leur compétitivité et participent à la création et au maintien des emplois. Cette mission se concrétise notamment à travers le cautionnement en faveur des PME (cf. ch. 2.5), l'encouragement du secteur de l'hébergement (cf. ch. 3.4), la promotion des exportations (cf. ch. 5.2) et l'assurance contre les risques à l'exportation (cf. ch. 5.4).

1.5.4 Promotion de l'image de la place économique

Le troisième volet de la promotion économique vise à promouvoir l'image de la place économique. Pour pouvoir rivaliser avec la concurrence du monde entier, la Suisse doit se positionner comme une place économique à forte valeur ajoutée et à fort coefficient de savoir. En définitive, la promotion de l'image de la place économique repose sur l'idée que si de bonnes conditions-cadres économiques sont nécessaires, elles sont à elles seules insuffisantes pour pérenniser une place économique concurrentielle. Il est tout aussi important d'informer les investisseurs potentiels, les entrepreneurs, les détenteurs du savoir-faire, les touristes, etc., des atouts de la place économique. Dans ce contexte, le rôle de la Confédération se justifie premièrement par le fait que cette dernière est le meilleur ambassadeur de la marque «Suisse» à l'étranger, sur le plan tant de l'efficacité que de la crédibilité. Deuxièmement, la Confédération a les moyens d'accroître les retombées de la promotion nationale de l'image de la place économique en l'intégrant à sa politique économique extérieure (cf. ch. 1.6). Ces tâches de communication et de marketing sont assurées par la promotion de la place touristique suisse (cf. ch. 3.3) et la promotion de la place économique suisse à l'étranger (cf. ch. 5.3).

Tout comme la promotion du développement de la place économique et celle des utilisateurs de la place économique, la promotion de l'image de la place économique est une tâche commune à la Confédération et aux cantons. En visant une perspective nationale supérieure, la promotion de l'image de la place économique assurée par la Confédération joue un rôle de coordination majeur par rapport aux activités des cantons, qui sont marquées par une concurrence à l'échelle régionale.

1.6 Intégration de la promotion économique à la politique économique de la Confédération

Outre leur capacité d'innovation et leur dynamisme, les entreprises suisses et leurs emplois ont besoin de conditions-cadres étatiques favorables pour se développer et réussir (cf. ch. 1.2). Il est nécessaire, pour elles, que les prix soient stables, la politique fiscale soit à la fois prévisible et attrayante, qu'il existe un cadre juridique favorable et que les obstacles administratifs inutiles soient supprimés. L'ouverture du marché est un autre aspect important permettant d'améliorer le contexte général de l'activité économique. La concurrence accrue qui en résulte incite les participants au marché à innover et à rester compétitifs. De même, la compétitivité des entreprises augmente si le coût des prestations préalables diminue. En outre, il est essentiel, pour les entreprises suisses, de trouver suffisamment de personnel qualifié.

Il s'ensuit que plusieurs politiques, à commencer par la politique économique de la Confédération⁴, à laquelle la promotion économique est intégrée, ont un impact sur la réussite des entreprises suisses et leurs emplois. En outre, la politique de formation et d'innovation joue un rôle décisif, en particulier pour la promotion de l'innovation et des systèmes d'innovation, ainsi que pour l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié lancée par le Conseil fédéral. Les politiques financière, monétaire et économique extérieure influencent elles aussi considérablement le cadre économique général dans lequel évoluent les entreprises en Suisse.

Avec ses divers instruments, la promotion économique de la Confédération complète et soutient les différentes politiques qui visent à créer les meilleures conditions-cadres possibles. Elle a également pour tâche de faire valoir les intérêts de la place économique suisse et ses emplois dans le cadre des différentes politiques menées et d'assurer, par ses efforts de coopération et de coordination, la cohérence entre ces différentes politiques. A cet égard, on mentionnera l'implication de la Direction de la promotion économique du DEFR/SECO dans l'élaboration de la législation et la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires, dans le développement de la stratégie la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux, ou encore dans la politique environnementale, la politique d'aménagement du territoire et la politique des agglomérations.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

En 2011, le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) du 18 avril 2011 (11.3466 «Développement durable et promotion économique») et s'est déclaré prêt à envisager, dans le message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019, une meilleure intégration des principes du développement durable dans la stratégie globale de promotion économique. Comme elle vise à accroître l'attrait de la place économique suisse et à renforcer la compétitivité de l'économie suisse, qui est constituée principalement de PME, la promotion économique se concentre surtout sur la dimension économique du développement durable («capacité écono-

⁴ Voir Principes pour une nouvelle politique de croissance. Analyse rétrospective et perspective sur la stratégie future. Rapport du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR donnant suite au postulat Leutenegger Oberholzer du 27 novembre 2013 (13.3907)

mique») tout en cherchant à se montrer cohérente avec la stratégie pour le développement durable et, dans la mesure du possible, à réduire au minimum les conséquences négatives sur l'environnement et la société.

Dans le présent message, le Conseil fédéral aborde la question de la consommation accrue d'espace et de ressources liée au développement économique et définit ses objectifs dans la perspective d'un développement durable (cf. ch. 1.3). Face aux défis actuels, il cherche à atteindre une croissance économique fondée sur l'innovation et une plus grande productivité, contribuant à une meilleure valorisation des potentiels existants tout en offrant des perspectives de développement régional (cf. ch. 6.4 et 6.5).

Cette meilleure intégration des principes du développement durable dans la stratégie de promotion économique se reflète dans les priorités définies pour la période 2016 à 2019. La politique PME contribue, avec le développement de la cyberadministration, à améliorer la productivité du travail. Le programme d'impulsion en faveur du tourisme incite à renouveler et à mieux mettre en valeur l'offre et les infrastructures existantes, et donc à gagner en productivité. Dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR), l'encouragement des systèmes régionaux d'innovation constitue une priorité. Ces systèmes contribuent à doper le dynamisme en matière d'innovation et la productivité dans les régions, et améliorent les perspectives de développement régional grâce au renforcement des liens entre les espaces ruraux et les moteurs urbains tirant l'économie et l'innovation. La promotion des exportations et la promotion de la place économique suisse à l'étranger cherchent à mieux moduler l'offre de prestations de S-GE en fonction des besoins de ses clients, à prospecter les marchés et à attirer des entreprises en visant des branches à forte valeur ajoutée, et donc à augmenter la productivité. Au-delà de ces objectifs et de ces priorités, le Conseil fédéral entend en outre apporter des améliorations en ce qui concerne l'intégration des principes du développement durable à différents instruments de la promotion économique. Il convient de relever à ce propos que les bases légales de différents instruments de la promotion économique prennent déjà en considération les principes de la durabilité. A titre d'exemple, les conventions conclues entre le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) d'une part, Suisse Tourisme et la Société suisse de crédit hôtelier d'autre part, sur le controlling politique, le reporting et le monitoring exigent de la part de ces organisations la prise en compte des principes du développement durable. Il en va de même pour Innotour, qui, conformément à la loi, ne soutient que des projets qui favorisent un développement touristique durable. De ce fait, le Conseil fédéral considère que les objectifs visés par le postulat de la CER-N sont atteints, et il propose par conséquent le classement de ce dernier.

Par ailleurs, le Conseil fédéral juge que l'évaluation scientifique du programme pluriannuel 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la NPR, de la participation suisse aux programmes de coopération territoriale européenne et des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR (cf. ch. 4.2) répond aux demandes du postulat von Siebenthal du 17 juin 2011 (11.3697 «Evaluation de la nouvelle politique régionale»). Celles qui ont été formulées dans le postulat Lombardi du 28 septembre 2012 (12.3964 «Pour une politique régionale également au service de la coopération transfrontalière») ont été prises en considération dans l'élaboration du programme pluriannuel 2016 à 2023 et lors des adaptations de la coopération territoriale européenne (cf. ch. 4.3.1). En conséquence, le Conseil fédéral propose le classement de ces deux interventions parlementaires.

2 Politique en faveur des PME

2.1 Bases stratégiques

La place économique suisse vit de ses nombreuses PME, souples et innovantes. Ces dernières représentent 99,7 % des entreprises et deux tiers des emplois, et sont une base importante de la stabilité et de la performance de l'économie suisse. Le Conseil fédéral accorde beaucoup d'importance à leurs besoins et préoccupations. En ordonnant une politique qui tient compte de leurs besoins spécifiques, il s'attache à optimiser constamment le cadre de l'activité économique et de favoriser la création de nouvelles entreprises, tout en favorisant leur développement durable.

La politique en faveur des PME est une politique intersectorielle qui, dans les faits, a des répercussions dans tous les domaines de la politique fédérale. Le SECO a pour mandat de coordonner cette politique et de mettre en œuvre certains de ses éléments. L'accent est mis sur l'allègement administratif et le financement des entreprises.

L'allègement administratif est un élément stratégique de la politique en faveur des PME, à laquelle appartient aussi la cyberadministration pour les PME, qui souffrent particulièrement des coûts de la réglementation et de la surcharge administrative. En raison de son importance et dans la perspective d'un processus d'amélioration permanente, l'allègement administratif fait l'objet d'un rapport indépendant qui, une fois par législature, donne au Conseil fédéral l'occasion de tirer un bilan et de prendre de nouvelles mesures. Le financement de la cyberadministration pour les PME, un élément opérationnel de l'allègement administratif, doit être assuré pour chaque nouvelle législature au moyen d'un arrêté financier dans le cadre du message sur la promotion économique.

Le financement des entreprises, un facteur de succès important pour ces dernières, est soutenu au moyen de tâches de conseil politique et de tâches opérationnelles. La Confédération concentre ses efforts sur l'amélioration constante des conditions-cadre. Un groupe de travail dirigé par le SECO et composé de représentants de l'économie et de la Confédération est chargé de suivre en permanence le marché des crédits aux PME à des fins de conseil politique. Sur le plan opérationnel, la Confédération facilite l'accès des PME aux prêts bancaires en octroyant des aides financières à des organisations de cautionnement en faveur des PME et en exerçant la surveillance de ces organisations.

2.2 Allègement administratif

2.2.1 Objectifs et tâches

Une société moderne, basée sur la division du travail et connectée à l'échelle planétaire, connaît inévitablement un certain nombre de réglementations. Ces réglementations engendrent souvent des coûts pour les entreprises. De plus, une bureaucratie excessive est une entrave au développement économique. C'est pourquoi l'Etat se doit d'occasionner aux entreprises les coûts les plus faibles possibles, afin que celles-ci puissent utiliser au mieux leurs ressources. C'est le but de l'allègement administratif: réduire au minimum les coûts engendrés par les réglementations, sans pour autant entrer en conflit avec leurs objectifs et donc avec les besoins légitimes de protection de la population.

L'allégement administratif amène des gains de productivité, et donc plus de compétitivité et de prospérité.

La cyberadministration est un moyen efficace de réduire la charge administrative des entreprises et d'augmenter la productivité de l'administration publique. Le ch. 2.3 s'y intéresse de plus près.

2.2.2 Efficacité

Au niveau fédéral, des mesures ont été prises ces dernières années pour soulager les entreprises d'une partie du fardeau administratif, ou du moins pour leur éviter de nouvelles charges. Dans son rapport sur l'allégement administratif des entreprises⁵, le Conseil fédéral a tiré un bilan positif des mesures de 2006 et a décidé de 20 nouvelles mesures dont 15 sont aujourd'hui déjà en place ou se développent comme prévu. Les efforts ne portent pas leurs fruits dans tous les domaines. Par exemple, l'introduction prévue d'un taux unique et la suppression de la plupart des exceptions à la TVA n'ont pas obtenu la majorité au Parlement.

Dans son «Rapport sur les coûts de la réglementation»⁶, le Conseil fédéral a présenté en 2013 une estimation détaillée des coûts engendrés par les réglementations étatiques dans les principaux domaines économiques. Ce rapport prévoit en outre 32 mesures visant à réduire les coûts réglementaires sans remettre en question le sens de ces réglementations.

Le Forum PME fournit aussi une contribution essentielle à l'allégement administratif et a une grande influence sur le processus législatif. Dans la plupart des cas, les projets de loi défavorables aux PME sont identifiés à temps, et des simplifications sont proposées. Pendant les périodes administratives 2004 à 2007 et 2008 à 2011, les propositions du Forum PME ont été suivies dans environ 68 % des cas.

En 2012, le SECO a introduit un baromètre de la bureaucratie⁷ afin d'observer la charge administrative qui pèse sur les entreprises. Celles-ci sont interrogées sur leur perception subjective de la charge administrative causée par les réglementations dans plusieurs domaines. Alors que 49,5 % des entreprises sondées ressentent la charge comme étant légère ou plutôt légère, 50,5 % déplorent une charge lourde ou plutôt lourde.

2.2.3 Comparaison internationale

Le contexte économique international est marqué par une compétition toujours plus grande entre les Etats en matière de conditions-cadres. Les efforts visant à alléger la charge administrative des entreprises sont donc très valorisés dans la plupart des pays de l'OCDE et de l'UE.

⁵ www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Allégement administratif

⁶ www.seco.admin.ch > Thèmes > Politique économique > Réglementation > Coûts de la réglementation

⁷ GfK Switzerland SA (2012), rapport final «Monitoring de la bureaucratie – 2012», Berne. www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Allégement administratif

De manière générale, la Suisse est assez concurrentielle en termes de cadre juridique et de charge administrative, aussi bien du point de vue de la réglementation en soi (d'après l'OCDE et la Banque mondiale) que du point de vue des effets de la réglementation (d'après le WEF et l'IMD).

2.2.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Le Conseil fédéral considère que l'allègement administratif est une tâche de longue haleine et de grande importance stratégique pour les PME. C'est pourquoi il établira en 2015 un rapport dressant un état des lieux des efforts de la Confédération pour alléger la charge administrative. En outre, il examinera la mise en place des mesures annoncées dans les rapports précédents et en proposera de nouvelles.

2.3 Cyberadministration pour les PME

2.3.1 Objectifs et tâches

La cyberadministration est un instrument visant à réduire la charge administrative des entreprises et à améliorer la productivité des administrations publiques. Son objectif est de rendre les activités de l'administration aussi conviviales et économiques que possible grâce à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. L'accent est mis sur la simplification des procédures d'autorisation, de demande et de déclaration. La cyberadministration contribue à réduire le nombre, la durée et la complexité des démarches administratives, ce qui permet aux entreprises et à l'administration publique d'utiliser leurs ressources d'une façon plus ciblée.

La stratégie suisse de cyberadministration⁸, approuvée par le Conseil fédéral le 24 janvier 2007, énonce trois objectifs: 1) l'économie effectue les transactions administratives avec les autorités par voie électronique; 2) les autorités ont modernisé leurs processus et communiquent entre elles par voie électronique; 3) la population peut régler ses affaires importantes – répétitives ou complexes – avec les autorités par voie électronique.

Le SECO est l'une des organisations chefs de file qui réalisent les projets prioritaires s'inscrivant dans la stratégie suisse de cyberadministration. Les activités se basent sur la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse et la stratégie suisse de cyberadministration. Les tâches s'inscrivant dans le domaine cyberadministration pour les PME comprennent les points suivants:

Portail PME: le site www.pme.admin.ch est l'un des premiers produits de cyberadministration de la Suisse et le guichet central des PME. En ligne depuis 2001, il est continuellement développé. L'objectif de ce portail est de fournir aux PME des informations et des outils pratiques, depuis la création de l'entreprise jusqu'à la succession. Le portail propose en outre des liens vers des prestations de cyberadministration.

⁸ Conseil fédéral, CdC (2007), «Stratégie suisse de cyberadministration (E-Government)», Berne. www.egovernment.ch > E-Government Suisse

StartBiz.ch: le guichet en ligne pour la création d'entreprises (www.startbiz.ch) est une plateforme qui permet d'effectuer des transactions. Son objectif est de soutenir et de simplifier la création d'entreprises en Suisse. Un système interactif guide l'utilisateur au fil de la procédure d'inscription au registre du commerce, à la TVA, à l'AVS et à l'assurance-accidents. La plateforme a été mise en ligne en 2004 et est régulièrement développée. Par exemple, l'inscription électronique des entreprises individuelles au registre du commerce au moyen de la SuisseID est possible depuis 2014. En outre, la plateforme permet désormais la transmission entièrement informatisée des données d'inscription à la Suva sous une forme structurée.

Base de données des autorisations: le site www.autorisations.admin.ch offre une vue d'ensemble de toutes les autorisations qui sont requises en Suisse en vue d'exercer une activité professionnelle. Le but est de proposer une base de données centrale qui renseigne les professionnels sur les autorisations à obtenir. Le contenu de la base de données a été entièrement retravaillé et complété durant la dernière législature.

Projet prioritaire B2.13: en 2012, le projet B2.13 «Services permettant l'utilisation des données de référence dans les administrations publiques» a été ajouté au catalogue des projets prioritaires de la stratégie suisse de cyberadministration. Ce projet est né du constat que les informations relatives aux services administratifs, aux prestations des autorités et à leurs solutions sont saisies de manière décentralisée par la Confédération, les cantons et les communes. Il est par conséquent malaisé de trouver rapidement les informations recherchées. L'objectif de ce projet est de développer le Linked Data Service (LINDAS), qui met en lien les informations sur les autorités et leurs prestations. Ce service permet notamment de générer automatiquement un annuaire national des autorités et de leurs prestations à partir des nombreux annuaires mis à disposition par la Confédération, les cantons et les communes. Le projet B2.13 sert de base à la collaboration électronique entre les autorités. Il accroît la transparence sur les services en ligne proposés par les autorités et renforce ainsi indirectement la compétitivité de l'économie suisse. Le projet sera achevé en 2015, lorsque le service entrera en phase d'exploitation normale.

Identité électronique: l'introduction accélérée de la SuisseID a été décidée par le Conseil fédéral en 2009, dans le cadre des mesures de stabilisation conjoncturelle. L'objectif du projet était de développer, en collaboration avec les fournisseurs de services de certification reconnus légalement en Suisse, un standard en matière de preuve d'identité électronique (SuisseID). Ce standard permet aussi bien de créer une signature électronique juridiquement valable que de s'authentifier de manière sécurisée. La SuisseID est disponible depuis 2010 sous forme de carte à puce ou de clé USB. La maintenance et le développement de la SuisseID sont assurés par une association de droit privé, l'Association SuisseID. La marque SuisseID est propriété de la Confédération suisse, représentée par le SECO.

Les expériences tirées du projet SuisseID sont prises en considération dans le projet B2.15 «Identité électronique reconnue sans barrières sur le plan national et dans l'espace de l'Union européenne» (projet eID). Le projet eID est placé sous la houlette de l'Office fédéral de la police (fedpol), qui a été chargé par le Conseil fédéral du renouvellement intégral de la carte d'identité. Le projet doit jeter les bases de la diffusion à large échelle de la cyberéconomie et de la cyberadministration électroniques, notamment au moyen d'une future loi sur l'eID. La création d'un environnement eID vise à dégager les mécanismes qui permettront une collaboration électronique sécurisée entre l'administration, l'économie et les citoyens. Les processus d'affaires en ligne requièrent des acteurs de confiance et, partant, des connaissances

concernant les partenaires. L'identification du partenaire est indispensable notamment pour les solutions de cyberadministration impliquant plusieurs autorités (dans l'optique de l'administration interconnectée). Les spécialistes parlent à cet égard de gestion des identités et des accès (IAM), c'est-à-dire de la gestion de l'identification et des droits d'accès. A cet effet, le projet B2.06 «Services d'identification et de gestion des droits d'accès des participants à la cyberadministration» a été ajouté au catalogue des projets prioritaires de la stratégie suisse de cyberadministration. Ce projet promeut et facilite le développement, chez les partenaires, de services d'IAM impliquant plusieurs autorités. Le but est de mettre en place un service d'IAM générique et commun à toute la Suisse. La direction du projet a été confiée au SECO.

Cyberéconomie: depuis 2012, le SECO commande à intervalles réguliers un rapport sur la cyberéconomie en Suisse⁹. L'objectif de ce rapport est d'évaluer l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans différents domaines de l'économie et de l'administration. Des relevés statistiques comparables à l'échelle internationale sont établis pour mesurer les conséquences économiques de la cyberéconomie. Le rapport formule des recommandations et met en lumière les perspectives d'avenir.

2.3.2 Efficacité

En 2013, le portail PME a comptabilisé environ 1,36 million de visiteurs. Selon une étude réalisée par l'Université de Saint-Gall en 2009¹⁰, le portail PME (sans StartBiz) a généré un bénéfice de 7,7 millions de francs en 2008 en réduisant la charge des entreprises liée au travail de recherche. Ce bénéfice devrait être nettement plus important aujourd'hui, étant donné que le nombre de visiteurs a considérablement augmenté et que le portail est régulièrement développé et amélioré.

Au cours des dix dernières années, plus de 38 000 utilisateurs se sont enregistrés sur StartBiz.ch, le guichet en ligne pour la création d'entreprises. En 2013, 14 % des entreprises individuelles nouvellement inscrites au registre du commerce ont été créées par le biais de StartBiz. Dans la concurrence internationale, la rapidité avec laquelle une entreprise peut être lancée est considérée comme un indicateur du niveau de bureaucratie. Concernant la création d'entreprises individuelles, une enquête réalisée en 2005 par la Haute école zurichoise de Winterthur¹¹ constate que la plateforme internet www.pme.admin.ch (aujourd'hui www.startbiz.ch), très bien structurée, permet de réduire de 50 % la charge administrative.

Le lancement et le déploiement réussis de la SuisseID ont notamment permis de tirer des enseignements en matière d'échange sécurisé de données électroniques. Lors de la commercialisation de la SuisseID à tarif préférentiel en 2010, quelque 270 000 pièces ont été commandées. Selon les données des fournisseurs, la SuisseID est

⁹ IWSB (2014), «Cyberéconomie en Suisse: monitoring et rapport 2014» (document en allemand, résumé en français). www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > E-Economy / E-Government

¹⁰ IDT-HSG (2009), «Evaluation von E-Government-Angeboten», Saint-Gall. www.egovernment.ch > Documentation > Etudes et articles

¹¹ IVM-ZHW (2005), «Administrativer Aufwand KMU», Winterthur. Rapport disponible en langue allemande uniquement. www.pme.admin.ch > Publications > Allègement administratif

aujourd'hui principalement utilisée pour la signature électronique de documents. Le rapport d'évaluation comparative de l'UE sur la cyberadministration pour la période 2012 à 2013 montre que la Suisse a toujours un temps de retard en matière d'identité électronique (eID).

Afin de mesurer l'avancement de la mise en œuvre du programme de cyberadministration en Suisse, l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC) relève périodiquement l'état de réalisation des projets prioritaires. Par ailleurs, des études sont menées à intervalles réguliers sur mandat de l'UPIC et du SECO afin de dresser un état des lieux de la cyberadministration auprès des citoyens, des milieux économiques et de l'administration. Selon la dernière enquête réalisée en 2013 dans les milieux économiques, 84 % des entreprises interrogées jugent globalement de «plutôt bonne» à «très bonne» l'offre en ligne de l'administration publique.

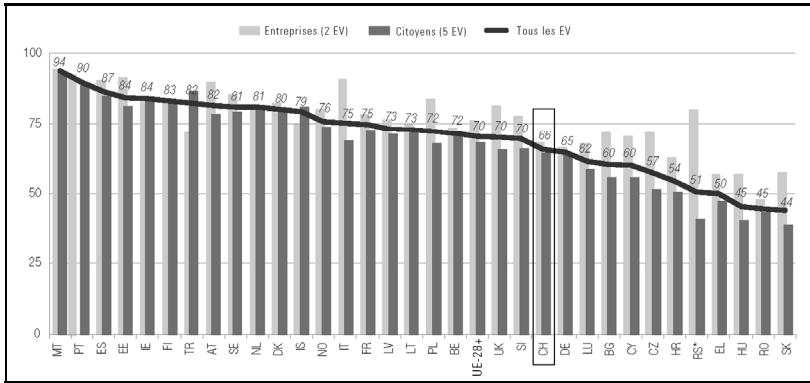
2.3.3 Comparaison internationale

En Suisse comme en Europe, la cyberadministration s'est considérablement développée au cours des dernières années. Des études font état d'un degré élevé de satisfaction des utilisateurs avec les prestations en ligne actuellement disponibles en Suisse. Ces prestations sont par ailleurs régulièrement développées. Cela étant, certains indicateurs concernant l'offre globale de la cyberadministration suisse se situent toujours en dessous de la moyenne européenne. Selon le rapport d'évaluation comparative de l'UE sur la cyberadministration, la Suisse a par exemple un temps de retard pour ce qui est de la continuité et de la transparence des processus en ligne. Des pays comme Malte, le Portugal et l'Estonie, ainsi que les pays qui se situent en tête de classement pour les différents indicateurs partiels, marquent des points dans ces domaines grâce à des portails interactifs divisés en plusieurs modules. Ces portails proposent des services administratifs à la population et aux acteurs économiques par l'intermédiaire d'un guichet unique et permettent l'échange de données électroniques. Ce niveau élevé de développement de la cyberadministration n'a pas encore été atteint en Suisse, même si des efforts isolés allant dans ce sens peuvent être observés dans les cantons.

Le graphique ci-dessous est issu du rapport d'évaluation comparative de l'UE sur la cyberadministration, réalisé durant les années 2012 à 2013 et publié en mai 2014¹². Des indicateurs ont été définis pour différents événements de la vie (EV), comme «acheter et conduire une voiture» ou «créer une entreprise», et mesurés durant le processus de réalisation de ces événements.

¹² «Delivering the European Advantage? Final Insight Report», mai 2014, ISBN: 978-92-79-38052-5

Offre de cyberadministration axée sur l'utilisateur, en comparaison européenne (%)



«Final Insight Report», mai 2014; © UE, 2014

2.3.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

De nos jours, les entreprises doivent communiquer avec un grand nombre d'autorités, que ce soit au moyen de classiques formulaires papier ou de portails en ligne, ce qui représente une lourde charge. Comme les autorités ne s'échangent pas systématiquement les données par voie électronique, les entreprises sont obligées de transmettre plusieurs fois la même information (sous format électronique ou sur papier). Cette manière de procéder est inutilement compliquée, chronophage et coûteuse.

Les solutions de cyberadministration contribuent à résoudre ce problème. C'est notamment le cas de la plateforme StartBiz, sur laquelle les entreprises peuvent aujourd'hui s'inscrire au registre du commerce, à la TVA, à l'AVS et à l'assurance-accidents en saisissant une seule fois les données. L'objectif est donc de développer progressivement StartBiz en un guichet unique qui permettrait d'effectuer par un même canal les différentes démarches administratives aux niveaux fédéral, cantonal et communal (cf. postulat Schmid du 27.9.2012, 12.3842 «Rendre possible la fondation d'une société en cinq jours ouvrables grâce au principe du guichet unique»). Ce guichet unique, doté d'un système d'identification électronique et d'autorisation d'accès, sera accessible aux entreprises 24 heures sur 24, 365 jours par an.

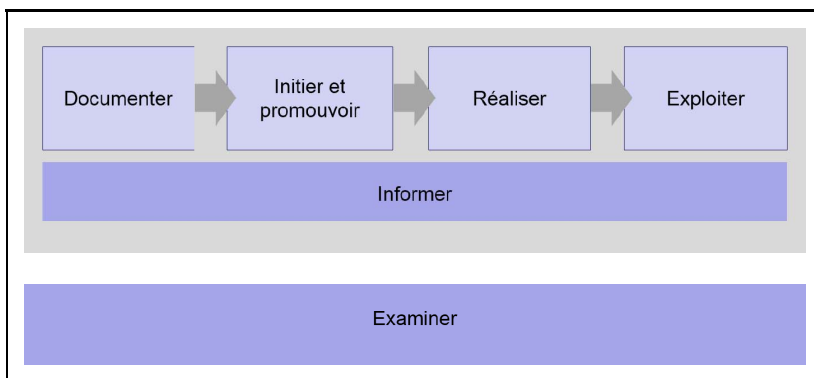
Il est essentiel que cette approche s'appuie sur les offres électroniques proposées par les différentes autorités et que ces offres soient regroupées dans un guichet virtuel unique. La répartition des compétences entre les autorités, d'une part, et entre les différents niveaux administratifs, d'autre part, reste ainsi inchangée. Les cantons, les communes et les offices fédéraux sont consultés concernant l'intégration de leurs services dans ce guichet. Le projet se base sur la stratégie suisse de cyberadministration revue pour la période 2016 à 2019 et sera ajouté au catalogue des projets prioritaires. La coordination et la cohérence avec les autres projets prioritaires sont assu-

rées grâce à la participation à différents groupes de travail et à la représentation au sein de comités d'experts et de pilotage réunissant diverses autorités.

Un modèle de valeur ajoutée a été développé afin de pouvoir identifier et réaliser les simplifications administratives possibles. Pour chacune des composantes de ce modèle, des initiatives stratégiques sont lancées. Celles-ci sont présentées brièvement ci-dessous.

Figure 3

Modèle de valeur ajoutée des projets de cyberadministration pour les PME



Documenter

Des informations sont récoltées et analysées afin de cerner les besoins des PME. A titre d'exemple, des études sont réalisées à intervalles réguliers pour examiner l'état des lieux de la cyberadministration auprès des milieux économiques. Les informations obtenues servent ensuite à développer des propositions et des mesures en vue de réduire la charge administrative des entreprises.

Initier et promouvoir

En tant qu'interface entre les différents groupes d'acteurs, le SECO endosse également un rôle de promoteur, qui consiste à identifier les enjeux de la promotion économique et à lancer et à cofinancer des mesures concrètes. Par exemple, le SECO collabore étroitement avec d'autres autorités afin que celles-ci puissent intégrer leurs prestations dans le guichet unique.

Réaliser

Les services responsables peuvent bénéficier d'un soutien afin de réaliser des projets visant à réduire la charge administrative des entreprises. Si les mesures envisagées ne peuvent pas s'inscrire dans le mandat de prestations d'une autorité, la réalisation du projet peut être assurée par le SECO. Durant le processus de transformation de StartBiz en un guichet virtuel unique, des prestations sont réalisées par l'autorité compétente elle-même ou par le SECO.

Exploiter

Si sa stratégie et son mandat de prestations le permettent, le SECO peut exploiter des applications de manière autonome. Il exploite aujourd'hui le portail PME, StartBiz et la base de données des autorisations, auxquels s'ajoutera le LINDAS du projet B2.13 durant législature 2016 à 2019. Dans ce contexte, la notion d'exploitation englobe l'exploitation technique, le développement, la gestion du contenu et le support client. Pour les applications qui font l'objet d'un projet mais qui ne sont pas exploitées par le SECO lui-même, des dispositions sont prises pour assurer l'exploitation à long terme.

Informier

L'utilisation intensive des solutions électroniques augmente considérablement la valeur ajoutée de ces dernières. Des mesures de communication et de marketing sont mises en œuvre afin que les initiatives soient suffisamment connues du public. A titre d'exemple, le portail PME est optimisé pour les moteurs de recherche, de sorte que l'utilisateur potentiel qui effectue une recherche sur internet trouve rapidement le chemin vers le portail.

Examiner

Les mesures lancées et mises en œuvre sont régulièrement examinées quant à leurs effets et adaptées aux stratégies définies à un niveau supérieur.

2.3.5 Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2016 à 2019 (projet 1)

Proposition du Conseil fédéral

Dans le cadre du présent message, le Conseil fédéral propose d'adopter un crédit-cadre de 17,7 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 7,8 millions par rapport à la législature actuelle (crédit de 9,9 millions de francs¹³).

Figure 4

Plan financier pour la cyberadministration 2016 à 2019

En millions de francs	2016	2017	2018	2019	2016–2019
	4,4	4,4	4,4	4,5	17,7

Arguments du Conseil fédéral

L'infrastructure technique requise pour les projets de cyberadministration existe et ne représente qu'une partie des charges financières d'exploitation. L'augmentation du crédit se justifie principalement par le développement progressif prévu du portail

¹³ Le crédit-cadre fixé pour les années 2012 à 2015 (FF 2011 8573) s'élève à 13,1 millions de francs. Il comprend des moyens alloués au financement de 4,5 postes, soit 3,2 millions de francs, à la charge du crédit d'équipement. Ces postes seront inscrits au crédit du personnel du SECO à partir de 2016.

StartBiz en un guichet unique pour les entreprises. Comme présenté au ch. 2.3.4, ce crédit doit également permettre de cofinancer des mesures lancées par des tiers, en particulier lorsqu'une autorité ne peut pas réunir seule les ressources nécessaires pour intégrer sa solution de cyberadministration dans le guichet unique.

Par ailleurs, les moyens financiers seront également affectés au renforcement de la communication électronique. L'accent est notamment mis sur l'identité électronique (eID), l'environnement eID, la gestion des identités et des accès (IAM) ainsi que sur les systèmes sous-jacents servant à garantir la sécurité et à prévenir la cybercriminalité.

La communication sur les solutions introduites pour les entreprises revêt également une grande importance. Force est de constater que certaines solutions mises en place (p. ex. la transmission électronique des données salariales) ne sont pas suffisamment exploitées par les entreprises, parce que celles-ci en ignorent souvent l'existence. C'est pourquoi des ressources financières devraient être également allouées pour communiquer sur les solutions et les faire mieux connaître.

De plus, le SECO s'engage à assurer la coordination des différents projets à tous les niveaux administratifs, afin que la charge des PME ne soit pas alourdie en raison de démarches non coordonnées des autorités. Dans ce contexte, la promotion et l'introduction de standards et d'interfaces entre les différents projets sont essentielles.

Aspects juridiques

L'arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pour les années 2016 à 2019 est fondé sur la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁴. L'art. 8, al. 2, dispose que le Conseil fédéral développe l'efficacité de l'administration fédérale et ses capacités d'innovation. L'arrêté fédéral est coordonné avec la stratégie suisse de cyberadministration et la stratégie pour une société de l'information en Suisse.

2.4 Financement des entreprises

2.4.1 Objectifs et tâches

Une utilisation adéquate du capital est essentielle pour la productivité du système économique. Améliorer l'accès au financement des entreprises et instaurer, pour le marché du capital, des conditions-cadres favorables à la concurrence sont des éléments importants de la promotion économique, et de la politique économique en général. La Confédération dédie en premier lieu ses efforts à la mise en place de conditions-cadres avantageuses et apporte un soutien à titre subsidiaire.

Les organisations de cautionnement soutenues par la Confédération permettent aux PME d'obtenir plus facilement des prêts bancaires. Le système de cautionnement en faveur des PME fait l'objet d'un chapitre distinct (cf. ch. 2.5).

¹⁴ RS 172.010

2.4.2 Efficacité

Le groupe de travail chargé de l'observation du marché du crédit aux PME, où siègent des représentants des organisations économiques et des services fédéraux concernés, fournit des données quantitatives et qualitatives qui permettent de suivre au plus près l'évolution de la situation sur ce marché.

Concernant le marché du capital-risque, qu'il faut différencier du marché du crédit standard aux PME, le Conseil fédéral conclut dans son rapport de 2012 intitulé «Le capital-risque en Suisse»¹⁵ qu'il fonctionne globalement bien. Aucun problème significatif n'a été relevé ces dernières années, que ce soit dans le domaine de l'innovation, dans l'échange d'informations entre les investisseurs et les jeunes entreprises ou dans l'accès au capital-risque. Le Conseil fédéral considère néanmoins que l'amélioration des conditions générales de financement des entreprises, et par là de l'attrait de la place économique suisse, est une tâche permanente.

2.4.3 Comparaison internationale

Depuis 2010, la Suisse participe au projet de tableau de bord consacré au financement des PME¹⁶ de l'OCDE, qui compare la situation des PME en matière de crédit dans différents pays.

Les résultats du tableau de bord montrent que la Suisse a mieux surmonté la crise financière de 2008/2009 que la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela s'explique au premier chef par la politique favorable aux entreprises et la flexibilité du marché du travail. La Suisse a aussi bénéficié de l'afflux de travailleurs qualifiés et de la transition précoce des industries traditionnelles vers des domaines de croissance spécialisés. Ces facteurs ont contribué au maintien du chômage à un bas niveau et à la stabilité de la demande intérieure. Le volume des crédits a continué d'augmenter pendant la crise, bien que moins fortement.

Par ailleurs, la Suisse prend une part active aux travaux de l'OCDE concernant les jeunes entreprises à forte croissance.

2.4.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Le Conseil fédéral continuera de se concentrer sur l'amélioration des conditions-cadre. Dans le rapport en réponse au postulat Derder du 12 décembre 2013 (13.4237 «Pour un meilleur développement des jeunes entreprises innovantes»), le Conseil fédéral approfondira l'analyse du phénomène des jeunes entreprises suisses à forte croissance, en s'intéressant notamment aux éventuelles faiblesses du système actuel et aux mesures envisageables. Le rapport explorera des pistes qui permettraient d'améliorer encore les conditions-cadres.

¹⁵ www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Financement des PME

¹⁶ OCDE (2014), «Le financement des PME et des entrepreneurs 2014: un tableau de bord de l'OCDE», Paris. www.oecd.org > Industrie et entrepreneuriat > PME et entrepreneuriat

Le groupe de travail dédié à l'observation du marché du crédit sera lui aussi reconduit. L'échange avec des acteurs économiques permet d'identifier précocement les éventuels problèmes et besoins.

2.5 Cautionnement en faveur des PME

2.5.1 Objectifs et tâches

Le cautionnement en faveur des PME a une longue tradition, puisqu'il se base à l'origine sur un arrêté de 1949¹⁷. Il s'agit d'une aide subsidiaire ayant pour but de faciliter l'accès aux prêts bancaires des PME performantes en phase de développement. La Confédération n'offre pas de garantie directe, mais couvre le risque de perte des organisations de cautionnement privées et propose une aide financière pour couvrir les coûts administratifs de ces organisations.

La loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises¹⁸, entrée en vigueur en juillet 2007, a remodelé en profondeur le système de cautionnement. La participation de la Confédération aux pertes des organisations de cautionnement est passée de 50 ou 60 % à 65 %, et sa contribution maximale à leurs frais administratifs a été augmentée très largement, de 200 000 francs à 3 millions de francs par année. Le nombre des organisations reconnues est passé de dix à quatre (BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU, CC Centre, CRC-PME, SAFFA), et le montant maximum des cautions est passé de 150 000 à 500 000 francs.

Le système de cautionnement en faveur des PME constitue une aide judicieuse car les fonds, au lieu de faire simplement l'objet d'un saupoudrage, sont alloués cas par cas après un examen approfondi. Il reste toutefois un outil de niche, dont profitent seulement un nombre réduit d'entreprises, aujourd'hui 1700 sur un total de 490 000 microentreprises (1 à 9 employés) dans le secteur marchand. Vu la situation du marché actuellement, il s'agit avant tout d'un outil de promotion des PME à fort ancrage rural.

2.5.2 Efficacité

En 2012, le SECO a commandé une analyse externe destinée à donner une vue d'ensemble des retombées du système. Des études partielles externes ont été menées sur les retombées¹⁹, la position sur le marché²⁰, l'exécution²¹ et le système suisse en

¹⁷ RO 1949 II 1761

¹⁸ RS 951.25

¹⁹ B,S,S. (2013), «Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet <Analyse d'impact>», B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Bâle, 28.3.2013

²⁰ KMU-HSG (2013), «Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet <Analyse de la position sur le marché>», Institut suisse pour les petites et moyennes entreprises de l'Université de Saint-Gall, 28.3.2013

²¹ Ernst & Young (2010), «Evaluation du cautionnement des arts et métiers 2007–2010», octobre 2010; Ernst & Young (2011), «Etude complémentaire sur les antennes des coopératives de cautionnement des arts et métiers», 27.5.2011

comparaison internationale²². Elles constituent la base du rapport du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 sur l'efficacité, l'opportunité et le caractère économique de la loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises²³. Cette première vue d'ensemble a en outre permis de faire l'état des lieux du système de cautionnement après sa réorganisation en 2007.

Dans son rapport, le Conseil fédéral dresse un bilan général positif de l'efficacité du système de cautionnement en faveur des PME. Celui-ci est opportun et des adaptations ne sont pas nécessaires. A la fin de 2012, 1660 PME profitaient d'un cautionnement et donc d'un accès facilité à des prêts bancaires, ce qui représentait un volume de cautionnement de 218 millions de francs. Les entreprises cautionnées créent en moyenne 4,47 emplois après la demande de cautionnement. Les PME concernées proposent de nombreux emplois qui n'auraient pas existé sous cette forme et dans cette région sans le cautionnement. En ce sens, le système en place est un succès.

Le cautionnement soutient les PME en leur permettant d'obtenir des prêts que les banques ne leur auraient pas accordés sans cet instrument. Il assure ainsi la création de l'entreprise, le règlement de la succession et lui permet de s'agrandir.

Les effets d'aubaine sont globalement faibles. En effet, les PME n'ont généralement recours au cautionnement que dans le cas où elles n'arrivent pas à trouver d'autres formes de financement. En revanche, il existe un certain risque d'effet d'éviction. Sur le long terme et sur l'ensemble de la Suisse, les emplois en question auraient quand même été créés, mais pas forcément dans des petites entreprises ni dans les régions concernées.

A la fin de l'année 2011, les entreprises cautionnées proposaient au total 22 179 emplois et 1774 places d'apprentissage. Le système de cautionnement en faveur des PME contribue donc indirectement aussi à la formation professionnelle. Le taux de faillite des entreprises cautionnées n'est que faiblement supérieur à celui de l'ensemble des PME de taille comparable.

Par le biais de l'impôt sur le revenu (impôt fédéral direct), les employés de ces entreprises versent environ 13 millions de francs par an à la Confédération. Selon les évaluateurs, la Confédération perçoit en outre de la part des entreprises cautionnées quelque 13 millions de francs par an d'impôt sur le bénéfice. La valeur ajoutée des entreprises cautionnées s'élève à environ 1,7 milliard de francs. Ces entreprises consentent en outre des prestations préalables, ce qui induit une valeur ajoutée supplémentaire.

Depuis sa réorganisation en 2007, le système de cautionnement en faveur des PME a évolué de façon positive et repose aujourd'hui sur une base solide. Les évaluateurs ne voient pas d'urgence à adapter les produits. En cinq ans (2008–2012), le volume de cautionnement est passé de 85 à 218 millions de francs. Cette augmentation est en partie due à la révision en soi: grâce aux nouvelles structures et à l'engagement financier important de la Confédération, les organisations de cautionnement ont pu

²² PwC (2013), «Le système suisse de cautionnement à l'aune internationale», PricewaterhouseCoopers, 31.3.2013

²³ Conseil fédéral (2013), «Le système de cautionnement en faveur des PME», Berne. www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME

renforcer leur réputation de confiance, notamment auprès des banques. Par ailleurs, les coopératives de cautionnement ont entamé une campagne de marketing pour accroître la notoriété de l'instrument.

Dans le cadre de l'évaluation, le Conseil fédéral a également fait examiner la question d'un relèvement du plafond de cautionnement. La motion Feller du 10 septembre 2013 (13.3673 «Augmentation du plafond d'intervention des organisations de cautionnement en faveur des PME de 500 000 à 1 million de francs») exige un relèvement de la limite à 1 million de francs. Elle est représentative de la volonté manifestée depuis de nombreuses années par certaines organisations de cautionnement d'élever la limite actuelle de 500 000 francs. Toutefois, les évaluateurs n'ont pas pu en démontrer unanimement la nécessité. De plus, certaines organisations de cautionnement ont soulevé la question d'une garantie de recapitalisation de la part de la Confédération et d'un relèvement de la participation aux frais administratifs comme conditions préalables à l'augmentation du plafond de cautionnement. Cela reviendrait cependant à un développement majeur du système. Or, le Conseil fédéral n'en voit ni la raison ni le besoin pour le moment, vu le bon fonctionnement général du marché du crédit aux PME.

2.5.3 Comparaison internationale

La plupart des pays de l'OCDE et de nombreux pays non membres connaissent des outils de cautionnement analogues, même si leur conception varie. Ces instruments ont été utilisés intensément à partir de 2008 pour réagir aux difficultés de financement auxquelles faisaient face les PME dans certains pays lors de la crise économique et financière.

En Suisse, le plafond de cautionnement (500 000 francs) représente à peu près la moitié de la moyenne des pays de référence²⁴ (1 million d'euros). Par exemple, le plafond s'élève à 1,25 million d'euros en Allemagne et atteint 7,5 millions d'euros en Autriche. D'un autre côté, le montant moyen d'un cautionnement en Suisse (127 437 francs ou 104 030 euros)²⁵ est nettement supérieur à ce qu'il est dans d'autres pays. La Suisse a donc une limite comparativement basse, mais l'atteint plus souvent: 46 % des cautionnements valent 100 000 francs ou moins.

En Suisse, le cautionnement en faveur des PME reste un produit de niche. Les cautionnements occupent une place beaucoup plus importante dans d'autres pays. Alors que le volume de cautionnement total en Suisse s'élève à 0,04 % du PIB, il représente environ 2 % du PIB au Portugal et en Italie. En Asie, il joue un rôle encore plus important. La part du PIB attribuable aux cautionnements en cours atteint ainsi 3,6 % à Taiwan, 6,7 % en Corée et 7,3 % au Japon.

²⁴ Les pays de référence retenus sont l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

²⁵ Taux de change EUR/CHF en août 2013: 1 euro = 1,225 franc.

2.5.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Les évaluateurs voient un potentiel de développement dans le système de cautionnement pour les PME. Seul environ un quart des PME de Suisse en connaissent l'existence²⁶ et, paradoxalement, ce chiffre tombe même à 21 % pour les entreprises à qui un crédit a été refusé. Cela signifie que près de 80 % des clients potentiels du cautionnement ne savent pas qu'il existe. Les évaluateurs estiment le marché potentiel maximal à environ quatre fois le volume actuel, c'est-à-dire 800 à 900 millions de francs. Ils recommandent notamment une simplification, voire une uniformisation des tarifs de demande, et une amélioration des données de base.

Le contrat d'aide financière 2012–2015 avec les quatre organisations reconnues se terminera comme prévu à la fin de 2015. Les adaptations relatives aux recommandations des évaluateurs doivent être intégrées au nouveau contrat 2016–2019.

En adoptant son rapport sur le cautionnement en faveur des PME du 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a chargé le DEFR de modifier l'ordonnance. Certaines précisions et adaptations devront être prises en compte:

- a. aujourd'hui, la Confédération assume non seulement le défaut de crédit proprement dit, mais encore d'autres coûts occasionnés par une perte, comme les intérêts et les taxes bancaires. Cette pratique doit être réglée explicitement dans l'ordonnance sans engendrer de coûts supplémentaires;
- b. le devoir de diligence des organisations de cautionnement²⁷ n'est pas défini de manière suffisamment claire à l'art. 4 de l'ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises, et doit donc être précisé;
- c. certains points substantiels du commentaire²⁸ devraient être repris dans l'ordonnance, et le commentaire lui-même devrait être supprimé.

Le Conseil fédéral charge le Parlement de décider chaque année des moyens consacrés au financement des pertes sur cautionnement dans le cadre des travaux ordinaires relatifs à l'établissement du budget. Le plan financier 2016 à 2018 et l'estimation pour 2019 prévoient 48 millions de francs à cet effet pour les années 2016 à 2019. Le Conseil fédéral considère que les montants figurant à la planification financière suffisent pour financer la consolidation du système. Dans ce contexte, il ne paraît pas opportun ni nécessaire d'augmenter la participation aux frais administratifs au-delà des 3 millions de francs actuels. La possibilité d'octroyer des prêts de rang subordonné subsiste dans la loi, mais le Conseil fédéral n'estime actuellement pas nécessaire de solliciter un nouveau crédit-cadre à cette fin.

²⁶ M.I.S. Trend (2013), Enquête sur le financement des PME en Suisse, étude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

²⁷ RS 951.251

²⁸ SECO (2007), Commentaires relatifs à l'ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises

3 Politique du tourisme

3.1 Bases stratégiques

3.1.1 Bilan de la nouvelle politique du tourisme de 2010

Le tourisme représente environ 2,7 % de l'activité économique en Suisse. En termes d'emplois, le secteur occupe 4,0 % de la population active du pays, ce qui correspond à 146 000 emplois à plein temps²⁹. C'est un secteur clé dans les régions alpines en particulier.

La place touristique suisse possède de solides atouts: beauté des paysages, position centrale en Europe et infrastructures de transport bien développées, attrait et diversité des offres touristiques, important savoir-faire, sans compter les facteurs favorables que sont la sécurité, la fiabilité et l'image positive du pays. En dépit de ces atouts et de l'important potentiel de croissance de la place touristique suisse, on observe globalement depuis les années 70 une stagnation du tourisme dans notre pays. Au-delà de la mondialisation, cet état de fait tient à de sérieuses faiblesses du secteur touristique suisse, à commencer par la structure fragmentée des destinations, le morcellement de la branche en un patchwork de PME, le niveau élevé des coûts et des prix en comparaison internationale et la situation monétaire défavorable.

En 2010, le Conseil fédéral a repensé la politique du tourisme et approuvé une stratégie de croissance pour la place touristique suisse. D'une part, il a misé sur le développement et l'optimisation des instruments de la politique touristique déjà en place. D'autre part, il a introduit d'importantes nouveautés, à savoir le développement des tâches transversales, la gestion active des enjeux stratégiques ainsi que la révision totale de l'encouragement de l'innovation dans le tourisme (Innotour) et son inscription durable dans la loi.

Dans le rapport du 26 juin 2013 sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir (ci-après «rapport sur le tourisme 2013»), le Conseil fédéral s'est penché sur la politique touristique actuelle pour déterminer s'il était nécessaire de l'adapter. Il est parvenu à la conclusion que la nouvelle conception de la politique du tourisme se révèle efficace. Cette nouvelle politique apporte un soutien ciblé au secteur touristique qui doit faire face à des défis et pallier des déficiences. Elle mise sur l'amélioration des conditions générales. Par exemple, en créant le Forum Tourisme Suisse, la politique du tourisme a mis en place une plateforme d'échanges très appréciée, consacrée à des questions stratégiques liées à la politique touristique. Une coopération structurée a été instaurée avec plusieurs offices fédéraux pour développer les tâches transversales. Avec ses instruments, la politique du tourisme encourage aussi directement la place touristique suisse. Plusieurs évaluations et analyses relèvent la grande efficacité des instruments de politique touristique, qui permettent de prendre, si nécessaire, des mesures supplémentaires d'ordre conjoncturel. Rappelons, par exemple, les mesures conjoncturelles de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) destinées à pallier les effets du franc fort en 2011, et le programme d'impulsion de Suisse Tourisme visant à appuyer la demande touristique en Suisse.

²⁹ Office fédéral de la statistique, indicateurs annuels du compte satellite du tourisme de la Suisse, valeurs 2012

D'autres analyses effectuées depuis la publication du rapport sur le tourisme 2013, telles que la mesure d'impact de Suisse Tourisme ou l'enquête concernant la révision totale de la loi fédérale du 30 septembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme³⁰, confirment l'efficacité de la politique touristique actuelle mise en lumière dans le rapport sur le tourisme 2013. Les instruments d'encouragement d'Innotour, de la SCH et de Suisse Tourisme se complètent et forment, conjugués à la nouvelle politique régionale (NPR), un arsenal flexible et efficace. En outre, au chapitre de la durabilité, le bilan montre que la question du développement durable est prise en considération dans la politique du tourisme, globalement et dans l'application de ses trois instruments.

Dans le rapport sur le tourisme 2013, le Conseil fédéral a en outre proposé un train de mesures en vue d'optimiser l'arsenal de la politique touristique. L'examen des options stratégiques de la SCH a mis en évidence un besoin de modernisation et d'adaptation dans les dispositions d'exécution de l'encouragement de l'hébergement. En actualisant les dispositions d'exécution de la SCH, le Conseil fédéral a déjà procédé aux adaptations nécessaires (cf. ch. 3.4.4). Les analyses ont aussi mis en lumière la possibilité de découpler les effets de la SCH et de la NPR en instaurant une coordination plus étroite entre l'une et l'autre. Aussi le SECO a-t-il institué des échanges réguliers avec les cantons et la SCH. Enfin, il a abordé la question de l'encouragement de l'hébergement par la NPR dans un guide pratique destiné aux cantons.

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.) invite également à un ajustement limité dans le temps des instruments de la politique touristique. Cette initiative pourrait donner lieu à une accélération temporaire du changement structurel dans le tourisme et accentuer les défis structurels qui se posent actuellement. Quelles raisons le laisseraient-elles à penser? Premièrement, le flou planant sur le cadre réglementaire qui sera finalement adopté et qui risque de bloquer les investissements³¹. A en croire les acteurs concernés, une certaine réserve à l'égard des investissements est constatée dans le secteur de l'hébergement. Il s'agit de parer à ce risque de blocage des investissements en prolongeant le prêt supplémentaire accordé à la SCH jusqu'à fin 2019 pour lutter contre les effets du franc fort en 2011 et ainsi échapper à la menace d'un assèchement du crédit (cf. ch. 3.4.5). Cette mesure a encore gagné de l'importance après l'abolition du taux plancher du franc face à l'euro. Deuxièmement, l'économie touristique va devoir s'adapter au nouveau cadre réglementaire, processus qui promet d'être délicat. L'initiative sur les résidences secondaires complique, d'une part, le financement des projets dans le secteur de l'hébergement. D'autre part, en raison de l'important coup de frein imposé à la construction des résidences secondaires, les communes affectées manqueront de recettes fiscales pour financer les infrastructures touristiques de base. Troisièmement, la mise en œuvre de cette initiative accroît la pression sur les hôtels, piliers de l'offre touristique d'une destination, pour qu'ils se transforment, au risque de faire perdre son attrait à la destination. Dans les destinations alpines, la mise en place de nouveaux modèles de croissance et de circuits de financement alternatifs est donc devenue d'autant plus urgente depuis l'acceptation de cette initiative et l'abolition du taux plancher du franc face à l'euro. Il s'agit par conséquent d'imaginer de nouveaux modèles, axés non sur l'expansion du milieu bâti mais sur un meilleur usage

³⁰ RS 935.22

³¹ Voir le message du 19 février 2014 concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires (FF 2014 2209)

des infrastructures existantes et sur leur renouvellement, et ainsi de contribuer notamment à la conservation des monuments et à une meilleure utilisation du territoire. Fort de ce constat, le Conseil fédéral a prévu dans le rapport sur le tourisme 2013 un programme d'impulsion pour les années 2016 à 2019 destiné, en premier lieu, à accompagner l'accélération temporaire du changement structurel dans le tourisme suisse et à en soutenir les effets. En second lieu, le programme d'impulsion doit contribuer à exploiter les opportunités qu'offre l'initiative sur les résidences secondaires à long terme. Pour réaliser ces objectifs, il s'agit de soutenir des projets qui aident les destinations et les entreprises touristiques à négocier le passage à des modèles de croissance nouveaux et durables. Concrètement, le Conseil fédéral a proposé, pour les années 2016 à 2019, d'augmenter de 10 millions de francs les moyens alloués à Innoutour pour les porter à 30 millions. Enfin, pendant la même période, le montant servant à financer les prêts octroyés pour encourager les investissements en vue de la création, du remplacement ou du renouvellement d'infrastructures, ainsi que les contributions à fonds perdu au titre de la NPR, doit être augmenté de 200 millions de francs.

3.1.2 Le programme d'impulsion, priorité de la politique du tourisme pour les années 2016 à 2019

La politique du tourisme pour les années 2016 à 2019 s'inscrit dans la continuité de la conception de 2010: elle continuera de se mobiliser pour améliorer les conditions-cadres qui régissent le secteur. Il s'agit concrètement de poursuivre la gestion active des enjeux stratégiques, qui permet à la politique touristique de la Confédération de déceler précocement les tendances et les mesures à prendre, et de proposer les solutions possibles pour renforcer la place touristique suisse. Cette démarche est indispensable à une prise en considération réelle et efficace des tâches transversales en politique touristique, qui permet, d'une part, de mieux tenir compte des préoccupations de la politique du tourisme dans les politiques connexes ou générales et, d'autre part, d'informer la politique du tourisme des objectifs des autres politiques sectorielles, dont les principales sont la politique économique, la politique des infrastructures et la politique des transports, la politique régionale, la politique d'aménagement du territoire, la politique sportive, la politique environnementale et la politique climatique. Procéder en amont à une pesée des intérêts des différents acteurs concernés permet de dégager des solutions optimales et de multiplier les chances des entreprises touristiques sur les marchés. Le respect des principes du développement durable revêt une importance particulière dans l'exécution de ces tâches transversales. Il s'agit aussi, notamment, de préserver la diversité du paysage et ses beautés, tout en offrant des possibilités de développement économique aux régions touristiques.

La mise en œuvre du programme d'impulsion est la priorité de la politique du tourisme pour les années 2016 à 2019. Sur la base des analyses figurant dans le rapport sur le tourisme 2013, le SECO a élaboré un concept détaillé pour le programme d'impulsion 2016 à 2019. Quatre axes stratégiques ont été définis, après consultation des cantons et de la branche du tourisme, pour faire face aux conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires, qui viennent s'ajouter aux défis structurels rencontrés par le tourisme suisse.

Axe stratégique I: moderniser le secteur de l'hébergement

Pour la compétitivité du tourisme suisse, il est primordial que le tissu formé par le secteur de l'hébergement soit préservé voire consolidé. Or les conséquences de la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires risquent d'affecter ce secteur, qui pourrait accuser une baisse de qualité. Dans ce contexte, il est indispensable que le secteur de l'hébergement se modernise, en privilégiant des projets d'hébergement qui utilisent les synergies des infrastructures déjà présentes dans la destination (p. ex. établissements thermaux, infrastructures permettant d'accueillir des congrès ou installations sportives et de loisirs). Les projets de ce genre permettent de faire baisser les coûts tout en améliorant l'utilisation des capacités des infrastructures existantes. La révision totale de l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement est un élément clé de la modernisation de ce secteur (cf. ch. 3.4.4). Le programme d'impulsion met également l'accent sur ce secteur en intensifiant l'encouragement d'Innotour et de la NPR en sa faveur. Il s'agira par exemple de renforcer le soutien aux modèles d'entreprise innovants ou aux projets de coopération. Par ailleurs, les infrastructures hôtelières ouvertes au public bénéficieront d'un soutien accru de la NPR.

Axe stratégique II: renforcer le développement de la qualité et des produits

Les handicaps dus aux prix et aux coûts dont souffre le tourisme suisse se sont encore fortement accentués avec le franc fort. Ils s'expliquent principalement par le fait que le tourisme suisse doit composer avec des coûts de main-d'œuvre et de prestations préalables supérieurs à ceux de la concurrence étrangère. En outre, le coût de réalisation des projets hôteliers est aussi nettement plus élevé en Suisse que dans les pays voisins. Cependant, les handicaps dus aux prix et aux coûts sont aussi le résultat de l'organisation de la branche, où prédominent les petites structures, ce qui rend difficile l'exploitation des économies d'échelle et engendre une utilisation relativement faible des capacités. Des prix élevés ne sont acceptables que si les produits touristiques sont de qualité ou si le produit proposé est un tant soit peu original. C'est pourquoi le tourisme suisse a continuellement besoin d'innover et doit miser sur la qualité. Parallèlement, l'initiative sur les résidences secondaires influence les modèles de financement dans les destinations ainsi que le modèle de financement du tourisme suisse dans son ensemble, sans parler de l'adaptation à la nouvelle réglementation dans la branche touristique, qui exige des moyens et des capacités considérables. Cette initiative pourrait également entraver le financement des infrastructures prioritaires au niveau des destinations, qui sont généralement financées avec l'aide des communes. Même si l'on ne sait pas quels seront les effets sur les recettes communales de l'initiative sur les résidences secondaires (cf. axe stratégique IV ci-dessous), il y a tout lieu de penser que la marge de manœuvre financière des communes s'en trouvera restreinte. Le développement des produits et de la qualité risque donc d'être momentanément compromis. Dès lors, le programme d'impulsion doit créer davantage d'incitations pour favoriser le développement des produits et de la qualité. Innotour doit permettre d'appuyer des projets nationaux et de projets modèles régionaux en fixant des priorités thématiques. Il s'agit, par exemple, de soutenir des projets visant à promouvoir dans une perspective durable les sports d'hiver, grands atouts de la place touristique suisse, ou encore d'encourager des projets dans le tourisme d'excursions ou le tourisme axé sur les parcs nationaux. Les projets soutenus par Innotour permettent au tourisme suisse d'accumuler des expériences fécondes et de bonnes pratiques au profit des destinations et des régions. Cette diffusion du savoir vise, au niveau régional, à lancer des projets

parallèles susceptibles de bénéficier d'une plus grande aide au titre de la NPR. Il s'agit aussi, dans le cadre de ces projets, de mieux prendre en considération les besoins des clients lors du développement de produits.

Axe stratégique III: optimiser les structures et renforcer les coopérations

L'optimisation des structures de destination doit se poursuivre dans le tourisme suisse. Certes, des améliorations ont été apportées à ces structures ces dernières années. A titre d'exemple, le nombre de destinations a été réduit dans les cantons du Tessin et des Grisons. Par ailleurs, des initiatives de gestion de destination innovantes ciblent de manière accrue la demande. Plus orientées sur les frontières territoriales que sur les besoins des visiteurs, les structures de destination risquent néanmoins d'identifier tardivement les nouveaux besoins de leurs hôtes et de ne pas en tenir compte à temps dans l'élaboration de nouveaux produits. Qui plus est, en dépit des réformes évoquées ci-dessus, ces structures sont généralement trop petites, de sorte que le budget consacré au marketing est atomisé. Pour cette même raison, certains éléments de la chaîne de service touristique recherchée par le visiteur peuvent faire défaut dans une destination, au risque de réduire son attrait. Le fait que le secteur est constitué d'un tissu de petites entreprises a un impact négatif sur la compétitivité-prix du tourisme suisse. Dans ce contexte, il convient de mettre en place des structures hôtelières efficaces et adaptées au marché qui permettent une meilleure utilisation des capacités. Or l'initiative sur les résidences secondaires complique l'adaptation des structures hôtelières et limite de ce fait la possibilité de réduire les coûts. Les coopérations entre entreprises sont une solution judicieuse, car elles permettent de bénéficier d'économies d'échelle, d'utiliser plus efficacement les ressources, de réduire les coûts et ainsi de mieux exploiter les capacités. Elles facilitent en outre les échanges de connaissances. Le soutien apporté par Innotour et la NPR doit inciter à développer les destinations et à favoriser les coopérations entre entreprises.

Axe stratégique IV: renforcer le développement et la diffusion du savoir

Plusieurs questions restent ouvertes quant aux répercussions précises que la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires aura sur le secteur touristique. On ne sait pas vraiment à quoi vont ressembler les modèles de financement dans les destinations quand le modèle de financement par les résidences secondaires qui avait cours sera limité. On ignore aussi quelles seront les conséquences de cette initiative sur le financement des infrastructures prioritaires au niveau des destinations. Ces questions doivent trouver une réponse afin qu'il soit possible de mettre au point des mesures appropriées et de nouveaux modèles d'entreprise et de financement, ou optimiser les modèles existants. Ces informations doivent être mises à la disposition des cantons et du secteur touristique pour qu'ils puissent, au besoin, lancer des initiatives prometteuses ou prendre les mesures adéquates.

3.1.3 Enveloppe financière globale de la politique du tourisme

Dans le cadre du programme d'impulsion, un montant de 10 millions de francs, à titre de complément aux 20 millions de francs accordés jusqu'ici, est proposé pour l'exécution de la législation Innotour (cf. ch. 3.2.5). Une augmentation de la contribution fédérale est également prévue pour Suisse Tourisme. Afin que l'organisation

puisse, en dépit du renchérissement, poursuivre pendant les années 2016 à 2019 sa stratégie duale avec les mêmes moyens que ceux octroyés pour la période 2012 à 2015, il est nécessaire de porter la contribution fédérale ordinaire de 210 à 220,5 millions de francs (cf. ch. 3.3.5).

3.2 Innotour

3.2.1 Objectifs et tâches

Innotour vise à encourager l'innovation, la coopération et la professionnalisation (développement et diffusion du savoir) dans le tourisme. L'encouragement de l'innovation et de la coopération (Innotour) a été introduit en 1998 à titre de mesure de durée limitée, afin d'accélérer le changement structurel dans le tourisme. Par la suite, Innotour a été plusieurs fois prorogé par le Parlement et est inscrit depuis 2012 dans la loi fédérale du 30 septembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme³². Le rapport sur le tourisme 2013 le montre, les aspects structurels représentent toujours un défi de taille pour la place touristique suisse. Innotour est un instrument d'encouragement moderne conçu pour aider le secteur touristique suisse à faire face au changement structurel.

Le tourisme est un secteur économique fragmenté, raison pour laquelle la constitution d'offres touristiques complètes engendre des coûts de transaction élevés. Les offres novatrices intégrées ne sont pas simples à réaliser, car il est difficile de séparer et d'internaliser les coûts d'innovation et les rendements. Cette situation suscite des incertitudes et entraîne un manque de coopération. Avec Innotour, le développement d'offres touristiques interentreprises fortement liées à des biens publics ou quasiment publics (p. ex. les itinéraires cyclables et les chemins pédestres, ou la mise en scène de l'expérience touristique) est très important. Songeons par exemple aux efforts de la communauté d'intérêts SuisseMobile (cf. encadré, projet exemplaire 1) Les biens publics peuvent être valorisés de manière plus efficace et plus efficiente par des approches coopératives.

Avec l'introduction en 2012 de sa troisième priorité, la professionnalisation, Innotour contribue de manière sensible au développement de la place touristique suisse. Il ne définit pas de priorités thématiques ni sectorielles. Tous les acteurs économiques peuvent en tirer profit. Sont privilégiés les projets propres à accélérer l'adaptation structurelle du tourisme suisse aux conditions du marché mondial. Par ces conditions, Innotour est à même de fournir une contribution pour faire face aux conséquences du flou juridique ambiant et de clarifier les questions sans réponse liées à l'initiative sur les résidences secondaires (cf. encadré, projet exemplaire 2).

3.2.2 Efficacité

La législation Innotour totalement révisée, qui a pris effet en 2012, s'est montrée concluante. L'orientation nationale visée et la redéfinition de l'interprétation du caractère interentreprises ont pu être appliquées dans la planification et la mise en œuvre des projets.

³² RS 935.22

Entre février 2012 et juin 2014, le SECO a reçu quelque 140 demandes d'aide financière et a soutenu 48 projets. La répartition du financement pour moitié entre Innotour et les porteurs de projet révèle l'important effet de levier d'Innotour. Près de 75 % des moyens ont été alloués à des projets nationaux, ce qui montre que la volonté de privilégier les projets de portée nationale a été respectée. Grâce à l'instrument des projets modèles, plus d'une dizaine de projets locaux et régionaux ont néanmoins pu être soutenus. Toutes les conditions préalables à l'application du dispositif Innotour – à savoir: 1) développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements ou canaux de distribution; 2) améliorer la qualité des prestations existantes; 3) créer des structures d'organisation compétitives permettant un gain d'efficacité – ont été régulièrement prises en considération, la plupart des projets tendant à une amélioration des services existants. On observe, par rapport à la période 2008 à 2011, une augmentation des projets dans le domaine de la formation et du perfectionnement.

Avec l'introduction de la professionnalisation, la troisième priorité, Innotour encourage des projets dans la formation et le perfectionnement ainsi que des bases de connaissances, telles que des statistiques, des programmes de benchmarking ou encore des bases fondées sur la pratique. Le dispositif Innotour prévoit par exemple la participation aux travaux de conception, de développement et de réalisation menés par l'Office fédéral de la statistique en vue de l'introduction d'une statistique de la parahôtellerie. Enfin, les prévisions touristiques pour la Suisse sont établies grâce à Innotour.

Le savoir généré dans le cadre des projets Innotour est largement diffusé par des moyens de communication ciblés comme les newsletters ou les fiches destinées à faire connaître les bonnes pratiques. L'enquête menée en 2012 auprès des lecteurs d'*Insight*, la newsletter d'Innotour, a révélé un taux de satisfaction élevé.

Harmoniser les instruments d'encouragement

Plusieurs instruments interviennent dans la promotion de l'offre touristique. Au sein de la promotion économique du SECO, ce sont, à part Innotour, la NPR et la SCH. Cette dernière est une aide individuelle, axée sur les investissements dans les infrastructures d'hébergement, qui se distingue clairement du champ d'application d'Innotour.

Le besoin d'harmonisation entre Innotour et la NPR résulte principalement du périmètre d'application. Alors qu'Innotour soutient en priorité des projets d'envergure nationale, la NPR se focalise sur les régions. Cela dit, Innotour peut également soutenir des projets locaux et régionaux extérieurs au périmètre d'encouragement couvert par la NPR, par exemple des projets visant à développer des offres touristiques interentreprises dans des villes. Des projets locaux et régionaux peuvent aussi bénéficier du soutien d'Innotour s'ils ont un caractère exemplaire. Innotour et la NPR étant des instruments complémentaires, avant d'accorder un soutien estampillé Innotour, une consultation du canton concerné a lieu au niveau local.

Lors de l'exécution de la législation Innotour, d'autres offices fédéraux tels que l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ou l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sont systématiquement consultés.

Exécution

L'exécution de la législation Innotour a été développée. L'ancienne notice pour l'établissement et l'envoi des demandes d'aide financière de la Confédération, d'une bonne vingtaine de pages, a été abrogée. Les informations essentielles ont été intégrées à la demande d'aide financière, complétée elle-même par des notices. Une enquête en ligne a été réalisée en 2014 auprès des personnes ayant déposé une demande. Elle a enregistré des échos positifs sur le dépôt et l'examen de la demande, ainsi que sur son suivi. Un potentiel d'optimisation a été identifié dans le formulaire de demande au chapitre du relevé des frais et des exemples types qui y sont associés. Le SECO adaptera l'exécution de la législation Innotour en conséquence.

Projets exemplaires mettant en lumière l'efficacité d'Innotour

1. La communauté d'intérêts SuisseMobile

La communauté d'intérêts SuisseMobile, ses partenaires et le réseau de services Swisstrails sont en train, avec le soutien d'Innotour, de compléter, d'optimiser, de renouveler et de consolider le réseau destiné à concevoir et à commercialiser des offres touristiques de plusieurs jours pouvant être réservées. Les mesures portent sur un ensemble de services regroupés dans trois modules: 1) transport des bagages avec location de vélo, autres transferts; 2) système de disponibilité, de logistique et de réservation, et aide en ligne; 3) réseau d'hébergement, prestataires de la communauté d'intérêts.

2. Programme d'impulsion en faveur de la parahôtellerie dans le Toggenbourg

Afin d'accroître le taux de location, l'office du tourisme du Toggenbourg, Toggenburg Tourismus, a, dans le cadre de son programme d'impulsion consacré à la parahôtellerie, contacté les propriétaires d'appartements de vacances pour les inciter à proposer leur logement à des hôtes payants. Dans le souci de simplifier la location, Toggenburg Tourismus développe des services pour la garde des clés, le nettoyage et l'accueil des hôtes. Il entend mettre en place un classement uniforme des appartements et réunir les offres sur un site internet.

3.2.3 Comparaison internationale

Selon l'évaluation finale d'Innotour effectuée par l'Université de Saint-Gall pour les années 1998 à 2010, la promotion de l'innovation par l'Etat peut aussi être justifiée en la comparant avec des programmes étrangers. Tous les pays, alpins et non, dans lesquels le tourisme est un phénomène largement répandu, disposent d'instruments d'encouragement dans le domaine de l'innovation. On peut dire qu'une tendance généralisée se dessine: la démarche promotionnelle accorde la préférence aux coopérations de porteurs de projet et de destinations, non plus aux entreprises individuelles. Comme pour Innotour, les financements de départ uniques sont chose courante.

3.2.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Dans le rapport sur le tourisme 2013, le Conseil fédéral a proposé un programme d'impulsion pour les années 2016 à 2019 destiné à faire face aux conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires (cf. ch. 3.1.1). Un montant supplémentaire de 10 millions de francs en faveur d'Innotour doit permettre de soutenir des projets visant à accompagner la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires et à en atténuer les effets. Ces ressources seront affectées conformément aux axes stratégiques définis dans le programme d'impulsion.

3.2.5 Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2016 à 2019 (projet 2)

Le Conseil fédéral propose de consacrer un total de 30 millions de francs à l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pour les années 2016 à 2019. Ainsi Innotour disposera, pour les années 2016 à 2019, des mêmes moyens que pour la période précédente, complétés d'un montant supplémentaire de 10 millions de francs prévu dans le cadre du programme d'impulsion 2016 à 2019³³.

L'exécution du programme d'impulsion 2016 à 2019 donnera lieu, d'une part, à un net surcroît de charges pour l'examen des demandes d'aide financière, vu l'augmentation de 50 % du volume de l'encouragement. Elle exigera, d'autre part, une coordination accrue au sein de l'administration fédérale et avec les organismes externes au niveau des cantons et des régions. Les moyens nécessaires au financement d'un poste à temps presque plein seront compensés au sein du département.

3.3 Promotion de la place touristique suisse

3.3.1 Objectifs et tâches

Suisse Tourisme est une corporation de droit public *sui generis* qui est chargée par la Confédération, conformément à la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme³⁴, d'encourager la demande en faveur des destinations de voyage et de vacances en Suisse. S'il lui incombe d'attirer aussi bien les visiteurs indigènes que les touristes étrangers, l'essentiel de ses activités consiste à prospecter les marchés étrangers, tout spécialement les nouveaux marchés et les marchés lointains. Ses activités sur le marché national sont coordonnées avec ses partenaires.

³³ A partir de 2016, le poste de durée déterminée, financé par le crédit d'équipement (1 EPT ou 0,72 million de francs), sera converti en poste de durée indéterminée et transféré au crédit de personnel du SECO, si bien que le dispositif Innotour 2016 à 2019 disposera de 0,7 million de francs de plus que pour la période 2012 à 2015, sans compter les moyens supplémentaires affectés au programme d'impulsion.

³⁴ RS 935.21

La mission de Suisse Tourisme, inscrite dans la loi, est d'effectuer un marketing de base pour la place touristique suisse, comprenant le développement de la marque, la prospection des marchés et l'information des clients. L'organisation a également des tâches de coordination et de conseil. Dans le cadre de ses tâches de coordination, elle mène par exemple des campagnes par le biais de plateformes de marketing ouvertes («ST-agir ensemble»). Ces actions communes s'adressent à tous ses membres. Dans le cadre de ses tâches de conseil, Suisse Tourisme donne notamment, sous l'égide du programme «Enjoy Switzerland», des conseils à des destinations sur la présentation de leurs produits. Les prestations de Suisse Tourisme ont également pour vocation de compléter l'initiative privée. L'organisation se concentre sur les prestations fournies dans l'intérêt du tourisme suisse qui ne sont pas proposées de manière comparable par le secteur privé. Dans le cadre de la mission que lui impartit la loi, Suisse Tourisme peut fournir des prestations à caractère commercial, à la condition que celles-ci présentent un lien étroit avec ses tâches principales, qu'elles ne compromettent ces tâches sur les plans financier et matériel, et qu'elles n'entraînent pas de distorsions de la concurrence.

Le Confédération contribue pour une large part au financement de Suisse Tourisme. Par ailleurs, Suisse Tourisme se finance par les cotisations de ses membres et par les prestations directement imputables qui leur sont facturées. En outre, la Confédération attend de Suisse Tourisme qu'elle réunisse des fonds de tiers pour la promotion de la place touristique suisse. A cet effet, Suisse Tourisme noue en particulier des partenariats, qui lui permettent aussi de consolider son ancrage dans la branche touristique et l'économie. Dans certains partenariats, une exclusivité sectorielle, limitée sur les plans de la durée et du contenu, est demandée par les partenaires pour éviter les «prébendiers» issus d'autres branches. Comme le prévoit le Conseil fédéral dans son avis concernant la motion Wasserfallen du 19 juin 2013 (13.3486 «Interdire à Suisse Tourisme de conclure des partenariats économiques prévoyant des clauses d'exclusivité»), le DEFR ou, plus précisément, le SECO s'est penché sur la question des partenariats exclusifs de Suisse Tourisme. Il conclut que l'instrument des partenariats exclusifs par branche de Suisse Tourisme, limités dans le temps, peut se justifier si, à défaut, l'engagement financier des partenaires économiques venait à être massivement réduit ou la coopération totalement remise en question. Cependant, une exclusivité sectorielle complète n'est admise que pour des partenaires économiques. Elle ne l'est pas si les partenaires sont issus des milieux touristiques. Une exclusivité sectorielle complète n'est pas non plus admise pour les partenaires économiques qui fournissent des produits dont la consommation chuterait s'il n'y avait plus de touristes. Suisse Tourisme a adapté les processus sous-tendant les partenariats pour les rendre transparents et compréhensibles.

3.3.2 Efficacité

Suisse Tourisme a réussi à positionner avec succès la marque touristique «Suisse» sur les marchés internationaux. Grâce à la commercialisation de la marque sur les marchés de croissance stratégiques que sont le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine, les Etats du Golfe et l'Asie du Sud-Est, la Suisse est bien positionnée sur ces marchés en comparaison internationale. Suisse Tourisme a ainsi contribué à réduire la dépendance du tourisme helvétique à l'égard des marchés européens voisins, très sensibles au taux de change.

Suisse Tourisme réunit les nombreuses entreprises et branches dépendant du tourisme autour d'une image unique sur les marchés et se charge de la coordination en la matière. La Suisse présente ainsi un front uni et une image convaincante sur les marchés internationaux. La concentration des moyens de marketing qui en découle revêt une importance toujours plus grande face à l'arrivée de nouveaux pays concurrents. Suisse Tourisme assume avec beaucoup de succès cette mission de collaboration et compte aujourd'hui quelque 700 membres. Ceux-ci peuvent aussi tirer parti du rôle de pionnier joué par Suisse Tourisme au sein du tourisme helvétique dans l'utilisation des nouvelles technologies, et bénéficier de ses expériences. Cet aspect est loin d'être négligeable compte des défis devant lesquels le progrès technologique place le tourisme suisse. Le site internet de Suisse Tourisme, avec des informations disponibles en quinze langues, est aujourd'hui connu dans le monde entier et a été honoré de plusieurs distinctions ces dernières années.

Suisse Tourisme dispose d'un système intégré pour évaluer l'impact de son action. Cet outil permet de mettre en regard les activités de marketing déployées par Suisse Tourisme et les nuitées et chiffres d'affaires influencés par l'organisation. La valeur scientifique de ce modèle développé avec le concours du SECO est corroborée par des experts indépendants. L'évaluation d'impact pour l'année touristique 2013 relève que, pour 16 % des nuitées enregistrées en Suisse dans l'hôtellerie et la parahôtellerie, le choix de la destination et de l'hébergement a été influencé par Suisse Tourisme. Cela représente 11,1 millions de nuitées par an, pour un chiffre d'affaires annuel de quelque 2 milliards de francs. Cette évaluation d'impact montre par ailleurs que, plus le pays de provenance est éloigné, plus la sphère d'influence de l'organisation est grande. Ainsi, le taux d'impact de Suisse Tourisme dépasse 30 % sur des marchés comme la Chine, l'Inde, l'Asie du Sud-Est et le Japon. Suisse Tourisme exerce une influence particulièrement grande sur les primo-visiteurs, induisant près d'un quart des nuitées qui leur sont attribuées.

Pour pallier la chute d'origine conjoncturelle de la demande dans le tourisme suisse, Suisse Tourisme a déjà lancé en 2009/2010 une offensive de marketing sur le marché suisse et sur les trois grands marchés avoisinants (Allemagne, France et Italie), suivie de deux autres programmes d'impulsion en 2011/2012 et en 2012/2013. Ces deux programmes avaient pour objectif d'atténuer l'affaîssement de la demande dans le tourisme suisse imputable au franc fort. L'évaluation des trois programmes d'impulsion confirme que ceux-ci ont permis de tempérer les effets négatifs de la crise financière et économique et de la fermeté du franc. Au total, les différentes mesures prises par Suisse Tourisme ont influé sur 4,1 millions de nuitées supplémentaires dans l'hôtellerie et la parahôtellerie suisses, pour un chiffre d'affaires de 925 millions de francs. Les programmes d'impulsion n'ont pas pu stopper le recul des nuitées observé en Suisse, mais ils l'ont freiné considérablement. Ils ont notamment permis à Suisse Tourisme de nouer de nouvelles collaborations avec des voyageurs dans des pays lointains hautement stratégiques et porteurs d'un potentiel de demande élevé, et de lancer d'autres destinations et produits, ce qui a permis d'accroître encore les parts de marché relatives de la Suisse sur les marchés de croissance.

3.3.3 Comparaison internationale

Il ressort d'une comparaison entre Suisse Tourisme et les organisations nationales de marketing touristique des pays limitrophes que le soutien financier apporté à la promotion touristique nationale constitue, dans tous les pays comparés, l'une des pierres angulaires de la politique nationale du tourisme. Ces dernières années, Suisse Tourisme disposait d'un budget comparable à celui de son homologue française (Atout France), mais plus élevé que celui de l'Office national allemand du tourisme (Deutsche Zentrale für Tourismus) ou de l'Office national autrichien du tourisme (Österreich Werbung). Dans cette comparaison, il convient d'avoir à l'esprit que les organisations touristiques nationales ont des tâches différentes. Enfin, la péjoration des conditions générales régissant le tourisme suisse, induite par la fermeté du franc et le coût élevé des prestations préalables, a exigé un marketing ciblé, à l'écoute du client, qui a entraîné des coûts comparativement élevés.

3.3.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Durant les années 2016 à 2019, Suisse Tourisme entend renforcer la stratégie duale, qui prévoit, d'une part, de récupérer les visiteurs européens et, d'autre part, d'exploiter le potentiel touristique des marchés de croissance, une stratégie qui a fait ses preuves. Sa démarche s'appuie sur deux constats: premièrement, depuis l'augmentation du prix des vacances en Suisse résultant de la fermeté du franc, les affaires liées à la nouvelle clientèle européenne ont chuté, un constat d'autant plus problématique que les clients européens constituent une part élevée de la clientèle fidèle, qui va vieillir. La chute des affaires liées à la nouvelle clientèle signifie l'impossibilité de compenser la baisse des clients fidèles, qui vont manquer au tourisme suisse. Concrètement, pour les années 2016 à 2019, Suisse Tourisme veut mettre en œuvre le programme «Europe. Next Generation» en vue de séduire de nouveaux clients. L'organisation mise principalement sur les familles et les hôtes urbains d'Allemagne, de France, d'Italie et de Grande-Bretagne. Du fait que le tourisme de vacances saisonnier souffre d'une érosion de la clientèle fidèle, l'acquisition de nouveaux clients est axée surtout sur le tourisme saisonnier. Pour pallier le rapport de dépendance particulière à l'égard des visiteurs européens, il s'agit de mettre la priorité sur les affaires liées à la nouvelle clientèle dans le tourisme hivernal.

Deuxièmement, on constate le développement du segment des voyageurs individuels dans les marchés de croissance comme la Chine. Ces voyageurs font un séjour plus long en moyenne que les voyageurs en groupe, majoritaires jusqu'ici, ne voyagent pas forcément durant la saison estivale et visitent des régions situées hors des grands sites touristiques. Ils représentent donc un grand potentiel pour le tourisme suisse. Si ce potentiel est exploité, la Suisse pourra garder l'avantage en termes de marketing qu'elle a sur ces marchés, en dépit du marketing croissant d'autres pays. Dans ce segment, Suisse Tourisme propose le programme «Marché lointains – Garder l'avantage» visant à positionner la Suisse en tant que destination pour les voyages individuels. Il s'agit de sceller des coopérations ciblées dans les marchés lointains et de mettre en œuvre des activités de marketing, en s'assurant l'étroite collaboration des principaux prestataires suisses sur le marché et en se basant sur la stratégie commerciale en place.

En 2014, le Contrôle fédéral des finances a examiné la conformité, l'économicité et la traçabilité de l'utilisation des fonds mis à la disposition de Suisse Tourisme par la Confédération. Dans le cadre de ce contrôle, la Révision interne du SECO s'est penchée de son côté sur la surveillance exercée par le SECO sur Suisse Tourisme. Il apparaît que la convention actuelle sur le controlling politique, le reporting et le monitoring conclue pour les années 2012 à 2015 entre le SECO et Suisse Tourisme permet une surveillance efficace de l'organisation. Cette convention précise les tâches énumérées dans la loi et les prestations que doit fournir Suisse Tourisme, tout en fixant les principes régissant le financement de ces prestations par la Confédération et par des tiers. Elle définit aussi les objectifs du marketing touristique. Cette convention sera renouvelée en 2015 en vue de la période de financement 2016 à 2019. Les autres recommandations émises par le Contrôle fédéral des finances seront mises en œuvre dans le cadre de l'actualisation en cours des dispositions d'exécution de Suisse Tourisme.

3.3.5 Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019 (projet 3)

Demande d'aide financière de Suisse Tourisme

Se fondant sur l'art. 6 de la loi fédérale concernant Suisse Tourisme, la Confédération soutient les activités de Suisse Tourisme par une aide financière. Le plafond de dépenses («cadre financier») est fixé tous les quatre ans par arrêté fédéral simple.

Pour les années 2016 à 2019, Suisse Tourisme sollicite une aide financière fédérale de 240 millions de francs au total. Ce montant représente une hausse de 30 millions de francs par rapport à l'aide financière ordinaire de 210 millions de francs allouée pour la période 2012 à 2015. Par rapport aux ressources fédérales de 222 millions de francs au total arrêtées dans la période de comparaison, cette somme représente une augmentation de 18 millions de francs, soit 4,5 millions de francs par an. La justification de cette augmentation est la suivante: afin que Suisse Tourisme puisse poursuivre sa stratégie duale dans les mêmes conditions durant les 2016 à 2019, il est nécessaire de compenser l'augmentation des coûts qui devrait être induite par le renchérissement au niveau mondial. En clair, Suisse Tourisme évalue à 18 millions de francs l'augmentation de ses coûts imputable à l'inflation et escompte, parallèlement, un gain de productivité de 4 millions de francs. Afin que Suisse Tourisme puisse réaliser durant les années 2016 à 2019 un marketing similaire à la période précédente, il a besoin de ressources ordinaires de 224 millions de francs. Les coûts du programme «Europe. Next Generation» sont chiffrés à 20 millions de francs, financés pour une partie par la branche (7 millions) et pour l'autre par la Confédération (13 millions). La prospection accrue des marchés de croissance au moyen du programme «Marchés lointains – Garder l'avantage» coûtera 4 millions de francs, à raison de 3 millions à la charge de la Confédération et le reste à la charge de la branche.

Dans son plan financier pour les années 2016 à 2019, Suisse Tourisme fait l'hypothèse que, malgré les moyens fédéraux plus élevés prévus pour cette période, la part de la Confédération dans ses recettes escomptées durant la période considérée resterait stable à environ 60 % (cf. figure 5). Au passif, les dépenses de marketing pour

les années 2016 à 2019, nettement plus élevées que pour la période précédente, augmentent plus fortement que les charges de personnel.

Figure 5

Plan financier de Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019

En millions de francs	2016	2017	2018	2019	2016–2019
Recettes					
Confédération suisse	57,6	59,2	60,8	62,4	240,0
Autres cotisations	2,5	2,5	2,6	2,6	10,2
Recettes provenant des partenaires touristiques	28,8	30	29,8	30,8	119,4
Recettes provenant des partenaires économiques	9,1	9,3	9,5	9,7	37,6
Recettes hors exploitation	1,5	1,5	1,5	1,6	6,1
Total	99,5	102,5	104,2	107,1	413,3
Dépenses					
Dépenses de marketing	65,8	68	68,9	71,1	273,8
Charges de personnel	27,2	27,8	28,5	29,2	112,6
Autres charges	5,0	5,1	5,2	5,3	20,5
Charges financières	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Amortissements	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0
Charges hors exploitation	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Total	99,5	102,5	104,2	107,1	413,3

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est d'avis que Suisse Tourisme doit, pour les années 2016 à 2019, poursuivre sa stratégie duale dans les mêmes proportions que durant la période précédente. Cette stratégie s'est révélée concluante dans la phase difficile traversée par le tourisme suisse. Mais, vu la faible marge de manœuvre des finances fédérales, une augmentation de l'aide financière de la Confédération en faveur d'une stratégie duale renforcée qui dépasse le renchérissement n'est pas envisageable aux yeux du Conseil fédéral. D'ailleurs, la Confédération a déjà apporté sa contribution au renforcement du marketing touristique: l'aide financière fédérale accordée à Suisse Tourisme a connu une hausse constante, passant de 35 millions de francs en 2000 à 52,2 millions de francs en 2013. En d'autres termes, la contribution annuelle de la Confédération s'est accrue de 17,2 millions de francs (+49 %) depuis l'an 2000, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 3 %. Compte tenu du renchérissement moyen en Suisse, qui, cumulé, se monte à environ 8,3 % sur la même période, une augmentation de quelque 2,9 millions de francs par année aurait été justifiée. Et même si l'on tient compte du fait que, sur d'importants marchés étrangers où Suisse Tourisme fait du marketing pour le tourisme suisse, le renchérissement a été plus important que dans notre pays, il n'en demeure pas moins que Suisse Tourisme a bénéficié, entre 2000 et 2013, d'un relèvement substantiel de la contribution de la Confédération en termes réels. Suisse Tourisme dispose aujourd'hui de ressources suffisantes en comparaison internationale. Le Conseil fédéral

estime que le renforcement de la stratégie duale doit être financé par une meilleure productivité des activités de marketing, un engagement accru des milieux intéressés et une définition précise des priorités.

Proposition du Conseil fédéral

Pour les années 2016 à 2019, le Conseil fédéral propose d'allouer à Suisse Tourisme un plafond de dépenses de 220,5 millions de francs, ce qui représente une contribution annuelle moyenne de 55,1 millions de francs. L'organisation disposera ainsi de moyens aussi élevés en termes réels que pour la période précédente. Suisse Tourisme prévoit pour les années 2016 à 2019 une meilleure productivité par collaborateur que dans la période précédente, tant à son siège principal que dans ses représentations. Grâce au gain de productivité qu'il escompte, Suisse Tourisme pourra conserver sa force de frappe en dépit d'un renchérissement plus important sur les marchés étrangers.

La convention conclue entre le SECO et Suisse Tourisme sur le controlling politique, le reporting et le monitoring sera évaluée vers la fin de la législature 2016 à 2019, sous la houlette du SECO.

Aspects juridiques

La base constitutionnelle de la contribution de la Confédération à la promotion de la place touristique suisse découle de l'art. 103 Cst. Elle prévoit que la Confédération peut promouvoir des branches économiques si les mesures d'entraide qu'il est raisonnablement possible d'exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence.

L'arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2016 à 2019 est fondé sur la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant Suisse Tourisme³⁵, qui prévoit à son art. 6 que l'Assemblée fédérale fixe, tous les quatre ans, le plafond de dépenses («cadre financier») par arrêté fédéral simple.

3.4 Encouragement du secteur de l'hébergement

3.4.1 Objectifs et tâches

La Société suisse de crédit hôtelier (SCH) est chargée de l'exécution de la loi fédérale du 23 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement³⁶. C'est une société coopérative de droit public à laquelle la Confédération a octroyé un prêt sans intérêts de 136 millions de francs³⁷. De plus, elle est dotée d'un capital social de quelque 26,5 millions de francs et de réserves (bénéfice reporté compris) d'environ 16 millions de francs³⁸. Outre la Confédération, des banques, des cantons, des organisations de l'hôtellerie et de l'économie et des associations sont membres de la SCH.

³⁵ RS 935.21

³⁶ RS 935.12

³⁷ A cela s'ajoute le prêt prévisionnel et limité à fin 2015 (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011, cf. ch. 3.4.5).

³⁸ Etat au 31.12.2013.

Les activités de la SCH couvrent deux domaines. D'une part, elle octroie des prêts à titre subsidiaire, en complément des bailleurs de fonds privés, aux établissements d'hébergement sis dans les zones touristiques et les stations thermales pour la rénovation ou l'achat d'établissements, les nouvelles constructions et les reprises, contribuant ainsi à l'exploitation du potentiel disponible dans le secteur de l'hébergement. Fin 2013, le volume de prêts s'élevait à 145,9 millions de francs, répartis sur 267 prêts.

D'autre part, la SCH offre des prestations de conseil dans toute la Suisse. Il s'agit principalement d'évaluer des entreprises, de réaliser des études de faisabilité et d'élaborer des programmes d'impulsion permettant d'analyser en profondeur et d'évaluer les structures d'hébergement de certaines régions. Pour éviter toute distorsion sur le marché du conseil, les recettes générées par les prestations de la SCH doivent couvrir les coûts.

3.4.2 Efficacité

Afin de développer l'encouragement du secteur de l'hébergement par la Confédération, les options stratégiques choisies par la SCH entre 2011 et 2013 ont été analysées en détail, notamment dans l'évaluation des activités en matière d'encouragement de 2013³⁹. Celle-ci a montré que la SCH est parvenue à étendre progressivement ses activités d'encouragement entre 2007 et 2012, faisant passer son portefeuille de prêts de 90 millions à 135 millions, soit une hausse de 50 %. De plus, ces résultats ont pu être atteints en préservant l'autonomie financière de la SCH, ce qui signifie qu'elle a supporté elle-même les frais d'exploitation et les coûts liés au risque. Par ailleurs, l'évaluation a montré que l'activité d'encouragement de la SCH a une incidence positive sur la compétitivité des établissements d'hébergement, puisque les investissements qu'elle a cofinancés ont permis d'accroître d'environ 25 % le nombre de lits et de collaborateurs dans les établissements concernés.

L'importance économique de la SCH se traduit d'abord par le volume total d'investissement qu'elle a cofinancé dans l'hôtellerie suisse: entre 2007 et 2012, les montants moyens investis dans le secteur de l'hébergement dans l'Espace alpin suisse se situaient autour de 500 millions de francs par an, alors que la part cofinancée par la SCH s'élevait à 139 millions de francs par an, ce qui correspond à environ 28 %. Ensuite, un volume d'investissement considérable a été expertisé par ses soins avant d'être financé uniquement par les banques, sur la base de cette expertise.

L'impact de la SCH au niveau microéconomique comme au niveau macroéconomique atteste donc de son effet positif sur la compétitivité du secteur de l'hébergement dans les zones qui relèvent de son périmètre d'encouragement. Ses prestations en matière de conseil viennent compléter l'octroi de prêts et contribuent également à l'amélioration de la compétitivité de la branche. Les enquêtes menées auprès des clients de la SCH, des banques et des services cantonaux de promotion économique ainsi que les résultats d'ateliers et d'entretiens avec des experts confirment les résultats positifs de l'évaluation.

³⁹ Helbling Business Advisors AG (2013), Evaluation SGH 2013, Zurich.

Par ailleurs, en réponse au postulat Baumann du 13 juin 2012 (12.3495 «Mettre sur pied en Suisse une banque du tourisme»), les possibilités d'instaurer une banque du tourisme en Suisse sur le modèle autrichien ont été examinées. Dans son avis, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il n'est pas opportun de créer une banque du tourisme en Suisse. Il estime qu'on ne peut faire abstraction du contexte historique lorsque l'on se penche sur les systèmes publics d'encouragement du tourisme en Autriche et en Suisse, et que ces systèmes ne sont que partiellement comparables. Compte tenu de la dimension historique et institutionnelle propre à chaque pays, la mise en place en Suisse d'une banque du tourisme calquée sur le modèle autrichien aurait des conséquences de grande ampleur et difficiles à prévoir sur l'ensemble du système national de promotion économique.

3.4.3 Comparaison internationale

Dans le cadre de l'examen des options stratégiques de la SCH mentionné plus haut, le SECO a effectué une comparaison internationale des mesures de promotion en faveur de l'hôtellerie dans les Alpes⁴⁰: les mesures de la Suisse ont été comparées avec celles du Tyrol, du Haut-Adige, de la Bavière et de la Haute-Savoie.

En général, les taux d'intérêt avantageux sont les principaux instruments financiers de l'encouragement public du secteur hôtelier. S'y ajoutent des contributions à fonds perdu et des cautions dans les régions alpines s'étendant au-delà des frontières suisses. Les prestations de conseil destinées à l'hôtellerie sont elles aussi une mesure d'encouragement répandue; elles sont fournies soit par l'organisation chargée de l'encouragement, soit par des prestataires spécialement mandatés. En Bavière, il est également possible d'investir des fonds propres dans le cadre de la promotion des jeunes entrepreneurs. Selon des estimations approximatives, les ressources financières allouées par les pouvoirs publics à la promotion de l'hébergement sont plus importantes dans les régions alpines étrangères qu'en Suisse.

3.4.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

Se fondant sur les résultats de l'analyse des conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires et sur les résultats de l'examen des options stratégiques de la SCH, le Conseil fédéral conclut, dans le rapport sur le tourisme de 2013, que les dispositions d'exécution de la SCH doivent être actualisées. Il a donc annoncé une révision totale de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement⁴¹ (ci-après «ordonnance sur la SCH») ainsi qu'une adaptation des statuts de la SCH et l'adoption d'un nouveau règlement interne. Le Conseil fédéral prévoit d'achever la révision des dispositions d'exécution de la SCH d'ici à l'été 2015.

⁴⁰ BHP – Hanser und Partner AG (2012), Promotion de l'hôtellerie dans les Alpes, Comparaison de la promotion de l'hôtellerie en Suisse avec les régions du Tyrol, du Tyrol du Sud, de la Bavière et de la Haute-Savoie, Rapport à l'intention du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Zurich.

⁴¹ RS 935.121

La révision totale de l'ordonnance sur la SCH est au cœur de l'actualisation des dispositions d'exécution de la SCH. Le Conseil fédéral a mis l'ordonnance totalement révisée en consultation du 26 juin au 16 octobre 2014⁴². La révision totale de l'ordonnance sur la SCH comporte deux volets principaux: il s'agit, d'une part, de flexibiliser et d'élargir les activités d'encouragement de la SCH et, d'autre part, de les préciser. La révision inclut également des modifications du droit supérieur. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné, entre fin 2013 et début 2014, si la SCH utilise les fonds disponibles à bon escient et conformément aux dispositions légales. La révision totale de l'ordonnance sur la SCH applique les recommandations du CDF.

En vue de la flexibilisation et de l'élargissement des activités d'encouragement de la SCH, la notion d'hébergement sera, entre autres, actualisée et adaptée à la terminologie de la loi d'exécution relative à l'initiative sur les résidences secondaires. A l'avenir, la SCH devra soutenir les hôtels, les «établissements d'hébergement organisés» (les formes mixtes entre l'hôtellerie traditionnelle et la parahôtellerie, p. ex.) ainsi que les terrains, constructions, locaux, installations et équipements qui leur appartiennent, ce qui permettra de mieux tenir compte de l'évolution continue des formes d'hébergement. Par ailleurs, le périmètre d'encouragement est élargi pour correspondre au territoire d'impact de la nouvelle politique régionale (NPR), afin de mieux prendre en considération l'évolution du tourisme dans certains cantons. De plus, le montant maximal du prêt par projet d'investissement est revu à la hausse. A l'avenir, la SCH pourra octroyer des prêts s'élevant jusqu'à 6 millions de francs et représentant jusqu'à 40 % de la valeur de rendement. Dans des cas exceptionnels, le montant des prêts ou des parts peut être supérieur. La SCH peut dès lors participer davantage à la réalisation de projets d'établissements prestigieux et contribuer efficacement à combler les lacunes de financement (écart entre le coût des installations et la valeur de rendement) dans le secteur de l'hébergement.

Pour ce qui est des précisions relatives à l'activité d'encouragement de la SCH, l'ordonnance sur la SCH dispose notamment que des tiers tels que les banques ou les pouvoirs publics peuvent aussi bénéficier des conseils de la SCH, et que celle-ci offre également des conseils portant sur des questions stratégiques ayant un rapport direct avec des thèmes financiers ou liés aux investissements.

Les dispositions d'exécution révisées permettront à la SCH d'élargir son activité d'encouragement dans les années à venir, pour autant que la demande soit là. A condition que cette phase de croissance puisse être financée par le prêt supplémentaire (cf. ch. 3.4.5), les activités d'encouragement de la SCH à partir de 2019 devraient pouvoir être maintenues à un niveau adéquat sans augmentation du prêt accordé par la Confédération. De fait, l'accroissement du volume des prêts et, au fil du temps, du volume des amortissements augmente les possibilités de la SCH d'octroyer des crédits. La SCH doit exécuter son mandat légal d'encouragement en préservant son autonomie financière.

Par ailleurs, la convention conclue entre le SECO et la SCH sur le controlling politique, le reporting et le monitoring pour les années 2012 à 2015 sera actualisée en vue de la législation 2016 à 2019.

⁴² Dossier consultable sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > DEF

3.4.5

Arrêté fédéral sur la prolongation, jusqu'en 2019, du prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (arrêté fédéral concernant le supplément IIa au budget 2011) (projet 4)

Au moyen de l'arrêté fédéral du 21 septembre 2011 concernant le supplément IIa au budget 2011⁴³, le prêt accordé par la Confédération à la SCH a été augmenté de 100 millions de francs à titre prévisionnel jusqu'à la fin de 2015 (prêt supplémentaire). La SCH peut ainsi avoir, dans le cadre des dispositions légales en vigueur, une réaction rapide d'envergure en cas de hausse de la demande de crédits ou d'assèchement exceptionnel de l'offre de crédits. Il est prévu que les moyens qui auront été engagés jusqu'à la fin de 2015 soient considérés comme une augmentation durable du prêt de 136 millions que la Confédération a accordé à SCH en 2011. A l'été 2014, la SCH avait utilisé près de 23 millions de francs du prêt supplémentaire. Celui-ci lui a permis d'étendre ses activités d'encouragement du secteur suisse de l'hébergement, ce qui a contribué à la compétitivité de ce secteur dans une période conjoncturelle difficile.

Proposition du Conseil fédéral

Pour que la SCH puisse soutenir efficacement le secteur de l'hébergement face aux défis que présente l'initiative sur les résidences secondaires, le Conseil fédéral propose de prolonger jusqu'à la fin de 2019 le prêt supplémentaire limité à la fin de 2015. A l'origine, le prêt supplémentaire avait été accordé par le Parlement pour contrer les faiblesses conjoncturelles et la force du franc en 2011. Cependant, pour des raisons structurelles, une prolongation à durée déterminée de ce prêt paraît justifiée du fait des conséquences non négligeables sur le secteur de l'hébergement qu'entraîne l'initiative sur les résidences secondaires.

Actuellement, les estimations de la SCH permettent de conclure qu'environ 70 millions de francs du prêt supplémentaire seront encore disponibles à la fin de 2015. Les détails relatifs aux conditions d'utilisation du prêt supplémentaire seront réglés dans une convention de subvention entre le DEFR et la SCH. Il est prévu que l'accroissement du volume des prêts (versements moins amortissements) soit financé entièrement par le prêt supplémentaire au cours des années 2016 à 2019. La SCH dispose ainsi d'une plus grande marge de manœuvre financière et elle est assurée, selon la perspective actuelle, de pouvoir maintenir ses activités d'encouragement à un niveau adéquat après 2019 sans augmentation supplémentaire du prêt de la Confédération. La part du prêt supplémentaire qui ne sera pas utilisée d'ici à la fin de 2019 devra être restituée à la Confédération.

4 Politique régionale

4.1 Bases stratégiques

4.1.1 Objectifs et tâches

La nouvelle politique régionale (NPR) a pour but d'améliorer la compétitivité des régions de montagne, des zones rurales et des régions frontalières en vue de créer et de maintenir des emplois. Pour ce faire, elle encourage l'entrepreneuriat, stimule l'innovation et soutient la création de valeur ajoutée.

La NPR s'articule autour de trois volets. Le principal, le volet 1, couvre la promotion directe des initiatives, des projets et des programmes ainsi que des projets d'infrastructure dans les régions éligibles. Le volet 2 prend la forme de mesures d'accompagnement pour une meilleure coopération et exploitation des synergies entre la politique régionale et les autres politiques de la Confédération ayant un impact sur le territoire. Le volet 3, qui joue aussi un rôle d'accompagnement, vise une gestion intégrale du savoir et la qualification des acteurs cantonaux et régionaux grâce à son élément clé, le Centre du réseau de développement régional (regiosuisse)⁴⁴.

On entend par «régions» des territoires dépassant les frontières communales, cantonales ou nationales.

La loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (LFPR)⁴⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, constitue la base légale de la NPR, complétée par l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (OPR)⁴⁶ et par le message du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale⁴⁷.

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le projet de programme pluriannuel 2016 à 2023 (PPA2) concernant la mise en œuvre de la NPR. Le programme pluriannuel définit les contenus et les priorités thématiques au sein desquelles les cantons, les régions et les autres acteurs appliquent la NPR. Le PPA2 évolue dans un cadre légal existant et n'entraîne pas de refonte substantielle de la NPR.

Le programme pluriannuel de la NPR est intégré pour la première fois à un message global sur la promotion économique. Sa durée de validité est de huit ans car il doit être élaboré en collaboration avec les cantons responsables de l'exécution du programme, et le processus d'harmonisation prend beaucoup de temps. De plus, la politique régionale est une politique structurelle à relativement long terme. C'est pourquoi elle est traitée de manière approfondie dans le présent message.

Le PPA2 s'appuie en premier lieu sur un rapport de base⁴⁸ rédigé par un groupe de travail du SECO et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP). Il repose en outre sur divers rapports d'évaluation et d'examen (cf. ch. 4.2). Par ailleurs, les conditions-cadres de la NPR ont par ailleurs évolué au cours des dernières années. Des bases stratégiques importantes sont venues s'y ajouter et devront être prises en considération dans le PPA2.

⁴⁴ www.regiosuisse.ch

⁴⁵ RS **901.0**

⁴⁶ RS **901.021**

⁴⁷ FF **2006** 223

⁴⁸ Groupe de travail SECO-CDEP «NPR 2016+» (2013), rapport de base concernant le programme pluriannuel NPR 2016–2023, Zurich/Neuchâtel, août 2013 (non publié).

4.1.2 **Projet de territoire Suisse**

Le Projet de territoire Suisse⁴⁹ constitue une base stratégique significative pour le PPA2. Il offre un cadre d'orientation et une aide à la décision en faveur du développement territorial durable aux trois niveaux de l'Etat. Le Conseil fédéral a rédigé ce projet en collaboration avec les organisations faitières des cantons, des villes et des communes et l'a approuvé en octobre 2012. Il a par ailleurs chargé l'administration fédérale d'aligner sur ce projet ses activités ayant un impact sur le territoire. Le Projet de territoire Suisse vise à préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, à ménager les ressources naturelles, à gérer la mobilité, à renforcer la compétitivité et à encourager les collaborations. Douze territoires d'action fonctionnels intercantonaux et parfois transfrontaliers sont définis et constituent un élément clé du projet. Ainsi, les interdépendances des espaces fonctionnels, qui représentent un élément essentiel de la NPR, sont ancrées dans le projet.

4.1.3 **Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne**

En réponse à la motion Maissen du 29 septembre 2011 (11.3927 «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux»), le SECO a rédigé un rapport de base sur la stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux⁵⁰. Dans sa vision et ses objectifs, cette stratégie considère les territoires concernés comme économiquement compétitifs, socialement variés et écologiquement importants; ils sont les éléments d'une Suisse polycentrique et fonctionnelle. Pour assurer le succès à long terme de la stratégie, l'action de l'Etat doit se concentrer davantage sur les objectifs établis. La Confédération aspire entre autre à prévoir un modèle de gouvernance pour renforcer la coordination horizontale et verticale.

En parallèle, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé les travaux pour une «politique globale de l'espace rural» (mesure 69 du programme de la législature 2011 à 2015⁵¹) en les coordonnant étroitement avec les travaux concernant la motion Maissen. Les deux rapports ont par la suite été développés en commun afin de mettre en place une politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Ses principes d'action et ses mesures seront intégrées peu à peu aux différentes politiques sectorielles ayant un impact sur le territoire. Une première période se dessine avec le PPA2 de la NPR.

⁴⁹ Conseil fédéral, CdC, DTAP, UVS, ACS (2012), «Projet de territoire Suisse», version remaniée, Berne. Ce document peut être consulté sur le site de l'ARE: www.are.admin.ch
> Thèmes > Organisation et aménagement du territoire > Projet de territoire Suisse.

⁵⁰ www.seco.admin.ch > Thèmes > Politique régionale et d'organisation du territoire > Actualité > Rapport des experts pour une stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux de la Suisse.

⁵¹ Voir l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF 2012 6667)

4.1.4 Politique des agglomérations

A l'exception de cinq grandes agglomérations, les espaces urbains se trouvent dans le périmètre d'impact de la NPR et sont des moteurs du développement. La NPR et la politique des agglomérations se recoupent donc significativement. Cette dernière est parvenue, au cours des années passées, à élaborer une série d'instruments pragmatiques en vue de relever les défis urbains. Les zones urbaines, qui présentent une forte densité et sont un moteur économique, jouent un rôle déterminant dans le maintien de la qualité de vie et de la compétitivité en Suisse, et dans la densification du milieu bâti. Elles font encore face à de grands défis (harmonisation entre urbanisation et transports, urbanisation durable, marché du logement, compétitivité, financement des charges pesant sur les centres, etc.). C'est pourquoi une étroite collaboration, verticale (entre les niveaux de l'Etat) et horizontale (entre les divers domaines sectoriels), est indispensable. La stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations et la politique des agglomérations 2016+ de la Confédération ont donc pour but de consolider et d'optimiser les outils existants.

4.1.5 Politique d'innovation

Depuis l'entrée en vigueur de la LFPR, des modifications particulièrement décisives pour la NPR ont été apportées au système d'innovation national.

D'une part, le 22 juin 2011, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) a adopté un nouveau concept pour le soutien au transfert de savoir et de technologie (TST), en tenant compte de la dynamique au niveau régional en ce qui concerne l'encouragement de l'innovation. Entre la recherche et l'économie, le concept correspond à l'objectif premier de la CTI, qui est de renforcer l'innovation dans l'économie suisse par la recherche publique. Ainsi, le soutien au TST regroupe des conseillers en innovation, des plateformes et des réseaux thématiques nationaux. L'encouragement de l'innovation par la CTI s'adresse aux 5 à 10 % des PME suisses qui sont en mesure de monter des projets novateurs en se basant sur la science et la recherche.

D'autre part, le 15 octobre 2008, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la motion du Groupe radical-libéral du 19 septembre 2007 (07.3582 «Mise en place d'un parc d'innovation suisse»). La loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁵² constitue la base légale de la création d'un parc suisse d'innovation. Le projet répond à un intérêt national supérieur, mais il sera réalisé sur plusieurs sites pour respecter l'équilibre entre les régions. En outre, il doit contribuer efficacement à la mise en réseau des activités d'innovation en Suisse sur le plan des institutions et des régions.

Enfin, depuis 2006, la Suisse prend part en tant que pays tiers à l'Enterprise Europe Network (EEN), une initiative de l'UE ayant pour but de soutenir les PME dans leur activité transfrontalière et dans leurs coopérations internationales en matière d'innovation. Dans le cadre de la nouvelle période du programme (EEN2, 2015 à 2020), les PME seront encore plus directement soutenues par les régions lors de la mise en train de projets novateurs avec des partenaires étrangers. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et le SECO, qui

⁵² RS 420.1

assurent la participation suisse à l'EEN2, soutiennent l'orientation de l'EEN vers des prestations régionales pour les PME dans le domaine de l'innovation (coaching, entre autres).

La nouvelle donne sera prise en considération dans le PPA2 afin d'assurer la cohérence et l'efficacité et de profiter des synergies dans le domaine de l'innovation.

4.1.6 Politique de cohésion européenne 2014 à 2020

La politique de cohésion de l'UE fait autorité en Europe en matière de politique régionale et constitue donc une valeur de référence pour la Suisse. Notre pays est directement concerné puisqu'il participe à la coopération transfrontalière (art. 6 LFPR) dans le cadre d'Interreg, d'ESPON et d'URBACT. La politique de cohésion pour la période 2014 à 2020 représente un changement de paradigme. Elle prend désormais la forme d'une politique d'investissement promouvant la création d'emplois, la compétitivité et la croissance économique, améliorant la qualité de vie et soutenant un développement durable. Ces investissements contribuent à la mise en œuvre d'«Europe 2020», la stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive⁵³. Les ressources doivent être utilisées de manière ciblée dans des secteurs de croissance stratégiques, particulièrement l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, la promotion des PME et l'économie à faible émission de CO₂⁵⁴. En ce sens, la politique de cohésion de l'UE se rapproche beaucoup de la NPR.

4.2 Efficacité de la NPR

En vue de la mise au point du PPA2, l'exécution et les effets du programme pluriannuel 2008 à 2015 (PPA1) ont été évalués en 2012 conformément à l'art. 18 LFPR⁵⁵. Les résultats et les recommandations de l'évaluation des allègements fiscaux accordés en vertu de l'art. 12 LFPR⁵⁶ sont présentés plus bas (cf. ch. 4.3.6). De plus, comme prévu par l'art. 14 LFPR, le rapport de base susmentionné a été rédigé en collaboration avec les cantons, qui y ont intégré leurs réflexions stratégiques, en tenant compte des besoins de leurs régions. Le Contrôle fédéral des finances (CDF)

⁵³ Commission européenne (2010), doc. COM(2010) 2020 final, Bruxelles, 3.3.2010. Ce document peut être consulté sur le site de la Commission européenne: www.ec.europa.eu > Politique régionale.

⁵⁴ Commission européenne (2013), «Réorientation de la politique de cohésion de l'Union européenne en vue de maximiser son impact sur la croissance et l'emploi: la réforme en 10 points», MEMO/13/1011, 19.11.2013.

⁵⁵ Büro Vatter AG / Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne (2013), «Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)», Berne, 7.5.2013; IMG-HSG / Ecopo (2013), «Evaluation der Schweizer Beteiligung an den ETZ-Programmen im Rahmen der NRP», Saint-Gall/Neuchâtel, 31.1.2013.

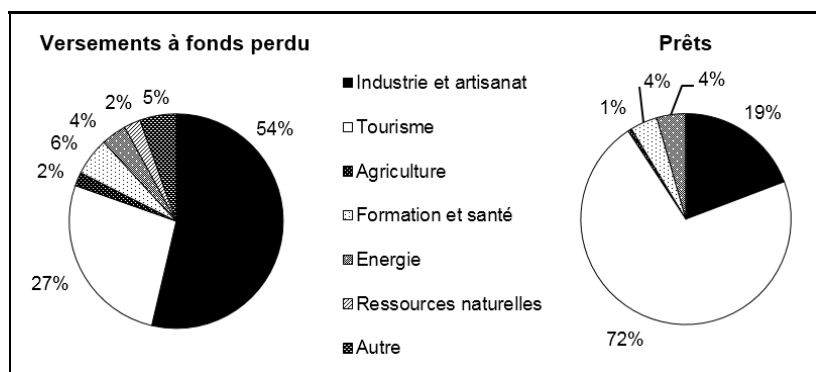
⁵⁶ B,S,S. en collaboration avec IRENE (2013), «Evaluation des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR», Bâle, octobre 2013; KPMG (2013), «Steuererleichterungen im internationalen Vergleich», Zurich, octobre 2013; Credit Suisse Economic Research (2014), «Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR», juillet 2014.

a également examiné la mise en œuvre de la NPR⁵⁷. Enfin, l'OCDE a procédé en 2011 à un examen territorial de la Suisse en mettant particulièrement l'accent sur l'encouragement de l'innovation par la CTI et la NPR⁵⁸.

Pendant la période 2008 à 2015, la Confédération a conclu des conventions-programmes de quatre ans avec les cantons sur la base des programmes de mise en œuvre (PMO) cantonaux en vue d'appliquer la NPR. Pendant les six premières années du PPA1, les cantons ont bénéficié de prêts s'élevant à environ 40 millions de francs par an et de versements à fonds perdu se montant à environ 27 millions de francs par an en vue de promouvoir des initiatives, des projets et des programmes. Les mesures d'accompagnement, financées par le Fonds de développement régional, ont coûté en moyenne 4,5 millions de francs par an. Grâce aux conventions-programmes, les cantons ont soutenu plus de 1700 projets au total entre 2008 et fin 2013. Comme prévu, ces derniers se concentrent sur le transfert de savoir et sur l'innovation dans des systèmes industriels de valeur ajoutée, d'une part, et dans le tourisme, d'autre part (cf. figure 6).

Figure 6

Financement par instrument et par priorité



Selon les évaluations et les rapports d'audit, la conception de la NPR a globalement fait ses preuves avec ses trois volets, le principe de «base d'exportation», ses instruments et priorités d'encouragement ainsi que la répartition des tâches et la collaboration avec les cantons. Aucune modification de la conception n'est prévue.

Les résultats des évaluations donnent à penser que la NPR a des conséquences positives sur l'emploi, l'innovation et la création de valeur dans les entreprises ou

⁵⁷ CDF (2011), «Analyse de l'environnement et des activités de contrôle des programmes européens Interreg, ESPON, URBACT et INTERACT», Berne, octobre 2011; CDF (2012), «Mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans les cantons de Berne, du Jura et du Valais», Berne, février 2012; CDF (2013), «Audit du Fonds de développement régional ainsi que de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale dans trois cantons», Berne, 31.10.2013; CDF (2011), «Risques et défis liés aux conventions-programmes», Berne, 2.4.2014.

⁵⁸ OCDE (2011), «Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse», OECD Publishing, p. 21 s. Ce document peut être consulté en ligne: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr>.

les régions. Toutefois, les effets ne peuvent pas être mesurés quantitativement à ce stade (causalité)⁵⁹.

Concernant la politique d'innovation, l'OCDE conclut dans son rapport sur la Suisse qu'il n'y en a pas explicitement dans notre pays, mais qu'un nombre important d'initiatives très diverses pour encourager l'innovation cohabitent sans être coordonnées. Elle recommande d'axer la promotion de la CTI sur les acteurs du système national d'innovation et d'orienter davantage la NPR sur les PME rattachées aux systèmes d'innovation régionaux (RIS), mais aussi intercantonaux, en faisant plus attention à la dimension transfrontalière. Enfin, elle voit encore des possibilités inexploitées dans les secteurs traditionnels et dans les territoires intermédiaires et ruraux. En renforçant l'encouragement de l'innovation au niveau régional et en privilégiant l'«innovation sans recours à la R&D», la Suisse pourrait, selon l'OCDE, améliorer sa performance économique globale⁶⁰.

Dans son monitoring des régions 2013, regiosuisse établit que des efforts supplémentaires devront être déployés dans le cadre de cette nouvelle approche de la NPR. Selon ce rapport, depuis quelques années, le pourcentage d'entreprises innovantes dans l'espace périurbain et rural périphérique est en dessous de la moyenne et baisse encore⁶¹.

L'évaluation du PPA1 recommande aussi d'intensifier, dans la prochaine période de programme, l'encouragement d'initiatives, de projets et de programmes dans le cadre des RIS⁶².

En ce qui concerne le tourisme, l'évaluation conclut à un excédent de projets touristiques et recommande de fixer pour objectif une augmentation de la part des projets développés dans d'autres domaines. La figure 6 montre toutefois que ce constat ne vaut que sous certaines conditions. De plus, dans beaucoup de régions, le tourisme représente le système central de valeur ajoutée orienté vers l'exportation. Avec l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires et le programme d'incitation décidé par le Conseil fédéral, le tourisme gardera donc au moins le même poids dans la NPR.

Concernant la participation aux programmes Interreg transnationaux de l'UE, prévue par la NPR depuis 2008, la grande majorité des cantons et l'Office fédéral du développement territorial (ARE) se montrent satisfaits, bien que la contribution des projets Interreg soit encore jugée en partie modeste pour atteindre les buts de la NPR au niveau cantonal⁶³ – pendant la période 2007 à 2013, les partenaires suisses ont pris part à plus de 450 projets⁶⁴. A cause des différences entre la politique de cohésion et la NPR, par exemple dans le choix des thèmes et dans les périodes de programme, les synergies entre les politiques régionales transfrontalières et intérieures sont pour l'instant restées insuffisantes. Pour la nouvelle période, il faudra simplifier les procédures au profit d'une meilleure coordination et utiliser l'instrument pour atteindre les objectifs de la NPR. Pour cela, plusieurs mesures seront mises en place,

⁵⁹ Plusieurs moyens ont été introduits pour que les effets soient plus facilement mesurables à l'avenir (modèles d'efficacité, accent mis sur l'*outcome*, etc.).

⁶⁰ OCDE (2011), «Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse», OECD Publishing, p. 21 s.

⁶¹ Regiosuisse (2014), «Rapport de monitoring 2013», Berne, pp. 12 et 36.

⁶² Büro Vatter AG/Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne (2013), «Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)», Berne, 7.5.2013.

⁶³ Rapport annuel NPR 2013.

⁶⁴ Banque de données de projets CHMOS au 28.2.2014.

dont la conclusion de conventions-programmes spécifiques et l'évaluation des projets d'après leur impact.

La gestion ciblée – une préoccupation centrale en rapport avec la gestion par les conventions-programmes – et un controlling axé sur les prestations et l'efficacité constituent un défi de taille. Selon le CDF, les modèles d'efficacité sont indispensables pour développer la gestion spécifique. Le SECO a déjà entrepris d'introduire cet instrument et prête une attention particulière aux effets souhaités dans les groupes cibles (*outcome*).

L'évaluation du PPA1 a repéré des difficultés en lien avec le volet 2, notamment pour distinguer la NPR des politiques sectorielles, par exemple dans le domaine de l'énergie, mais aussi du service universel. Des priorités plus marquées lors de l'exécution et l'introduction de modèles d'efficacité devraient contribuer à l'amélioration de la NPR. Les cantons sont également largement responsables de la coordination.

L'évaluation 2014 de *regiosuisse*⁶⁵ (volet 3) donne une appréciation globalement positive. Selon elle, *regiosuisse* a réussi à s'imposer comme un acteur de poids du système de connaissances sur le développement régional. Des améliorations pourraient être apportées, par exemple par la différenciation entre les groupes cibles, l'orientation vers les besoins, l'intégration structurée du point de vue de la demande ou encore l'adéquation à l'environnement.

Selon plusieurs analyses, le potentiel d'amélioration touche aussi les évaluations de la durabilité⁶⁶.

4.3 Programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la NPR

4.3.1 Contenu du programme

Le contenu du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 (PPA2) prend tout d'abord en considération les expériences tirées de la période 2008 à 2015 et les évolutions politiques de ces dernières années. Ensuite, il tient aussi compte des grands défis que les régions ciblées par la NPR devront relever dans le cadre de leur développement futur. Au-delà des défis économiques que représentent la stratégie de croissance appropriée, les adaptations structurelles ou l'internationalisation de la concurrence, les acteurs régionaux sont confrontés à d'importants enjeux sociétaux et environnementaux.

L'essentiel des nouveautés, des priorités et des éléments de continuité par rapport au PPA1 sont présentés ci-dessous.

⁶⁵ IMP-HSG/Eco'Diagnostic (2014), «Evaluation du Centre du réseau de développement régional *regiosuisse* 2014», Saint-Gall/Genève, juillet 2014 (non publié).

⁶⁶ ARE (2012), «Promotion économique et développement durable dans les cantons», Berne; Ecoplan (2013), «Optimiser les incitations financières ayant un impact sur la biodiversité», Berne, juin 2013.

Orientations

Le principe de «base d'exportation» est conservé et une croissance fondée sur l'innovation et la productivité est visée

La clé de la NPR en tant que politique structurelle régionale réside dans le développement et la préservation de parts de marché sur des marchés en expansion situés en dehors des régions. Les branches économiques à vocation strictement régionale ont besoin du moteur de cette économie d'exportation. Au cours de la prochaine période de mise en œuvre, les activités de promotion se concentreront encore sur les secteurs économiques moteurs du développement régional (base d'exportation). La promotion de l'innovation doit, quant à elle, apporter les gains de productivité souhaités et essentiels afin de parer de manière efficace les effets négatifs du franc fort.

L'objectif de la NPR est de soutenir le développement de la place économique, autrement dit d'améliorer les conditions générales et les facteurs d'implantation dans les régions. Elle peut donc aussi être amenée à soutenir les PME dans un cadre strict et clairement défini (cf. ch. 4.3.3, «Encourager le transfert de savoir et l'innovation dans les PME»). Il convient de préciser ici que les domaines comme la promotion de la place touristique ou des exportations relèvent d'autres organismes de promotion économique de la Confédération, comme Suisse Tourisme ou S-GE.

Les systèmes de valeur ajoutée Industrie et Tourisme sont prioritaires du point de vue financier

Le secteur industriel reste l'un des principaux moteurs économiques des régions éligibles de la NPR, raison pour laquelle il demeurera un domaine d'encouragement prioritaire dans le PPA2. En outre, le transfert de savoir et la promotion de l'innovation, qui viennent compléter, à titre subsidiaire, des initiatives lancées par les PME elles-mêmes, présentent un niveau de priorité élevé pour la Confédération. La NPR met davantage l'accent sur l'encouragement de l'innovation dans le cadre des systèmes régionaux d'innovation (RIS). Les régions jouent un rôle de plus en plus important en matière de promotion de l'innovation, et ce pour deux raisons. D'une part, l'appartenance à un réseau est une condition importante pour faire naître l'innovation, qui fait fi des frontières administratives. D'autre part, la politique d'innovation a davantage d'effets quand elle est adaptée aux besoins et aux enjeux spécifiques des régions et de leurs PME⁶⁷. Enfin, une meilleure coordination permet d'éviter les doublons.

La priorité accordée au tourisme se justifie du fait de son importance économique et des défis grandissants auxquels la branche est confrontée. En ce qui concerne l'offre, l'organisation en petites structures et le manque de coopération au niveau des entreprises touristiques et des destinations nuisent à l'efficacité des processus. De surcroît, un blocage de l'investissement menace les infrastructures touristiques en partie obsolètes. Pour ce qui est de la demande, il convient de mentionner l'accroissement de la concurrence au niveau mondial. En outre, il s'est avéré que les conditions de change défavorables peuvent entraîner un recul prononcé de la demande en provenance des marchés européens traditionnels.

⁶⁷ OCDE (2011), «Regions and Innovation Policy», OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing. Ce document peut être consulté en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>.

Les premières mesures de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne sont mises en œuvre

En vue d'atteindre les objectifs de la politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne, les orientations du rapport interdépartemental⁶⁸ préconisent de renforcer la gouvernance de l'action publique grâce à diverses mesures. Certaines d'entre elles pourront déjà être soutenues dans le cadre du PPA2.

Tout d'abord, la coordination horizontale de politiques sectorielles pertinentes doit être développée grâce à une plus grande collaboration au sein du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (cf. ch. 4.3.4), qui doit lui-même être renforcé dans son ensemble. Le volet 2 de la NPR prévoit de soutenir l'intensification de la gouvernance horizontale. Une autre mesure consiste à s'assurer que, dans les espaces ruraux et les régions de montagne, les acteurs responsables au niveau fédéral, cantonal, communal ou régional soient associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de concepts, de programmes et d'instruments ayant une incidence sur le territoire. L'intégration des espaces ruraux au sein d'un organe tripartite, idéalement d'une conférence tripartite élargie à toutes les régions du pays, devrait permettre cette coordination verticale.

Les groupes d'acteurs régionaux, nouvellement institués ou renforcés, doivent promouvoir les initiatives régionales et améliorer la mise en réseau des acteurs sur place afin que les organismes de développement régional puissent appliquer la politique de la Confédération et des cantons de façon ciblée. Grâce à *regiosuisse*, la NPR peut soutenir de manière variée les mesures nécessaires et les mettre en œuvre. Les activités émanant de la base (*bottom-up*) doivent désormais s'appuyer davantage sur les stratégies de développement régional à long terme, qui prennent en considération le potentiel existant, tel que l'attrait touristique, les structures spécifiques aux régions, la qualité du paysage ou la présence de ressources naturelles. Conformément à l'art. 5 LFPR, la NPR promeut l'élaboration de ces stratégies et la participation de tous les acteurs importants pour le développement régional à un processus renforcé émanant de la base.

Aspects territoriaux

Le privilège accordé aux centres régionaux et aux espaces fonctionnels est maintenu

Dans les régions éligibles de la NPR, les centres régionaux sont les moteurs du développement. Pour être viable et pouvoir donner durablement des impulsions sur le plan économique, un centre régional doit avoir une certaine taille et faire preuve de dynamisme. Il doit en outre refléter les réalités territoriales et être bien interconnecté. Les efforts de promotion doivent toujours se concentrer, dans la mesure du possible, sur les centres petits et moyens et sur les espaces fonctionnels, et chercher à favoriser les coopérations entre les centres régionaux et les espaces ruraux. Par ailleurs, les mesures d'encouragement doivent être en accord avec le plan directeur cantonal et la stratégie territoriale cantonale (art. 8, al. 1, let. a, LAT). La stratégie territoriale doit comprendre un aperçu du développement cantonal prévu afin d'assurer la cohérence entre les actions des différentes parties prenantes.

⁶⁸ Conseil fédéral suisse (2015): Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne. Berne.

La coopération intercantonale s'intensifie

Les systèmes de valeur ajoutée ne s'arrêtent pas aux frontières cantonales, mais se développent dans des espaces fonctionnels interdépendants. C'est pourquoi la NPR soutient les efforts en faveur de la coopération intercantonale, par exemple dans l'encouragement de l'innovation au niveau régional (cf. ch. 4.3.3). De tels projets permettent d'atteindre la taille critique nécessaire. Ils garantissent l'échange interrégional de connaissances et d'expériences et permettent d'intégrer les centres urbains. Pendant la prochaine période de programme, la NPR entend continuer à renforcer la coopération intercantonale par-delà les mises en œuvre cantonales. Le but est d'accroître la qualité des projets tout en évitant que de bonnes idées passent à la trappe du seul fait d'obstacles liés aux facteurs d'influence.

La coopération territoriale européenne (CTE) est poursuivie

La coopération transfrontalière est très importante pour la Confédération, comme l'a souligné le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique extérieure 2012⁶⁹, qui définit la stratégie de politique étrangère 2012–2015, et dans le rapport sur la politique économique extérieure 2012⁷⁰. Dans le cadre de l'application de ces stratégies et dans le sillage de l'acceptation de l'initiative sur l'immigration de masse, la bonne coopération avec les régions voisines devient une nouvelle priorité. Forte des avis positifs sur la participation à Interreg exprimés par les cantons, la Confédération peut soutenir la participation suisse aux programmes de coopération territoriale européenne pour la période de programmation 2014–2020 (Interreg V). Le changement de paradigme de la politique de cohésion (cf. ch. 4.1.6) et l'accent mis par conséquent sur la compétitivité devraient faciliter la participation de la Suisse. Par ailleurs, des conventions-programmes septennales spécifiques seront conclues entre la Confédération et les cantons afin que la période de programme suisse soit en phase avec le calendrier de l'UE. A l'avenir, les projets seront évalués davantage en fonction de leur impact réel et moins en fonction du domaine auquel ils appartiennent, ce qui permettra de mieux intégrer les besoins de la coopération transfrontalière sans remettre en question l'objectif de la NPR de renforcer la compétitivité régionale. Les moyens de la NPR peuvent également bénéficier aux programmes transnationaux relevant du volet 2 pour des projets d'importance stratégique nationale.

Processus de mise en œuvre

Les exigences fixées au pilotage ciblé et efficace sont relevées

Le pilotage ciblé et efficace est une priorité de la NPR et de l'instrument de la convention-programme. Les modèles d'efficacité posent les bases du contrôle de la réalisation des objectifs en énonçant des hypothèses sur les corrélations attendues entre les objectifs, les mesures de mise en œuvre (*input*), les prestations (*output*), les effets sur les groupes cibles (*outcome*) et les effets sur les personnes concernées (*impact*), tout en mentionnant les indicateurs pertinents. Tout cela dans le but d'accroître la clarté concernant le mandat et les attentes⁷¹. Il est prévu d'introduire

69 FF 2013 895

70 FF 2013 1153

71 Regiosuisse (2013), «Feuille de résultats #01» de la communauté du savoir-faire «NPR orientée vers l'efficacité». Ce document peut être consulté sur www.regiosuisse.ch > Download > Communauté du savoir-faire «NPR orientée vers l'efficacité»

les modèles d'efficacité en tant qu'instrument de pilotage et de controlling à tous les niveaux d'exécution de la NPR.

Le développement durable est davantage pris en considération

Les défis politiques actuels (cf. ch. 1.1) nécessitent une meilleure prise en considération des principes du développement durable par la NPR, qui a un potentiel en la matière. A cet égard, il importe de tenir compte de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les PMO quadriennaux des cantons, qui sont soumis à une évaluation de la durabilité (EDD) complète et crédible (cf. ch. 4.3.7) et qui doivent démontrer la contribution de la NPR à un développement durable, servent d'orientation stratégique. L'important ici est d'envisager l'EDD sous l'angle d'une culture du progrès, et non d'un obstacle administratif. Une attention toute particulière doit être portée au développement territorial durable.

4.3.2 Définitions

Dans le PPA2, on entend par «contenus de la promotion» les activités et les processus pouvant être soutenus dans le cadre des projets NPR. Ils constituent l'élément central de la conception des programmes et de la sélection des projets. Les activités correspondantes doivent se concentrer sur l'amélioration de la compétitivité et l'accroissement de la valeur ajoutée des régions. Les contenus de la promotion sont fixés de manière exhaustive par la Confédération. Pour leurs PMO, les cantons choisissent les contenus de la promotion les mieux adaptés à leur stratégie cantonale de développement.

Les priorités thématiques Industrie et Tourisme désignent les systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation qui entrent en ligne de compte pour une promotion. Il s'agit des systèmes de valeur ajoutée prioritaires pour la Confédération au titre de la politique régionale dans les régions de montagne et le milieu rural en général. Le PPA autorise également la promotion d'autres systèmes de valeur ajoutée, qui sont déterminants pour la diversité économique des cantons et des régions.

La Confédération octroie une marge de manœuvre aux cantons quant à la fixation des priorités de la promotion. Les cantons sont censés restreindre le nombre d'orientations thématiques pour mieux définir leur profil et mieux cibler le déploiement des moyens.

Au sens de la NPR, les systèmes régionaux d'innovation (RIS) se réfèrent à des espaces économiques fonctionnels, généralement intercantonaux, dépassant parfois les frontières nationales, qui bénéficient de la triple hélice essentielle aux processus d'innovation (entreprises, hautes écoles et pouvoirs publics) et qui disposent de la taille critique pour une offre de prestations efficace et efficiente. Une gouvernance est nécessaire pour assurer la coordination horizontale et verticale des acteurs et des activités et le développement stratégique conjoint du système. Les offres de soutien concrètes s'inscrivent dans ce cadre stratégique et organisationnel. De plus, elles doivent cibler les spécificités régionales et, systématiquement, les besoins des groupes cibles dans les zones éligibles de la NPR.

Les critères de sélection aident à rendre plus tangibles les principes de la NPR, à mieux identifier et faire connaître les bons projets, et à écarter les projets non désirés (cf. ch. 4.3.3).

La figure 7 ci-après présente une vue d'ensemble des contenus et priorités thématiques.

Figure 7

Contenus et priorités de la promotion

Priorités de la promotion \ Contenus de la promotion	Système de valeur ajoutée Industrie	Système de valeur ajoutée Tourisme	Autres systèmes de valeur ajoutée
Encourager le transfert de savoir et l'innovation dans les PME	RIS		
Encourager la qualifica- tion de la main-d'œuvre et des acteurs régionaux			
Développer le réseautage et les coopérations inte- reprises			
Prolonger les chaînes de valeur ajoutée et combler les lacunes			
Préserver et concrétiser les infrastructures et les offres génératrices de valeur ajoutée			

(gris foncé = priorité 1, gris clair = priorité 2)

Environ 80 % des contributions fédérales à fonds perdu de la NPR disponibles pour l'encouragement de projets NPR sont réservés aux deux systèmes de valeur ajoutée prioritaires Industrie et Tourisme, sachant que, pour le premier système, les moyens seront majoritairement affectés au soutien de l'innovation par le biais des RIS.

4.3.3 Volet 1: promotion des projets

Contenu de la promotion

Encourager le transfert de savoir et l'innovation dans les PME

L'innovation devient de plus en plus un facteur crucial en matière de compétitivité. C'est pourquoi le transfert de savoir et l'encouragement de l'innovation constituent une priorité de la politique régionale. Tandis que les PME des zones de concentration urbaine bénéficient, dans leurs activités d'innovation, des avantages liés aux agglomérations (forte densité des fournisseurs potentiels et des services aux producteurs, qualité supérieure du marché du travail et des débouchés, accès aux connaissances pointues et au savoir-faire), les PME en milieu rural connaissent un contexte plus difficile. C'est pourquoi les besoins des PME en zones rurales diffèrent de ceux des PME proches des centres. La conception de la NPR, avec son approche intégrée de l'innovation (laquelle va au-delà de l'approche basée sur la science et la techno-

logie et englobe aussi des innovations de type organisationnel génératrices de valeur ajoutée dans les régions et dans les entreprises) permet de proposer aux régions des offres de soutien taillées sur mesure. L'économie privée en est la principale destinataire. Toutefois, les innovations dans le secteur public peuvent aussi contribuer à la compétitivité régionale.

Dans ce contexte, ce contenu de la promotion englobe les offres de prestations et les thèmes potentiels suivants, principalement dans le cadre des RIS (cf. ch. 4.3.3):

1. *Soutien aux innovations en matière de produits et de processus*

Les thèmes des projets comprennent notamment le déploiement de coaches qui montrent aux PME leurs potentiels d'innovation, établissent des contacts (p. ex. avec des partenaires de mise en œuvre ou de financement) ou encadrent la réalisation de projets novateurs (préparation, validation, suivi), et le soutien aux start-up/créations d'entreprises dans le secteur non scientifique ou aux entreprises établies concernant le règlement de la succession.

2. *Offres de prestations interentreprises*

Les projets peuvent par exemple porter sur l'amélioration des conditions-cadres, des initiatives visant à combattre la pénurie de personnel qualifié ou l'encouragement des coopérations et du réseautage (p. ex. clusters). Il convient, à cet égard, d'exploiter les synergies avec les réseaux régionaux et nationaux et d'éviter les doublons (p. ex. avec les réseaux thématiques de la CTI ou les initiatives de l'Office fédéral de l'énergie en matière de promotion).

Le soutien apporté aux PME ne passe pas par des aides financières directes aux entreprises, mais par des transferts réels, comme les prestations d'information, de conseil, d'intermédiation ou de réseautage. Dans la mesure où ces offres ne sont pas à vocation interentreprises mais s'adressent à des entreprises individuelles, des conditions expresses doivent être remplies pour une promotion au titre de la NPR. Ainsi, l'encouragement doit fondamentalement être accessible à tous les intéressés, autrement dit ne pas être discriminatoire. Enfin, les prestations publiques de nature pécuniaire bénéficiant à un projet de PME doivent être limitées.

Encourager la qualification de la main-d'œuvre et des acteurs régionaux

La concurrence de plus en plus vive entre places économiques pousse en permanence les entreprises à réaliser des gains de productivité et à innover. Cette pression est également perceptible sur le marché du travail dans les espaces ruraux et les régions de montagne, où les besoins en matière de main-d'œuvre qualifiée augmentent sans cesse, de même que l'importance des perfectionnements réguliers. Parallèlement, l'exode rural et l'évolution démographique font perdre une précieuse main-d'œuvre qualifiée aux marchés du travail concernés. Dans la même logique, une pénurie de décideurs qualifiés au sein des autorités et des institutions régionales est à craindre. Les entreprises et les régions doivent par conséquent s'engager activement en faveur de la qualification du capital humain régional afin de pouvoir compter sur lui.

Du point de vue de la NPR, les thèmes envisageables pour les projets sont par exemple les analyses de potentiel relatives au marché du travail, le développement de réseaux, la conception ou la mise en place d'offres de perfectionnement sur

mesure pour l'économie régionale, les initiatives visant à combattre la pénurie de personnel qualifié ou les programmes promouvant l'innovation et l'esprit d'entreprise dans le domaine de la formation. Il convient à cet égard d'exploiter prioritairement les synergies avec les programmes qui ont fait leurs preuves (p. ex. les modules de formation en entrepreneuriat dispensés par la CTI ou le programme YES⁷²) et avec les hautes écoles.

Le placement direct et le déploiement d'offres de formation et de perfectionnement ne relèvent pas du champ d'application de la NPR.

Développer le réseautage et les coopérations interentreprises

Indépendamment de leur compétitivité, les entreprises des zones éligibles de la NPR ne sont pas toujours en mesure de vendre leurs biens et services avec succès hors de leur région (en Suisse et à l'étranger). Cela tient souvent au fait qu'elles ne disposent pas de la masse critique suffisante pour proposer des offres stables et qu'elles manquent de compétences entrepreneuriales eu égard aux centres de distribution externes ou aux éventuels risques à l'exportation. La coopération interentreprises, l'utilisation de ressources communes et l'échange temporaire de ressources offrent de meilleures conditions sur le marché et permettent de réaliser des économies d'échelle. Le réseautage entre les entreprises augmente de surcroît les probabilités d'innovation. Il peut également être une étape vers la formation de clusters avec des effets positifs sur la compétitivité, le marché du travail, le profil régional et l'image.

Les thèmes envisageables sont notamment l'encadrement de projets de coopération, le regroupement de PME (personnel, machines, surfaces de production), le développement de plateformes de coordination ou l'instauration de groupes d'échange d'expériences.

Prolonger les chaînes de valeur ajoutée et combler les lacunes

Le changement structurel de même que des évolutions historiques ont souvent induit, dans des régions structurellement faibles et périphériques, des ruptures dans les chaînes de valeur ajoutée, mettant les entreprises de ces régions face à des défis particuliers. Toutefois, les changements intervenus en termes d'accessibilité et les avancées réalisées dans les technologies de l'information permettent de plus en plus à ces entreprises de suppléer aux ruptures que présentent leurs chaînes de valeur ajoutée. Et il n'est pas impératif pour ce faire qu'elles disputent des parts de marché aux autres acteurs régionaux. Une mesure parmi d'autres peut consister à étendre verticalement ou horizontalement la chaîne de valeur ajoutée. Dans le cadre d'une extension verticale, les parts de valeur ajoutée situées en amont et/ou en aval sont intégrées dans les activités mêmes. Une extension horizontale vise à créer des coproduits qui seront demandés en combinaison avec des produits et des services traditionnels.

Les thèmes envisageables comprennent le soutien aux évaluations des processus de création de valeur et des potentiels de marché, ou le soutien aux efforts visant à étendre les chaînes de valeur ajoutée.

⁷² YES (Young Enterprise Switzerland) est reconnu comme «Best Practice in Entrepreneurship Education» au niveau national et par la Commission européenne; cf. Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (2009), «Schlussbericht zur Auslegeordnung von Fördermassnahmen zum Unternehmertum im Bildungsbereich (Sekundarstufe II) in der Schweiz und ausgewählten EU-Staaten», pp. 45–46.

Préserver et concrétiser les infrastructures et les offres génératrices de valeur ajoutée

Dans le domaine des infrastructures, la NPR se concentre sur les projets qui augmentent l'attrait des régions et des entreprises locales. Les infrastructures de ce type peuvent aider à compenser des handicaps d'accessibilité et de topographie et servir de points d'ancrage spatiaux pour des réseaux et des coopérations. Parfois, les infrastructures sont aussi conçues et utilisées de manière à exploiter les potentiels naturels de valeur ajoutée. Une infrastructure touristique qui est un préalable à la valorisation de l'attractivité d'un paysage peut entrer dans cette catégorie. Il convient alors d'accorder suffisamment d'importance à l'impact de l'infrastructure sur la nature et le paysage. Pour réduire les conflits d'intérêts, l'évaluation de la durabilité des programmes et des projets est importante. En outre, une panoplie d'instruments relevant de l'aménagement du territoire et de l'environnement doit être déployée (cf. ch. 6.6) pour les projets d'infrastructure.

Les infrastructures présentent souvent les caractéristiques des biens publics et/ou méritoires. Cela signifie qu'il est souvent difficile, lorsque l'économie privée est réticente à investir, de réaliser l'infrastructure et de l'exploiter à long terme. Les pouvoirs publics peuvent ici suppléer à une défaillance du marché.

Les thèmes envisageables sont notamment l'octroi de prêts conformément à l'art. 7 LFPR, les études de marché ou de faisabilité ou les évaluations de sites d'implantation.

Priorités de la promotion

Système de valeur ajoutée Industrie

Dans le tissu économique des espaces ruraux en Suisse, les entreprises productrices de petite et moyenne dimension revêtent une grande importance. Un grand nombre d'entre elles sont des prestataires de niche confrontés à la pression croissante de la concurrence aux niveaux national et international et au changement structurel sur les marchés d'écoulement, d'approvisionnement et du travail. Si elles présentent des risques structurels pour les entreprises, ces mutations peuvent aussi offrir des opportunités de croissance et d'accès aux marchés qui renforcent les régions à long terme.

Les systèmes industriels de valeur ajoutée axés sur l'exportation, qui incluent les services à haute valeur ajoutée en termes de savoir et proches de la production et, à ce titre, doivent être soutenus dans l'appréhension des risques et des opportunités indiqués, sont une priorité de la promotion. Tout l'éventail des contenus de la promotion entre en ligne de compte. L'accent est mis sur la promotion de projets dans le cadre des RIS, en lien avec le contenu de la promotion «Encourager le transfert de savoir et l'innovation dans les PME» (cf. ch. 4.3.3).

Dans le cadre du PPA1, une série d'offres visant à promouvoir le transfert de savoir et l'innovation ont été soutenues grâce aux moyens alloués par la Confédération à la NPR (cf. ch. 4.2). Le Conseil fédéral entend améliorer la combinaison et l'orientation stratégique des activités ad hoc de promotion de l'innovation. Ces dernières ne pourront être désormais cofinancées par la Confédération que si elles s'inscrivent dans un RIS. Conformément au document de réflexion de 2012 sur l'encouragement

du TST et de l'innovation dans les régions, les conditions générales exposées ci-après prévalent pour les RIS⁷³.

Il convient d'harmoniser les activités de promotion de l'innovation dans le cadre de la NPR avec les autres instruments de promotion de la Confédération, notamment l'initiative CTI TST, CTI Start-up, le parc d'innovation, et de les intégrer horizontalement dans les espaces fonctionnels. Il convient d'exploiter les synergies avec les programmes internationaux d'encouragement, notamment Interreg Europe et Enterprise Europe Network (EEN).

Les RIS doivent disposer de la taille critique nécessaire pour proposer une offre de prestations efficace et efficiente et garantir une certaine proximité vis-à-vis des PME. Partant, le Conseil fédéral estime qu'il existe, en Suisse, un potentiel pour six ou sept RIS qui, généralement, dépassent les frontières cantonales, voire nationales, et qui sont également coordonnés entre eux à leurs interfaces.

La promotion de l'innovation peut être soutenue par la NPR à partir du moment où elle s'appuie sur une base stratégique, est résolument axée sur les besoins des groupes cibles et est coordonnée horizontalement et verticalement. Cette règle s'applique également au soutien éventuel, au moyen de prêts, à des projets d'infrastructure, notamment pour les sites régionaux du parc d'innovation (sous réserve d'accréditation). Un RIS est un préalable à toute offre de promotion de l'innovation relevant de la priorité Industrie (cf. ch. 4.3.2). Thématiquement, les RIS ne se limitent cependant pas à cette priorité de la promotion.

Les activités cantonales, de même que celles des cantons relevant de différents RIS, ne sont donc pas exclues d'un encouragement si elles s'insèrent dans la stratégie RIS et que les justificatifs requis peuvent être fournis par les entités RIS responsables.

La NPR a en principe vocation d'assurer un financement initial. Seuls les organismes de développement régional et les acteurs régionaux ont pu bénéficier jusqu'ici d'un soutien à long terme (art. 5 LFPR). Le soutien aux processus d'innovation dans les RIS requiert un système de pilotage et de régulation au niveau des RIS (gouvernance). C'est pourquoi il importe que la mise en place, la conduite et le développement d'organisations exerçant des fonctions de ce type sur mandat des cantons puissent être cofinancés à l'avenir sur la base de l'art. 5 LFPR (cf. exemple dans l'encadré ci-dessous). Le maintien à long terme de ces organisations et la continuité de leurs activités de coordination et de développement sont ainsi assurés. Conditions nécessaires: des conventions ad hoc doivent être conclues entre les cantons, et des audits périodiques portant sur le contrôle et l'optimisation de la performance et l'efficacité de l'organisation et de ses activités doivent donner un résultat positif. Sur cette base, la Confédération envisage de passer des conventions-programmes avec les organismes responsables (p. ex. conférences des directeurs régionaux de l'économie publique) dans le domaine des RIS.

⁷³ www.seco.admin.ch > Politique régionale et d'organisation du territoire > Coordination des politiques sectorielles > Innovation et transfert de savoir et de technologie

Exemple de projet: programme RIS «Innovation et entrepreneuriat» en Suisse romande

Depuis 2008, les cantons romands coordonnent leurs initiatives dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat. Le programme de la CDEP-SO, soutenu par la NPR, promeut les prestations de coaching pour les start-up et les PME à l'aide des plateformes Platinn, Alliance et Genilem. Platinn soutient l'innovation d'affaires au moyen de conseils personnalisés et d'autres formes d'encouragement au niveau préconcurrentiel. Alliance, la plateforme dédiée au transfert de savoir et de technologie (TST), publie et encourage des projets communs associant les hautes écoles. Genilem sélectionne des entreprises innovantes qu'elle soutient lors de leur fondation et pendant leurs premiers exercices. Cette plateforme donne aux PME et aux start-up un accès à d'autres réseaux, créant ainsi des conditions optimales pour la création et le développement d'entreprises. Le programme met également l'accent sur la promotion sectorielle grâce aux plateformes BioAlps (science de la vie), Micronarc (nanotechnologies), Alp ICT (technologies de l'information et de la communication) et CleantechAlps (cleantech).

Système de valeur ajoutée Tourisme

En tant que branche d'envergure axée sur l'exportation, le tourisme joue un rôle essentiel dans les zones éligibles de la NPR. C'est pourquoi il reste une priorité thématique du PPA2. La Confédération soutient ainsi le changement structurel, avec pour objectif de rendre les différentes destinations plus compétitives et la destination touristique suisse dans son ensemble plus concurrentielle dans le contexte international. Les moyens de la NPR encouragent des prestataires ayant un positionnement stratégique et des destinations présentant des caractéristiques en phase avec le marché, qui créent des offres novatrices et génératrices de valeur ajoutée et répondent de manière systématique aux besoins de la clientèle. Il s'agit de rechercher des coopérations dans tous les domaines du tourisme et d'unir les forces derrière des thèmes prioritaires où une action s'impose⁷⁴.

Le programme d'impulsion 2016 à 2019 prévu par la Confédération fournira, quatre années durant, un soutien accru au tourisme également au sein de la NPR (cf. ch. 3.1.2). Ce programme d'impulsion, qui se situe à l'interface de la politique du tourisme et de la politique régionale est, dans une large mesure, mis en œuvre grâce à des moyens supplémentaires provenant du Fonds de développement régional.

L'ensemble des moyens de la NPR affectés à la priorité Tourisme permet de soutenir des projets dans trois des quatre axes stratégiques du programme d'impulsion.

⁷⁴ Le modèle d'efficacité de base «Changement structurel dans le tourisme» est présenté dans le guide pratique destiné aux cantons pour élaborer leur programme de mise en œuvre.

Moderniser le secteur de l'hébergement (axe stratégique 1):

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires et le franc fort mettent un peu plus sous pression le tourisme en général et l'hôtellerie en particulier. Il faut réagir par un encouragement plus marqué des projets d'infrastructure dans le secteur de l'hébergement, au moyen de prêts. Les infrastructures de séminaires, de remise en forme et de sport mises à la disposition du public par les établissements d'hébergement entrent dans le champ d'application de la NPR, mais pas les secteurs de la gastronomie et de l'hébergement. Il est par ailleurs possible d'encourager des projets de coopération entre plusieurs établissements hôteliers, tels que la coordination de la présence sur le marché, le développement de produits novateurs ou l'utilisation commune d'équipements⁷⁵.

Renforcer le développement de la qualité et des produits (axe stratégique 2):

Afin d'éliminer les désavantages dus aux prix et aux coûts dont souffre le tourisme suisse, il est prévu d'encourager encore davantage les efforts déployés aux niveaux régional et interrégional par la NPR et au niveau national par Innotur pour faire face au changement structurel. L'accent sera mis sur le renforcement du développement de la qualité et des produits, plus précisément sur le développement de produits touristiques adaptés au marché et de prestations telles que les forfaits touristiques, les offres d'excursions ou les processus de développement de marques. Toutefois, les innovations techniques liées aux infrastructures de développement touristiques (bains thermaux, regroupements de domaines skiabiles, installations intérieures, etc.) peuvent aussi bénéficier d'un soutien. Le choix des infrastructures susceptibles d'être encouragées dans le domaine du tourisme doit davantage relever de considérations stratégiques au niveau des destinations. Les différents projets doivent être novateurs, générateurs de valeur ajoutée et coordonnés avec les directives relatives au développement territorial durable. A cet égard, il convient d'accorder suffisamment d'importance à l'impact du projet sur la nature et le paysage. Dans le domaine des remontées mécaniques, la sélection devrait se concentrer sur les projets mettant en avant la destination. Un concept cantonal des remontées mécaniques sert de base stratégique pour déterminer les projets susceptibles de bénéficier de la promotion. Le programme d'impulsion encourage en premier lieu des projets prioritaires au niveau des destinations.

Optimiser les structures et renforcer les coopérations (axe stratégique 3):

Les coopérations entre les différents fournisseurs de prestations et les établissements d'hébergement au niveau des destinations doivent aider à éliminer les handicaps d'un secteur touristique dont les structures sont souvent trop petites. Sont prioritaires les grandes orientations et des projets comme les coopérations intersectorielles, les projets d'exploitation commune de ressources stratégiques ou de plateformes de marketing, et les réformes des organisations touristiques.

⁷⁵ Le guide pratique destiné aux cantons comporte d'autres réflexions sur l'encouragement du secteur de l'hébergement.

Exemple de projet: Suisse orientale, pays du textile

En coopération avec les destinations touristiques, la Fédération textile suisse, le Musée du textile et d'autres partenaires tels que le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (Empa), l'association Textiland Ostschweiz développe et commercialise des offres touristiques. Ce projet intercantonal et intersectoriel renforce le positionnement de la Suisse orientale comme pays du textile. Cela passe, par exemple, par l'utilisation de textile saint-gallois pour l'ameublement des chambres d'hôtel en Suisse orientale, par l'évocation de l'histoire de l'industrie textile lors des visites guidées des villes, sur les plateformes internet dédiées au tourisme ou dans le cadre scolaire, ainsi que par une sensibilisation aux innovations liées au textile dans les expositions. Le projet soutenu par la NPR mise sur la coopération entre différents acteurs des secteurs textile et touristique en Suisse orientale.

Autres systèmes de valeur ajoutée

Des projets issus d'autres systèmes de valeur ajoutée peuvent aussi bénéficier d'un soutien de la NPR, par exemple des projets concernant l'agriculture et la sylviculture, le secteur de l'énergie ou celui de la formation et de la santé. La promotion peut également être ouverte aux «nouveaux» services axés sur l'exportation et ne dépendant d'aucun site (p. ex. économie créative). Par son orientation vers la valeur ajoutée et l'innovation, la NPR peut apporter un soutien indéniable à ces systèmes de valeur ajoutée dans les régions de montagne, les espaces ruraux et les régions frontalières. Comme chaque canton ou région dispose de potentiels différents, d'autres systèmes de valeur ajoutée axés sur l'exportation peuvent être privilégiés dans une perspective régionale. Les systèmes de valeur ajoutée et les approches envisageables sont exposés dans le rapport de base⁷⁶ et dans un guide pratique destiné aux cantons.

Critères de sélection

Les cantons sont responsables de la sélection des projets. Les critères de sélection formulés par la Confédération sont des directives générales à l'intention des cantons, qui doivent les concrétiser.

Les exigences relatives aux projets et les principes d'exclusion se fondent sur les objectifs et les critères visés aux art. 4 à 7 LFPR.

La Confédération a rédigé, à l'intention des cantons, un guide pratique qui énonce ces exigences et ces principes de façon détaillée, en s'appuyant sur le rapport de base (cf. ch. 4.1.1).

⁷⁶ Groupe de travail SECO-CDEP «NPR 2016+» (2013), rapport de base concernant le programme pluriannuel NPR 2016–2023, Zurich/Neuchâtel, août 2013 (non publié)

Contexte

Différentes politiques influencent de façon déterminante le développement du milieu rural et ont en outre des interfaces avec la NPR. Il s'agit de la politique du tourisme et de la politique en faveur des PME, de la politique d'organisation du territoire, de la politique des agglomérations, de la politique d'innovation, mais aussi des politiques agricole, environnementale et énergétique, pour ne citer que quelques exemples. L'évaluation du PPA1 a montré que les potentiels de synergie correspondants ne sont pas encore totalement exploités. Renforcer les efforts de coordination permet de répondre à la crainte d'une consommation disproportionnée de l'espace et des ressources.

La collaboration entre les différents secteurs au niveau fédéral est aujourd'hui réglementée par l'ordonnance du 22 octobre 1997 sur la coordination des tâches de la Confédération relevant de la politique d'organisation du territoire⁷⁷. Elle comprend différents instruments et organes. Citons, d'une part, la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT), une plateforme de coordination interne à l'administration pour les tâches relevant de la politique d'organisation du territoire. Celle-ci a donné naissance au Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) réunissant le SECO, l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), lesquels harmonisent leurs activités concernant les espaces ruraux aux plans stratégique et opérationnel. D'autre part, le Conseil d'organisation du territoire (COTER) institué par le Conseil fédéral est notamment chargé d'assurer la détection précoce des grands développements territoriaux, d'évaluer la politique d'organisation du territoire et de proposer des options d'action et des mesures d'organisation du territoire.

Des organes tripartites, tels que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) ou des groupes de travail ad hoc, revêtent une importance capitale pour la coordination des politiques fédérales ayant des effets sur l'organisation du territoire.

Axes stratégiques pour renforcer la coopération entre la politique régionale et les politiques sectorielles

Il est nécessaire, dans le PPA2, de renforcer davantage le volet 2. A cet effet, cinq axes peuvent être dégagés.

Renforcer la recherche d'initiatives et aider à leur mise en œuvre

Lors de la prochaine période de programme, il convient de renforcer les efforts de coopération entre la NPR et les autres politiques sectorielles pertinentes. Dans ce contexte, la Confédération peut jouer un rôle pionnier en encourageant ou prenant la tête d'initiatives appropriées et en faisant valoir ses intérêts lors de la mise en œuvre. Au besoin, elle pourra accorder un préfinancement (comme par le passé) lors de la concrétisation des RIS de Suisse romande et de Suisse centrale ou pour les initiatives «Agire» et «Agrocleantech».

77 RS 709.17

Mettre en œuvre des projets visant à identifier les potentiels de synergies à l'interface des politiques sectorielles

Pour ce qui est des objectifs stratégiques, l'harmonisation des politiques sectorielles atteint un bon niveau. La mise en œuvre est déterminante pour améliorer encore la coordination. Il est dès lors indiqué de s'appuyer sur les «projets modèles pour un développement territorial durable» mis sur pied par huit offices fédéraux⁷⁸. Grâce aux projets modèles, la Confédération soutient des projets menés par des acteurs locaux, régionaux et cantonaux, qui expérimentent des approches novatrices et intersectorielles dans la mise en œuvre du développement territorial durable. Améliorer la coordination des instruments existants et des mesures de financement des différentes politiques sectorielles est une tâche importante de la politique fédérale.

Assurer la cohérence de la politique du développement territorial

Dans le sillage de la publication du Projet de territoire Suisse, le Conseil fédéral a chargé les services fédéraux de se conformer aux objectifs et aux stratégies énoncés dans ce projet pour leurs activités ayant une incidence sur le territoire, et de commencer à planifier et à agir dans les territoires d'action. Les interdépendances entre ville et campagne, mais aussi l'attention portée aux processus d'aménagement du territoire sur le plan politique vont croissant. Il s'ensuit que la politique des agglomérations et une politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne doivent être développées de front et comporter des axes stratégiques et des instruments communs. Le programme d'impulsion 2016 à 2019 en faveur du tourisme, à mettre en œuvre dans le cadre du PPA2 (cf. ch. 4.3.3), est aussi un témoignage des efforts déployés pour rendre la politique du développement territorial cohérente. Les travaux en faveur d'une meilleure coordination de l'encouragement du secteur de l'hébergement par la NPR et la SCH prévus par le train de mesures relatif à la politique du tourisme seront également mis en œuvre dans le cadre du volet 2.

Assurer la cohérence de la politique d'innovation

Le SECO et la CTI collaborent sur les plans stratégique et opérationnel. La nouvelle conception du soutien au TST, selon laquelle la CTI n'épaula plus les anciens consortiums TST régionaux, s'inscrit dans ce contexte. Depuis, le SECO et la CTI ont adopté une approche complémentaire dans la promotion de l'innovation exposée dans la conception du SECO relative au soutien du TST régional et à l'encouragement de l'innovation au titre de la NPR⁷⁹ et dans une convention de coopération. Selon ces documents, la CTI se concentre sur le soutien national et scientifique au TST et aux start-up, alors que la NPR promeut l'innovation dans son ensemble au niveau régional.

Par ailleurs, en raison du parc d'innovation, la collaboration avec le SEFRI s'est intensifiée dans la perspective de la nouvelle période de programme de l'Enterprise Europe Network (EEN) avec pour objectif de renforcer le rôle des régions en intégrant directement les RIS.

⁷⁸ ARE, OFAG, OFEN, OFL, OFROU, OFSP, OFSPO et SECO:
cf. www.projetsmodeles.ch.

⁷⁹ www.seco.admin > Politique régionale et d'organisation du territoire > Coordination des politiques sectorielles > Innovation et transfert de savoir et de technologie (TST).

En matière de promotion de l'innovation, la coopération à l'échelon de la Confédération mais aussi des cantons doit être renforcée et développée pour mener une politique d'innovation cohérente, et les synergies doivent être exploitées.

Dans le contexte du message FRI 2017 à 2020, le Conseil fédéral présentera sa politique en matière d'innovation et les instruments qui s'y rapportent.

Renforcer l'exploitation des synergies au niveau cantonal

L'évaluation du PPA1 révèle qu'il est nécessaire d'agir en faveur de la coordination et de la coopération entre la NPR et les politiques sectorielles au niveau cantonal⁸⁰. Du point de vue de la Confédération, la coordination des politiques sectorielles doit être inscrite dans les PMO cantonaux, pour jeter les bases de l'exploitation des synergies entre la NPR et les politiques sectorielles, et éviter au maximum les conflits.

4.3.5 Volet 3: système de connaissances

La mesure clé du volet 3 est le Centre national du réseau de développement régional (regiosuisse)⁸¹. Regiosuisse fonctionne comme un système de gestion des connaissances, qui génère des connaissances pratiques sur la NPR et le développement régional, les étend en collaboration avec des personnes actives dans le domaine et les diffuse auprès d'un large public. Il promeut également la qualification, la mise en réseau et la collaboration entre les acteurs du développement régional.

Ce service a fait l'objet d'un appel d'offres international en 2007 et a été confié par le DEFR à une entreprise générale, PLANVAL SA, sise à Brigue, pour la période 2008 à 2011. L'appel d'offres prévoyait que le marché puisse être attribué directement à la même entreprise pour une nouvelle période de quatre ans. Regiosuisse a commencé ses activités au début de 2008. Le mandat a été prolongé pour la période 2012 à 2015. En 2015, un nouvel appel d'offres international conforme aux règles de l'OMC devra être lancé pour la période 2016 à 2023.

La mise en œuvre⁸² étant largement satisfaisante, seules quelques améliorations seront apportées à regiosuisse. Le profil des groupes cibles sera affiné en mettant les services cantonaux et régionaux responsables de la NPR davantage au centre des prestations. D'autres acteurs (porteurs de projet, associations, chercheurs, etc.) seront également sollicités. Les besoins des groupes cibles seront relevés de façon encore plus systématique, et le point de vue de l'utilisateur sera mieux pris en considération par l'intermédiaire d'un forum de réflexion, qui participera à la conception des offres. Ces mesures visent à ce que regiosuisse soit encore plus orienté vers les besoins des groupes cibles pour la nouvelle période de programme et soit soutenu activement par un grand nombre d'acteurs de la NPR.

⁸⁰ Büro Vatter AG/Centre de compétence en administration publique de l'Université de Berne (2013), «Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008–2015 zur Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP)», Berne, 7.5.2013.

⁸¹ www.regiosuisse.ch

⁸² IMP-HSG/Eco'Diagnostic (2014), «Evaluation du Centre du réseau de développement régional regiosuisse 2014», Saint-Gall/Genève, juillet 2014 (non publié).

Le volet 3 soutient également des travaux de fond et des projets pilotes visant à développer la NPR, comme le projet «Agenda 2030» du canton des Grisons. Dans le cadre de ce projet pilote, des stratégies de développement à long terme sont élaborées avec les acteurs régionaux dans tout le canton et serviront de base pour le PMO cantonal.

4.3.6 Allègements fiscaux

L'évaluation des allègements fiscaux octroyés conformément à l'art. 12 LFPR conclut que cet instrument a contribué, entre 2002 et 2011, à créer de nombreux emplois dans les régions structurellement faibles et à générer de la valeur ajoutée importante pour les régions. Les projets en cours en 2010 ont, à cette date, créé environ 12 260 emplois dans les zones rurales structurellement faibles. En outre, les 231 projets en cours en 2011 ont généré jusqu'ici une valeur ajoutée de 6,5 milliards de francs et occasionné une demande de biens et services de 2 milliards de francs dans les régions concernées.

Sous l'angle strictement économique, les évaluateurs ne peuvent recommander franchement ni le maintien ni l'abandon de ce dispositif. Ils conseillent toutefois d'introduire un plafond afin de garantir que les pertes fiscales soient toujours proportionnées aux emplois créés. Par ailleurs, les zones d'application devront prendre en considération non seulement la faiblesse structurelle, mais encore la politique d'organisation du territoire et se focaliser par conséquent sur les centres régionaux. Dans son avis de l'été 2013, la CDEP s'est prononcée en faveur de la réforme de l'instrument prévoyant l'introduction d'un plafond d'octroi et la redéfinition du périmètre.

Le Conseil fédéral a réfléchi à l'instrument des allègements fiscaux dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse. Fort des résultats de l'évaluation et de la position de la CDEP, il a lancé une réforme des allègements fiscaux en tenant compte des aspects de politique européenne et de la concurrence mondiale. Les avantages de cet instrument pour les régions structurellement faibles pourront ainsi être conservés.

4.3.7 Mise en œuvre à l'échelon cantonal

Programme pluriannuel de la Confédération et programmes cantonaux ou intercantonaux de mise en œuvre

Sur la base des directives du PPA, les cantons élaborent, avec leurs organismes de développement régional et les secrétariats régionaux ou d'autres acteurs régionaux, des programmes cantonaux ou intercantonaux de mise en œuvre (PMO) pluriannuels, qu'ils mettent périodiquement à jour (art. 15 LFPR). La Confédération conclut ensuite des conventions-programmes pluriannuelles (CPP) avec les cantons (art. 16 LFPR) sur la base de leurs PMO. Ces derniers et les CPP courent en règle générale sur quatre ans. Les CPP servent de base à la contribution forfaitaire versée par la Confédération. Les cycles sont bouclés par le bilan intermédiaire après quatre ans et l'évaluation finale de l'efficacité des mesures, après huit ans.

Les programmes opérationnels permettant de participer aux programmes Interreg de l'UE peuvent être assimilés aux PMO, auquel cas les CPP sont adaptées aux périodes d'encouragement de l'UE et portent sur une période de sept ans (cf. ch. 4.1.6 et 4.3.1).

Modèles d'efficacité

Des modèles d'efficacité seront introduits à tous les niveaux en tant qu'instrument de pilotage et de controlling. La Confédération précise, par ces modèles d'efficacité concernant les priorités de la promotion du PPA, les objectifs qu'elle poursuit, les prestations qui sont encouragées, les impacts qui sont attendus pour les groupes cibles dans les différentes régions et les indicateurs pertinents. Les cantons doivent élaborer leurs propres modèles d'efficacité pour leur PMO en se fondant sur les objectifs et modèles d'efficacité de la Confédération. Pour que le passage d'un pilotage axé sur les coûts à un pilotage axé sur l'efficacité puisse intervenir dans la NPR, il faut en principe appliquer les modèles d'efficacité également au niveau des projets.

Développement durable

Les PMO constituent un élément central de la NPR. En tant que charnière entre le cadre général de la loi fédérale et du PPA d'une part, et les projets concrets d'autre part, ils peuvent avoir un impact important sur les trois dimensions du développement durable. Pour identifier cet impact suffisamment tôt et combler d'éventuelles lacunes, il est nécessaire que les PMO soient soumis à une évaluation de la durabilité (EDD) complète et crédible, raison pour laquelle il serait bon que cette dernière soit effectuée si possible dans tous les cantons selon les mêmes principes éprouvés et reconnus. L'EDD est une condition sine qua non pour obtenir des subventions fédérales.

L'EDD doit permettre de repérer les grands conflits d'objectifs (potentiels) et de définir comment le PMO entend y répondre (alternatives, mesures d'accompagnement, etc.). Il est fondamental à cet égard d'envisager l'évaluation de la durabilité sous l'angle d'une culture du progrès, et non d'un obstacle administratif. L'EDD n'entend pas porter un jugement absolu sur la durabilité, mais contribuer à révéler les conflits d'objectifs en suscitant le plus tôt possible la recherche des améliorations possibles.

Harmonisation avec les plans directeurs cantonaux

La cohérence des PMO et des projets soutenus par la Confédération dans le cadre de la politique régionale avec les plans directeurs cantonaux et les stratégies de développement territorial doit être assurée. Les cantons ont la responsabilité de l'harmonisation adéquate et à un stade précoce des programmes, initiatives et projets, ainsi que des projets d'infrastructure. La coordination avec les plans directeurs cantonaux se déroule en plusieurs étapes, dans l'idéal:

- au niveau des objectifs et des stratégies de promotion cantonaux ou intercantonaux, la preuve de la compatibilité avec le plan directeur est inscrite dans le PMO correspondant;
- les infrastructures créatrices de valeur ajoutée qui présentent de l'importance du point de vue de la planification et qui font partie intégrante d'une initiative plus générale («projets clés») doivent être définies dans le plan directeur cantonal;

- en ce qui concerne les mesures qui ont un rapport direct ou indirect avec des classements en zones à bâtir, les dispositions de la modification du 15 juin 2012⁸³ de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁸⁴, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, concernant le dimensionnement des zones à bâtir doivent être respectées.

Les cantons décrivent dans leur PMO la manière dont leurs stratégies économiques régionales s'accordent avec le développement territorial prévu dans le cadre du plan directeur cantonal ou du Projet de territoire Suisse, et la manière dont le processus global d'harmonisation avec le programme directeur cantonal doit être conçu. Les instances exécutives de la Confédération examinent, à l'occasion de l'évaluation des PMO de la NPR et de l'approbation des plans directeurs cantonaux, si les cantons ont bien rempli leur mandat de coordination.

Coopération intercantonale et coopération transfrontalière

La coopération intercantonale et la coopération transfrontalière doivent être renforcées en fonction des besoins. Pour cela, la Confédération et les cantons doivent unir leurs efforts.

L'intensification des échanges entre les cantons et les régions est à la base du renforcement de la coopération intercantonale. Les PMO doivent être davantage coordonnés entre les cantons, qui bénéficient avec *regiosuisse* d'une plateforme de soutien au développement de projets intercantonaux. Les PMO intercantonaux continuent à être autorisés par la Confédération et peuvent bénéficier de son soutien. L'intervention d'acteurs intermédiaires revêt une importance primordiale dans l'optique de la mise en œuvre des programmes intercantonaux. L'art. 5 LFPR prévoit que des aides financières peuvent être octroyées à «d'autres acteurs régionaux» pour coordonner et suivre des initiatives et des projets. Afin d'assurer la continuité institutionnelle et le fonctionnement durable de programmes intercantonaux importants du point de vue stratégique, la Confédération utilisera cet article également en vue du cofinancement de ces acteurs intermédiaires (cf. ch. 4.3.3).

A l'instar de la coopération intercantonale, la coopération transfrontalière se conformera aux objectifs de la NPR relatifs tant aux contenus qu'aux thèmes. La coordination entre les services NPR et Interreg doit être assurée, aussi bien lors de l'élaboration du PMO que de l'activité opérationnelle.

4.3.8 Controlling et évaluation

La NPR étant une tâche partagée par la Confédération et les cantons, les divers niveaux administratifs doivent collaborer de manière optimale en ce qui concerne l'évaluation de la réalisation des objectifs.

Avec l'introduction à tous les niveaux des modèles d'efficacité en tant qu'instrument de pilotage et de controlling, la base du controlling et de l'évaluation est définie au préalable, précisant ainsi de manière transparente les indicateurs sur lesquels la mise en œuvre de la NPR au niveau de la Confédération, du canton ou du projet doit avoir un effet. Les modèles d'efficacité doivent être définis à partir du niveau supérieur.

⁸³ RO 2014 899

⁸⁴ RS 700

Comme l'évolution recherchée (impact) dans les zones éligibles de la NPR dépend de nombreux facteurs externes, l'accent doit être mis, dans le cadre du controlling, sur les niveaux d'efficacité des rubriques *output* et *outcome*. En revanche, le niveau de l'impact doit servir de valeur indicative et être un élément central des évaluations.

Pour que l'évaluation du PPA puisse se fonder sur les informations provenant des projets et des programmes, les indicateurs et les délais pertinents pour le controlling et l'élaboration des rapports doivent être coordonnés dans les CPP et les accords de projet. L'évaluation du PPA doit être agendée de telle sorte que ses propositions et recommandations puissent être prises en considération en vue de l'élaboration du rapport de base relatif au programme pluriannuel 2024+.

4.4 Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) (projet 5)

L'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR) règle le contenu et les priorités de la promotion qui entreront en ligne de compte dans le cadre du volet 1 de la NPR (ainsi que d' Interreg, d'URBACT et d'ORATE). En outre, il définit les mesures d'accompagnement prévues à l'art. 13 LFPR (volets 2 et 3 de la NPR). Le principe de «base d'exportation» restera, pour la prochaine période de huit ans, le fil conducteur stratégique de la mise en œuvre de la NPR.

Le Conseil fédéral propose à l'Assemblée fédérale d'approuver l'arrêté.

4.5 Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional (projet 6)

En vertu de l'art. 21 LFPR, la NPR est financée par le Fonds de développement régional. Son mécanisme de financement est présenté dans le message du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale⁸⁵. A la fin de 2015, la valeur nominale de ce fonds devrait s'élever à un peu moins de 1,2 milliard de francs. Par rapport à 2007, elle devrait donc avoir diminué de 50 à 60 millions; cette diminution est donc moins forte qu'attendu sur la base des projections chiffrées au début du PPA1.

Les prestations financières resteront inchangées par rapport au PPA qui s'achève. Voici les ordres de grandeur prévus:

⁸⁵ FF 2006 223, ici 261 ss.

Prestations financières prévues pour le PPA2

Prêts à des projets d'infrastructure visant à renforcer les systèmes de valeur ajoutée	400 millions (50 millions par an)
Aides financières à fonds perdu (valeurs maximales pour les 3 volets)	320 millions (40 millions par an)

Il convient d'ajouter à ces montants 200 millions de francs destinés au fonds prévu pour le programme d'impulsion 2016 à 2019 en faveur du tourisme (cf. ch. 4.3.3) en vue du financement d'initiatives dans le domaine du tourisme, en majorité (au moins 150 millions) sous forme de prêts remboursables (cf. ch. 3.1.2).

Aux termes de l'art. 22 LFPR, les Chambres fédérales approuvent par arrêté fédéral simple un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional. Le Conseil fédéral propose de nouveaux apports pour un montant (inchangé par rapport à la période précédente de 8 ans) de 230 millions de francs, soit des montants annuels ayant une influence sur le budget de l'ordre de 28 ou 29 millions de francs.

Ces nouveaux apports contribueront à compenser au moins partiellement la baisse du fonds suite à des versements à fonds perdu et à des pertes sur prêts, et à maintenir ainsi autant que possible la valeur du fonds à long terme. La question des pertes sur prêts est réglée à l'art. 8 LFPR. La part assumée par la Confédération est financée par le Fonds de développement régional. La moitié des pertes enregistrées par la Confédération sont remboursées par le canton concerné (c.-à-d. que le canton supporte la perte sur son propre prêt ainsi que la moitié du prêt de la Confédération). D'après les simulations, la fortune nominale du fonds à la fin du PPA2 (2023) devrait encore s'élever à plus de 1 milliard de francs malgré les dépenses supplémentaires proposées en faveur du tourisme.

L'arrêté fédéral du 26 septembre 2007 concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional⁸⁶ et sa modification du 19 septembre 2011⁸⁷ ont permis à l'organe chargé de l'exécution de la NPR de financer à deux reprises deux postes pendant quatre ans à l'aide d'apports du fonds. La mise en œuvre prévue du PPA2 nécessite une reconduction de ces postes⁸⁸. En effet, les nouvelles priorités fixées pour le PPA exigent que l'organe d'exécution dispose de personnel supplémentaire en raison de la collaboration accrue avec d'autres services ou d'autres politiques sectorielles de la Confédération, en particulier la CTI, le SEFRI et la politique du tourisme. Les ressources humaines mentionnées sont nécessaires pour intensifier à plus long terme les activités d'investissement et d'encouragement dans le cadre du programme d'impulsion en faveur du tourisme.

La mise en œuvre de la stratégie exigée par le Parlement pour les régions de montagne et les espaces ruraux dans le cadre d'une politique de développement territorial intégré prévoit en outre de nouvelles mesures, en particulier une gouvernance

⁸⁶ FF 2007 7073

⁸⁷ FF 2011 8575

⁸⁸ Les 2,0 postes EPT à la charge du crédit d'équipement seront repris à partir de 2016 sous forme de postes à durée indéterminée par le crédit du personnel du SECO (cf. ch. 6.1.2).

renforcée sur les plans horizontal et vertical. La nécessité de mieux coordonner l'aménagement du territoire et la politique régionale implique une augmentation des frais d'audit assumés par l'organe d'exécution lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux et des PMO de la NPR. Enfin, le PPA2 comportera un plus grand nombre de CPP: aux 24 CPP actuelles s'ajouteront quatre CPP spécifiques à Interreg (concession du DEFR aux régions Interreg) et jusqu'à six CPP intercantionales pour les RIS. Ces conventions-programmes entraîneront des coûts pour l'évaluation, la négociation, le controlling et le monitoring des programmes.

5 Promotion des activités économiques extérieures

5.1 Bases stratégiques

La promotion des activités économiques extérieures comprend la promotion des exportations, l'information sur les conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique suisse à l'étranger) et l'assurance contre les risques à l'exportation. Ces instruments ont pour objectif premier de faciliter l'activité économique des entreprises à l'étranger, de garantir les emplois en Suisse et de créer les bases d'une promotion coordonnée de la place économique suisse. Ils contribuent à renforcer la compétitivité des utilisateurs de la place économique (cf. ch. 1.3) et à créer des perspectives de développement pour les entreprises exportatrices, tout en donnant par exemple des impulsions importantes à l'innovation. Sur le plan conceptuel, la promotion des activités économiques extérieures est étroitement liée à la stratégie économique extérieure, notamment en ce qui concerne l'utilisation concrète des accords de libre-échange (ALE) par l'économie suisse. Il existe également un lien étroit avec les politiques du Conseil fédéral en matière d'innovation et de croissance.

Il est évident que, pour la Suisse, dont le marché intérieur est exigu, l'interdépendance économique est nécessaire et comporte des avantages. Toutefois, les entreprises exportatrices, en particulier les PME, doivent faire face à des obstacles à l'exportation et à des risques, qui sont notamment liés à un manque d'information, à un réseau de contacts insuffisant sur les marchés cibles, à des impondérables culturels et juridiques ainsi qu'à des risques relatifs à la conjoncture étrangère ou aux paiements. Par ailleurs, un grand nombre d'entreprises exportatrices ont subi au cours des dernières années une pression continue sur les prix et les marges. De même, les conditions-cadres (économiques) ont changé pratiquement du jour au lendemain sur certains marchés d'écoulement. En outre, comme il a été expliqué plus haut (cf. ch. 1.1), le lancement en Suisse de certains projets politiques ayant un impact économique ont eu pour conséquence de déstabiliser les entreprises exportatrices et les investisseurs étrangers, notamment pour ce qui est du maintien de l'accès libre au marché intérieur de l'UE et du recrutement de travailleurs étrangers.

En plus de créer des opportunités commerciales concrètes, une utilisation flexible des instruments susmentionnés contribue à minimiser les risques liés à l'interdépendance des entreprises suisses avec l'étranger et à éliminer certaines incertitudes, et ce en proposant des conseils à l'exportation, en favorisant la diversification géographique des marchés cibles des PME, en mettant à disposition une offre d'assurance subsidiaire contre les risques à l'exportation et en fournissant des informations ciblées aux investisseurs étrangers et aux responsables.

L'esprit d'initiative, la capacité d'innovation et la performance des entreprises restent la base d'une opération d'exportation réussie et d'un investissement direct durable en Suisse. La promotion par l'Etat des activités économiques extérieures est subsidiaire aux efforts fournis par le secteur privé et les cantons: la Confédération ne subventionne pas de prestations viables sur le marché, mais uniquement des prestations d'intérêt général axées sur les besoins spécifiques des PME, voire des cantons dans le cadre de la promotion de la place économique suisse à l'étranger, et qui impliquent des travaux de fond et des tâches de coordination. L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) est un établissement de droit public qui a l'obligation de s'autofinancer. Dans les pays de l'OCDE, des instruments analogues visant la promotion des activités économiques extérieures font également partie intégrante de la politique économique.

5.2 Promotion des exportations

5.2.1 Objectifs et tâches

Entre 2004 et 2013, la part des exportations dans le PIB est passée de 45 à près de 52 %. En 2013, les exportations de marchandises ont été légèrement supérieures à 200 milliards de francs, tandis que les exportations de services se sont élevées à quelque 85 milliards de francs. Toutefois, pour les PME exportatrices, les dépenses induites par l'internationalisation, la prospection des marchés et le marketing de leurs produits sont souvent trop lourdes à assumer. Parallèlement, ces entreprises doivent impérativement connaître et gérer les risques liés au marché d'exportation concerné afin de pouvoir affronter la concurrence internationale.

La Confédération a confié à Switzerland Global Enterprise (S-GE, auparavant Osec) le soin de fournir un appui ciblé aux PME suisses tournées vers l'exportation. Sur la base de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations⁸⁹ et d'un mandat de prestations renouvelé tous les quatre ans avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), S-GE offre aux entreprises des prestations visant à identifier et à exploiter les débouchés à l'étranger, et à assurer leur positionnement international en tant que fournisseurs (de niche) concurrentiels. La concrétisation et la mise en œuvre des directives de la Confédération incombent au conseil d'administration de S-GE, composé d'entrepreneurs. Celui-ci fournit des prestations adaptées aux besoins et à la pratique en s'appuyant sur des offres privées adéquates.

L'éventail des tâches de S-GE comprend l'information et la mise en relation commerciale, le conseil relatif aux marchés, l'organisation de stands suisses communs lors de foires internationales et la coordination avec des tiers. Par ailleurs, S-GE fournit des prestations commerciales, en étroite collaboration avec des spécialistes et des partenaires privés. A cette fin, l'association a mis au point une stratégie de plateforme, qui se fonde sur une coordination et une collaboration étroites avec des prestataires tiers du secteur privé. Dans ce contexte, S-GE fait régulièrement appel aux chambres de commerce concernées, à des conseillers et à des spécialistes privés, et exploite les synergies. Sur plus de 700 mandats de conseil exécutés en 2013, deux tiers ont été réalisés avec le concours d'experts privés externes.

⁸⁹ RS 946.14

A fin 2013, 2157 entreprises ou organisations étaient membres de S-GE. L'association employait 115 personnes, représentant environ 102,5 équivalents plein temps, réparties entre les sites de Zurich, de Lausanne et de Lugano. Pour exécuter ses tâches, S-GE s'appuie principalement sur un réseau de 21 Swiss Business Hubs (SBH), qui permettent de fournir un soutien direct aux entreprises en Suisse et sur les principaux marchés de destination. Les coûts inhérents aux SBH, qui, à une exception près (Vienne), sont rattachés au réseau de représentations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), sont assumés par le DFAE et s'élèvent actuellement à 10,7 millions de francs par an. En dehors du réseau de SBH, les représentations du DFAE proposent une offre d'information et de conseil de base dans le monde entier. Pour ce faire, elles s'appuient sur le matériel d'information et les formations fournies par S-GE. Les activités de Présence Suisse en matière de promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (p. ex. lors des Jeux olympiques de 2016 au Brésil) peuvent également offrir une plateforme intéressante pour la création de synergies avec la promotion des activités économiques extérieures.

«Trade4Free»: plus de soutien pour les PME dans l'utilisation des ALE

Pour des PME qui ont des effectifs limités, l'exploitation des possibilités offertes par les ALE est certes importante, mais elle est souvent liée à des incertitudes et à des préjugés. Afin que les PME puissent elles aussi tirer profit de ces accords, S-GE développe continuellement des instruments et des outils qui doivent permettre à ces dernières de réaliser des économies sur les coûts. Elle offre un soutien concret aux entreprises par le biais d'une évaluation en ligne de leur potentiel d'économies de droits de douane, ainsi que par le biais de forums, de feuilles d'information, de vidéos, de brochures concernant les ALE et d'analyses de potentiel. L'histoire d'une PME active dans le domaine de l'industrie des métaux constitue un bon exemple: la petite entreprise n'employant que dix personnes a découvert lors d'entretiens de conseil avec S-GE que le nouvel ALE conclu avec la Chine créera ces prochaines années des opportunités pour l'exportation de ses produits. Durant ces entretiens, le conseiller a renseigné l'entreprise sur les économies attendues en matière de droits de douane et lui a expliqué la marche à suivre pour les obtenir. Ces informations ont conforté l'entreprise dans sa décision d'entrer sur le marché chinois.

5.2.2 Efficacité

Le nombre de prestations proposées par S-GE n'a cessé de croître au cours des dix dernières années. En 2013, l'association a soutenu plus de 5000 entreprises suisses et a fourni au total plus de 9000 services relevant de l'information ou du conseil, ou touchant aux foires. S-GE compte environ 13 000 PME dans sa clientèle.

En 2012, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un examen de l'utilisation correcte et économique des moyens financiers. Le contrôle a montré que le mandat de prestations conclu entre le SECO et S-GE est exécuté de manière professionnelle et économique. Dans le domaine de la promotion des exportations, la mesure empirique de l'efficacité des prestations est en général difficile, notamment en raison du refus des entreprises de révéler les détails contractuels pour des raisons

de concurrence. Afin de pouvoir tout de même quantifier au mieux l'impact des prestations sur la promotion des exportations, S-GE a développé un modèle d'analyse des conséquences avec le concours de la Haute école de technique et de gestion de Coire (HTW). Ce modèle doit servir de base pour une mesure plus systématique. S-GE interroge tous ses clients six mois après la fourniture d'un service relevant de l'information ou du conseil ou touchant aux foires. Selon les premières évaluations internes réalisées en été 2014, 85 % d'entre eux ont indiqué que les services fournis avaient donné des résultats. Les nombreux exemples publiés par S-GE témoignent également de l'impact de ses prestations pour les PME.

Des études⁹⁰ montrent que les économies générales sur les coûts réalisées grâce aux ALE sont considérables pour l'économie suisse. A titre d'exemple, l'ALE du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne⁹¹ génère plus d'un milliard de francs d'économies par an, tandis que les ALE conclus avec la Chine et les Etats arabes du Golfe devraient permettre des économies supérieures à 750 millions de francs après l'entrée en vigueur progressive de toutes les dispositions⁹². Les mesures de promotion axées sur l'utilisation concrète des ALE par les PME génèrent donc sans doute des bénéfices macroéconomiques, même si ces derniers ne peuvent être ni chiffrés ni attribués directement à S-GE.

5.2.3 Comparaison internationale

A l'étranger, il est de plus en plus courant de réunir sous un même toit promotion des exportations et promotion de la place économique. La Suisse le fait depuis 2008, ce qui a permis de renforcer les synergies entre ces deux activités (direction, site internet, formation des collaborateurs des SBH à l'autre domaine).

Au chapitre de la promotion des exportations, S-GE se mesure régulièrement à d'autres organisations de promotion du commerce (OPC) afin de comparer ses performances et d'améliorer ses processus. Son programme de promotion d'ALE en plusieurs étapes et son réseau d'experts privés lui ont valu d'être récompensée par deux fois lors de la Conférence mondiale des organisations de promotion du commerce, en 2012 et 2014. L'intégration des SBH aux ambassades et consulats sur les principaux marchés de destination et la coopération avec des prestataires privés permettent une utilisation ciblée des ressources. Ce concept suisse est considéré comme un exemple de bonne pratique en particulier par des pays de petite taille, étant donné qu'il permet de renforcer la diplomatie commerciale par des compétences économiques axées sur la pratique. Par ailleurs, il contribue également à une exploitation optimale par l'économie privée des nombreux services offerts par les ambassades.

⁹⁰ S-GE (2014), «Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen – Evaluierung der FHA-Nutzung durch Schweizer Exporteure 2012–2013», Zurich (disponible en langue allemande uniquement)

⁹¹ RS 0.632.401

⁹² S-GE (2014), «Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit GCC für Schweizer Exporte», étude, mai 2014; «Einschätzung des Potenzials des Freihandelsabkommens mit der Volksrepublik China für Schweizer Exporte», étude, juin 2014, Zurich (disponible en langue allemande uniquement)

5.2.4

Priorités pour les années 2016 à 2019

La diversification géographique des débouchés continuera de représenter une mesure importante pour les PME exportatrices. Cette mesure leur permet de mieux se prémunir contre les conséquences des fluctuations conjoncturelles sur les marchés de destination actuels et de réduire les risques de change. De plus, la Suisse continuera de conclure des ALE, pour l'utilisation desquels les exportateurs continueront de faire appel aux services de conseil de S-GE. Par conséquent, la demande de services fournis par l'association (cf. ch. 5.2.2) devrait continuer de s'accroître durant la période 2016 à 2019, tout comme la complexité des demandes. En effet, les entreprises ont besoin de pouvoir obtenir de S-GE des services spécifiques à leur branche. A l'avenir, S-GE devra donc développer ses compétences dans certaines branches pour compléter les services proposés par des associations professionnelles. Outre le domaine alimentaire, S-GE met de plus en plus l'accent depuis 2013 sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) et, depuis 2014, sur les sciences de la vie. En plus des priorités définies dans différents domaines, des mesures de promotion adaptées aux besoins devraient être également garanties dans le domaine intersectoriel des cleantech. Pour ces mesures aussi, S-GE entend collaborer avec des prestataires privés et avoir recours à des prestations comme celles proposées par la plateforme de promotion des exportations Cleantech Switzerland. Parallèlement, S-GE souhaite poursuivre l'informatisation de ses offres, afin que celles-ci puissent être accessibles aux entreprises en tout temps et en tout lieu. De manière générale, il est important pour S-GE de pouvoir réagir rapidement et de manière flexible, dans le cadre de son mandat, aux besoins changeants de l'économie d'exportation et de proposer de nouvelles prestations innovantes.

Information et événements

En raison de l'avalanche d'informations disponibles aujourd'hui, les clients escomptent, selon S-GE, des informations fiables, pertinentes et concises. Ces informations doivent mieux tenir compte des spécificités des différentes branches. C'est pourquoi S-GE entend continuer de développer le processus de sélection de ses services d'information. L'association se concentrera encore plus sur les marchés en croissance et les nouveaux ALE et ciblera de manière proactive les branches économiques qui n'exploitent pas encore complètement les avantages offerts par les ALE. En collaboration avec des partenaires, les événements organisés par S-GE devront à l'avenir être encore plus axés sur les branches économiques à fort potentiel d'internationalisation qui rapportent des bénéfices considérables aux clients (p. ex. le domaine alimentaire, les TIC, les sciences de la vie et l'industrie MEM).

Conseil

Tout comme pour le domaine de l'information, S-GE prévoit de développer son offre de conseil de manière à répondre à la demande croissante et au souhait des entreprises de bénéficier d'un encadrement personnalisé et spécifique à leur branche. S-GE doit donc proposer des prestations de conseil plus approfondies et mieux adaptées aux besoins du client. Parallèlement, des instruments gratuits et disponibles en ligne permettent aux entreprises d'effectuer une estimation personnelle de leurs besoins. Des services taillés sur mesure et payants sont proposés aux entreprises après une première consultation de base, S-GE mettant également en lien des entreprises et des prestataires privés par le biais de sa stratégie de plateforme (cf. ch. 5.2.1).

Foires

Les stands SWISS Pavilion et Mini SWISS Pavilion permettent aux entreprises helvétiques de se mettre en valeur sous la bannière suisse lors de foires internationales importantes. Etant donné que les services ayant trait au conseil ou aux foires sont de plus en plus liés, il importe de renforcer les synergies entre ces deux domaines. De plus, l'offre du Mini SWISS Pavilion devra être étoffée afin de s'adapter aux nouvelles tendances thématiques et géographiques des foires internationales et de fournir aux PME suisses de nouvelles possibilités de contact et de débouchés. A cette fin, les prestations permettant de se constituer un réseau de contacts professionnels seront développées.

Coordination des réseaux intérieur et extérieur

S-GE coordonne ses activités en Suisse avec celles d'organisations dont les offres de prestations s'adressent également à des PME suisses tournées vers l'étranger. Il s'agit notamment des associations professionnelles, des chambres de commerce extérieur ainsi que des chambres d'industrie et de commerce. De cette manière, les PME bénéficient d'une offre de prestations coordonnée et de qualité, disponible par différents canaux dans tout le pays et axée sur une branche spécifique. Il convient de développer la collaboration structurée et coordonnée avec un grand nombre d'acteurs, notamment en continuant de lancer des projets communs avec des partenaires privés. Parallèlement, les organisations partenaires et S-GE doivent conjuguer leur expertise et leurs compétences afin de développer de nouveaux produits et de nouvelles prestations dans le domaine de la promotion des exportations. Les bases contractuelles consacrant la coopération entre le DFAE, le SECO et S-GE relative à l'engagement des représentations suisses à l'étranger en faveur de la promotion des activités économiques extérieures ont été redéfinies en août 2014. A la suite d'une recommandation faite par le CDF, une convention tripartite a été conclue en 2014, remplaçant les conventions et ententes bilatérales appliquées jusqu'alors. Cette nouvelle convention règle les compétences et la collaboration opérationnelle entre les trois partenaires. Un comité de coordination et de décision commun a été institué. Des SBH continueront d'être exploités dans une sélection de marchés prioritaires. Ils resteront intégrés au réseau de représentations, mais la responsabilité technique sera désormais assumée par S-GE. Le développement du réseau visant la promotion des activités économiques extérieures doit être poursuivi, en tenant compte du rapport coût-bénéfice. C'est pourquoi ce développement ne doit pas uniquement passer par la création de nouveaux SBH: la convention tripartite permet un renforcement, sur certains marchés, de la collaboration de S-GE avec les services commerciaux des ambassades suisses. Afin de garantir aux entreprises une qualité uniforme des prestations à l'étranger, S-GE formera aussi bien les collaborateurs de ces services que les collaborateurs des SBH. Par ailleurs, S-GE formera le personnel des ambassades suisses et des chambres de commerce même dans les pays où elle n'est pas directement représentée.

Mesures supplémentaires

Dans sa demande de financement, S-GE a l'intention d'allouer 5,6 millions de francs à des mesures visant la diversification géographique des risques, la conquête de nouveaux débouchés porteurs, l'amélioration de la flexibilité des prestations de conseil et d'information, et le développement de son offre de foires.

Pour la législature à venir, S-GE s'attend à un accroissement des incertitudes pour les entreprises suisses actives à l'étranger. Ces incertitudes tiennent notamment à l'acceptation de l'initiative sur l'immigration de masse et aux éventuelles conséquences de celle-ci sur les accords bilatéraux avec l'UE, ainsi qu'à la conclusion éventuelle d'un ALE transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis (TTIP), qui pourrait entraîner de nouveaux obstacles ou désavantages concurrentiels pour les exportateurs suisses. S-GE entend favoriser l'accès à d'autres marchés offrant des marges plus intéressantes, notamment dans les pays qui, de par le niveau des prix ou la hausse de la demande, offrent des conditions avantageuses pour l'écoulement de produits suisses.

Les mesures visant à conquérir de nouveaux débouchés sont également importantes. Ces dernières années, la Suisse a pu conclure un certain nombre d'ALE. En s'appuyant sur de nouveaux modèles de calcul et méthodes d'analyse, S-GE est déjà en mesure aujourd'hui de fournir aux entreprises suisses des renseignements précis sur le potentiel d'économies de droits de douane avant même la conclusion d'un ALE. Ces informations sont mises à la disposition des exportateurs suisses de manière ciblée. Dans ce contexte, la communication électronique ne cesse de gagner en importance. L'informatisation de la communication et l'utilisation de nouveaux médias concerne également les PME. Afin d'assurer une communication rapide et ciblée avec ses clients, S-GE souhaite optimiser le dialogue avec ces derniers sur tous les médias sociaux et tous les canaux numériques, ce qui lui permettrait aussi de toucher de nouveaux segments de clientèle. Aujourd'hui, les représentations traditionnelles sur les foires sont complétées par une présence sur une plateforme virtuelle de l'organisateur. Les PME, notamment, ont de la peine à assurer une représentation en ligne par leurs propres moyens. Bien souvent, ces plateformes dépassent la durée effective de la foire. C'est pourquoi, à l'avenir, S-GE fournira aux PME un soutien dans l'utilisation de ces plateformes en ligne afin qu'elles puissent mieux s'adresser aux clients potentiels.

5.2.5 Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2016 à 2019 (projet 7)

De 2012 à 2015, 21,5 millions de francs ont été engagés pour la promotion des exportations.

Demande d'aide financière de S-GE

Pour les années 2016 à 2019, S-GE évalue ses besoins financiers à 22,4 millions de francs par an. Ce montant se décompose ainsi:

Figure 9

Demande de financement de S-GE

Par an, en millions de francs	2012–2015	2016–2019
Base de financement pour le maintien de l'offre de prestations actuelle	21,500	21,500
<i>Gestion de l'information</i>		3,781
<i>Conseil</i>		7,443
<i>Foires</i>		3,145
<i>Réseau</i>		2,318
<i>Coopération et coordination avec des tiers</i>		1,984
<i>Direction de l'entreprise (coûts non attribuables)</i>		1,236
<i>TVA</i>		1,593
Mise en œuvre de mesures supplémentaires	–	1,400
<i>Conquête de nouveaux débouchés porteurs (diversification des risques)</i>		0,750
<i>Amélioration de l'agilité et de la flexibilité</i>		0,350
<i>Extension de l'offre de foires aux nouvelles technologies et aux médias</i>		0,300
Réseau extérieur: suppression des coûts facturés par le DFAE	–	–0,500
Total des fonds annuels demandés	21,5	22,4⁹³

Par souci de simplification administrative, le DFAE a décidé, dans le cadre de la convention tripartite conclue entre le DFAE, le SECO et S-GE (cf. ch. 5.2.4), de ne plus facturer à S-GE les coûts annuels de 0,5 million de francs générés par les SBH pour la promotion des exportations. A l'avenir, ce montant sera mis à la disposition de S-GE pour la réalisation de mesures de promotion des exportations concrètes et la formation des collaborateurs du DFAE dans les pays qui ne disposent pas de SBH.

Avis du Conseil fédéral

Le contexte conjoncturel dans lequel évoluent les branches et les entreprises exportatrices ne devrait pas s'améliorer dans un avenir proche. En plus d'être toujours confrontée à la cherté du franc, l'économie d'exportation devra continuer à faire face à des impondérables, notamment à la situation de l'endettement dans plusieurs pays qui constituent des débouchés importants. Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis qu'une promotion des exportations axées sur les besoins des PME est toujours nécessaire. Cette promotion doit continuer d'être proposée en complément de l'offre

⁹³ Y c. coûts des évaluations et des audits, coûts de surveillance générale et mesures d'accompagnement relevant de la diplomatie économique. Jusqu'à présent, 0,5 million de francs par an ont été alloués pour ces activités. Dorénavant, seuls 0,4 million de francs par an au maximum devraient être affectés à cette fin. Pour des raisons de gouvernance, ce montant sera directement retenu par le SECO.

privée, d'inclure des prestataires privés par le biais d'une plateforme, de réduire les incertitudes et de coordonner les différents acteurs.

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance du travail de S-GE, qui bénéficie d'un large soutien dans l'économie d'exportation. Il partage l'avis selon lequel la demande de services de conseil à l'exportation est croissante et que les clients demanderont de plus en plus des mesures de promotion exigeant un savoir-faire spécifique à une branche. Par conséquent, il propose d'allouer 22,4 millions de francs par an à des mesures de promotion des exportations. Cette enveloppe financière permettra, d'une part, de maintenir l'offre de prestations à son très bon niveau actuel et, d'autre part, de développer cette offre afin de diversifier les risques sur le plan géographique, de mieux l'adapter aux spécificités des différentes branches et de poursuivre son informatisation. L'adaptation de l'offre aux spécificités des différentes branches doit être effectuée en étroite collaboration avec les associations compétentes, sans créer une situation de concurrence avec les prestataires privés.

A moyen terme, le Conseil fédéral attend de S-GE une consolidation générale, aussi bien de son offre de prestations que du réseau de SBH et de sa présence dans les pays dont les marchés sont considérés comme prioritaires. Pour assurer la subsidiarité de cette offre, la collaboration avec les chambres de commerce extérieur et d'autres partenaires doit également être renforcée dans la mesure du possible durant la législature à venir. De plus, S-GE doit identifier les domaines où il serait possible de donner à des tiers les instruments nécessaires pour assurer à long terme et de manière autonome des prestations fournies pour l'instant par le biais de la promotion étatique. Une évaluation indépendante réalisée durant la prochaine législature devra indiquer comment la future promotion des exportations pourra servir au mieux l'intérêt public et quel doit être le montant nécessaire pour que cette promotion puisse continuer de répondre aux principaux besoins des PME, de présenter un haut degré d'efficacité et d'offrir un bon rapport coût-bénéfice.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'accorder au SECO un plafond de dépenses de 89,6 millions de francs destinés à la promotion des exportations pour les années 2016 à 2019.

Aspects juridiques

L'arrêté fédéral concernant le financement de la promotion des exportations pour les années 2016 à 2019 est fondé sur la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations. L'art. 7 de cette loi dispose que 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 loi.

Selon l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale sur la promotion des exportations, l'office compétent (le SECO) conclut un mandat de prestations. Ce mandat fixe les services en matière de promotion et les autres engagements matériels de l'organisation mandatée ainsi que l'indemnisation de cette dernière. De plus, le concept de pilotage de la Confédération, aujourd'hui éprouvé, sera complété durant la prochaine législature par des objectifs stratégiques. Ces objectifs concerneront en particulier l'offre et les prestations de services, les collaborations, l'utilisation des moyens et leur efficacité, la gouvernance, le reporting et la communication.

5.3 Promotion de la place économique suisse à l'étranger

5.3.1 Objectifs et tâches

Le succès d'une place économique est de plus en plus fonction des avantages comparatifs et de la structure de cette dernière, c'est-à-dire de la concentration géographique et sectorielle des entreprises de production et de services ainsi que des centres de recherche et de développement innovants. En complément des mesures destinées aux entreprises implantées en Suisse, les promotions économiques cantonales et régionales mettent également en place des mesures de promotion de leur place économique à l'étranger adaptées à leurs particularités et à leurs besoins. De fait, les implantations ciblées d'entreprises novatrices et générant une forte valeur ajoutée donnent des impulsions considérables au tissu économique régional, notamment dans le contexte du changement permanent des structures économiques, et représentent à long terme des investissements rentables en vue de préserver la capacité d'innovation et l'attrait de la place économique.

La diffusion d'informations sur la place économique suisse par le biais d'une organisation centrale est plus efficace, plus uniforme et plus cohérente que la mise à disposition par chaque canton de documents et d'informations sur les avantages comparatifs du pays. De plus, la marque «Suisse» et la représentation officielle du pays ont en général un impact plus fort à l'étranger que des enseignes de cantons qui se présentent individuellement ou en groupes. Enfin, le nombre élevé d'acteurs et la concurrence stimulante entre cantons et régions aux stratégies et aux besoins différents nécessitent une coordination et une adaptation des mesures.

Sur mandat de la Confédération et des cantons, l'association de droit privé S-GE assume des tâches centrales de fond et de coordination en vertu de la loi fédérale du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse⁹⁴. Elle analyse l'évolution du marché et réunit des informations sur la place économique suisse, qu'elle met ensuite à la disposition des investisseurs et des promoteurs économiques cantonaux et régionaux en huit langues. De plus, S-GE organise des séances d'information ou fournit à la presse étrangère des renseignements sur la place économique suisse. La définition d'une stratégie de marketing et l'organisation de cours de formation et de perfectionnement contribuent à la coordination et à l'amélioration de la cohérence de l'image suisse à l'étranger. Les cours s'adressent aux promoteurs économiques des cantons et des régions ainsi qu'aux collaborateurs des SBH, et favorisent entre autres l'information réciproque et la coordination des différents acteurs.

En accord avec les cantons et la Confédération, S-GE dispense des informations sur la place économique suisse dans une sélection de pays⁹⁵ et met en œuvre des mesures de promotion ciblées. Elle identifie des investisseurs potentiels en s'appuyant sur le caractère officiel du réseau extérieur suisse, un aspect important en particulier sur les marchés éloignés. Elle cible en particulier les entreprises novatrices qui génèrent une forte valeur ajoutée ou les entreprises dont l'implantation permettrait de combler des lacunes spécifiques dans les chaînes régionales de valeur

⁹⁴ RS 194.2

⁹⁵ Allemagne, Brésil, Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Inde, Italie, Japon et Russie. *Le Lead Management*, dans le cadre duquel S-GE offre à l'investisseur un accompagnement plus long durant le processus d'implantation, est uniquement proposé sur le marché japonais.

ajoutée. S-GE transmet ensuite les projets adéquats aux cantons, qui sont responsables de l'implantation proprement dite des entreprises. Outre S-GE, des cantons et des régions sont également actifs à l'étranger, certains ayant même leur propre représentation sur place.

Il ressort des enquêtes annuelles réalisées par le SECO que la majorité des cantons sont satisfaits des prestations de S-GE. Pour leur part, les grandes régions souhaiteraient que l'association développe ses activités d'information générales. Ce souhait et celui de mettre davantage l'accent sur la qualité des projets transmis ont déjà été pris en considération durant la période actuelle et resteront des objectifs importants pour S-GE. De manière générale, cela devrait donner lieu, par l'intermédiaire de la promotion de la place économique suisse à l'étranger, à des implantations d'entreprises moins nombreuses, mais de meilleure qualité. Les premiers éléments relatifs à ces implantations d'entreprises peuvent être tirés des chiffres relevés chaque année par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)⁹⁶; le récent recul observé pourrait toutefois être aussi imputable à des facteurs exogènes, comme le taux de change.

L'évaluation globalement positive par les cantons et les investisseurs de la promotion de la place économique suisse à l'étranger a été confirmée en 2014 par une évaluation indépendante⁹⁷. Celle-ci a montré que la large majorité des acteurs approuvent et soutiennent la méthode choisie. Le renforcement du rôle de la Confédération est perçu de manière positive par les évaluateurs, qui estiment que celle-ci a contribué à améliorer la coordination entre les cantons et les régions et à consolider le caractère officiel et l'efficacité de la promotion de la place économique suisse à l'étranger.

L'évaluation recommande d'améliorer la coopération et la coordination entre les activités cantonales, régionales et nationales de promotion de la place économique suisse à l'étranger. Pour ce faire, le groupe de pilotage «Promotion de l'image du pays», qui réunit les acteurs concernés, assumera la coordination centrale des activités, et développera des instruments et des mesures permettant une coopération flexible et efficace au sein du système global de la promotion de la place économique suisse.

5.3.2 Efficacité

Comme indiqué plus haut, S-GE exécute des travaux de coordination et de fond importants au titre de l'activité nationale de promotion de la place économique suisse à l'étranger. Ces travaux permettent aux cantons et aux régions de réaliser des économies et de gagner en efficacité, notamment par le biais d'une présence coordonnée à l'étranger sous la bannière suisse.

⁹⁶ Enquête réalisée par la CDEP. Elle recense les implantations d'entreprises ayant été considérablement favorisées par la promotion étatique de la place économique suisse à l'étranger (Confédération, régions et cantons).

⁹⁷ Infras/IMP-HSG/Eco Diagnostic (2014), «Evaluation Nationale Standortpromotion Schweiz: Schlussbericht», étude réalisée sur mandat du SECO, Berne (avec résumé disponible en français)

L'implantation d'une entreprise génère de la valeur ajoutée directe à travers la performance de l'entreprise. Cette valeur ajoutée profite aux collaborateurs, à l'Etat et aux bailleurs de fonds sous forme de salaires, d'impôts, de taux d'intérêt et de dividendes. De plus, une partie de cette valeur ajoutée directe reste en général au sein de l'entreprise sous forme de bénéfice non distribué et servant au financement des investissements. Une implantation crée également de la valeur de manière indirecte, à travers l'achat de prestations intermédiaires et de biens d'investissement. Enfin, les salaires versés par l'entreprise augmentent la consommation, créant ainsi une valeur ajoutée supplémentaire.

Il ressort d'une étude⁹⁸ que la valeur ajoutée globale générée par l'implantation d'une entreprise est supérieure à l'impulsion économique directe résultant de l'implantation proprement dite, qui est en général uniquement mesurée au nombre d'emplois créés. Les retombées positives de cette valeur ajoutée peuvent être quelque peu atténuées par d'éventuels coûts supplémentaires au niveau des infrastructures ou par des externalités négatives (p. ex. émissions sonores ou augmentation de la circulation). En sélectionnant les projets et en menant une stratégie adaptée aux spécificités régionales pour favoriser les implantations à forte valeur ajoutée, les cantons veillent à ce que les bénéfices macroéconomiques d'une implantation soient prédominants. Il ressort d'une étude mandatée par le SECO⁹⁹ que les effets de la promotion de la place économique suisse à l'étranger sur l'immigration sont moindres: les activités de la Confédération et des cantons en vue d'encourager l'implantation d'entreprises influencent environ 1,9 % de l'immigration annuelle nette, regroupement familial inclus. De plus, la pratique des entreprises nouvellement implantées en matière de recrutement (proportion de collaborateurs étrangers et de collaborateurs suisses) ne diffère guère de celui des entreprises établies. Les premières étant principalement des entreprises de petite taille, elles n'ont qu'un effet très limité sur l'immigration.

Du point de vue de la promotion de la place économique, il est également important de savoir que les effets de création de valeur générés par une implantation dépassent généralement les limites du canton concerné. Les implantations d'entreprises peuvent améliorer la productivité et la compétitivité d'une région. La littérature spécialisée souligne que les implantations d'entreprises actives à l'échelle internationale exercent des effets exogènes positifs sur le développement économique d'une région par les connaissances qu'elles diffusent dans les domaines de la science et de la technologie, pour autant que la productivité et la capacité d'innovation de ces entreprises soient élevées.

⁹⁸ Haute école de Lucerne (2012), «Studie zu den kantonalen und ausserkantonalen Auswirkungen von Firmenansiedlungen», rapport final réalisé sur mandat du SECO, Berne (disponible en langue allemande uniquement)

⁹⁹ Ecoplan SA (2013), «Standortförderung und Zuwanderung: Hintergrundbericht» (avec synthèse disponible en français, «Promotion économique et immigration»), étude réalisée sur mandat du SECO, Berne

5.3.3 Comparaison internationale

L'évaluation externe indépendante¹⁰⁰ mentionnée plus haut a comparé la Suisse à d'autres concurrents de taille, dont certains connaissent également une structure fédérale. Elle est parvenue à la conclusion que ces pays déplaient également des activités importantes au niveau national. L'organisation nationale est en outre souvent chargée de tâches plus étendues, comme l'encadrement des entreprises implantées. La coopération avec les représentations officielles à l'étranger joue également un rôle majeur dans les pays comparés, notamment en tant que premier point de contact officiel des investisseurs dans leurs pays d'origine. Par ailleurs, en plus de se focaliser sur des marchés spécifiques, les pays comparés mettent de plus en plus l'accent sur une sélection de branches. Afin d'optimiser leurs efforts et de gagner en efficacité, ils continuent, en parallèle, à se concentrer sur certains marchés nationaux.

Cette évaluation indique également que certains investisseurs potentiels considèrent la promotion économique de la Suisse comme étant plus professionnelle que celle des autres pays. Ces investisseurs estiment que le système suisse est rapide, flexible, simple et axé sur les besoins du client, quand bien même certaines mesures pourraient être optimisées. C'est notamment le cas du savoir-faire concernant les conditions propres aux entreprises d'une branche donnée.

5.3.4 Priorités pour les années 2016 à 2019

De nombreuses entreprises sont totalement libres de choisir leur site d'implantation, ce qui entraîne une concurrence internationale intense entre les sites. Pour la Suisse, cette compétition est rendue encore plus dure en raison de changements affectant différents facteurs d'implantation. Il devient en effet de plus en plus apparent que les votations populaires ayant une portée économique et les projets comme la troisième réforme de l'imposition des entreprises suscitent des incertitudes auprès des investisseurs potentiels. De manière générale, la place économique suisse perd de son attrait aux yeux des entreprises étrangères. Ainsi, les affaires portant sur de nouvelles implantations étaient en recul chez les conseillers privés en automne 2014.

Ces évolutions augmenteront les exigences relatives à la promotion de la place économique suisse à l'étranger, et nécessiteront dans certains cas de nouvelles mesures et plus de flexibilité dans la fourniture de prestations. Par conséquent, l'offre de services de la promotion de la place économique suisse à l'étranger doit être complétée au besoin, notamment en développant la fourniture d'informations ciblées sur les avantages et les points forts de la place économique suisse et des conditions-cadres régissant les activités entrepreneuriales. Dans l'ensemble, la Confédération et les cantons se concentreront encore plus sur le positionnement de la Suisse en tant que place économique de premier ordre pour une sélection d'entreprises compétitives à l'échelle internationale. A l'avenir, la prospection des marchés sera davantage orientée vers des branches économiques novatrices et générant une forte valeur ajoutée, privilégiant ainsi davantage la qualité et la durabilité à

¹⁰⁰ Infras/IMP-HSG/Eco-Diagnostic (2014), «Evaluation Nationale Standortpromotion Schweiz: Schlussbericht», étude réalisée sur mandat du SECO, Berne. La comparaison a porté sur 4 pays (Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne) (disponible en langue allemande uniquement)

la quantité. Pour atteindre ces objectifs, S-GE ciblera spécialement les projets fortement ancrés dans les domaines de la technologie, de la recherche-développement en tablant sur les atouts offerts par les friches industrielles. Elle examinera d'encore plus près le potentiel macroéconomique des projets d'implantation, afin de pouvoir en tirer des conclusions quant à la capacité d'innovation, à l'évolution de l'emploi et à d'autres facteurs essentiels. Ces nouvelles conditions augmenteront certes la charge de S-GE relative à l'identification ciblée d'investisseurs potentiels et au traitement des projets, mais elles permettront aux cantons de gagner en efficacité, étant donné que les projets qui leur seront transmis auront un potentiel de concrétisation plus élevé.

S'agissant de la fourniture d'informations, l'objectif est de mieux intégrer les instruments de marketing des cantons et des régions durant la législature 2016 à 2019. L'uniformisation de l'image véhiculée à l'extérieur et son adaptation aux besoins des investisseurs doivent permettre d'améliorer et de préserver à long terme la réputation numérique de la place économique suisse. Par ailleurs, les mesures doivent contribuer à répondre aux questions qui préoccupent les investisseurs potentiels. De plus, il convient de continuer de promouvoir les excellents facteurs d'implantation de la Suisse auprès des responsables d'entreprises internationales. En plus de maintenir l'accent sur les marchés cibles définis, les activités se concentreront davantage sur des branches spécifiques, afin de pouvoir saisir de nouvelles opportunités offertes par des secteurs économiques à forte valeur ajoutée dans des pays qui accueillent déjà des SBH. L'orientation vers une sélection de branches qui ont un vaste potentiel d'innovation (en particulier les sciences de la vie, les TIC et l'industrie MEM) implique la mise en place de nouvelles coopérations avec des associations professionnelles et d'autres acteurs, ainsi que l'utilisation de nouveaux instruments afin de développer le savoir-faire nécessaire et de constituer des réseaux internationaux d'experts.

L'approche nationale de la promotion de la place économique suisse à l'étranger continuera en outre d'exploiter les synergies avec la promotion des exportations et d'autres organisations de la Confédération. Par exemple, si l'organisation responsable le souhaite, la promotion du parc national d'innovation pourra s'appuyer sur des prestations préalables de la promotion nationale de la place économique suisse à l'étranger.

Au chapitre institutionnel, l'objectif principal durant la législature 2016 à 2019 est de bâtir sur les résultats déjà obtenus. C'est ce que recommande également l'évaluation susmentionnée (cf. ch. 5.3.1). Le groupe de pilotage «Promotion de l'image du pays», constitué de représentants des cantons, des régions et du SECO (et de S-GE, mais sans droit de vote), définit les éléments centraux de la promotion de la place économique suisse à l'étranger et sert d'organe de coordination. De plus, la collaboration entre les acteurs doit être optimisée, notamment en développant des directives spécifiques réglant la coopération entre les différents acteurs des marchés de destination. Enfin, l'offre de prestations doit être étoffée, en tenant compte des développements économiques et politiques ainsi que des besoins des investisseurs (cf. ch. 5.3.3).

5.3.5

Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pendant les années 2016 à 2019 (projet 8)

Entre 2012 et 2015, la Confédération a alloué 5,1 millions de francs par an à la promotion de la place économique suisse à l'étranger. Ce montant était complété par une contribution annuelle de 1,3 million de francs de la part des cantons. Au total, 6,4 millions de francs par an étaient donc destinés à la promotion nationale de la place économique suisse à l'étranger.

Demande d'aide financière de S-GE

Comme pour la période précédente, S-GE demande à la Confédération des fonds annuels d'un montant de 5,1 millions de francs pour la promotion de la place économique suisse à l'étranger durant les années 2016 à 2019. Cette somme se décompose ainsi:

Figure 10

Demande de financement de S-GE

En millions de francs par an	2012–2015	2016–2019
Base de financement pour le maintien de l'offre de prestations actuelle	5,100	5,100
<i>Prospection des marchés</i>		3,080
<i>Publications, internet</i>		0,459
<i>Coopération et coordination avec d'autres organes</i>		0,927
<i>Direction de l'entreprise (coûts non attribuables)</i>		0,256
<i>TVA</i>		0,378
Demande de fonds pour la mise en œuvre de mesures supplémentaires	–	1,500
<i>Développement des activités axées sur les branches</i>		1,250
<i>Développement du marketing de contenu</i>		0,250
Réseau extérieur: suppression des coûts facturés par le DFAE	–	–1,500
Total des fonds annuels demandés	5,100	5,100¹⁰¹

Par ailleurs, S-GE part du principe que la contribution des cantons restera inchangée. La décision prise par la CDEP le 1^{er} août 2014 semble confirmer le maintien de ce montant, même si les négociations à ce sujet ne sont pas encore terminées. Comme dans le cadre de la promotion des exportations (cf. ch. 5.2.4), il a été décidé que le DFAE ne facturera plus à S-GE les coûts des SBH. S-GE demande de pouvoir affecter le montant correspondant de 1,5 million de francs à des tâches de coordina-

¹⁰¹ Y c. coûts des évaluations et des audits, coûts de surveillance générale et mesures d'accompagnement relevant de la diplomatie économique. Comme durant la période précédente, 0,1 million de francs par an au maximum seront affectés à cette fin. Pour des raisons de gouvernance, ce montant sera directement retenu par le SECO.

tion et à des activités d'information et de promotion concrètes qui s'inscrivent dans la promotion de la place économique suisse à l'étranger.

Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance d'une approche nationale pour la promotion de la place économique suisse à l'étranger. Dans un monde qui évolue rapidement, les avantages comparatifs peuvent vite changer. Par ailleurs, la réalisation des projets d'implantation prend du temps. Etant donné l'intensité de la concurrence internationale, il est important de promouvoir auprès des investisseurs potentiels les avantages toujours considérables de la place économique suisse d'une manière continue, crédible et efficace. Cette promotion nécessite des informations de base uniformes et la coordination de l'image que la Suisse véhicule à l'étranger. Les fonctions de coordination et d'harmonisation garanties par l'approche nationale restent donc indispensables. Il en va de même pour les points de contact officiels sur les principaux marchés de destination et pour les autres activités qui s'inscrivent aujourd'hui dans la promotion de la place économique suisse à l'étranger. L'intensification des mesures d'information destinées à des groupes cibles spécifiques est primordiale pour réduire les incertitudes des investisseurs potentiels et compléter les efforts consentis notamment par les grandes régions métropolitaines. Lors de la sélection des investisseurs potentiels, S-GE devra à l'avenir mettre davantage l'accent sur des branches particulièrement prometteuses, tout en maintenant une certaine concentration géographique afin d'optimiser le rapport coûts-bénéfices. L'amélioration de la coordination et de la collaboration des acteurs concernés reste un objectif important, tout comme l'exploitation du potentiel de synergies avec des organisations comme Présence Suisse et Suisse Tourisme ou encore, par exemple, avec l'organisation responsable du parc d'innovation au niveau national. Cette dernière doit pouvoir s'appuyer sur des prestations de base offertes par S-GE dans le cadre du nouveau mandat de promotion de la place économique suisse à l'étranger afin de mettre en œuvre des mesures qui répondent à un intérêt national supérieur et de véhiculer une image uniforme à l'étranger.

En plus de leur permettre de profiter d'un surcroît de valeur ajoutée, la Confédération souhaite que les cantons puissent tirer profit du changement structurel en fonction de leurs stratégies de développement et dans le respect de l'art. 121a de la Constitution, notamment en attirant sur leur territoire des entreprises générant une forte valeur ajoutée. L'implantation de nouvelles entreprises agit comme un signal positif pour les entreprises déjà implantées et les encouragent à rester en Suisse. Dans l'ensemble, la promotion de la place économique par la Confédération doit être poursuivie en étroite collaboration avec les cantons, comme le préconise notamment l'évaluation externe susmentionnée.

Dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, la Confédération a accordé une contribution annuelle de 5,1 millions de francs à la promotion de la place économique suisse à l'étranger. Sur ce montant, 3,6 millions de francs ont été mis à la disposition de S-GE pour la réalisation de mesures et de projets concrets, et 1,5 million pour la prise en charge des coûts liés aux SBH sur les marchés cibles. Comme expliqué plus haut, ces coûts ne sont plus imputés à S-GE (cf. ch. 5.2.4 et 5.2.5). Dans sa demande de financement pour la nouvelle période, S-GE souhaite allouer l'intégralité de ce montant à des mesures supplémentaires.

Le Conseil fédéral reconnaît que des mesures supplémentaires visant à fournir des informations sur la place économique suisse et à promouvoir cette dernière sont nécessaires. Cela étant, il est d'avis que l'accroissement réel des ressources découlant de la décision du DFAE de ne plus facturer les coûts liés aux SBH est trop élevé, et qu'une hausse annuelle de 0,5 million de francs est suffisante. De fait, des progrès importants ont déjà pu être réalisés durant la période actuelle en ce qui concerne le renforcement des mesures d'information et l'amélioration de la qualité des projets. Par ailleurs, la capacité des cantons à mettre en œuvre des mesures consécutives à l'action de la Confédération doit être prise en considération.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose d'allouer des fonds annuels de 4,1 millions de francs pour la promotion de la place économique suisse à l'étranger durant les années 2016 à 2019. Il part du principe que les cantons continueront de participer à cette mission commune avec le même montant que durant la période précédente, à savoir avec une contribution annuelle d'environ 1,3 million de francs.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'accorder au DEFR (représenté par le SECO) un plafond de dépenses de 16,4 millions de francs destinés à la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique suisse à l'étranger) pour les années 2016 à 2019.

Aspects juridiques

L'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2016 à 2019 s'appuie sur la loi fédérale du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse¹⁰². L'art. 7 de la loi dispose que l'Assemblée fédérale arrête tous les quatre ans, par un arrêté fédéral simple, le montant maximum destiné aux mesures de promotion prises au titre de la loi.

Selon l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale sur la promotion des exportations, le DEFR (représenté par le SECO) conclut un mandat de prestations. Ce mandat fixe les services en matière de promotion et les autres engagements matériels de l'organisation mandatée ainsi que l'indemnisation de cette dernière. Le SECO définit le mandat de prestations en concertation avec les cantons, qui concluent individuellement un mandat identique avec S-GE.

5.4 Assurance contre les risques à l'exportation

5.4.1 Objectifs et tâches

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), établissement de droit public de la Confédération, a pris le relais de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) en 2007. Les objectifs de l'ASRE sont de créer et maintenir des emplois et de promouvoir la place économique suisse en facilitant la participation de l'économie d'exportation à la compétition internationale. Elle propose des assurances aux institutions financières et aux exportateurs, permettant ainsi à ces derniers d'accepter sans crainte des commandes de l'étranger, même lorsque la situa-

¹⁰² RS 194.2

tion politique ou économique instable menace de compromettre le paiement. Elle complète donc les efforts déployés dans le cadre de la promotion des exportations (cf. ch. 5.2.1), qui vise aussi à offrir des débouchés à l'étranger.

L'ASRE est tenue de prélever des primes adéquates à son offre et de s'autofinancer. Elle se plie à cette obligation depuis sa constitution en 2007. Elle ne soumet donc pas de demande de financement dans le présent message. L'ASRE n'est mentionnée ici que pour offrir un panorama complet des instruments de promotion de la Confédération.

Afin de garantir que l'ASRE puisse continuer de soutenir efficacement les efforts d'exportation des entreprises suisses, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le 21 mai 2014 un message concernant la modification de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE)¹⁰³. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté le projet respectivement lors des sessions d'automne et d'hiver 2014. L'offre de l'ASRE est ainsi étoffée durablement de trois produits, afin que les prestations de l'ASRE restent compétitives face aux agences d'assurance-crédit à l'exportation des pays concurrents. Les entreprises suisses doivent pouvoir financer et assurer leurs opérations d'exportation à des conditions comparables à celles des entreprises étrangères. Les mesures profiteront avant tout aux PME. Désireux de donner rapidement aux entreprises les moyens de planifier leurs activités et de permettre un débat parlementaire approfondi, le Conseil fédéral a décidé de soumettre le projet de révision de la LASRE aux Chambres fédérales sans attendre le message global sur la promotion économique.

6 Conséquences des arrêtés fédéraux proposés

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'adopter six arrêtés financiers pour différents instruments destinés à la promotion économique de la Confédération pour les années 2016 à 2019, et un arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional pour les années 2016 à 2023. Il soumet également au Parlement un arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR). Ces arrêtés fédéraux n'ont pas d'effet régulateur ou normatif. Ils reposent sur des lois en vigueur.

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter un crédit-cadre de 374,2 millions de francs pour les années 2016 à 2019. Il lui propose également, pour la période 2016 à 2023, de voter des apports d'un montant de 230 millions de francs destinés à alimenter le Fonds de développement régional.

¹⁰³ FF 2014 3897

Figure 11

En millions de francs	2016–2019 Proposition	2012–2015 AF	2016–2019 Plan financier 20.8.2014	Ecart proposition/ AF	Ecart proposition/ plan financier
Cyberadministration ¹	17,7	9,9	10,4	7,8	7,3
Innotour ²	30,0	19,3	20,9	10,7	9,1
Suisse Tourisme ³	220,5	210,0	220,5	10,5	0,0
Promotion des exportations ⁴	89,6	82,0	88,3	7,6	1,3
Promotion de la place économique ⁵	16,4	14,4	21,5	2,0	-5,1
Total	374,2	335,6	361,6	38,6	12,6
En millions de francs	2016–2023 Proposition	2008–2015 AF	2016–2023 Plan financier 20.08.2014	Ecart proposition/ AF	Ecart proposition/ plan financier
NPR ⁶	230,0	227,1	227,1	2,9	2,9

¹ AF 2012–2015 hors 4,5 EPT ou 3,24 millions de francs (inscrits au crédit de personnel du SECO à partir de 2016; 1 EPT représente 180 000 francs par an).

² AF 2012–2015 hors 1,0 EPT ou 0,72 million de francs (inscrit au crédit de personnel du SECO à partir de 2016; 1 EPT représente 180 000 francs par an).

³ AF 2012–2015 hors 12 millions de francs pour le programme d'impulsion 2012/2013 en faveur du tourisme.

⁴ A compter de 2016, le DFAE ne refactorera plus les coûts liés aux hubs (2 millions de francs), qui sont retranchés dans l'AF 2012–2015.

⁵ A compter de 2016, le DFAE ne refactorera plus les coûts liés aux hubs (6 millions de francs), qui sont retranchés dans l'AF 2012–2015.

⁶ AF 2008–2015 hors 2,0 EPT ou 2,88 millions de francs (inscrits au crédit de personnel du SECO à partir de 2016; 1 EPT représente 180 000 francs par an).

La figure 11 appelle les remarques suivantes:

- Dans les moyens proposés pour 2016 à 2019 en faveur de la cyberadministration, d'Innotour et de la NPR, plus aucun poste n'est à la charge du crédit d'équipement. Ceux-ci seront transférés dans le crédit de personnel du SECO à compter de 2016 (cf. ch. 6.1.2). Afin de ne pas créer de distorsion dans la comparaison avec le plafond de dépenses 2012–2015, les frais de personnel en question ont été retranchés des arrêtés fédéraux 2012–2015.
- Les moyens proposés pour la promotion des exportations et de la place économique 2016 à 2019 ne comprennent pas de coûts liés aux *hubs*, car le DFAE ne va plus les refactorer (cf. ch. 5.2.5 et 5.3.5). Afin de ne pas créer de distorsion dans la comparaison avec le plafond de dépenses 2012–2015, les coûts liés aux *hubs* ont été retranchés des arrêtés fédéraux 2012–2015 pour la promotion des exportations (2 millions de francs) et la promotion de la place économique (6 millions de francs).

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Avec les arrêtés fédéraux joints au message sur la promotion économique pour les années 2012 à 2015, le Parlement a adopté le financement, pour une durée limitée, d'un total de 7,5 postes en équivalents plein temps par le biais des crédits d'équipement suivants:

Figure 12

Domaines concernés	Postes approuvés pour 2012–2015	Comparaison: postes pour 2008–2011
Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2012 à 2015	450 %	450 %
Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pendant les années 2012 à 2015	100 %	100 %
Arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional	200 %	200 %
Total Direction de la promotion économique SECO	750 %	750 %

Les périodes précédentes montrent que la promotion économique pourra poursuivre ses tâches à l'avenir uniquement si ces ressources en personnel restent acquises. Aussi les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces tâches doivent-ils être pérennisés et transférés dans le crédit de personnel, si bien que des ressources légèrement supérieures seront inscrites au crédit de subventionnement. Le transfert de ces 7,5 postes dans le crédit de personnel est conforme au nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale qui va être introduit ces prochaines années.

Enfin, les ressources en personnel nécessaires au lancement, à la mise en œuvre et à l'évaluation du programme d'impulsion 2016 à 2019 en faveur du tourisme seront dégagées au sein du DEFR (cf. ch. 3.2.5).

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Aux termes de l'art. 16 de la loi fédérale sur la politique régionale, les cantons sont tenus d'apporter à la réalisation de leurs programmes de mise en œuvre une contribution financière au moins égale à celle de la Confédération. Les prestations financières provenant du Fonds de développement régional que propose le message ne changent pas pour le programme pluriannuel 2016 à 2023 par rapport à la période 2008 à 2015. En revanche, avec le programme d'impulsion 2016 à 2019, 200 millions de francs supplémentaires du Fonds de développement régional seront consacrés pour l'essentiel à des initiatives touristiques sous forme de prêts remboursables (au moins 150 millions de francs).

Sur le plan du personnel, la mise en œuvre de la NPR pendant la période 2016 à 2023 ne pose pas de nouvelles exigences aux organes d'exécution des cantons. Les conséquences sur les finances et le personnel pour les communes dépendent des dispositions cantonales.

Les autres arrêtés proposés dans le cadre du présent message n'ont aucune incidence directe sur les finances ou les effectifs des cantons et des communes. Ils n'ont aucune répercussion allant au-delà des objectifs des projets sur la situation particulière des centres urbains et des agglomérations, d'une part, et des régions de montagne, d'autre part.

6.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons

Les mesures et les instruments proposés dans le présent message appellent une coordination entre la Confédération et les cantons. La promotion de la place économique est une tâche commune à tous les échelons fédéraux. Pour qu'elle soit efficace, elle ne doit pas être imposée aux cantons par la Confédération; elle suppose cependant une étroite coordination avec les services de promotion économique des cantons.

Une partie des instruments de promotion économique de la Confédération (promotion des exportations, assurance contre les risques à l'exportation, cautionnement en faveur des PME, cyberadministration) ne sont pas propres à des régions spécifiques, mais ont une portée nationale. Tous les cantons bénéficient de manière égale des efforts déployés par la Confédération dans ces domaines. Jusqu'à présent, aucun besoin particulier de coordination entre la Confédération et les cantons n'a été nécessaire, et il est peu probable que ce soit le cas à l'avenir. S'agissant de la cyberadministration ou de l'allègement administratif, une collaboration conforme aux besoins intervient là où c'est nécessaire.

En revanche, la promotion de la place économique, la politique du tourisme et la politique régionale nécessitent une étroite coordination entre la Confédération et les cantons. La promotion de la place économique est coordonnée par le groupe de pilotage «Promotion de l'image du pays», présidé par un membre de la CDEP. Pour ce qui est des projets Innotour, les cantons concernés sont consultés avant toute décision d'aide financière. Suisse Tourisme collabore étroitement avec les organisations touristiques cantonales, régionales et locales. En politique régionale, la collaboration et la coordination avec les cantons se déploient sur le plan bilatéral, à travers des conventions-programmes, et sur le plan multilatéral, sous les auspices de la Conférence des services cantonaux chargés de la politique régionale. La CDEP a mandaté cette conférence pour convenir de la mise en œuvre et du développement de la NPR avec la Confédération.

Certains grands domaines de la promotion économique de la Confédération sont confiés à des organisations tierces proches des réalités du marché, qui opèrent sur la base de conventions de prestations (p. ex. S-GE pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique à l'étranger, ou Suisse Tourisme pour le marketing touristique national). En vertu de celles-ci, ces organisations sont tenues d'assurer la coordination avec des partenaires performants et désireux de coopérer au niveau (semi-)public ou privé.

En matière de promotion économique, la coordination entre la Confédération et les cantons fonctionne globalement bien, tout en présentant un potentiel d'amélioration. Le SECO et la CDEP examinent, par exemple, l'opportunité de créer une conférence qui réunirait des acteurs issus de divers horizons de la promotion économique. Dans les domaines de la politique du tourisme et de la NPR, le principe de coopération semble bien établi. Même si, en fin de compte, les cantons sont des concurrents quand il s'agit d'implantations et que cette situation entraîne un besoin élevé de coordination pour S-GE, la collaboration a connu un développement heureux ces dernières années dans l'ensemble du système de promotion de la place économique suisse, constat corroboré par une instance indépendante¹⁰⁴.

6.4 Conséquences économiques

La promotion économique de la Confédération a pour objectif de préserver à long terme et d'accroître la compétitivité de l'économie nationale, dont le tissu est essentiellement formé par des PME. Ses instruments contribuent à une croissance économique durable, qui repose sur l'innovation et une productivité accrue et qui exploite mieux les potentiels existants (infrastructures, main-d'œuvre, réseaux, etc.). En plus, la promotion économique soutient les entreprises suisses, en particulier l'industrie d'exportation et le secteur du tourisme, dans l'adaptation aux nouvelles conditions-cadre liées à l'abolition du taux plancher du franc face à l'euro. Les exemples suivants illustrent comment les instruments de la promotion économique aident à atteindre les objectifs visés. En permettant une affectation ciblée des ressources, l'allègement administratif et la cyberadministration contribuent à accroître la productivité du travail dans les PME. En politique du tourisme, le programme d'impulsion crée des incitations favorisant un renouvellement et une meilleure valorisation des offres, infrastructures et réseaux existants, et assurant ainsi des gains d'efficacité. Le programme Innotour renforce l'innovation dans le tourisme suisse et contribue lui aussi à une productivité supérieure en encourageant les coopérations et les connaissances. Suisse Tourisme accroît la demande touristique et permet une meilleure exploitation de l'offre. Par ses activités de financement et de conseil, la SCH a pour objectifs de rénover les hôtels pour mieux les mettre en valeur et de resserrer les coopérations dans le secteur de l'hébergement. La NPR encourage des projets novateurs et vise une meilleure valeur ajoutée dans les régions. Les systèmes d'innovation à encourager en priorité dans les régions renforcent la dynamique du renouvellement économique, et intensifient les coopérations et les réseaux existants. Grâce à des analyses de potentiel relatives au marché du travail, à des manifestations, au développement de réseaux, à la conception ou à l'intégration d'offres de formations axées sur la pratique, la NPR peut continuer de créer des conditions permettant de mieux exploiter la réserve de main-d'œuvre indigène. La promotion des exportations renforce les capacités exportatrices et la compétitivité internationale des PME. La promotion des exportations de produits et de services liés aux technologies médicales (medtech), aux services de santé, aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et à l'architecture/design favorise la création d'emplois hautement productifs et à forte valeur ajoutée. En intégrant les PME dans les chaînes de valeur ajoutée internationales et en veillant à ce qu'elles soient pré-

¹⁰⁴ Infrac/IMP-HSG/Eco'Diagnostic (2014), «Evaluation de la promotion économique suisse», étude réalisée sur mandat du SECO, Berne

sentes suffisamment tôt sur les marchés importants à forte croissance, la promotion des exportations soutient la croissance qualitative de l'économie. La promotion de la place économique favorise, par son orientation axée sur la qualité et les branches, l'implantation d'entreprises à forte valeur ajoutée.

6.5 Conséquences sociales

La promotion économique concourt au maintien et à la création d'emplois. Plusieurs instruments clairement axés sur les espaces ruraux contribuent à améliorer les perspectives de développement régional et à réduire les disparités. La NPR, par exemple, a pour objectif d'accroître la compétitivité et la création de valeur dans les espaces ruraux et les régions de montagne, ainsi que dans les régions frontalières. Elle vise à ce que les espaces ruraux puissent mieux capter les impulsions de développement émanant des centres urbains, les moteurs de l'économie. Avec les allègements fiscaux accordés en application de la NPR aux zones structurellement faibles et les cautionnements destinés spécialement aux espaces ruraux, la compétitivité de ces zones est renforcée de manière ciblée, contribuant ainsi à lutter contre les phénomènes d'exode. La promotion du tourisme s'applique précisément à la branche économique qui forme l'épine dorsale du milieu rural ou des régions de montagne. Avec ses instruments (Innotour, SCH et promotion de la place touristique suisse), elle contribue à une meilleure exploitation des potentiels existants et donne aux régions des perspectives de développement très prometteuses.

6.6 Conséquences environnementales

Les instruments de la promotion économique se concentrent sur la dimension économique du développement durable («capacité économique»). Les effets négatifs sur la dimension environnementale doivent être évités dans toute la mesure du possible. Aux yeux du Conseil fédéral, la promotion économique fournit une contribution positive à l'environnement puisqu'elle vise une croissance économique basée sur l'innovation et une productivité accrue et sur l'exploitation des potentiels existants, et qu'elle dégage, grâce à des projets novateurs, des gains d'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Par contre, la promotion économique recèle des risques pour l'environnement, en particulier pour la valeur naturelle et paysagère, notamment dans le domaine des infrastructures génératrices de valeur ajoutée qui sont encouragées au titre de la NPR. Pour réduire les conflits d'objectifs, il est essentiel d'examiner les programmes et les projets sous l'angle de la durabilité. Les instruments de la politique régionale et de la politique du tourisme intègrent déjà l'ensemble des principes du développement durable en tant que thème transversal. Ces principes, qui constituent de précieuses lignes directrices, fournissent un cadre général à la mise en œuvre des mesures d'encouragement. En ce qui concerne les infrastructures, on fait intervenir les instruments courants de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement pour analyser, dans des processus de pesée des intérêts, la compatibilité des projets avec la protection de l'environnement et les préoccupations sociales (plans directeurs et plans d'affectation, procédures d'approbation des plans et de concessions, études d'impact sur l'environnement, permis de construire).

Le Conseil fédéral a chargé en octobre 2011 le SECO d'étudier les conséquences de la promotion économique sur l'immigration. Une étude menée par des experts indépendants et publiée en décembre 2013¹⁰⁵ analyse les relations entre promotion économique, allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale et encouragement du secteur de l'hébergement, d'une part, et immigration, d'autre part. En effet, ces trois mesures sont vraisemblablement celles qui ont le plus de conséquences sur l'immigration. Il faut garder à l'esprit à cet égard que la promotion économique ne représente qu'un volet d'une politique économique fédérale qui recouvre toutes les mesures de la Confédération et des cantons qui ont un effet sur les entreprises. Ainsi, au-delà des mesures qui relèvent de la promotion économique proprement dite, la Confédération et les cantons favorisent les conditions d'implantation par des mesures liées aux impôts, aux infrastructures, à la formation, à la recherche, au marché du travail et à d'autres conditions-cadres (cf. ch. 1.6). L'attrait de la place économique suisse en tant que possible élément moteur de l'immigration est le résultat de l'ensemble de ces politiques d'une part, et, d'autre part, d'influences exogènes comme l'économie mondiale ou la conjoncture.

L'étude d'Ecoplan conclut que la promotion économique fédérale exerce une influence sur l'immigration dans la mesure où elle apporte un soutien aux entreprises, nouvelles ou déjà existantes. Toutefois, cette influence s'exerce avant tout dans le but de renforcer des régions structurellement faibles ou rurales. Les trois instruments examinés – conjugués aux efforts fournis par les cantons, les régions et les communes – ont permis de soutenir, au cours des cinq dernières années, environ 600 entreprises par an en moyenne, qui ont créé quelque 3600 emplois par an. L'immigration induite par ces instruments représente environ 2000 travailleurs par an, soit en tout 3200 personnes avec le regroupement familial, ce qui correspond à environ 4 % de l'immigration nette en Suisse.

La répartition géographique de l'immigration est particulièrement importante: l'immigration induite par les instruments de promotion retombe aux trois quarts sur les territoires structurellement faibles ou ruraux, situés à l'écart des grands centres économiques. Cela s'explique par l'orientation ciblée de la politique régionale et de l'encouragement du secteur de l'hébergement, limités à ces régions. La promotion économique agit certes sur l'ensemble de la Suisse, mais la plupart des emplois créés se trouvent, encore une fois, en dehors des grands centres économiques. L'étude conclut en outre que les entreprises soutenues ne recrutent pas significativement plus de personnel à l'étranger que les entreprises non soutenues ou déjà établies.

Dans le plan de mise en œuvre de juin 2014 sur la gestion de l'immigration qu'il a adopté suite à l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse»¹⁰⁶, le Conseil fédéral prévoyait de revoir la forme à donner à la promotion de la place économique suisse. Les priorités 2016–2019 qu'il définit dans le présent message tiennent compte de la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immigration. Dans l'ensemble, la promotion économique vise une croissance

¹⁰⁵ Ecoplan (2013), «Promotion économique et immigration», étude réalisée sur mandat du SECO, Berne.

¹⁰⁶ Conseil fédéral (2014), «Art. 121a Cst. (Gestion de l'immigration): Plan de mise en œuvre», Berne.

s'appuyant sur l'innovation et sur une productivité accrue, exploitant au mieux le potentiel à disposition (infrastructure, main-d'œuvre, réseaux, etc.), et garantissant des perspectives de développement régional. Elle prend simultanément en considération les principes du développement durable.

Dans le cadre de la promotion économique, la recherche d'investisseurs potentiels sera désormais plus sélective et mettra l'accent sur les entreprises innovantes à forte valeur ajoutée, ou sur les entreprises dont l'implantation doit permettre de suppléer de manière ciblée aux ruptures dans les chaînes régionales de valeur ajoutée. Ainsi, l'accent portera plus sur la qualité et la durabilité que sur la quantité. Les implantations soutenues par la Confédération devraient par-là gagner en qualité, tout en étant moins nombreuses. Les premiers éléments relatifs à ces implantations d'entreprises peuvent être tirés des chiffres relevés chaque année par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP); le récent recul observé pouvant du reste être dû en partie précisément à cette stratégie privilégiant la qualité. La promotion économique fédérale joue en outre un rôle de coordination important pour les cantons et les régions (organisations intercantionales de promotion), qui permet à ces derniers de réaliser des économies et des gains d'efficacité.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur l'immigration de masse, le Conseil fédéral a aussi réexaminé l'instrument des allègements fiscaux. S'appuyant sur les résultats de l'évaluation et la position de la CDEP, tenant compte également de la dimension politique européenne et de la concurrence qui s'exerce entre les places économiques du monde, il a impulsé une réforme des allègements fiscaux qui doit permettre de sauvegarder les avantages de l'instrument pour les régions structurellement faibles tout en limitant les effets de l'immigration qui en découlent. Il est possible dans le cadre de la NPR de soutenir des projets permettant de mettre en œuvre l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié.

La concurrence entre les places économiques devient de plus en plus forte, et l'internationalisation de l'économie suisse est indispensable si celle-ci veut rester compétitive et innovante. En raison des incertitudes croissantes qui pèsent sur la qualité de la place économique suisse, le Conseil fédéral s'attend à voir reculer le nombre de nouvelles implantations d'entreprises et, par conséquent, le nombre d'emplois créés. Il considère qu'il est d'autant plus important d'optimiser les instruments de la promotion économique, et ainsi de conserver une certaine influence sur la nature et la maîtrise de l'immigration. En confrontant les effets positifs de la promotion économique sur la compétitivité de l'économie suisse avec ses effets sur l'immigration, le Conseil fédéral conclut que les instruments en question, qui sont mis en œuvre conjointement par les cantons et la Confédération et qui ont fait leurs preuves, sont importants pour l'économie suisse et doivent donc être maintenus. La promotion économique devrait cependant appliquer de manière plus systématique la stratégie de la qualité. Le SECO mettra par ailleurs en place un monitoring pour observer les effets qu'auront sur l'immigration les instruments de promotion économique de la Confédération.

7 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

7.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet relatif à la promotion économique pour les années 2016 à 2019, plafonds de dépenses et crédits d'engagement inclus, a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁰⁷ en tant qu'objet relevant des grandes lignes et confirmé dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁰⁸.

7.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Mieux prendre en considération les principes du développement durable est un objectif compatible avec la stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable. Les instruments de la promotion économique visant à promouvoir l'image de la place économique sont intégrés dans la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral.

Les mesures et projets réalisés par la promotion économique de la Confédération dans le domaine de la cyberadministration destinée aux PME font partie de la vaste stratégie de la Confédération appliquée en la matière et de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse.

Le programme pluriannuel de la Confédération concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale 2013 à 2016 est compatible avec la politique de la Confédération en faveur des régions de montagne et des espaces ruraux (motion Maissen du 29.9.2011, 11.3927 «Stratégie de la Confédération pour les régions de montagne et les espaces ruraux»; mesure 69 du programme de la législature 2011 à 2015) et avec la politique des agglomérations de la Confédération à partir de 2016.

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité et légalité

Les bases constitutionnelles et légales des différents arrêtés sont précisées dans les points qui leur sont consacrés.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet n'affecte pas les obligations internationales de la Suisse.

¹⁰⁷ FF 2012 349

¹⁰⁸ FF 2012 6667

8.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures à 2 millions de francs. Cette disposition s'applique aux six arrêtés financiers (sur sept) du présent message.

8.4 Conformité à la loi sur les subventions

Compte tenu des principes de la nouvelle gestion publique, les modalités relatives à l'octroi de subventions pour la promotion des exportations, la promotion de la place économique à l'étranger et le marketing touristique suisse sont réglées dans des conventions de prestations couvrant la période 2016 à 2019. La promotion des exportations et de la place économique fait l'objet d'une convention entre la Confédération et S-GE, tandis que la promotion de la place touristique fait l'objet d'une convention entre la Confédération et Suisse Tourisme. Comme mentionné plus haut au sujet de l'efficacité des différents instruments, les conventions de prestations se sont révélées efficaces pour préciser la mission des mandataires et faire valoir la fonction de surveillance de la Confédération. Pour ce qui est de la politique régionale, l'octroi de subventions intervient par le biais des conventions-programmes.

Les arrêtés fédéraux n'ont pas d'incidence sur la teneur des dispositions régissant les subventions.

