



18.xxx

## **Message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023**

du ...

---

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

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

- A. Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2020 à 2023
- B. Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Inno-tour) pour les années 2020 à 2023
- C. Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2020 à 2023
- D. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2020 à 2023
- E. Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique) pendant les années 2020 à 2023

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

## Condensé

***La promotion économique de la Confédération a pour objectif de préserver et d'accroître l'attrait et la compétitivité de l'économie suisse fondée en grande partie sur les PME. Elle contribue ainsi à la création d'emplois. Le Conseil fédéral soumet au Parlement cinq projets d'arrêtés financiers, pour un total de 373,1 millions de francs, visant à reconduire et à développer les instruments de la promotion économique pour les années 2020 à 2023.***

### Contexte

*La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs du monde. Malgré cela, l'économie suisse reste confrontée à des défis de taille. Le changement structurel de l'économie, la mondialisation des chaînes de valeur ainsi que les exigences croissantes (du fait en particulier de la numérisation) d'une économie toujours plus fondée sur le savoir sollicitent fortement les entreprises et les régions. Une pression à l'innovation et à la réduction des coûts s'exerce sur les entreprises, en particulier les PME. La concurrence mondiale entre les places économiques est vive. Les régions du pays connaissent des évolutions contrastées. Des tendances contradictoires s'observent : d'un côté, une urbanisation accrue, de l'autre, une faible valeur ajoutée et une croissance économique à la peine dans les zones rurales et les régions de montagne.*

### Contenu du projet

*Compte tenu de ces défis, la promotion économique de la Confédération pour les années 2020 à 2023 vise plusieurs objectifs. Elle œuvre pour que les PME et les régions saisissent les opportunités offertes par la numérisation. Elle contribue à améliorer les conditions-cadres des PME et, grâce à des instruments ciblés, à accroître la performance des agents économiques. Elle stimule également la compétitivité des régions. Enfin, elle affine le profil de la place économique suisse et renforce sa présence sur le marché.*

*Le Conseil fédéral soumet au Parlement cinq projets d'arrêtés financiers en vue de reconduire et de développer, pour les années 2020 à 2023, les instruments de la promotion économique dont le financement arrivera à échéance à la fin de 2019.*

*Les priorités suivantes ont été fixées en ce qui concerne le développement des instruments de la promotion économique au cours des années 2020 à 2023 :*

- Politique en faveur des PME : les activités doivent se concentrer sur le développement du guichet unique pour les entreprises (EasyGov) et sur le portail PME.*
- Politique du tourisme : l'accent est mis sur la mise en œuvre de la stratégie touristique approuvée par le Conseil fédéral en 2017. Concrètement, l'objectif est d'améliorer les conditions-cadres, d'encourager l'entrepreneuriat, de saisir les opportunités offertes par la numérisation et de renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché.*

- 
- *Politique régionale : dans le cadre du programme pluriannuel 2016 à 2023, la numérisation est l'une des priorités de la promotion. La Confédération examine par ailleurs, pour les années 2020 à 2023, un programme d'encouragement spécifique destiné aux régions de montagne. La consolidation des systèmes régionaux d'innovation (RIS) doit se poursuivre.*
  - *Promotion des activités économiques extérieures : tant les exportateurs que les investisseurs étrangers bénéficieront d'un encadrement plus personnalisé. L'accès en ligne aux informations et aux prestations axées sur les besoins va être facilité. La collaboration avec les tiers dans le cadre de la promotion des exportations va encore être renforcée. Il est prévu de créer ou d'étoffer les possibilités de soutien à des projets prometteurs ayant un caractère exemplaire, et aux collaborations dans le cadre des projets.*

### **Arrêtés financiers**

*Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'adopter, pour les années 2020 à 2023, d'adopter cinq arrêtés financier, pour un total de 373,1 millions de francs au total, répartis comme suit :*

- *crédit d'engagement pour le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2020 à 2023 (21,7 millions de francs) ;*
- *crédit d'engagement pour le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour) pendant les années 2020 à 2023 (22,8 millions de francs) ;*
- *plafond de dépenses concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2020 à 2023 (220,5 millions de francs) ;*
- *plafond de dépenses pour le financement de la promotion des exportations pendant les années 2020 à 2023 (90,5 millions de francs) ;*
- *plafond de dépenses pour le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique) pendant les années 2020 à 2023 (17,6 millions de francs).*

*Le prêt supplémentaire accordé à la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) arrivant à échéance à la fin de 2019, quelque 30 millions de francs non utilisés retourneront à la Confédération en 2020.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
1.1 Contexte	7
1.2 Défis pour la promotion économique de la Confédération	7
1.3 Vision	7
1.4 Objectifs	8
1.4.1 La numérisation, objectif supérieur de la promotion économique	8
1.4.2 Améliorer les conditions-cadres des PME	9
1.4.3 Accroître la performance des agents économiques	9
1.4.4 Stimuler la compétitivité régionale	9
1.4.5 Affiner le profil de la place économique suisse et renforcer sa présence sur le marché	9
1.5 Champs d'action	10
1.6 Instruments de la promotion économique de la Confédération	11
1.7 Principes d'action	12
1.8 Intégration dans la promotion économique de la Confédération	13
<b>2 Politique en faveur des PME</b>	<b>14</b>
2.1 Bases stratégiques	14
2.2 Priorité 2020-2023	15
2.3 Allègement administratif	15
2.3.1 Objectifs et tâches	15
2.3.2 Efficacité	16
2.3.3 Comparaison internationale	17
2.4 Cyberadministration pour les PME	17
2.4.1 Objectifs et tâches	17
2.4.2 Efficacité	20
2.4.3 Comparaison internationale	21
2.4.4 Arrêté fédéral	23
2.5 Financement des entreprises	25
2.5.1 Objectifs et tâches	25
2.5.2 Efficacité	26
2.5.3 Comparaison internationale	26
2.6 Cautionnement en faveur des PME	27
2.6.1 Objectifs et tâches	27
2.6.2 Efficacité	28
2.6.3 Comparaison internationale	30
<b>3 Politique du tourisme</b>	<b>30</b>
3.1 Bases stratégiques	30
3.1.1 Analyse de la situation du tourisme suisse	30

3.1.2	Stratégie touristique de la Confédération	31
3.1.3	Enveloppe financière globale de la politique du tourisme	33
3.2	Priorités 2020-2023	33
3.3	Innotour	35
3.3.1	Objectifs et tâches	35
3.3.2	Efficacité	36
3.3.3	Comparaison internationale	38
3.3.4	Arrêté fédéral	39
3.4	Promotion de la place touristique suisse	41
3.4.1	Objectifs et tâches	41
3.4.2	Efficacité	42
3.4.3	Comparaison internationale	43
3.4.4	Arrêté fédéral	43
3.5	Encouragement du secteur de l'hébergement	46
3.5.1	Objectifs et tâches	46
3.5.2	Efficacité	48
3.5.3	Comparaison internationale	49
<b>4</b>	<b>Politique régionale</b>	<b>49</b>
4.1	Objectifs et tâches	49
4.2	Bases stratégiques	49
4.3	Priorités 2020-2023	50
4.3.1	La numérisation, un thème central	50
4.3.2	Priorité Industrie	51
4.3.3	Priorité Tourisme	52
4.3.4	Impulsions en faveur des régions de montagne	53
4.3.5	Développement cohérent du territoire	54
4.3.6	Développement de la politique de cohésion	54
4.3.7	Développement des bases de la NPR	55
4.4	Allègements fiscaux	55
4.5	Efficacité	56
4.6	Comparaison internationale	57
<b>5</b>	<b>Promotion des activités économiques extérieures</b>	<b>58</b>
5.1	Bases stratégiques	58
5.2	Priorités 2020-2023	59
5.3	Promotion des exportations	61
5.3.1	Objectifs et tâches	61
5.3.2	Efficacité <sup>63</sup>	
5.3.3	Comparaison internationale	64
5.3.4	Arrêté fédéral	65
5.4	Promotion de la place économique	68
5.4.1	Objectifs et tâches	68
5.4.2	Efficacité <sup>70</sup>	

5.4.3	Comparaison internationale	71
5.4.4	Arrêté fédéral	71
<b>6</b>	<b>Conséquences des arrêtés fédéraux proposés</b>	<b>74</b>
6.1	Conséquences pour la Confédération	74
6.1.1	Conséquences financières	74
6.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	76
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	76
6.3	Collaboration entre la Confédération et les cantons	77
6.4	Conséquences économiques	77
6.5	Conséquences et sociales	78
6.6	Conséquences environnementales	79
<b>7</b>	<b>Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>80</b>
7.1	Relation avec le programme de la législature	80
7.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	80
<b>8</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>81</b>
8.1	Constitutionnalité et légalité	81
8.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	81
8.3	Frein aux dépenses	81
8.4	Conformité à la loi sur les subventions	81
	Innotour	81
	Suisse Tourisme	82
	Promotion des exportations	82
	Promotion de la place économique	82
	<b>Liste des abréviations</b>	<b>84</b>

**Arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pendant les années 2020 à 2023** (*Projet*)

**Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme (Innotour) pour les années 2020 à 2023 (Innotour)** (*Projet*)

**Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2020 à 2023** (*Projet*)

**Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2020 à 2023** (*Projet*)

**Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique) pendant les années 2020 à 2023 (promotion de la place économique)** (*Projet*) 99

# Message

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

La Suisse est l'un des pays les plus compétitifs du monde. D'après le *Global Competitiveness Report 2017-2018* établi par le Forum économique mondial (WEF) à Genève, elle est même l'économie la plus compétitive du monde. Plusieurs facteurs y contribuent, notamment la forte capacité d'innovation qui caractérise les établissements de recherche et de formation et les entreprises suisses. 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. La stabilité de l'économie, une politique du marché du travail efficace, un cadre juridique stable et d'excellentes infrastructures constituent d'autres atouts. Toutefois, une compétitivité élevée ne va pas de soi. Les concurrents mondiaux rattrapant leur retard, il importe d'optimiser les conditions-cadres déjà favorables.

### 1.2 Défis pour la promotion économique de la Confédération

Bien que très concurrentielle, l'économie suisse est confrontée à des défis de taille. Le changement structurel de l'économie, la mondialisation des chaînes de valeur, les exigences croissantes (liées en particulier à la numérisation) d'une économie toujours plus fondée sur le savoir, mais aussi le changement climatique sollicitent fortement les entreprises et leurs collaborateurs<sup>1</sup>. Ces défis peuvent toutefois représenter des opportunités de développement, qu'il convient de saisir. Une pression à l'innovation et à la réduction des coûts s'exerce sur les entreprises, notamment les PME. La concurrence mondiale entre les places économiques est vive. Les régions du pays connaissent des évolutions contrastées. Des tendances contradictoires s'observent : d'un côté, une urbanisation accrue, de l'autre, une faible valeur ajoutée et une croissance économique à la peine dans les espaces ruraux et les régions de montagne. Pour que sa promotion économique marque des points dans un contexte de concurrence croissante entre places économiques, la Suisse doit poursuivre ses réformes visant à renforcer son attrait en comparaison internationale.

### 1.3 Vision

À travers sa promotion économique, le Conseil fédéral défend la vision suivante : la place économique suisse doit rester attrayante et performante, l'économie du pays,

<sup>1</sup> Conseil de l'organisation du territoire (COTER), *Les grandes tendances de l'évolution (megatrends) et leur influence sur le développement territorial de la Suisse (non publié)*, Berne, 2018

dominée par les PME, doit rester compétitive et offrir, grâce à une valeur ajoutée élevée, des emplois d'avenir.

## **1.4 Objectifs**

Les objectifs de la promotion économique de la Confédération découlent des défis identifiés. La mise en œuvre est détaillée dans les chapitres consacrés aux différents instruments.

### **1.4.1 La numérisation, objectif supérieur de la promotion économique**

La numérisation de l'économie et de la société ouvre de nouvelles perspectives de développement aux PME et aux régions, les deux principaux groupes cibles de la promotion économique de la Confédération, qui œuvre pour que ces opportunités soient pleinement exploitées. Cinq champs d'action sont donc définis.

#### *Soutien financier à la numérisation dans certains domaines de l'économie*

Dans le domaine de la numérisation, la promotion économique fixe, de manière proactive et explicite, un certain nombre de priorités aux instruments de promotion (nouvelle politique régionale [NPR], Innotour, etc.).

#### *Normes et standards applicables aux activités commerciales numériques*

La promotion économique s'attache à définir des standards ainsi qu'à formuler et à mettre en œuvre des bases légales favorables à la place économique (p. ex. déclarations de salaire électroniques, clarification des droits de propriété et d'utilisation des données pour les organisations mandatées, etc.) qui soutiennent aussi la numérisation de l'économie.

#### *Numérisation des prestations administratives*

Les prestations de cyberadministration (EasyGov, p. ex.) et les instruments de promotion (NPR, Innotour, système de cautionnement, allègements fiscaux) sont de plus en plus numériques (formulaires de demande, *reporting*, etc.). Les organisations partenaires mandatées étoffent petit à petit leur palette d'outils en ligne destinés à la clientèle en fonction des besoins (Suisse Tourisme, *Switzerland Global Enterprise*).

#### *Transmission des connaissances et réseautage sur les thèmes du numérique*

Les connaissances en matière de numérisation dans les champs d'action pertinents pour la promotion économique font l'objet d'un approfondissement (études), sont transmises aux groupes cibles (sites Internet, outils de conseil, etc.) et échangées par le biais de réseaux (communautés de savoir, plateformes de dialogue).

### *Données ouvertes (open data) et données intelligentes (smart data)*

La promotion économique de la Confédération et ses organisations partenaires étoffent leurs bases de données et intègrent des données de localisation (régionales), évaluent celles-ci et les mettent à la disposition des groupes cibles pour mieux les épauler dans la conception et la réalisation de leurs projets et de leurs idées commerciales (développement d'une base de données des contenus par secteur, entrepôt de données [*data warehouse*] par Suisse Tourisme).

#### **1.4.2 Améliorer les conditions-cadres des PME**

La promotion économique, qui veille à ce que les projets de réglementation soient le plus favorables possible aux PME, a pour priorité de préserver et de renforcer la compétitivité des PME. Elle œuvre parallèlement à réduire, autant que faire se peut, la charge administrative existante. Enfin, elle prend des mesures et donne des impulsions pour améliorer en permanence les conditions-cadres des PME.

#### **1.4.3 Accroître la performance des agents économiques**

L'objectif est d'accroître la compétitivité et la capacité d'innovation des PME, des cantons et des autres partenaires par des services de conseil, de *coaching*, d'assurance ou de réseautage, des mesures visant à faciliter l'accès au financement et des contributions financières à des projets. Les instruments de promotion sont utilisés en complément des mesures de politique économique générale afin d'aider les acteurs à créer des emplois durables et à accroître la valeur ajoutée.

#### **1.4.4 Stimuler la compétitivité régionale**

La promotion économique de la Confédération contribue à renforcer, dans toutes les régions du pays, l'entrepreneuriat et la capacité d'innovation et, partant, leur compétitivité. Elle met notamment l'accent sur les régions de montagne, le milieu rural en général et certaines régions frontalières, contribuant ainsi à créer et à sauvegarder des emplois. Les mesures prises à ce titre doivent permettre d'exploiter le potentiel de chaque région et de renforcer les partenariats entre ville et campagne. Pour bénéficier de l'encouragement, les régions doivent développer leurs propres initiatives. Sur le plan territorial, le principe appliqué est celui de la « concentration décentralisée ».

#### **1.4.5 Affiner le profil de la place économique suisse et renforcer sa présence sur le marché**

Dans le contexte de concurrence mondiale entre places économiques, il est essentiel, en plus de maintenir la qualité élevée de la place économique, de continuer à pro-

mouvoir l'attrait de la Suisse en tant que site d'implantation et destination touristique, ce qui requiert des acteurs concernés qu'ils agissent de manière efficiente et coordonnée aux niveaux fédéral et cantonal.

## 1.5 Champs d'action

Les champs d'action indiquent *comment* atteindre les objectifs susmentionnés. La promotion économique a défini six champs d'action prioritaires, qui recouvrent plusieurs objectifs et instruments.

### **Contribuer à faire baisser les coûts de la réglementation**

La promotion économique s'engage, au sein de l'administration fédérale, en faveur d'une politique propice aux PME. Les activités de la promotion économique menées en collaboration avec d'autres partenaires doivent influencer les projets de réglementation actuels et futurs de manière à limiter le plus possible les charges et les coûts de la réglementation occasionnés aux PME.

### **Faciliter l'accès au financement**

La promotion économique aide les entreprises performantes à accéder au financement nécessaire pour mener à bien leurs projets de croissance et d'innovation. Elle complète de manière ciblée et à titre subsidiaire le marché suisse des capitaux de tiers, qui fonctionne bien, et atténue les possibles dysfonctionnements du marché, qui peuvent notamment résulter de crédits octroyés au compte-goutte par les banques confrontées à des coûts de transaction ou à des charges supérieures aux bénéfices retirés (économies d'échelle). Elle contribue aussi à la mise en place de conditions-cadres favorables à la concurrence pour le financement des entreprises en général. Elle s'attache à lever les obstacles réglementaires et à instaurer de nouveaux canaux de financement pour les PME, de nature numérique principalement.

### **Soutenir les projets d'innovation**

La capacité d'innovation des acteurs de la place économique suisse est un moteur de croissance essentiel de l'économie nationale. Les activités de promotion économique doivent, d'une part, contribuer à la mise en place de conditions-cadres propices à l'innovation et, d'autre part, veiller à ce que des projets d'innovation puissent être réalisés grâce à des mesures d'encouragement ciblées. La promotion économique doit donc appréhender l'innovation dans sa globalité, en couvrant les projets sous les aspects du développement de produits et de services, de l'organisation et des processus, de la distribution, de la clientèle et du marché. Les agents économiques qui ont besoin d'être soutenus pour innover dans les domaines parascientifiques et de la recherche peuvent recourir aux instruments de promotion de l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation (Innosuisse). Ils font toutefois aussi état, dans leurs efforts d'innovation, de la nécessité de disposer d'autres formes de soutien. La promotion économique propose de telles formules (*coaching*, p. ex) et vient compléter ainsi les offres d'Innosuisse.

### **Favoriser le développement des réseaux et des coopérations**

Encourager la coopération et le réseautage doit permettre de surmonter les difficultés inhérentes aux petites structures et à la fragmentation des espaces géographiques et des chaînes de valeur. L'idée est d'exploiter les économies d'échelle et les synergies, et d'être plus rationnel dans l'utilisation des ressources et la répartition des tâches. Les réseaux et les coopérations complètent (par allongement ou élargissement) les chaînes de valeur et améliorent le flux d'information.

### **Améliorer la gestion et la diffusion du savoir**

La Confédération comme les organisations externalisées et mandatées qui œuvrent à la promotion économique génèrent un précieux savoir pour les agents économiques. L'activité de recherche et d'analyse en matière de promotion économique porte sur les grands défis qui se posent aux différents domaines, et les résultats sont communiqués aux acteurs concernés. La promotion économique et les organisations mandatées optimisent ce qui existe, mais créent aussi, au besoin, de nouvelles plateformes permettant la diffusion du savoir, fournissent aux tiers des données pertinentes et tissent un réseau entre les détenteurs du savoir. L'information relative aux bonnes pratiques, la transmission de celles-ci et la fixation de critères de référence sur les plans national et international jouent ici un rôle majeur.

### **Assurer le *marketing* de la place économique et touristique suisse**

Dans le contexte de concurrence internationale pour attirer les entreprises et les touristes, il faut promouvoir les atouts de la Suisse par des mesures de *marketing* et de communication ciblées et efficaces. De telles mesures sont essentielles à la valorisation des atouts. Face à des concurrents consacrant de grands moyens à la promotion de leurs propres qualités, la Suisse doit impérativement assurer un *marketing* ciblé, réfléchi et crédible de sa place économique et touristique.

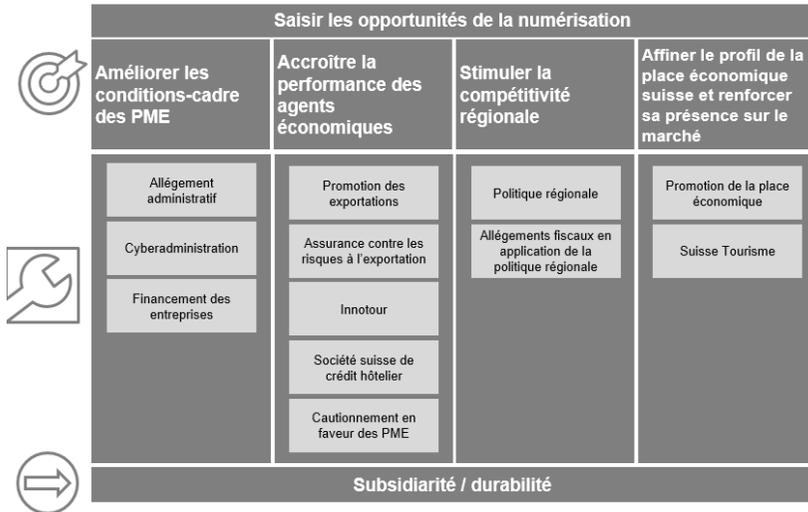
## **1.6 Instruments de la promotion économique de la Confédération**

Pour atteindre ses objectifs supérieurs, la promotion économique de la Confédération dispose d'une palette d'instruments efficaces (cf. figure 1) qui se fondent sur des lois fédérales et des stratégies du Conseil fédéral et se concentrent sur le niveau interentreprises. L'idée est de promouvoir la coopération et la coordination entre les différents acteurs. Il existe, parallèlement, des instruments à l'usage d'une seule entreprise. Toutefois, afin d'atténuer les éventuelles distorsions de la concurrence entre les bénéficiaires de la promotion économique, ces instruments restent généralement accessibles à l'ensemble des entreprises.

Les différents instruments sont, ci-après, mis en regard des cinq objectifs de la promotion économique. Dans l'idéal, les instruments recouvrent plusieurs dimensions. Cela permet d'exploiter davantage les synergies et de renforcer la cohérence entre les instruments, tout en exigeant une coordination optimale entre les différents instruments assignés à un objectif. C'est pourquoi il convient de vérifier régulièrement la pertinence des instruments de la promotion économique.

Figure 1

**Instruments et objectifs de la promotion économique**



**1.7 Principes d'action**

La promotion économique est une composante de la politique économique générale de la Confédération et, à ce titre, tenue au respect des principes de l'économie de marché dans la mise en œuvre de son mandat politique. Elle s'attache, conformément à la théorie économique répandue, à mettre en place des conditions-cadres favorables à la concurrence en mettant l'accent sur les besoins des PME. Subsidiarité et durabilité sont les deux principes directeurs de son action.

**Subsidiarité**

La promotion économique de la Confédération intervient à titre subsidiaire en complément de l'action des acteurs privés, des cantons et des communes, et sur la base de mandats politiques. Elle crée des incitations en faveur de l'activité économique, de l'innovation et de l'initiative individuelle des acteurs tant privés qu'étatiques aux niveaux local et régional, incitations qui doivent toutefois s'inscrire dans le prolongement des propres prestations des bénéficiaires. Elle veille parallèlement à ne pas induire de distorsion de la concurrence, y compris sous l'angle des nouveaux instruments numériques.

Qui dit subsidiarité dit aussi collaboration entre acteurs étatiques, acteurs privés et autres prestataires publics. La promotion économique englobe, entre autres, des tâches communes à la Confédération et aux cantons. La promotion économique de la Confédération complète, dans ces domaines, les activités des cantons. C'est pourquoi les instruments de la Confédération sont complémentaires de ceux des cantons.

## Durabilité

En tant que politique durable, la promotion économique s'attache, aussi bien dans le cadre de l'élaboration de plans que dans la mise au point et le déploiement des instruments de promotion, à trouver des solutions permettant une utilisation efficace des ressources économiques, sociales et naturelles, donc à accroître la productivité des ressources et, dans la mesure du possible, à concrétiser les objectifs d'autres politiques (protection du climat, décarbonisation, préservation de la qualité des paysages et du tissu bâti [culture du bâti], etc.). Le découplage entre croissance économique et consommation des ressources, par exemple par le recours aux clean-tech, permet opportunément de renforcer la place économique suisse et de contribuer, parallèlement, à la concrétisation des objectifs de développement durable (ODD) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à l'horizon 2030. Les volets thématiques suivants de ce programme sont pertinents pour la promotion économique : promotion d'une croissance économique soutenue, partagée et durable (ODD 8), utilisation parcimonieuse du sol (ODD 11), établissement de modes de consommation et de production durables (ODD 12).

### 1.8 Intégration dans la promotion économique de la Confédération

La politique d'implantation recouvre toutes les mesures de la Confédération ayant un effet sur les entreprises. Ainsi, au-delà des mesures qui relèvent de la promotion économique proprement dite, la Confédération favorise 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. Par ailleurs, des facteurs exogènes, qui ne sont donc quasiment pas influençables, tels que la situation de l'économie mondiale, influent eux aussi sur l'attrait de la place économique. La promotion économique de la Confédération n'est par conséquent que l'un des nombreux domaines de la politique d'implantation. Pour assurer la cohérence entre les politiques concernées, elle déploie plusieurs activités de coordination et de coopération.

La promotion économique de la Confédération en tant que telle se concentre sur les besoins des PME et favorise le développement économique des régions. Par « régions », on entend les cantons, des regroupements de cantons et des entités infracantonales. Les PME, d'une part, et les cantons et les régions, d'autre part, constituent les principaux groupes cibles de la promotion économique de la Confédération. La promotion économique est aussi un maillon de la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger. Il importe que les activités de promotion menées par les acteurs concernés aux niveaux fédéral et cantonal soient coordonnées et cohérentes pour donner une image aussi homogène que possible de la Suisse à l'étranger et exploiter de façon optimale le côté officiel. Ainsi, par exemple, les *Swiss Business Hubs (SBH)* de la promotion des exportations ainsi qu'une partie des antennes de Suisse Tourisme sont rattachées sur les plans administratif et organisationnel aux ambassades ou consulats généraux. Cette approche permet notamment le recensement et

l'exploitation des synergies existant entre les mesures de *marketing* de la place économique et les activités de promotion de l'image de la Suisse à l'étranger.

## 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 marchandes et deux tiers des emplois, base importante d'une économie suisse performante et ouverte au changement structurel constant. C'est pourquoi le Conseil fédéral accorde beaucoup d'importance à leurs besoins et préoccupations. En menant une politique qui tient compte des besoins spécifiques des entreprises, il s'attache à optimiser sans cesse leurs conditions-cadres et à faciliter la création d'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 presque tous les domaines de la politique fédérale. Le Secrétariat d'État à l'économie (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, deux facteurs qui contribuent à l'amélioration des conditions-cadres des PME et à une meilleure exploitation des opportunités de la numérisation, par exemple via la cyberadministration (cf. ch. 1.4). Parmi les principaux champs d'action destinés à réaliser ces objectifs, il convient de citer en particulier la contribution à l'abaissement des coûts de la réglementation et la facilitation de l'accès au financement (cf. ch. 1.5).

L'allègement administratif constitue un domaine clé de la politique en faveur des PME, dont fait également partie la cyberadministration pour les PME. Celles-ci souffrent particulièrement des coûts élevés de la réglementation et de la surcharge administrative. La politique de croissance de la Confédération<sup>2</sup>, qui fait de la suppression de la bureaucratie superflue une tâche permanente afin de renforcer durablement la compétitivité, constitue une base stratégique importante de l'allègement administratif. Celui-ci, en raison de son importance et dans la perspective d'un processus d'amélioration permanente, fait l'objet de rapports spécifiques du Conseil fédéral au Parlement. Le financement de la cyberadministration pour les PME, l'un des éléments opérationnels de l'allègement administratif, doit être assuré pour chaque nouvelle législature au moyen d'un arrêté financier *ad hoc* dans le cadre du message sur la promotion économique.

Le financement des entreprises est le second domaine clé de la politique en faveur des PME. Il est soutenu au moyen de tâches de conseil politique et de tâches opérationnelles. L'élaboration de rapports et d'études relève de l'activité de conseil politique, de même que la collaboration à des travaux législatifs visant à améliorer les conditions-cadres. Sur le plan opérationnel, la Confédération facilite l'accès des PME aux prêts bancaires en octroyant des aides financières à des organisations de

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *Politique de croissance 2016-2019*, Berne, 22 juin 2016, disponible sous [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et Publications > Publications.

cautionnement en faveur des PME et en exerçant la surveillance de ces organisations.

## 2.2 **Priorité 2020-2023**

La numérisation constitue la priorité 2020-2023 de la politique en faveur des PME. Elle prend davantage d'importance dans les deux domaines clés de celle-ci : l'allègement administratif et le financement des entreprises.

La numérisation peut contribuer de manière significative à réduire la charge administrative des entreprises, notamment par le biais d'un instrument efficace : la cyberadministration. Le guichet unique en ligne EasyGov.swiss est au cœur du dispositif. Grâce à EasyGov, les entreprises peuvent accéder de manière efficace et sécurisée, via un seul compte et une interface standardisée, à toutes les prestations administratives proposées, que ce soit à l'échelon fédéral, cantonal ou communal. L'offre de prestations d'EasyGov.swiss sera étendue au fur et à mesure au cours de la période 2020-2023. Comme l'indique l'*Étude nationale sur la cyberadministration 2017*<sup>3</sup>, les entreprises manifestent clairement le besoin de nouvelles prestations administratives électroniques. Les participants à l'enquête estiment également qu'il importe, d'une part, de mieux faire connaître l'offre de cyberadministration et, d'autre part, de développer et d'optimiser en continu EasyGov.

Concernant le financement des entreprises, il convient d'observer et, au besoin, d'améliorer, au titre des tâches de conseil politique, le cadre réglementaire pour anticiper les développements dus à la numérisation (fintech, p. ex.). Par ailleurs, dans le domaine du cautionnement en faveur des PME, l'introduction d'une solution informatique commune à tous les organismes de cautionnement simplifie les processus de gestion correspondants.

## 2.3 **Allègement administratif**

### 2.3.1 **Objectifs et tâches**

Une société moderne, basée sur la division du travail et connectée à l'échelle planétaire, ne peut se passer de réglementations étatiques. Nonobstant les bénéfices politiques attendus, celles-ci occasionnent aussi des coûts aux entreprises, aux particuliers et aux autorités. Des coûts de réglementation élevés prêteraient la productivité et donc le développement économique. C'est pourquoi l'État doit impérativement réduire ces coûts pour permettre l'utilisation la plus efficace possible des ressources. L'allègement administratif induit des gains de productivité, et donc plus de compétitivité et de prospérité.

Le but premier de l'allègement administratif est de réduire au minimum les coûts engendrés par les réglementations et de freiner leur progression, sans pour autant entrer frontalement en conflit avec leurs objectifs. C'est la raison pour laquelle

<sup>3</sup> [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch) > Documentation

quatre instruments sont déployés à titre complémentaire : les rapports proposant des mesures d'allègement administratif, le Forum PME, le baromètre de la bureaucratie et la cyberadministration. Cette dernière fait l'objet du ch. 2.4.

Le Conseil fédéral considère l'allègement administratif, de même qu'une conception des réglementations (existantes ou nouvelles) aussi favorable que possible aux PME, comme une tâche permanente et comme un domaine clé de la politique en faveur des PME. Aussi envisage-t-il de dresser à nouveau un état des lieux de l'allègement administratif dans le cadre d'un rapport séparé. Il rendra compte à cette occasion de la mise en œuvre des mesures annoncées dans les précédents rapports.

### 2.3.2 Efficacité

En 2015, le Conseil fédéral a publié le rapport *Allègement administratif : Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises – bilan 2012-2015 et perspectives 2016-2019*<sup>4</sup>, dans lequel il a arrêté 31 mesures et 8 mandats d'examen. En comptant les mesures de deux autres rapports de 2011 et 2013<sup>5</sup>, ce sont au total 91 mesures et mandats d'examen que le Conseil fédéral a présentés ces dernières années au titre de l'allègement administratif ; 20 mesures sont issues du rapport sur l'allègement administratif de 2011 et 32 du rapport sur les coûts de la réglementation de 2013. Sur les 91 mesures et mandats d'examen définis, 80 % ont été mis en œuvre ou avançaient comme prévu à fin 2017. La concrétisation de la plupart des mesures ne doit pas occulter le fait que certaines mesures cruciales (l'introduction prévue d'un taux unique et la suppression de la plupart des exceptions à la TVA) ont échoué.

La commission extraparlamentaire Forum PME fournit également une importante contribution à l'allègement administratif et a une influence visible sur le processus législatif. Dans la plupart des cas, les projets de lois susceptibles d'être problématiques pour les PME sont identifiés à temps et des simplifications concrètes sont proposées. Au cours de la période 2012-2015, le taux de succès moyen du Forum PME a atteint 69 %. Les chiffres pour la période 2016-2019 ne seront disponibles qu'en janvier 2020. Les premières données disponibles font état d'un maintien voire d'une légère augmentation du taux de réussite.

Dans le cadre des éditions 2012 et 2014 du baromètre de la bureaucratie du SECO<sup>6</sup>, les entreprises ont été interrogées sur leur perception subjective de la charge administrative induite par la réglementation dans différents domaines. Tous domaines confondus, 54,2 % des entreprises interrogées en 2014 ont jugé la charge administra-

<sup>4</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Réglementation

<sup>5</sup> Conseil fédéral, *Allègement administratif des entreprises : bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015*, Berne, août 2011 ; Conseil fédéral, *Rapport sur les coûts de la réglementation : estimation des coûts engendrés par les réglementations et identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts*, Berne, décembre 2013 ; les deux rapports sont disponibles sous [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Réglementation.

<sup>6</sup> GfK, *Monitoring de la bureaucratie 2014*, étude sur mandat du SECO, Berne, décembre 2014, disponible sous [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Promotion économique > Etudes

tive élevée ou plutôt élevée. Par rapport à 2012, les entreprises consultées font état en moyenne d'une hausse de la charge ressentie en raison des dispositions légales, et ce dans tous les domaines. La prochaine enquête du baromètre de la bureaucratie est prévue en 2019. Une autre aura lieu durant la législature 2020-2023.

### 2.3.3 Comparaison internationale

Le contexte économique international est marqué par une compétition toujours plus grande entre États 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'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'UE.

Pour ce qui est du cadre juridique et de la charge administrative en général, la Suisse fait relativement bonne figure en comparaison internationale, et ce tant du point de vue de la réglementation en tant que telle (mesurée sur la base d'indicateurs de l'OCDE et de la Banque mondiale) que de celui de ses effets (mesurés sur la base d'indicateurs du WEF et de l'*International Institute for Management Development* [IMD]). La Suisse risque toutefois de perdre insidieusement sa bonne position dans le classement. Bien que les indicateurs la concernant restent stables ou s'améliorent en valeur absolue, d'autres pays réalisent des progrès supérieurs à la moyenne, ce qui, pour certains indicateurs, pourrait conduire à une détérioration relative de notre position en comparaison internationale.

## 2.4 Cyberadministration pour les PME

### 2.4.1 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 le fonctionnement de l'administration aussi convivial et économique que possible pour les entreprises, 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 aux administrations publiques d'utiliser leurs ressources de manière plus appropriée et ciblée.

La stratégie suisse de cyberadministration pour les années 2016-2019<sup>7</sup>, adoptée par le Conseil fédéral en 2015, 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.

<sup>7</sup> Conseil fédéral / CdC / UVS / ACS, *Stratégie suisse de cyberadministration*, Berne, 2015 ; [www.e-government.ch](http://www.e-government.ch) > Mise en œuvre > Stratégie suisse de cyberadministration

Le SECO est l'une des organisations responsables qui réalisent les projets stratégiques relevant de la cyberadministration. Les projets se basent sur deux stratégies du Conseil fédéral : la stratégie « Suisse numérique »<sup>8</sup> et la stratégie suisse de cyberadministration.

Les tâches s'inscrivant dans le domaine de la cyberadministration pour les PME comprenaient principalement, pour les années 2016-2019, les offres et activités numériques décrites ci-après.

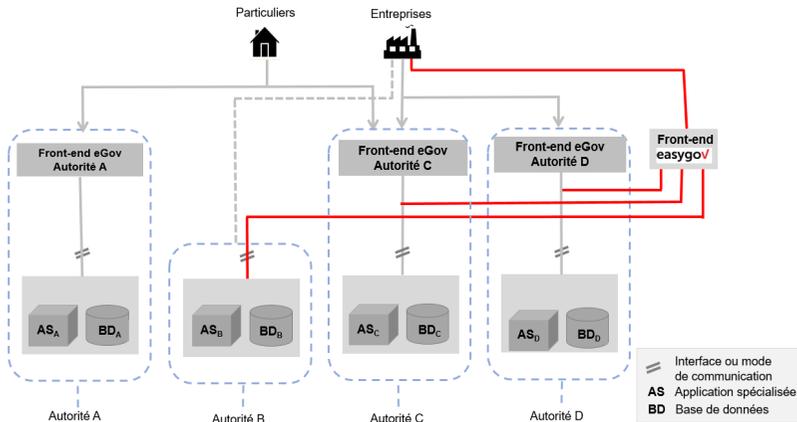
*Portail PME* : le site [www.pme.admin.ch](http://www.pme.admin.ch) est l'un des premiers produits de cyberadministration de Suisse et le guichet central des PME. Il n'a cessé de se développer depuis sa mise en ligne, en 2001. Le portail fournit des informations pratiques, signale les réglementations déterminantes et propose des offres étatiques destinées aux PME, depuis la création de l'entreprise jusqu'à sa transmission. Il propose en outre des liens vers des prestations de cyberadministration.

*EasyGov.swiss* : le portail en ligne pour les entreprises [www.EasyGov.swiss](http://www.EasyGov.swiss) a été lancé en novembre 2017. Ce guichet unique en ligne propose aux entreprises des prestations administratives électroniques de la Confédération, des cantons et des communes. Il simplifie les échanges entre l'économie et l'administration, et réduit la charge administrative des entreprises et des autorités. EasyGov ne concurrence aucune offre de l'économie privée, se limite à des processus administratifs ou d'autres offres étatiques, et ne propose aucune prestation de conseil. Sur EasyGov, les entreprises n'ont besoin que d'un seul compte pour effectuer, au moyen d'une interface standardisée, toutes les démarches administratives proposées. Les prestataires privés tels que les fiduciaires et les notaires peuvent également effectuer des démarches administratives sur EasyGov sur mandat d'une entreprise. Les données utilisées régulièrement, comme le numéro du registre du commerce ou l'adresse de l'entreprise, ne doivent être saisies qu'une seule fois ou peuvent être importées à partir de registres. L'offre devrait s'étoffer fortement au cours de la législature 2020 à 2023.

<sup>8</sup> Conseil fédéral, *Stratégie « Suisse numérique »*, Berne, 2018 ; [www.ofcom.admin.ch](http://www.ofcom.admin.ch) > Suisse numérique et internet > Suisse numérique > Stratégie Suisse numérique

Figure 2

## Vue d'ensemble du positionnement d'EasyGov



La figure 2 illustre plusieurs types d'utilisation d'EasyGov.

Quelle que soit l'autorité concernée, les bases de données (BD) et applications spécialisées (AS) pertinentes continuent d'être gérées de manière autonome. Elles proposent des interfaces vers d'autres applications, qui peuvent également être utilisées par EasyGov.

**Autorité A** : l'offre de prestations administratives est destinée exclusivement aux particuliers. EasyGov n'est par conséquent pas utilisé.

**Autorité B** : pour les prestations administratives destinées aux entreprises, cette autorité n'exploite pas son propre *front-end*, mais recourt à EasyGov. La voie postale reste ouverte (voir traité).

**Autorité C** : elle exploite son propre *front-end*, ouvert aux particuliers et aux entreprises. De surcroît, les entreprises peuvent solliciter les prestations administratives par le truchement du guichet unique EasyGov et bénéficier ainsi des avantages de l'interface centralisée.

**Autorité D** : elle exploite son propre *front-end* pour les prestations administratives destinées aux entreprises. De surcroît, les entreprises peuvent solliciter les prestations administratives par le truchement du guichet unique EasyGov et bénéficier ainsi des avantages de l'interface centralisée.

**Base de données des autorisations** : le site [www.autorisations.admin.ch](http://www.autorisations.admin.ch) offre une vue d'ensemble des autorisations requises en Suisse pour exercer une activité professionnelle. Le but est de proposer une base de données centrale qui renseigne les professionnels sur les autorisations à obtenir.

*Fédération suisse d'identités (FSI)* : il s'agit d'un projet stratégique relevant de la stratégie suisse de cyberadministration. L'objectif est de simplifier l'accès aux prestations administratives électroniques pour les particuliers et les entreprises, et de faciliter la collaboration électronique entre collaborateurs des autorités (administration interconnectée). Cette solution est à la disposition des utilisateurs potentiels pour des tests et des applications pilotes.

*Étude nationale sur la cyberadministration* : cette étude est menée régulièrement sur mandat de la Direction opérationnelle de la cyberadministration suisse et du SECO afin de dresser un état des lieux de la cyberadministration auprès de la population, des entreprises et de l'administration.

## 2.4.2 Efficacité

*Portail PME* : en 2017, le portail PME a comptabilisé quelque 1,8 million de visites. Selon une étude de l'Université de Saint-Gall<sup>9</sup> menée en 2018, le portail PME génère, après déduction des coûts, une utilité nette d'environ 38 millions de francs par an pour les entreprises suisses. Celles-ci indiquent que le portail leur permet avant tout d'acquérir des connaissances et d'accroître la qualité de leur activité, mais aussi de gagner du temps et d'économiser sur les coûts.

*EasyGov.swiss* : en l'espace de dix mois, plus de 7000 entreprises se sont inscrites sur le guichet en ligne EasyGov.swiss mis en service en novembre 2017. Ce chiffre passera à environ 40 000 entreprises d'ici à la fin de 2023 si l'évolution continue sur cette lancée. Au départ, EasyGov proposait les prestations administratives suivantes : création d'entreprises, mutations au registre du commerce et démarches auprès de la TVA pour les entreprises existantes. Compte tenu du lancement récent du portail, son utilité pour les entreprises n'a pas encore pu être quantifiée de manière empirique. Néanmoins, l'Université de Saint-Gall l'a estimée en prenant celle du portail précédent StartBiz.ch et en la rapportant au nombre d'utilisateurs actuel d'EasyGov<sup>10</sup>. Selon les valeurs empiriques obtenues pour StartBiz, la création d'une entreprise via le guichet en ligne ne prend en moyenne plus qu'un tiers du temps requis jadis et coûte deux fois moins cher. Partant, EasyGov confère à tous les créateurs d'entreprise qui recourent aux services administratifs proposés en ligne un avantage pécuniaire d'environ 2300 francs en moyenne. L'étude évalue à environ 6,3 millions de francs par an les économies totales réalisées par l'ensemble des utilisateurs d'EasyGov, y compris les entreprises ayant uniquement sollicité des prestations d'information ou clarifié leurs obligations. EasyGov a démarré avec une palette restreinte de prestations administratives. La notoriété du portail et, partant, son taux d'utilisation recèlent encore un potentiel de progression. Des gains de synergie et d'efficacité plus importants ne pourront être obtenus que si la palette de prestations s'étoffe et en cas d'utilisation répétée du portail. C'est pourquoi l'ajout

<sup>9</sup> IMP-HSG, *Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME*, Saint-Gall, 2018 ; [www.pme.admin.ch](http://www.pme.admin.ch) > Publications > E-Government

<sup>10</sup> IMP-HSG, *Évaluation de l'utilité d'EasyGov et du portail PME*, Saint-Gall, 2018 ; [www.pme.admin.ch](http://www.pme.admin.ch) > Publications > E-Government

de nouvelles prestations administratives et l'accroissement de la notoriété du portail sont essentiels.

*Étude nationale sur la cyberadministration* : la dernière enquête menée auprès des entreprises en 2017 montre que l'offre de cyberadministration est certes satisfaisante mais qu'elle peut encore être étoffée. Les entreprises appellent de leurs vœux des prestations supplémentaires en mode entièrement électronique, que les autorités proposent encore trop rarement. En outre, les entreprises éprouvent des difficultés à trouver les offres appropriées des autorités. Elles aspirent à ce que les différentes offres (actuelles) soient présentées clairement et annoncées de manière plus ciblée<sup>11</sup>. Le guichet en ligne EasyGov entend répondre aux besoins des entreprises ainsi exprimés.

### 2.4.3 Comparaison internationale

En Suisse comme en Europe, la cyberadministration s'est fortement développée ces dernières années. La satisfaction des entreprises indigènes quant à l'offre en ligne des autorités est élevée<sup>12</sup>. Pourtant, selon les résultats du rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2018<sup>13</sup>, la Suisse reste nettement en-deçà de la moyenne européenne, pour ce qui touche aux prestations électroniques des autorités. Toutefois, cette étude n'a pris en considération ni StartBiz ni EasyGov, ce qui explique en partie ce mauvais résultat. La Suisse se situe en dessous de la moyenne européenne pour ce qui touche, en particulier, au développement des infrastructures numériques clés (identité électronique, liaison de registres afin de réutiliser des données déjà disponibles en application du principe « dites-le nous une fois », etc.). Elle manifeste par ailleurs un déficit de transparence, dans les processus en ligne, en ce qui concerne la publication d'informations relatives aux modalités de fourniture des prestations de cyberadministration ou à l'utilisation des données personnelles.

La figure 3 se base sur les données issues de l'édition 2018 du rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2018, fondé sur une enquête menée en 2016-2017. Ce rapport examine, par le biais d'enquêtes en ligne et de tests pratiques, si des prestations électroniques sont mises à disposition par les autorités dans les différents domaines de la vie quotidienne. Le *benchmark* calcule un indice global structuré selon 4 indicateurs (orientation utilisateurs, transparence, mobilité transfrontalière et facteurs clés) et 8 événements du quotidien (EQ). Sur ces 8 événements, 2 concernent les entreprises (« création d'entreprise » et « activité régulière »).

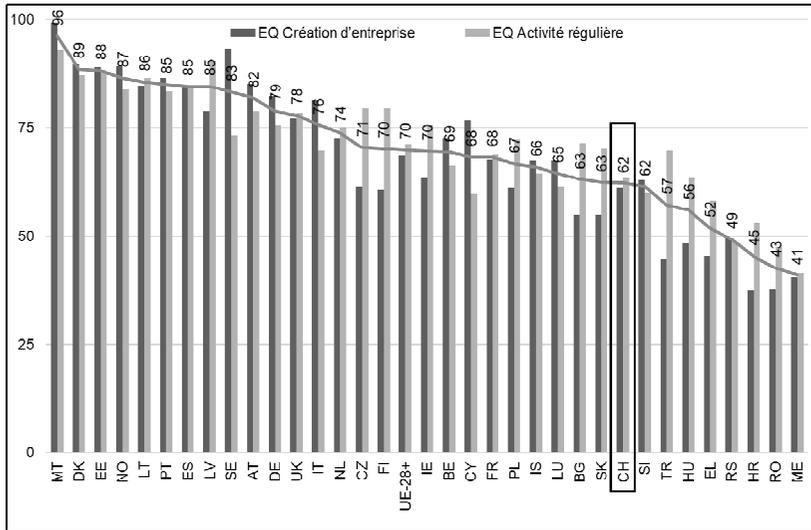
<sup>11</sup> Demo SCOPE, *Étude nationale sur la cyberadministration 2017*, novembre 2017 (rapport complet en allemand, note de synthèse en français) ; [www.egov.ch](http://www.egov.ch) > Documentation > Étude nationale sur la cyberadministration

<sup>12</sup> Selon l'*Étude nationale sur la cyberadministration 2017*, 69 % des entreprises sont satisfaites de l'offre en ligne des autorités.

<sup>13</sup> Commission européenne, *Rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2018* ; [www.egov.ch](http://www.egov.ch) > Documentation > Rapport comparatif de l'UE sur la cyberadministration 2018

Figure 3

### Offre de cyberadministration destinée aux entreprises, en comparaison européenne (en %)



*Government Benchmark 2018: Final Insight Report ; © UE, 2018 (graphique propre)*

Des pays comme Malte, le Danemark et l'Estonie, ainsi que d'autres pays qui se situent en tête de classement pour les différents indicateurs partiels, marquent des points dans ces domaines grâce à des portails modulaires et fortement axés sur les services pour les entreprises. Ces portails proposent des services administratifs aux acteurs économiques par l'intermédiaire d'un guichet unique et permettent l'échange de données électroniques. Un tel niveau de développement de la cyberadministration n'a pas encore été atteint en Suisse.

EasyGov devrait contribuer de manière significative à favoriser le développement d'infrastructures numériques clés. Il répond, dans les limites techniques et juridiques, au principe « dites-le nous une fois ». Les données des entreprises régulièrement utilisées, comme le numéro du registre du commerce ou l'adresse, ne doivent être saisies qu'une seule fois sur EasyGov, ou sont directement importées depuis des registres. Ces données peuvent ensuite être réutilisées par les utilisateurs pour d'autres formalités administratives. Ces données étant déjà contrôlées, leur qualité est très élevée. La réutilisation par les entreprises de données déjà saisies leur permet de gagner du temps dans leurs transactions.

Le Conseil fédéral souhaite par ailleurs que des règles claires soient édictées concernant le certificat d'identité numérique (e-ID). Il a adopté, le 1<sup>er</sup> juin 2018, le message

relatif à la loi fédérale sur les services d'identification électronique<sup>14</sup> à l'attention du Parlement. L'objectif est de mettre en place l'identité électronique sous la forme d'une infrastructure numérique clé et de rendre son utilisation possible sur EasyGov.

#### 2.4.4 Arrêté fédéral

##### Proposition du Conseil fédéral

Dans le cadre du présent message, le Conseil fédéral propose d'adopter un crédit-cadre de 21,7 millions de francs, soit une augmentation de 4,5 millions par rapport aux moyens alloués pour la période en cours ou une progression annuelle moyenne de 6 % (crédit d'engagement actuel de 17,7 millions de francs<sup>15</sup>, dont environ 17,2 millions devraient être utilisés, cf. tableau 1).

Tableau 1

En millions de francs	Proposition 2020-2023	Arrêté fédéral 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposition/dép. effect.	Différence moyenne proposition/dép. effect. (en % par an)
Cyberadministration	21,7	17,7	17,2	4,5	6,0

Les versements liés à l'augmentation du volume d'engagement par rapport à la planification financière actuelle induisent une charge annuelle supplémentaire d'environ 1 million de francs (cf. tableau 2).

Tableau 2

Dépenses de cyberadministration en millions de francs	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Planification financière actuelle (part de l'enveloppe budgétaire du SECO)	4,2	4,3	4,3	4,4		
Dépenses prévues selon proposition	5,7	5,3	5,1	5,1		
- dont frais administratifs cyberadministration 2020-2023	5,1	5,1	5,1	5,1	0,9	0,4
- dont frais administratifs cyberadministration 2016-2019	0,6	0,2				
Différence par rapport à la planification financière	+1,5	+1,0	+0,8	+0,7		

<sup>14</sup> FF 2018 4031

<sup>15</sup> FF 2015 2171

## Arguments du Conseil fédéral

La possibilité offerte aux entreprises, grâce à EasyGov, de s'affranchir des heures d'ouverture des bureaux et des contraintes géographiques pour effectuer leurs démarches administratives en ligne à moindres frais, via un guichet unique, constitue un atout solide pour les entreprises suisses comme pour les entreprises étrangères désireuses de s'implanter dans notre pays.

Le retard accusé par la Suisse en matière de cyberadministration est important en comparaison internationale. Alléger la charge administrative pesant sur les entreprises et mettre la priorité sur la numérisation exige d'étendre rapidement l'offre d'EasyGov.swiss. Alors que, pendant la période 2016-2019, la priorité était la mise sur pied de la plateforme EasyGov, les moyens alloués pour les années 2020-2023 doivent essentiellement servir à accélérer son développement.

Lancée en novembre 2017, la plateforme EasyGov comptait, au 31 août 2018, plus de 7000 entreprises enregistrées. Les retours des entreprises sont majoritairement positifs. La principale critique formulée porte sur le faible nombre de prestations administratives proposées, ce qui confirme les résultats de l'*Étude nationale sur la cyberadministration 2017*. L'augmentation du crédit, qui s'inscrit dans l'objectif d'augmenter la cadence du développement d'EasyGov, bénéficiera principalement à l'ajout de prestations administratives.

Un inventaire de toutes les prestations administratives de la Confédération, des cantons et des communes destinées aux entreprises a été réalisé en vue du développement de l'offre. Sur les quelque 900 prestations identifiées, destinées aux entreprises, une cinquantaine est disponible aujourd'hui en ligne sur des sites décentralisés. Ces derniers ont été classés en fonction de leur importance pour les entreprises et de leur facilité d'intégration technique à la plateforme EasyGov. Une liste en a été tirée indiquant les prestations administratives prioritaires pour les prochaines étapes de développement d'EasyGov, qui concerneront notamment les déclarations salariales, les permis relatifs à la durée du travail ou les autorisations de travail intéressant les entreprises. Avant leur intégration, les nouvelles prestations administratives font toutes l'objet d'un examen approfondi de concert avec l'unité administrative responsable (analyse des processus, protection des données, etc.). Afin d'exploiter les synergies, EasyGov recherche la collaboration dans le cadre des développements menés par d'autres unités administratives de la Confédération en matière de cyberadministration. Le développement continu d'EasyGov s'effectue en coordination avec l'organisation Cyberadministration suisse afin, notamment, de présenter la nouvelle offre de prestations aux cantons et de la promouvoir.

Les moyens demandés permettront de soutenir financièrement des unités administratives de la Confédération souhaitant proposer des offres sur EasyGov, *a fortiori* lorsque l'autorité compétente ne peut pas réunir seule les ressources nécessaires pour intégrer sa solution de cyberadministration dans EasyGov. La communication sur les prestations administratives nouvellement offertes revêt également une grande importance. L'*Étude nationale sur la cyberadministration* montre que les entreprises aspirent à ce que l'offre actuelle soit communiquée de manière ciblée. C'est pourquoi des ressources financières devront également être allouées pour communiquer sur les solutions de cyberadministration et mieux les faire connaître.

## Aspects juridiques

L'arrêté fédéral sur le financement des activités de cyberadministration en faveur des petites et moyennes entreprises pour les années 2020 à 2023 est fondé sur la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>16</sup>. L'art. 8, al. 2, LOGA 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 « Suisse numérique » du Conseil fédéral.

## 2.5 Financement des entreprises

### 2.5.1 Objectifs et tâches

Une utilisation adéquate du capital est essentielle à la productivité du système économique. Améliorer l'accès au financement des entreprises et mettre en place, pour le marché des capitaux et en particulier aussi pour les PME, des conditions-cadres favorables à la concurrence sont des éléments importants de la promotion économique, et de la politique d'implantation en général.

Le financement des entreprises est soutenu au moyen de tâches de conseil politique et de tâches opérationnelles. La Confédération dédie en premier lieu ses efforts à la mise en place de conditions-cadres avantageuses et apporte un soutien à titre subsidiaire. Le SECO suit avec attention l'évolution du marché des crédits aux PME. Il élabore les bases décisionnelles nécessaires sous la forme de rapports et d'études, et contribue à l'amélioration des conditions-cadres dans le cadre des projets de réglementation. Ces travaux découlent souvent de mandats confiés par le biais d'interventions parlementaires.

L'outil de promotion retenu au niveau fédéral est celui du cautionnement en faveur des PME. Grâce aux organisations de cautionnement soutenues par la Confédération, les PME peuvent obtenir plus facilement des prêts bancaires. Cet instrument fait l'objet d'un chapitre distinct (cf. ch. 2.6).

Le Conseil fédéral a mis en évidence, dans son rapport de 2017 relatif aux jeunes entreprises à forte croissance en Suisse<sup>17</sup>, en exécution du postulat 13.4237, que, malgré un constat globalement positif, des mesures s'imposaient. Comme actuellement, l'accent doit être mis sur l'amélioration permanente des conditions-cadres.

Comme il l'a indiqué dans ce rapport, le Conseil fédéral reste disposé, aujourd'hui comme demain, à examiner les améliorations susceptibles d'être apportées au financement des entreprises, y compris les aspects fiscaux connexes, pour que la Suisse puisse maintenir voire augmenter, là où cela est possible, son attrait pour les entreprises.

<sup>16</sup> RS 172.010

<sup>17</sup> Postulat 13.4237 Derder du 12 décembre 2013 > [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 13.4237 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

### 2.5.2 Efficacité

Une enquête mandatée en 2016 par le SECO<sup>18</sup> montre que la situation du financement des PME en Suisse est stable et qu'elle ne devrait pas se péjorer dans un avenir proche. Le marché des crédits aux PME fonctionne bien globalement. Ces huit dernières années, la situation du financement des PME suisses n'a guère changé. Pour la plupart d'entre elles, les circonstances exceptionnelles de ces dernières années, marquées par l'introduction de taux d'intérêt négatifs et l'abandon du taux plancher face à l'euro, n'ont pas entraîné de péjoration significative de la situation du financement ni de diminution des investissements à moyen ou long terme.

Dans son rapport sur les jeunes entreprises à forte croissance en Suisse, le Conseil fédéral constate, même si le marché du capital-risque est globalement fonctionnel, dynamique et ouvert aux investissements étrangers, que le financement des jeunes pousses reste un défi. Il considère néanmoins que l'observation des conditions générales de financement des entreprises, et par là même de l'attrait de la place économique suisse, est une tâche permanente.

### 2.5.3 Comparaison internationale

La Suisse participe depuis 2010 au projet de tableau de bord de l'OCDE consacré au financement des PME<sup>19</sup>, qui compare la situation des PME en matière de crédit dans différents pays. Les résultats de ce 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 sa politique favorable aux entreprises et la flexibilité de son marché du travail. De surcroît, les entreprises suisses affichent un taux très élevé de financement par fonds propres. La Suisse a également bénéficié de l'afflux de travailleurs qualifiés et de la transition précoce des industries traditionnelles vers des domaines de croissance spécialisés axés sur l'international.

La part des investissements en capital-risque dans le produit intérieur brut (PIB) est élevée en Suisse en comparaison européenne. Si la Suisse s'est classée deuxième en Europe en 2015, elle est loin derrière Israël et les États-Unis, qui occupent les premières places à l'échelle mondiale. Il apparaît par conséquent que la Suisse est un pays dont le marché du capital-risque est certes très actif, mais recèle encore un potentiel de développement.

<sup>18</sup> Institut pour les services financiers de Zoug de la Haute école de Lucerne, Étude sur le financement des PME en Suisse en 2016, sur mandat du SECO, Berne, juin 2017 [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Politique PME > Financement des PME > Informations complémentaires > Etude sur le financement des PME en Suisse en 2016

<sup>19</sup> OCDE, *Le financement des PME et des entrepreneurs 2018 : un tableau de bord de l'OCDE*, Paris, 2018 ; [www.oecd.org](http://www.oecd.org) > Industrie et entrepreneuriat > PME et entrepreneuriat

## 2.6 Cautionnement en faveur des PME

### 2.6.1 Objectifs et tâches

Le cautionnement en faveur des PME a une longue tradition, puisqu'il se base à l'origine sur un arrêté de 1949<sup>20</sup>. Il s'agit d'une aide subsidiaire visant à faciliter l'accès aux prêts bancaires des PME rentables et susceptibles de se développer. Le cautionnement aide les PME à obtenir des crédits bancaires qui ne leur auraient sinon pas été accordés. La Confédération n'offre pas de garantie directe mais participe à la couverture des pertes sur cautionnement et contribue financièrement aux coûts administratifs des organisations de cautionnement.

Le cautionnement constitue un outil de niche, dont profitent seulement un nombre réduit d'entreprises, aujourd'hui quelque 1800 sur un total de 600 000 PME (de 1 à 249 employés) dans le secteur marchand.

Le système de cautionnement peut en principe être considéré sous deux angles foncièrement différents, mais interdépendants : d'une part, comme un mécanisme d'encouragement sur le marché des crédits aux PME relevant de la politique régionale, de l'autre, comme un instrument visant à atténuer les dysfonctionnements éventuels du marché en matière d'octroi de crédit.

La participation de la Confédération aux pertes des organisations de cautionnement est de 65 % et sa contribution à leurs frais administratifs de 3 millions de francs au maximum par année. Les organisations régionales reconnues sont actuellement au nombre de quatre : BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU, CC Centre, Cautionnement romand et CC SAFFA (une organisation nationale de cautionnement pour les femmes). Le montant maximal des cautions est aujourd'hui de 500 000 francs en vertu de l'art. 6 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises<sup>21</sup>.

La motion Comte 15.3792 « Augmentation du plafond d'intervention des organisations de cautionnement en faveur des PME », adoptée par le Parlement en 2016, demande une modification de cette loi et, en particulier, le relèvement du plafond de cautionnement à 1 million de francs. Le 14 décembre 2018, le Parlement a adopté le message sur la modification de la loi<sup>22</sup>.

La planification financière actuelle prévoit une enveloppe d'environ 8 millions de francs par an, près de 5 millions pour les pertes sur cautionnement et 3 millions de contributions aux frais administratifs des organisations de cautionnement. Le SECO estime que le relèvement du plafond induira, pour le système de cautionnement en faveur des PME, des charges supplémentaires de 2 à 3 millions de francs par an pendant la législature 2020 à 2023. Le Conseil fédéral demandera chaque année au Parlement, dans le cadre des travaux ordinaires d'établissement du budget, les moyens nécessaires au financement des pertes sur cautionnement et des contributions aux frais administratifs.

<sup>20</sup> RO 1949 II 1761

<sup>21</sup> RS 951.25

<sup>22</sup> Objet 18.024 ; FF 2018 1253; FF 2018 7905

## 2.6.2 Efficacité

En 2012, le SECO a commandé une analyse externe destinée à donner une vue d'ensemble des retombées du système de cautionnement en faveur des PME. Des études partielles externes ont été menées sur les retombées<sup>23</sup>, la position sur le marché<sup>24</sup>, l'exécution<sup>25</sup> et le système suisse en comparaison internationale<sup>26</sup>. 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 entreprises<sup>27</sup>.

Dans son rapport, le Conseil fédéral a dressé un bilan global positif de l'efficacité du système de cautionnement en faveur des PME. Celui-ci est jugé opportun. Les entreprises cautionnées créent en moyenne 4,47 emplois après avoir déposé leur demande de cautionnement. Elles proposent de nombreux emplois qui n'auraient pas existé sous cette forme et dans cette région sans cautionnement. En ce sens, le système en place est un succès.

En 2017, 421 nouveaux cautionnements ont été octroyés, pour un montant d'environ 84 millions de francs. Leur répartition était la suivante : 40 % étaient destinés aux moyens d'exploitation, 24 % à des investissements dans des machines ou des immeubles, quelque 19 % à la reprise d'entreprises existantes et 17 % à la création d'entreprises.

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. Par contre, il existe un certain risque d'effet d'éviction. Sur le long terme et dans 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.

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. En dix ans (2008-2017), le volume de cautionnement est passé de 85 à 255 millions de francs. Le tableau 3 donne quelques chiffres clés.

<sup>23</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet « Analyse d'impact »*, Bâle, 28 mars 2013

<sup>24</sup> KMU-HSG, *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet « Analyse de la position sur le marché »*, Saint-Gall, 28 mars 2013

<sup>25</sup> Ernst & Young, *Évaluation du cautionnement des arts et métiers 2007-2010*, Zurich, octobre 2010 ; Ernst & Young, *Étude complémentaire sur les antennes des coopératives de cautionnement des arts et métiers*, Zurich, 27 mai 2011

<sup>26</sup> PricewaterhouseCoopers, *Le système suisse de cautionnement à l'aune internationale*, Zurich, 31 mars 2013.

<sup>27</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Politique PME > Le cautionnement pour les PME

Tableau 3

**Chiffres clés du cautionnement en faveur des PME**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Demandes de cautionnement déposées (nombre)	808	770	769	787	768	706
Demandes acceptées (nombre)	366	399	461	423	405	421
Taux d'acceptation	45 %	52 %	60 %	54 %	53 %	60 %
Cautionnements accordés (en millions de francs)	72	76	82	81	81	84
Total d'emplois existants et créés*	2 403	4 091	4 064	4 584	4 575	6 227
Volume de cautionnement au 31 décembre (en millions de francs)	219	227	238	245	254	255
PME avec cautionnement en cours (nombre)	1 662	1 689	1 744	1 749	1 775	1 811
Montant moyen d'un cautionnement (en francs)	131 730	134 354	136 561	139 808	143 343	140 555
Pertes sur cautionnement (nombre)	73	58	51	59	58	46
Participation de la Confédération aux pertes (en millions de francs)	4,6	3,7	3,5	3,2	4,3	2,7
Taux de perte nette = (pertes sur cautionnement – recouvrements) / montant des cautionnements)	2,46 %	1,62 %	1,61 %	1,59 %	1,50 %	1,54 %
Part des revenus rapportée aux charges, hors contribution de la Confédération aux frais administratifs	70 %	69 %	75 %	65 %	68 %	119 %**
Total des dépenses de la Confédération par emploi (en francs)	3 159	1 628	1 602	1 353	1 499	893
Engagements conditionnels des organisations de cautionnement (en millions de francs)	53	56	60	63	68	70
Fonds propres des organisations de cautionnement (en millions de francs)	54	61	58	59	61	77
Part des engagements conditionnels des organisations de cautionnement rapportée aux fonds propres	98 %	92 %	104 %	107 %	110 %	92 %
Engagements conditionnels de la Confédération (en millions de francs)	166	171	178	182	187	184

\* Selon la déclaration des bénéficiaires d'un cautionnement. Le lien de causalité entre les cautionnements et les emplois créés n'est pas présenté séparément.

\*\* Revenus extraordinaires de 22 millions de francs à la suite de la dissolution de la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers (CSC).

### 2.6.3 Comparaison internationale

La plupart des pays de l'OCDE et nombre de pays non-membres disposent d'outils de cautionnement, lesquels sont de conception variable.

En Suisse, le plafond de cautionnement (actuellement de 500 000 francs, bientôt de 1 million de francs) est nettement inférieur à celui des autres pays de référence<sup>28</sup>. Par exemple, le plafond s'élève à 1,25 million d'euros en Allemagne, à 3 millions d'euros en France et à 25 millions d'euros en Autriche. Cependant, le montant moyen d'un cautionnement en Suisse (141 410 francs) est nettement supérieur à ce qu'il est dans d'autres pays (Italie : environ 27 000 euros, France : 32 000 euros, Allemagne : 122 000 euros, Autriche : 168 000 euros). La Suisse a donc un plafond comparativement bas, mais l'atteint bien plus souvent : 72 % des cautionnements se montent à 100 000 francs ou plus.

Les cautionnements tiennent 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 en représente environ 2 % au Portugal et en Italie. Il est même encore plus conséquent en Corée (4,1 %) et au Japon (5,7 %).

## 3 Politique du tourisme

### 3.1 Bases stratégiques

#### 3.1.1 Analyse de la situation du tourisme suisse

Fort de 175 489 personnes (équivalents plein temps), le secteur du tourisme représente 4,4 % de l'emploi total et génère 2,9 % de la valeur ajoutée de l'économie suisse<sup>29</sup>.

Le tourisme suisse a connu une longue période marquée par une baisse de la demande ; entre 2008 et 2016, les nuitées hôtelières ont chuté de 4,8 % au total. Toutefois, la situation diffère fortement selon les régions : si, durant la même période, la demande a augmenté en moyenne de 12 % dans les villes de Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich, les destinations touristiques de l'espace alpin, par contre, ont accusé un recul moyen de 14 % de la demande. En parallèle, les prix ont enregistré un fléchissement généralisé, entraînant une diminution des marges.

En 2017, la tendance baissière de la demande a pris fin. Le nombre de nuitées hôtelières en Suisse a progressé de 5,2 %. Le tourisme dans l'espace alpin a également profité de l'accroissement de la demande, avec 6,0 % de nuitées en plus. La reprise s'est poursuivie en 2018 aussi bien dans la Suisse prise dans son ensemble (+3,7 % de nuitées hôtelières) que dans l'espace alpin spécifiquement (+5,3 %).

<sup>28</sup> Les pays de référence retenus sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal.

<sup>29</sup> OFS, Tourisme, Aspects monétaires, Indicateurs annuels du compte satellite de tourisme, 2018 ; [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > Trouver des statistiques > Tourisme > Aspects monétaires > Indicateurs annuels du compte satellite de tourisme > Quote-part touristique de la valeur ajoutée brute et de l'emploi

Fait intéressant, la demande issue des principaux pays de provenance européens, comme l'Allemagne (2017 : +1,1 %, 2018 : +3,7 %) ou les Pays-Bas (2017 : +3,7 %, 2018 : +2,4 %), a affiché une nouvelle progression, après plusieurs années de baisse. La croissance la plus marquée provient des marchés asiatiques. En effet, le nombre de nuitées hôtelières des touristes chinois, indiens et coréens, notamment, a nettement augmenté en 2017 comme en 2018<sup>30</sup>.

Les prévisions du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF), concernant les perspectives de la demande touristique sont favorables. Pour 2019 et 2020, le KOF table sur une augmentation des nuitées hôtelières respectivement de 2,7 % et de 2,4 %<sup>31</sup>. On peut ainsi s'attendre à ce que le tourisme en Suisse et plus particulièrement dans l'espace alpin renoue, après plusieurs années de recul, avec une croissance robuste.

### 3.1.2 Stratégie touristique de la Confédération

Le Conseil fédéral soutient le tourisme suisse au titre de sa politique touristique. Depuis 2009, la Confédération a mis en place différentes mesures pour aider le secteur à surmonter une période très difficile. Il convient notamment de mentionner à cet égard les trois programmes d'impulsion axés sur le *marketing* touristique déployés par Suisse Tourisme de 2009 à 2013, la révision des dispositions d'exécution de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) en 2015 et le programme d'impulsion 2016-2019 axé sur l'offre touristique.

La politique fédérale du tourisme se fonde sur la stratégie touristique adoptée par le Conseil fédéral le 15 novembre 2017<sup>32</sup>. La nouvelle stratégie touristique s'aligne en termes tant conceptuels que matériels sur les objectifs et les champs d'action de la promotion économique de la Confédération (cf. ch. 1.4 et 1.5). Autrement dit, la politique du tourisme dans sa globalité contribue substantiellement à la réalisation des objectifs de la promotion économique de la Confédération.

Par le biais de sa politique du tourisme, le Conseil fédéral souhaite rendre le secteur touristique performant et compétitif sur le plan international et ériger la Suisse en destination touristique incontournable. La nouvelle stratégie touristique de la Confédération vise à cette fin les quatre objectifs suivants : améliorer les conditions-cadres, promouvoir l'entrepreneuriat, utiliser les opportunités du numérique et renforcer l'attrait de l'offre et la présence sur le marché.

Comme par le passé, l'amélioration des conditions-cadres du tourisme, en particulier la coordination et la coopération, et la contribution à un cadre réglementaire favorable au tourisme restent des priorités de la politique du tourisme de la Confédération. En collaboration avec les services fédéraux concernés, le SECO assume des

<sup>30</sup> OFS, statistique de l'hébergement touristique (HESTA), 2018 ; [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > Catalogues et banques de données > Données > Thème : tourisme ; Enquêtes : statistique de l'hébergement touristique – HESTA. Les chiffres cités ici pour 2018 se réfèrent aux mois de janvier à septembre.

<sup>31</sup> KOF, *Prévisions pour le tourisme suisse : édition octobre 2018*, Zurich, octobre 2018

<sup>32</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Politique du tourisme

activités de coordination et de coopération en vue de préserver et d'améliorer la qualité des paysages et du tissu bâti (culture du bâti) de la place touristique suisse.

Les nouveautés les plus importantes en termes de contenu concernent la numérisation et l'entrepreneuriat. Les opportunités de la numérisation pour le tourisme sont au premier plan du volet numérique (cf. ch. 3.2). En matière d'entrepreneuriat, l'accent est mis sur l'augmentation de la productivité et sur le marché du travail du secteur touristique. La Confédération souhaite contribuer à l'augmentation de la productivité en faisant un effort particulier en faveur des *start-up* et en améliorant la compétence et l'orientation stratégiques des acteurs du tourisme. S'agissant du marché du travail du secteur touristique, il convient notamment de veiller à une utilisation conséquente des offres existantes de formation et de formation continue.

Outre ces nouveautés sur le plan du contenu, la stratégie touristique repose sur une nouvelle approche méthodologique, axée sur une concentration des forces et une définition claire des priorités. L'encouragement du tourisme mettra donc encore davantage l'accent sur des thèmes prioritaires, à l'instar de la numérisation. D'une part, les moyens financiers disponibles seront engagés de manière plus ciblée, et le SECO effectuera un suivi plus rapproché des projets stratégiques. D'autre part, l'augmentation de l'attrait de l'offre touristique et le renforcement de la présence sur le marché sont réunis dans un même objectif, en vue de mieux exploiter les potentiels de synergie. Par ailleurs, dresser un état des lieux de l'encouragement actuel des investissements constitue un autre volet important dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie touristique. Cette mesure permet de tenir compte de l'importance cruciale d'un niveau d'investissement suffisant pour maintenir la qualité et l'attrait de l'offre touristique.

L'approche axée sur les projets et les processus constitue une autre nouveauté méthodologique. En effet, la nouvelle stratégie touristique prévoit des activités concrètes de mise en œuvre. De ce fait, le SECO n'aura plus à élaborer des programmes de mise en œuvre distincts pour une période donnée, ce qui permettra à la politique du tourisme de gagner en souplesse ainsi qu'en capacité d'action et de réaction.

Au début de la mise en œuvre, en 2018, le SECO a mis l'accent sur la communication et la transmission de connaissances afin, d'une part, d'informer tous les acteurs du secteur des modalités et des axes de la nouvelle stratégie et, d'autre part, de renforcer leur adhésion à la stratégie touristique. En outre, une comparaison internationale de la promotion et de la politique touristiques a été réalisée en exécution du postulat Rieder 17.3429<sup>33</sup>. Il ressort de cette comparaison que la politique touristique de la Suisse est bien classée au regard de celle d'autres pays.

Un groupe d'accompagnement accompagne la mise en œuvre de la nouvelle stratégie touristique. Dirigé par le SECO, pour lequel il fait office de groupe consultatif externe, il fonctionne sur le mode d'un laboratoire de réflexion. Sa composition, équilibrée, compte des représentants du monde de l'entreprise, d'organisations touristiques et des sphères politique et scientifique. Lors de ses réunions, le groupe d'accompagnement mène une discussion de fond sur les domaines prioritaires de la stratégie touristique. Les membres du groupe d'accompagnement sont également

<sup>33</sup> [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

consultés au sujet des activités prioritaires. Néanmoins, le dialogue avec le groupe d'accompagnement ne remplace pas ni ne concurrence les possibilités formelles qu'ont les acteurs touristiques de faire entendre leur voix.

En accord avec le groupe d'accompagnement, le SECO se concentre, dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie touristique, sur l'amélioration des conditions-cadres en général et du cadre réglementaire en particulier. Il met l'accent sur le développement du Forum Tourisme Suisse (FTS) en une plateforme de dialogue et de coordination pour le tourisme suisse. La réunion annuelle du FTS, dans sa nouvelle formule, est le pivot de cette plateforme, qui vise à renforcer la coordination d'une part avec les autres politiques touchant au tourisme, et d'autre part avec les cantons et l'industrie touristique. L'objectif est d'identifier avec rapidité et flexibilité les grands défis qui se posent au tourisme suisse et, au besoin, mettre au point différentes options d'intervention et pistes de solution. D'autres efforts en matière de coordination sont prévus, notamment avec la politique en faveur des PME, pour ce qui est du cadre réglementaire et de l'exploitation des expériences faites avec Easy-Gov, le portail en ligne des entreprises, ou au titre de la promotion touristique, dans l'allocation plus ciblée des fonds disponibles. La coordination entre les instruments de promotion sera optimisée en vue de favoriser les synergies et d'éviter les doublons. Il est en outre prévu de promouvoir des solutions intégrées afin d'exploiter les potentiels de synergie et les possibilités de coopération.

### **3.1.3 Enveloppe financière globale de la politique du tourisme**

Dans le contexte actuel, marqué par la reprise observée et l'évolution favorable escomptée de la demande touristique, il convient de ne pas engager de nouvelles mesures d'impulsion ni de prolonger une nouvelle fois le prêt supplémentaire accordé à la SCH (cf. ch. 3.5). Pour les années 2020 à 2023, une légère hausse des moyens réels en faveur de Suisse Tourisme est proposée (cf. ch. 3.4). Le crédit additionnel demandé en faveur d'Innotour, de 5 millions de francs, servira à soutenir davantage le processus de transformation numérique du secteur touristique. Il est prévu de mettre à la disposition d'Innotour un crédit d'engagement totalisant 22,8 millions de francs pour les années 2020 à 2023 (cf. ch. 3.3).

### **3.2 Priorités 2020-2023**

La mise en œuvre de la nouvelle stratégie touristique constitue la priorité de la politique du tourisme pour les années 2020 à 2023. La mise en œuvre et l'impact de la nouvelle stratégie touristique seront régulièrement contrôlés. Il est prévu que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) soumette au Conseil fédéral un premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie touristique en 2021. Sur le plan thématique, la priorité sera mise sur la transition numérique du tourisme.

Le SECO a fait examiner les opportunités, les défis et les implications de la numérisation dans le secteur touristique suisse<sup>34</sup>. Selon le rapport de fond détaillé qui en a résulté, il ne faut pas seulement s'attendre à ce que la numérisation offre de nouvelles possibilités, mais aussi à ce que la complexité des processus aille croissant. L'ensemble des acteurs impliqués ne doit pas seulement tenir la cadence du progrès technologique, mais aussi transformer radicalement sa manière de penser et d'agir. Ce constat est d'autant plus valable pour le secteur du tourisme suisse, composé essentiellement de petites structures.

Il est crucial que les acteurs du secteur du tourisme disposent de compétences numériques suffisantes pour pouvoir exploiter les opportunités d'un environnement dématérialisé. Forte de son système de formation, la Suisse est en principe bien armée pour répondre aux exigences posées par le marché du travail<sup>35</sup>. Il sera par ailleurs important que les acteurs du secteur utilisent de manière conséquente les offres de formation et de formation continue à leur disposition, qu'elles soient propres au milieu du tourisme ou extérieures à la branche. À ce titre, la question de la formation continue pour les travailleurs âgés mérite une attention toute particulière.

La gestion des données occupe par ailleurs une position centrale. Si le volume croissant de données permet de mieux comprendre les motivations et le comportement des touristes, la variété et la complexité des interfaces constituent un grand défi pour l'exploitation efficace et effective des données, sans compter les problèmes qu'elles entraînent en matière de protection des données et de la personnalité. Il est par conséquent nécessaire de disposer des compétences permettant de structurer, de préparer et de valoriser ces données. Il est tout aussi important, pour tirer profit de la numérisation, de pouvoir s'appuyer sur des infrastructures numériques performantes.

C'est principalement aux acteurs du tourisme qu'incombe la responsabilité de prendre le tournant de la numérisation. En encourageant davantage la numérisation des processus et des modèles d'affaires de l'industrie touristique, la politique du tourisme de la Confédération, quant à elle, contribue à faire en sorte que la branche puisse exploiter au mieux les opportunités de la numérisation. La Confédération mettra dès lors un accent particulier sur la numérisation dans le cadre du soutien de projets par le biais d'Innotour (cf. ch. 3.3.4). Elle prévoit également, par le biais du même programme, d'apporter un soutien ciblé aux efforts déployés sur le plan de la formation continue pour améliorer les compétences numériques des acteurs du tourisme. En outre, la Confédération renforce la transmission des connaissances relatives à la numérisation dans le cadre de la plateforme de dialogue et de coordination FTS, par exemple en organisant des ateliers thématiques spécialisés. Enfin, la numérisation de la prospection des marchés touristiques est également encouragée, cette fois sous l'égide de Suisse Tourisme (cf. ch. 3.4.1).

<sup>34</sup> Christian Laesser et al., *Digitalisierung im Schweizer Tourismus: Chancen, Herausforderungen, Implikationen*, rapport final, Berne, août 2018

<sup>35</sup> SEFRI, *Défis de la numérisation pour la formation et la recherche en Suisse*, Berne, juillet 2017

### 3.3 Innoutour

#### 3.3.1 Objectifs et tâches

L'encouragement par la Confédération de l'innovation, de la collaboration et de la professionnalisation (développement et diffusion du savoir) dans le tourisme se fonde sur la loi fédérale du 30 septembre 2011 encourageant l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme<sup>36</sup> (« loi Innoutour »). Géré par le SECO, le programme Innoutour représente un outil moderne d'encouragement du secteur touristique.

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. Dans le cadre d'Innoutour, la mise sur pied d'offres touristiques interentreprises occupe par conséquent une place très importante. Par ailleurs, en encourageant le développement et la diffusion du savoir, Innoutour contribue de manière notable à l'essor de la place touristique suisse. Le programme fournit un apport important aux champs d'action « Soutenir les projets d'innovation », « Favoriser le développement des réseaux et des coopérations » et « Améliorer la gestion et la diffusion du savoir » de la promotion économique de la Confédération.

Innoutour est un instrument de promotion ouvert en principe à tous les acteurs touristiques ; dans le cadre de ce programme, les milieux touristiques eux-mêmes supportent la majeure partie des coûts (au moins 50 %). Si Innoutour crée des incitations, le financement et la gestion restent de la responsabilité des porteurs de projets. Pour renforcer cette responsabilité individuelle, Innoutour limite sa contribution financière à une aide initiale unique.

Les priorités de la nouvelle stratégie touristique, à savoir la promotion de l'entrepreneuriat et l'exploitation des opportunités de la numérisation, se retrouvent dans l'encouragement par le biais d'Innoutour. Pour promouvoir l'entrepreneuriat et accroître la productivité, le programme se concentre sur la compétence et l'orientation stratégiques.

Le rapport de fond sur la numérisation dans le secteur du tourisme suisse mentionné au ch. 3.2 montre que la dématérialisation constitue un défi à long terme et qu'elle appelle un processus de transformation au long cours. Il est donc prévu d'encourager la numérisation de l'industrie du tourisme au moyen d'un soutien de projets ciblé par le biais d'Innoutour.

Il a été observé que, dans de nombreux cas de figure où la numérisation entre en jeu, plusieurs pistes de solution se développent en parallèle. Dans ce genre de situations, il est souvent impossible de déterminer avec certitude au préalable si une proposition de solution donnée saura s'imposer sur le marché. Cette incertitude est prise en considération, dans la mesure où il n'est pas prévu d'adopter une approche descendante dans l'encouragement Innoutour et où la responsabilité et la gestion des projets

<sup>36</sup> RS 935.22

incombera toujours aux porteurs de projets. Il reste important que le soutien bénéficie à des projets qui reposent sur un modèle d'affaires éprouvé et permettent l'extensibilité et l'interopérabilité avec d'autres systèmes pertinents. En effet, il faut éviter, dans la mesure du possible, de soutenir des solutions isolées qui ne peuvent pas être financées sur la durée. À l'ère du numérique, la réussite dépend encore davantage de la coopération. En outre, il est prévu d'apporter un soutien plus important à des solutions innovantes, par exemple sous la forme de laboratoires d'innovation, de réseaux d'innovation ou d'approches interdisciplinaires.

Afin de garantir un encouragement ciblé, un suivi plus étroit des projets sera mis en place dans les cas où cela sera praticable et judicieux. Il est prévu que le SECO assume un rôle plus actif que par le passé en lien avec certains projets axés sur la question de la numérisation.

### 3.3.2 Efficacité

#### Évaluation

En 2018, INFRAS et l'Institut de gestion systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall (IMP-HSG) ont évalué la législation Innotour (loi et ordonnance) entrée en vigueur en 2012 après une révision totale. Il ressort de l'évaluation que les instruments basés sur la nouvelle législation Innotour portent leurs fruits. Innotour est jugé comme un instrument de promotion touristique efficace. Selon le rapport d'évaluation, aucune adaptation des bases juridiques n'est nécessaire. Les auteurs de l'évaluation insistent notamment sur le fait que le programme doit conserver le principe de l'encouragement selon une approche ascendante et sa compréhension large de la notion d'innovation, poursuivre sa pratique actuelle de concentration des ressources et conserver le critère du caractère interentreprises dans l'encouragement des projets.

L'évaluation a identifié un potentiel d'amélioration et de développement avant tout dans les relations entre les services chargés des mesures d'encouragement, la communication autour d'Innotour, l'échange d'expériences et de connaissances, la mesure systématique d'efficacité, et la procédure de demande. Le SECO tiendra compte de ces recommandations lorsqu'il révisera les dispositions d'exécution d'Innotour ; il s'agira alors également de tirer profit du potentiel offert par le numérique.

Il est prévu que le SECO exige et favorise davantage l'échange d'expériences et de connaissances, en particulier en ce qui concerne les projets modèles. La politique du tourisme doit mieux communiquer sur les principaux résultats des projets exemplaires, afin qu'ils puissent être pris en compte par l'industrie du tourisme. Les projets peuvent encore gagner en portée sur le long terme. Le SECO prévoit notamment l'organisation de manifestations consacrées à des thématiques spécifiques.

Le SECO mettra au point en outre un contrôle d'efficacité systématique simple d'utilisation en vue de faciliter l'évaluation des effets d'Innotour et de continuer à augmenter son efficacité. Les porteurs de projets auront désormais l'obligation de produire un rapport sur les retombées de leur projet deux ans après la conclusion de

celui-ci. De plus, pour un meilleur ciblage de l'encouragement, le lien entre les objectifs et les champs d'action de la stratégie touristique, d'une part, et l'encouragement de projets, d'autre part, devra être plus explicite.

### **Encouragement**

La période 2016-2019 du programme Innotour présente un premier bilan réjouissant ; le recours à Innotour est fréquent, et les projets sont de qualité. Au total, jusqu'en octobre 2018, 195 demandes d'aide financière ont été déposées et 62 projets ont été soutenus à hauteur de 21,6 millions de francs. Le nombre de demandes a augmenté par rapport à la période précédente, ce qui laisse penser que les acteurs du secteur touristique recherchent activement des solutions leur permettant de surmonter les défis auxquels ils sont confrontés à l'heure actuelle.

Le financement est assuré à raison d'un tiers par Innotour et de deux tiers par les porteurs de projets, ce qui atteste de l'effet de levier d'Innotour. Près de 70 % des moyens ont été alloués à des projets nationaux. Grâce à l'instrument des projets modèles, 24 projets locaux et régionaux ont aussi pu bénéficier d'un soutien. Tous les domaines d'application du dispositif Innotour sont régulièrement couverts. Il s'avère en outre que la majorité des projets soutenus se réfèrent à un ou plusieurs axes stratégiques du programme d'impulsion 2016-2019 en faveur du tourisme. La plupart des projets ont porté sur les axes stratégiques 3 (Optimisation des structures et renforcement des coopérations) et 2 (Renforcement du développement de la qualité et des produits).

#### **Exemples de projets soutenus par Innotour<sup>37</sup>**

##### *1. Tourist Office 3.0*

Le projet « Tourist Office 3.0 » interroge la forme, le contenu, la fonction et les tâches d'un office du tourisme à l'ère du numérique. S'appuyant sur une analyse nationale menée en collaboration avec des partenaires d'innovation et 19 destinations, le projet passe en revue les besoins des hôtes et des prestataires et développe des scénarios pour l'office du tourisme de demain.

##### *2. Réseau Partner Websites vaudois*

Le projet « Réseau Partner Websites vaudois » regroupe l'ensemble des sites Internet des destinations touristiques du canton de Vaud. Les destinations vaudoises peuvent désormais compter sur des interfaces numériques innovantes pour coordonner la commercialisation de prestations touristiques sur les supports électroniques. Plusieurs destinations fribourgeoises sont associées au projet.

À côté de l'encouragement de projets, le développement et la diffusion du savoir constituent d'autres tâches centrales du programme Innotour. En effet, Innotour finance, en plus du FTS, des bases de connaissances comme les prévisions touristiques. Le transfert de savoir vers les projets soutenus par le biais d'Innotour occupe

<sup>37</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

une place tout aussi importante ; pour renforcer ce transfert, la lettre d'information *Insight* d'Innotour a été complètement refondue, et les descriptions de projets publiées sur le site Internet fournissent désormais des informations détaillées sur tous les projets soutenus par le biais d'Innotour depuis 2016.

### **Exécution**

Tous les deux ans, le SECO mène une enquête sur l'exécution d'Innotour auprès des requérants. Les résultats de la dernière enquête, en 2018, sont de nouveau positifs. Les requérants sont très satisfaits de l'exécution d'Innotour. Ils jugent favorablement l'étape du dépôt d'une demande, celle de l'examen de la demande, de même que l'étape suivant la décision. Le SECO envisage de faciliter l'utilisation d'Innotour, ainsi que l'accès à Innotour et à d'autres instruments de promotion à l'intention des acteurs du secteur touristique. Il a déjà fait un pas important dans ce sens avec l'outil interactif en ligne réalisé par regiosuisse (dans le cadre de la NPR) recensant les aides financières existantes en matière de développement régional.

### **Harmoniser les instruments d'encouragement**

Étant donné que plusieurs instruments d'encouragement de la Confédération interviennent dans la promotion de l'offre touristique, un travail d'harmonisation s'avère nécessaire. Au sein de la promotion économique du SECO, ces instruments sont, outre Innotour, la NPR et la SCH. Le soutien de la SCH est individuel et axé sur les investissements dans les infrastructures d'hébergement, ce qui le distingue clairement d'Innotour.

Innotour et la NPR sont des instruments complémentaires. Alors qu'Innotour soutient en priorité des projets d'envergure nationale et des projets modèles de portée régionale, la NPR se focalise sur les régions. Avant l'octroi d'un soutien estampillé Innotour à l'échelle locale, le canton concerné est consulté. Le soutien de projets modèles permet de tenir compte du fait que, dans le tourisme, beaucoup d'initiatives voient le jour selon une approche ascendante, à savoir qu'elles ont un ancrage local ou régional. Dans le cadre de ces projets, le transfert de connaissances revêt une importance particulière.

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

Les résultats de l'évaluation montrent que les liens entre les services de promotion doivent être plus étroits et que le savoir-faire lié aux procédures Innotour doit être amélioré, en particulier chez les acteurs régionaux.

### **3.3.3 Comparaison internationale**

L'évaluation d'Innotour comporte également une comparaison internationale de l'encouragement en matière d'innovation. Les résultats de l'évaluation, ainsi que le

rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Rieder 17.3429<sup>38</sup>, permettent d'affirmer que le soutien public à l'innovation en Suisse se justifie au regard des programmes de promotion d'autres pays.

La numérisation jouit également d'un statut prioritaire dans le cadre du soutien à l'innovation pratiqué à l'étranger. Il ressort en outre de la comparaison internationale que ce soutien prévoit le plus souvent un ciblage thématique et un suivi actif, qu'il cherche à stimuler les innovations intersectorielles et qu'il se concentre en particulier sur la communication active au sujet des projets. Ces constats viennent valider le choix des axes stratégiques sur lesquels se fonde Innoutour.

### 3.3.4 Arrêté fédéral

#### Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accorder un crédit d'engagement totalisant 22,8 millions de francs en faveur de l'encouragement de l'innovation, de la coopération et de la professionnalisation dans le domaine du tourisme pour les années 2020 à 2023, ce qui correspond à une augmentation annuelle moyenne de 8,8 % (cf. tableau 4).

Tableau 4

En millions de francs	Proposition 2020-2023	Arrêté fédéral 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposi- tion/dép. effect.	Différence moyenne proposi- tion/dép. effect. (en % par an)
Innotour (ordinaire)	22,8	16,9*	16,3	6,5	8,8
Programme d'impulsion Innotour	-	10,0	9,6	-	-

\* L'arrêté fédéral prévoyait 20 millions de francs, montant qui comprenait cependant 3,1 millions de fonds propres. Depuis l'introduction du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), ces derniers sont inscrits dans l'enveloppe budgétaire du SECO et de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ils ont été retranchés pour permettre une meilleure comparaison.

<sup>38</sup> www.parlement.ch > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Les versements liés à l'augmentation du volume d'engagement par rapport à la planification financière actuelle induisent une charge annuelle supplémentaire d'environ 1 million de francs (cf. tableau 5).

Tableau 5

Dépenses Innotour (charges de transfert) en millions de francs	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Planification financière actuelle	5,9	4,7	4,2	4,2		
Dépenses prévues selon la proposition	6,8	5,6	5,2	5,2		
- dont Innotour 2016-2019	1,8	0,5				
- dont Innotour 2020-2023	5,0	5,1	5,2	5,2	1,5	0,8
Différence par rapport à la planification financière	+0,9	+0,9	+1,0	+1,0		

### Arguments du Conseil fédéral

Par rapport aux ressources réellement à disposition durant la période précédente, à hauteur de 16,3 millions de francs, les moyens proposés sont supérieurs de 6,5 millions (cf. tableau 4). Cependant, 10 millions de francs supplémentaires avaient été alloués au titre du programme d'impulsion 2016-2019 en faveur du tourisme durant cette période. Étant donné que la numérisation représente un défi au long cours demandant un processus de transformation sur la durée, il n'est pas adéquat de prolonger le programme d'impulsion temporaire. En revanche, une augmentation modérée des moyens ordinaires consacrés à Innotour pour les porter à 22,8 millions de francs au total est proposée dans le cadre de ce message. La Confédération envoie ainsi un signal fort à l'appui de l'innovation touristique.

En vertu des art. 6 (Procédure) et 7 (Information et évaluation) de la loi Innotour, une partie des moyens alloués à Innotour pour la période 2016-2019 (autour de 3,1 millions de francs) a été investie dans les charges propres et dédiée notamment à la préparation de bases statistiques, à la diffusion d'informations, à la réalisation d'une évaluation et à l'exécution d'Innotour. Avec l'introduction du NMG en 2017, ces moyens ont été transférés du crédit Innotour à l'enveloppe budgétaire du SECO. En outre, une partie de cette somme (213 000 francs par an) a été cédée à l'OFS pour la réalisation de travaux statistiques de fond. À partir de 2020, ces ressources ne seront donc plus incluses dans le crédit d'engagement. Durant la période 2020-2023, un total de 2,9 millions de francs sera réparti entre les charges propres de l'OFS (213 000 francs par an) et l'enveloppe budgétaire du SECO (env. 100 000 francs par an pour l'exécution, env. 60 000 francs par an pour les prévisions touristiques et env. 340 000 francs par an pour les activités d'information). Innotour dispose donc pour la période 2020-2023 d'un total de 25,7 millions de francs (22,8 millions dans le domaine des transferts et 2,9 millions dans le domaine propre).

## Aspects juridiques

Le crédit d'engagement destiné au financement d'Innotour pour les années 2020 à 2023 est fondé sur la loi Innotour, qui prévoit à son art. 8 que l'Assemblée fédérale fixe, tous les quatre ans, le crédit d'engagement par arrêté fédéral simple.

### 3.4 Promotion de la place touristique suisse

#### 3.4.1 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 Tourisme<sup>39</sup>, de promouvoir la Suisse en tant que pays de vacances et de tourisme.

La mission de Suisse Tourisme, inscrite dans la loi, est d'effectuer un *marketing* de base pour la place touristique suisse, en s'acquittant entre autres du développement de la marque, de la prospection des marchés et de l'information des clients. L'organisation a également des tâches de coordination et de conseil. Suisse Tourisme contribue donc aux champs d'action « Assurer le *marketing* de la place économique et touristique suisse » et « Favoriser le développement des réseaux et des coopérations » de la promotion économique de la Confédération.

À l'enseigne de son mandat de coordination et de conseil, Suisse Tourisme met notamment l'accent sur le développement de produits. Le « Grand Tour de Suisse »<sup>40</sup> est un exemple probant de produit lancé en coordination avec les acteurs de la branche. Par le développement de produits, Suisse Tourisme apporte une contribution importante à l'exploitation des synergies à l'intersection entre conception de l'offre et commercialisation, un des principaux objectifs de la politique fédérale du tourisme et des acteurs de la branche.

Les prestations de Suisse Tourisme ont 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 des prestataires commerciaux du secteur privé. Dans le cadre de la mission que lui impartit la loi, Suisse Tourisme peut fournir, sous certaines conditions, des prestations à caractère commercial.

L'ordonnance du 2 décembre 2016 concernant Suisse Tourisme<sup>41</sup> précise les dispositions de la loi. La révision totale de 2016 a permis d'effectuer les modifications exigées par le droit fédéral supérieur et de définir des règles claires en matière d'organisation et de gouvernance d'entreprise. Les recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans l'audit de surveillance financière de Suisse Tourisme publié en 2014<sup>42</sup> ont également été appliquées à cette occasion. Il

<sup>39</sup> RS 935.21

<sup>40</sup> [grandtour.myswitzerland.com](http://grandtour.myswitzerland.com)

<sup>41</sup> RS 935.211

<sup>42</sup> CDF, *Audit de surveillance financière – Suisse Tourisme*, Berne, octobre 2014

convient de noter que Suisse Tourisme a mis en œuvre avec succès toutes les recommandations figurant dans l'audit avant la fin de l'année 2017.

La numérisation dynamise la commercialisation touristique. En effet, les visiteurs souhaitent aujourd'hui bénéficier d'un accompagnement entièrement dématérialisé. Pour répondre à cette exigence, Suisse Tourisme s'investit de manière ciblée dans la numérisation du *marketing* ; dans l'ensemble des disciplines et des domaines, l'organisation fonde sa réflexion et son action sur le numérique, faisant ainsi office de leader et de précurseur. Suisse Tourisme assume son rôle de primo-adoptant en implémentant de nouvelles technologies et en transmettant son expérience et ses connaissances aux acteurs du tourisme. La refonte de la plateforme Internet MySwitzerland occupe une place importante à cet égard. La nouvelle version de MySwitzerland, qui devrait être mise en ligne en été 2019, comprendra un espace d'inspiration pour des voyages en Suisse. Une réalité virtuelle parfaitement intégrée suscitera des envies de voyage. Il ne faut pas non plus négliger l'importance des travaux portant sur les données et les statistiques. D'une part, la base de données des contenus par secteur continuera d'être développée, ce qui facilite la collaboration avec les entreprises touristiques et les organisations de promotion régionales. D'autre part, un entrepôt de données sera mis en place pour permettre d'évaluer le succès des campagnes et le comportement de la clientèle potentielle du tourisme helvétique.

Suisse Tourisme est financé à un peu plus de la moitié par la Confédération. En moyenne, les fonds fédéraux alloués entre 2014 et 2017 représentaient environ 56 % du budget de Suisse Tourisme. En outre, la Confédération attend de Suisse Tourisme qu'il réunisse des fonds de tiers pour la promotion de la place touristique suisse. Pour ce faire, Suisse Tourisme peut fournir à ses membres et à des tiers des prestations figurant dans le mandat que lui confie la loi. Une partie des fonds de tiers réunis par Suisse Tourisme provient des partenariats noués avec des acteurs économiques. Par ailleurs, Suisse Tourisme se finance par les cotisations de ses membres.

### 3.4.2 Efficacité

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. Mise au point avec le concours du SECO, cette méthode de mesure de l'efficacité a été corroborée par des experts indépendants et révèle, pour l'année touristique 2017, que Suisse Tourisme a influencé le choix de la destination et de l'hébergement pour 14,2 % des nuitées enregistrées en Suisse dans l'hôtellerie et la parahôtellerie. Cette proportion représente, sur une année, 9,8 millions de nuitées, pour un chiffre d'affaires de quelque 1,75 milliard de francs.

En 2018, Suisse Tourisme a été évalué à la demande du SECO<sup>43</sup>. L'évaluation lui attribue une bonne note. Selon l'évaluation, les bases légales qui règlent les activités de Suisse Tourisme n'ont pas besoin d'être modifiées. Certains points pourraient

<sup>43</sup> Hanser Consulting, *Evaluation Schweiz Tourismus*, Zurich, 2018

néanmoins être améliorés, comme l'élaboration des stratégies de marché et le rôle de Suisse Tourisme dans le parcours client (*customer journey*), soit les phases que traverse un client avant, pendant et après son voyage. De plus, les auteurs de l'évaluation recommandent un dialogue sur la numérisation afin de définir les rôles et les compétences dans le marketing numérique. Suisse Tourisme a pris connaissance des résultats de l'évaluation et, en concertation avec le SECO, les prendra dûment en considération dans le développement de la promotion de la place touristique suisse. Certaines propositions de l'évaluation seront donc reprises dans la convention conclue entre le SECO et Suisse Tourisme sur le *controlling* politique, le *reporting* et le monitoring (CRM) pour les années 2020 à 2023.

### 3.4.3 Comparaison internationale

Une comparaison internationale de Suisse Tourisme avec les organisations nationales de *marketing* touristique des pays limitrophes<sup>44</sup> montre que la promotion touristique nationale est conçue dans tous les pays comparés comme une tâche d'importance nationale et y constitue par conséquent l'une des pierres angulaires de la politique nationale du tourisme. Selon cette comparaison, Suisse Tourisme est très bien loti sur le plan financier, grâce aux moyens fédéraux qui lui sont accordés. Ces dernières années, Suisse Tourisme a disposé d'un budget plus important que les organisations nationales de développement touristique française, allemande et autrichienne. La contribution fédérale versée à Suisse Tourisme est comparable au montant octroyé par l'État italien à l'Agenzia nazionale del turismo. Il convient de relever, dans le cadre de cette comparaison, que les tâches des organisations touristiques nationales diffèrent d'un pays à l'autre, de même que les conditions-cadres et les défis à relever.

### 3.4.4 Arrêté fédéral

#### Proposition du Conseil fédéral

Pour les années 2020 à 2023, 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 55,125 millions de francs. Suisse Tourisme bénéficiera d'une légère augmentation réelle des moyens mis à sa disposition par rapport à la contribution fédérale effective pour les années 2016 à 2019. Ces ressources doivent notamment permettre à Suisse Tourisme d'encadrer de manière proactive la numérisation de la promotion touristique.

<sup>44</sup> [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

Tableau 6

En millions de francs	Proposition 2020-2023	Arrêté fédéral 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposi- tion/dép. effect.	Différence moyenne proposi- tion/dép. effect. (en % par an)
Plafond de dépenses de Suisse Tourisme	220,5	230,0	210,7	9,8	1,1

Le relèvement du plafond de dépenses par rapport à la planification financière actuelle induit une charge annuelle supplémentaire de 1,5 à 1,7 million de francs (cf. tableau 7).

Tableau 7

Dépenses de Suisse Tourisme en millions de francs	2020	2021	2022	2023
Planification financière actuelle	52,8	53,3	53,8	54,3
Dépenses prévues selon la proposition	54,3	54,8	55,4	56,0
Différence par rapport à la planification financière	+1,5	+1,5	+1,6	+1,7

### Arguments du Conseil fédéral

Dans le cadre du message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019, le Parlement avait accordé un plafond de dépenses de 230 millions de francs à Suisse Tourisme. À l'exécution du budget, il a approuvé des contributions à hauteur de 210,7 millions de francs en faveur de Suisse Tourisme.

Pour la période 2020-2023, le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 220,5 millions de francs en faveur de Suisse Tourisme, lequel consacrera l'essentiel de ces moyens à la récupération des touristes européens. Ces visiteurs revêtent une importance particulière, car ils voyagent sur l'ensemble du territoire suisse. Ils contribuent par là de manière décisive à la réussite du tourisme rural et alpin. Une autre priorité de l'organisation sera de tirer parti du potentiel de croissance des marchés lointains, notamment les marchés asiatiques. À cette fin, il est prévu d'orienter la présence et les activités sur le marché de manière à cibler et à attirer davantage de voyageurs individuels. Par ailleurs, Suisse Tourisme souhaite à l'avenir s'adresser de manière plus directe et personnalisée aux touristes par le biais des technologies numériques de dernière génération.

Dans sa planification financière pour les années 2020 à 2023, Suisse Tourisme prévoit que la part de la Confédération continuera de représenter un peu plus de la moitié de ses recettes, à l'instar des années précédentes. S'agissant des dépenses, l'organisation table sur une hausse des charges de personnel, s'expliquant en particulier par la numérisation croissante, qui demande davantage de main-d'œuvre qualifiée.

Tableau 8

**Plan financier 2020-2023 de Suisse Tourisme**

En millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
<b>Recettes</b>					
Confédération suisse	54,3	54,8	55,4	56,0	220,5
Autres cotisations des membres	2,7	2,7	2,7	2,8	10,9
Recettes provenant des partenaires touristiques	27,8	28,3	28,1	28,8	113,0
Recettes provenant des partenaires économiques	9,1	9,3	9,5	9,7	37,6
Produits hors exploitation	1,5	1,5	1,5	1,5	6,0
<b>Total</b>	<b>95,4</b>	<b>96,6</b>	<b>97,2</b>	<b>98,8</b>	<b>388,0</b>
<b>Dépenses</b>					
Charges de marketing	58,9	59,6	59,7	60,7	239,0
Charges de personnel	29,8	30,2	30,7	31,1	121,8
Autres charges	4,8	4,9	4,9	5,0	19,6
Charges financières	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Amortissements	0,8	0,8	0,8	0,8	3,2
Charges hors exploitation	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
<b>Total</b>	<b>95,4</b>	<b>96,6</b>	<b>97,2</b>	<b>98,8</b>	<b>388,0</b>

Suisse Tourisme a d'abord demandé que les moyens fédéraux soient portés à 240 millions de francs, ce qui aurait représenté une hausse conséquente par rapport aux ressources réellement à disposition à l'heure actuelle (210,7 millions de francs). Le Conseil fédéral estime qu'une telle augmentation n'est pas justifiée au vu de la reprise que connaît la demande touristique, de la croissance générale de celle-ci attendue pour les années à venir et du relèvement substantiel des moyens fédéraux ces dernières années. Au cours des années 2016 à 2019, les ressources effectivement octroyées par la Confédération à Suisse Tourisme se sont élevées à 52,7 millions de francs par an en moyenne<sup>45</sup>. De 2012 à 2015, les moyens fédéraux accordés à Suisse Tourisme par an en moyenne se sont montés à 52,3 millions de francs, de 2008 à 2011 à 47,3 millions et de 2004 à 2007 à 44,5 millions<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Chiffres 2016, 2017 et 2018 : comptes ; chiffres 2019 : budget

<sup>46</sup> Chiffres 2008-2011 et 2012-2015 : hors programmes d'impulsion. Entre 2009 et 2013, la Confédération a alloué à Suisse Tourisme 36 millions supplémentaires dans le cadre de trois programmes d'impulsion. Réparti par législature, ce montant s'élève à 21,7 millions de francs pour les années 2008 à 2011 et à 14,3 millions de francs pour les années 2012 à 2015.

Afin de promouvoir la Suisse comme destination touristique, Suisse Tourisme entretient également des représentations à l'étranger. Actuellement, Suisse Tourisme emploie environ 110 collaborateurs à l'étranger. L'engagement de collaborateurs à l'étranger se fait de manière flexible et varie en fonction des potentiels de marché qui se présentent. Lorsque cela s'avère possible et judicieux, que ce soit pour des raisons administratives ou afin d'assurer la sécurité des collaborateurs, les représentations de Suisse Tourisme sont intégrées au réseau extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). À l'heure actuelle, 21 collaborateurs (21 équivalents plein temps) du réseau extérieur du DFAE travaillent pour Suisse Tourisme, qui disposent, pour des motifs liés au droit international, d'un contrat de travail avec le DFAE. Chaque année, le DFAE facture à Suisse Tourisme des frais de personnel à hauteur de quelque 2 millions de francs pour ces collaborateurs. Afin de satisfaire aux dispositions concernant l'établissement et l'exécution du budget de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances<sup>47</sup> (art. 31), les ressources nécessaires à l'emploi des collaborateurs de Suisse Tourisme disposant d'un contrat de travail du DFAE seront inscrites à partir de 2020 dans les charges et les revenus du DFAE conformément au principe du produit brut. Les frais de personnel des collaborateurs de Suisse Tourisme ayant un contrat de travail du DFAE seront entièrement à la charge de Suisse Tourisme.

### Aspects juridiques

Le plafond de dépenses de l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2020 à 2023 est fondé sur la loi fédérale concernant Suisse Tourisme, 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.

## 3.5 Encouragement du secteur de l'hébergement

### 3.5.1 Objectifs et tâches

La SCH est chargée de l'exécution de la loi fédérale du 23 juin 2003 sur l'encouragement du secteur de l'hébergement<sup>48</sup>. C'est une société coopérative de droit public à laquelle la Confédération a octroyé un prêt sans intérêts d'environ 136 millions de francs afin qu'elle puisse remplir son mandat légal<sup>49</sup>. De plus, elle est dotée d'un capital social de quelque 28,4 millions de francs et de réserves (bénéfice reporté compris) avoisinant 16,4 millions de francs<sup>50</sup>. Outre la Confédération, le sociétariat de la SCH compte des banques, des cantons, des organisations de l'hôtellerie et de l'économie, des associations et de nombreux acteurs privés. Le SECO est responsable de l'exécution de la surveillance de la SCH et, à cette fin, a

<sup>47</sup> RS 611.0

<sup>48</sup> RS 935.12

<sup>49</sup> À cela s'ajoute le prêt supplémentaire limité à l'année 2019 ; AF du 9 septembre 2015 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) ; FF 2015 6783.

<sup>50</sup> Etat au 31 décembre 2017

conclu avec celle-ci une convention concernant le *controlling* politique, le *reporting* et le monitoring (CRM).

La SCH vise à préserver et à améliorer la compétitivité et la durabilité du secteur de l'hébergement. Elle octroie à cette fin 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 constructions nouvelles et les reprises. À fin 2017, le volume de prêts s'élevait à 181 millions de francs, répartis entre 277 entreprises. La SCH offre également des prestations de conseil dans toute la Suisse, avant tout des évaluations d'entreprises et des études de faisabilité. Pour éviter toute distorsion sur le marché du conseil, les recettes générées par les prestations de la SCH doivent couvrir les coûts occasionnés. Le transfert de savoir en faveur du secteur de l'hébergement vient compléter la palette d'activités de la SCH. Celle-ci contribue ainsi notamment aux champs d'action « Faciliter l'accès au financement » et « Améliorer la gestion et la diffusion du savoir » de la promotion économique de la Confédération.

#### **Exemple de projet soutenu par la SCH : Die Lötschentaler<sup>51</sup>**

Le projet de coopération « Die Lötschentaler » a vu le jour en 2011. Après s'être concentrés sur des aspects commerciaux et de gestion les premières années, les responsables du projet se sont attelés en 2016 au renouvellement des infrastructures et ont mis en route les investissements nécessaires. Le financement des investissements reste un défi de taille pour les petits établissements hôteliers dans les régions de montagne.

La SCH a participé au projet en apportant son expertise et en octroyant des prêts. Elle s'est également engagée activement pour structurer le financement de manière durable et viable. La coopération exemplaire des partenaires financiers, dont des banques, le canton du Valais et l'Aide suisse aux montagnards, a permis de mener à bien trois projets d'investissement.

La SCH prévoit de poursuivre son activité de soutien à son niveau actuel après 2019 et, ce faisant, de renforcer l'attrait de l'offre et de participer à la mise en œuvre de la stratégie touristique de la Confédération du 15 novembre 2017.

Au cours des prochaines années, la SCH continuera, dans le cadre des bases légales en vigueur, à développer ses offres de financement, en particulier pour ce qui est des prêts d'impulsion en faveur des *start-up* et lors de successions d'entreprises, ainsi que par la standardisation des prêts de faible montant. En outre, la coopérative examinera l'opportunité d'inclure une composante d'intérêts dynamique<sup>52</sup> dans ses prêts afin d'accroître encore l'effet de son soutien et de tenir compte du profil de risque et de rentabilité des investissements. Ces initiatives ne changeront pas de manière substantielle le profil de risque de la SCH.

<sup>51</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

<sup>52</sup> P. ex. en prévoyant une participation au résultat de l'établissement qui a bénéficié du prêt ou en échelonnant les intérêts, conformément à l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale sur l'encouragement du secteur de l'hébergement (RS 935.12).

Pour permettre au secteur de mieux tirer profit de la numérisation, la SCH prévoit d'intégrer à ses évaluations une courte section portant sur cette thématique. La coopérative n'a cependant pas pour objectif de se profiler comme un centre de compétences en matière de numérisation, mais plutôt de fournir les ressources et les compétences demandées par le biais de partenariats.

La SCH remplit un rôle de coordination important pour le secteur suisse de l'hébergement, notamment comme partenaire actif en lien avec d'autres instruments de promotion.

### 3.5.2 Efficacité

Dans le rapport du 26 juin 2013 sur la situation structurelle du tourisme suisse et la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir<sup>53</sup>, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que des améliorations étaient nécessaires dans le secteur de l'hébergement. C'est dans cette optique que les dispositions d'exécution de la SCH ont été mises à jour pour 2015 et que la coordination avec les autres instruments de promotion fédéraux, en particulier la NPR, a été améliorée.

Depuis 2015, la SCH a été à même d'étendre progressivement ses activités d'encouragement. Elle a augmenté son portefeuille de prêts de 156 millions de francs en 2015 à 181 millions en 2017 (+16 %). Ce résultat positif s'explique notamment par la révision totale de l'ordonnance, notamment l'élargissement du périmètre d'encouragement ainsi que le relèvement du montant maximal des prêts. Quelque 49 % du volume des prêts autorisés par la SCH sur la période du 1<sup>er</sup> avril 2015 au 30 septembre 2018 sont revenus à des projets qui bénéficiaient directement de cette révision. Comme déjà indiqué dans le message sur la promotion économique de la Confédération 2016-2019, la part du prêt supplémentaire de la SCH qui ne sera pas utilisée d'ici à la fin de l'année 2019, soit environ 30 millions de francs, sera restituée à la Confédération<sup>54</sup>. Le prêt supplémentaire a été accordé à la SCH en 2011 en tant que mesure afin de relever les défis liés à la force du franc à la suite de la crise financière et a été prolongé à titre préventif en 2015 dans le but de permettre à la SCH de soutenir efficacement le secteur de l'hébergement pour faire front aux défis engendrés par la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. Durant les années suivantes, les demandes de prêts adressées à la SCH ont augmenté de manière considérable, mais pas au point d'épuiser l'intégralité du prêt supplémentaire accordé par la Confédération. Les principales raisons en sont le bas niveau des taux d'intérêt et la reprise, amorcée en 2017, de la demande touristique, ce qui explique que les banques n'aient pas durci leur politique de crédit à l'égard des établissements d'hébergement. Les liquidités de la SCH lui permettent de poursuivre dès 2019 ses activités d'encouragement à un niveau adéquat. Le prêt supplémentaire accordé à la coopérative a contribué à l'augmentation des ressources disponibles sous forme de prêts, tout en garantissant la capacité d'encouragement de la SCH à

<sup>53</sup> Rapport en exécution de la motion 12.3985 ; [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Le SECO > Communiqués de presse > Communiqués de presse 2013 > Communiqué de presse du 27.6.2013

<sup>54</sup> Les moyens dont la SCH n'aura pas fait usage seront inscrits au budget 2020 à titre de remboursement ordinaire et encaissés en 2020.

moyen et long terme. Durant la législature 2020 à 2023, il est prévu que l'évolution à moyen et long terme de la SCH fasse l'objet d'un examen dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie touristique.

### 3.5.3 Comparaison internationale

Le rapport en exécution du postulat Rieder 17.3429<sup>55</sup> montre que l'encouragement de l'offre, en particulier dans le secteur de l'hébergement, est un volet que l'on retrouve dans la politique touristique de la plupart des pays. En Suisse, en Allemagne et en Autriche, le prêt à taux favorable est un instrument important de l'encouragement étatique du secteur de l'hébergement. Plusieurs pays ont en outre recours à des garanties, à des contributions à fonds perdu ou à des crédits d'impôt pour encourager les investissements dans le secteur de l'hébergement.

## 4 Politique régionale

### 4.1 Objectifs et tâches

La NPR soutient le développement économique des régions de montagne, des espaces ruraux et des régions frontalières. La Confédération et les cantons financent, avec le concours d'acteurs du secteur privé et d'autres tiers, des projets concrets, des activités de mise en réseau et des prestations de *coaching* visant à améliorer la compétitivité de ces régions et à y générer de la valeur ajoutée. La NPR promeut l'exploitation économique des potentiels endogènes dans les régions cibles en s'appuyant sur des objectifs de programme concrets. Les fonds NPR se distinguent, ce faisant, des fonds non liés issus de la péréquation financière (RPT), qui vise à permettre à tous les cantons de bénéficier d'une dotation minimale en services publics. La Confédération s'engage à titre subsidiaire dans la NPR ; la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux cantons.

### 4.2 Bases stratégiques

La loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale<sup>56</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, constitue la base légale de la NPR, que viennent compléter l'ordonnance du 28 novembre 2007 sur la politique régionale (OPR)<sup>57</sup> et le message du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale (NPR)<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 17.3429 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

<sup>56</sup> RS 901.0

<sup>57</sup> RS 901.021

<sup>58</sup> FF 2006 223

Le programme pluriannuel (PPA) de la Confédération du 22 septembre 2015 concernant la mise en œuvre de la NPR 2016 à 2023<sup>59</sup> est le principal fondement de la mise en œuvre de la NPR pour la période 2020-2023. Sa validité n'est pas remise en cause. Les points ci-après présentent les développements visés dans le cadre du PPA en cours.

Ces développements ont pour objectif d'adapter la NPR aux nouvelles conditions-cadres. En effet, certains thèmes, comme les effets de la numérisation sur le plan territorial et la question du développement économique des régions de montagne (cf. ch. 4.3.4), ont gagné en actualité.

La politique régionale s'inscrit dans le quatrième objectif de la promotion économique de la Confédération, « Stimuler la compétitivité régionale » (cf. ch. 1.4.4). Les projets soutenus permettent de mettre en réseau les acteurs économiques, de transmettre des connaissances ainsi que de créer et de sauvegarder des emplois. La NPR accroît également la performance des acteurs économiques (cf. ch. 1.4.3), notamment par le biais de prestations de *coaching*, et contribue à l'amélioration des conditions-cadres des PME (cf. ch. 1.4.2).

### 4.3 Priorités 2020-2023

Les deux priorités thématiques, à savoir l'industrie et le tourisme, ont fait leurs preuves et seront maintenues de 2020 à 2023. Les thèmes de la numérisation et des défis spécifiques aux régions de montagne recevront par ailleurs davantage d'attention durant cette période.

Les orientations, les dispositions relatives aux aspects territoriaux et les processus de mise en œuvre du PPA 2016 à 2023 de la NPR tels qu'ils figurent dans le message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019 restent valables et conserveront toute leur importance durant la période 2020-2023, à l'instar de l'orientation vers le développement durable, de la décision de privilégier les centres régionaux et les espaces fonctionnels ou du pilotage axé sur les objectifs et l'efficacité.

#### 4.3.1 La numérisation, un thème central

La numérisation en tant qu'opportunité pour la promotion économique (cf. ch. 1.4.1) gagne en importance aussi dans le contexte de la politique régionale. De nombreuses mesures seront mises en œuvre à cette fin dans le cadre des deux priorités thématiques.

La numérisation jouait déjà un rôle important durant la période 2016-2019. La NPR a contribué à la mise en œuvre de différents projets de numérisation. Le SECO et

<sup>59</sup> Message du 18 février 2015 sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019 (FF 2015 2171) et arrêté fédéral du 22 septembre 2015 relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération 2016 à 2023 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) (FF 2015 6785)

regiosuisse ont intensifié leur communication concernant ces projets et les principaux thèmes liés à la numérisation, donnant ainsi l'impulsion à d'autres projets et initiatives dans ce domaine.

Les opportunités de la numérisation sont un thème central dans la mise en œuvre de la NPR pendant les années 2020 à 2023 : dans les programmes de mise en œuvre, un soutien accru aux projets de numérisation devrait être prévu et les coopérations dans ce domaine intensifiées, également aux niveaux intersectoriel et transfrontalier. En collaboration avec regiosuisse, le SECO travaille au développement du savoir, sensibilise et met en contact les acteurs autour des thèmes de la numérisation. Dans ce contexte, les données régionales doivent être considérées comme des ressources et utilisées en conséquence. En ce qui concerne les infrastructures numériques, question importante pour les espaces ruraux et les régions de montagne, la NPR peut, par exemple, soutenir des projets préconcurrentiels et interentreprises permettant d'utiliser les infrastructures à large bande. La NPR agit en complément d'autres instruments de promotion de la Confédération, des cantons et des communes. Le SECO participe par ailleurs au titre de cette politique aux projets-modèles pour un développement territorial durable, à l'enseignement desquels plusieurs services fédéraux soutiennent conjointement des projets relevant de différentes politiques sectorielles en lien avec le territoire. À partir de 2020, l'un des thèmes prioritaires sera « Numérisation et services de base ». Il s'agira dans ce contexte d'exploiter davantage le potentiel de numérisation dans l'administration et l'exécution.

### 4.3.2 Priorité Industrie

Comme prévu dans le PPA, le système de valeur ajoutée de l'industrie restera une priorité durant les années 2020 à 2023. Confrontées à la pression croissante de la concurrence nationale et internationale, les PME doivent souvent effectuer des réformes structurelles et se développer pour pouvoir continuer à assumer leur rôle dans le développement économique ; fait d'autant plus valable pour les espaces ruraux et les régions de montagne.

#### **Exemple de projet : IBH-Lab « KMU digital » (PME numérique)<sup>60</sup>**

Les IBH-Labs, laboratoires de la Haute école internationale du lac de Constance (IBH), créent des réseaux de recherche et d'innovation transfrontaliers et renforcent ainsi le pôle académique de la région du lac de Constance. L'IBH-Lab « KMU digital » (PME numérique) assiste les PME dans leur adaptation à la numérisation industrielle. Les projets sont soutenus au titre du programme Interreg Alpes rhénanes–Lac de Constance–Haut-Rhin<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

<sup>61</sup> [www.bodensehochschule.org/ibh-labs](http://www.bodensehochschule.org/ibh-labs) (en allemand)

Une attention particulière est portée aux systèmes régionaux d'innovation (RIS), des plateformes d'innovation importantes. De 2016 à 2019, six RIS ont été soutenus par le biais de la NPR. Les RIS permettent à de nombreuses PME de bénéficier de prestations de *coaching* ou d'entrer en contact avec des partenaires importants en vue d'améliorer leur compétitivité. En 2017, le SECO a fait évaluer le concept RIS<sup>62</sup>. L'évaluation montre que l'approche des RIS jouit dans l'ensemble d'un large soutien et que la répartition des compétences entre le SECO et les cantons est appropriée. Elle souligne que, en matière d'encouragement de l'innovation, la coordination s'est améliorée, mais qu'il subsiste toujours des redondances, qui doivent être éliminées, entre les RIS et les offres cantonales.

À la suite de cette analyse, le SECO a révisé, après consultation de ses partenaires, le concept RIS<sup>63</sup>. Le soutien aux RIS est maintenu et l'accent est désormais clairement mis sur des activités précises et comparables. L'octroi de contributions forfaitaires aux structures sera abandonné au profit du financement de prestations données, que ce soit des prestations visant à offrir un point de contact (*point of entry*) aux entreprises (prestations de proximité), des activités de *coaching*, de *clusters* ou de mise en réseau ou, dans une moindre mesure, des prestations administratives. Des indicateurs d'efficacité sont définis pour chaque domaine.

### 4.3.3 Priorité Tourisme

Le système de valeur ajoutée du tourisme est une priorité qui sera également maintenue jusqu'en 2023, comme prévu dans le PPA. La NPR, qui est l'un des quatre instruments de promotion visant à mettre en œuvre la stratégie touristique de la Confédération<sup>64</sup> (cf. ch. 3.1.2), joue un rôle clé dans le développement de l'industrie du tourisme suisse vers une place touristique attractive et performante, notamment en soutenant des infrastructures de développement touristiques (installations sportives d'importance suprarégionale, remontées mécaniques et installations d'enneigement, infrastructures de congrès, etc.). Par le biais de la NPR, la Confédération promeut en première ligne le changement structurel, avec pour objectif de rendre les destinations plus compétitives. Elle se concentre à cet égard sur la coordination entre les différents instruments de la promotion touristique et la mise en valeur durable des potentiels naturels sur le long terme.

À l'enseigne du train de mesures touristique de 2013, 200 millions de francs de moyens NPR provenant du Fonds de développement régional ont été alloués à un programme d'impulsion en faveur du tourisme<sup>65</sup>. Les moyens supplémentaires permettent de délivrer des impulsions importantes au développement du secteur du tourisme : des offres touristiques innovantes ont été conçues, des centres de bien-être

<sup>62</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, *Standortbestimmung und Überprüfung des Konzepts der regionalen Innovationssysteme RIS 2017*, rapport à l'intention du SECO, Bâle, 2018

<sup>63</sup> SECO, *Concept RIS 2020+*, Berne, 2018.

<sup>64</sup> Conseil fédéral, *Stratégie touristique de la Confédération*, Berne, 15 novembre 2017

<sup>65</sup> Suite aux mesures d'économies de la Confédération 188 millions de francs dont au moins trois quarts sous forme de prêts.

construits et des remontées mécaniques modernisées. L'adaptation structurelle des organisations touristiques aux enjeux actuels posés par la numérisation et à l'évolution des besoins des hôtes constitue un autre domaine de soutien important. Pour l'heure, seule une partie des moyens a été engagée, notamment en raison des longs délais de planification des grands projets d'infrastructure<sup>66</sup>. Les moyens qui n'ont pas été sollicités seront transférés dans un programme pilote en faveur des régions de montagne (cf. ch. 4.3.4).

Le SECO a précisé, à l'intention des cantons, les directives concernant le soutien aux remontées mécaniques à partir de 2020. Il a clarifié et détaillé l'obligation (qui s'applique déjà) d'élaborer une stratégie régionale en matière de remontées mécaniques en amont de l'engagement financier des cantons.

#### **Exemple de projet : dzin.ch, le développement touristique participatif<sup>67</sup>**

Sur la plateforme fribourgeoise en ligne dzin.ch (« gens »), les habitants de la région proposent toute une série d'activités touristiques et valorisent ce faisant les traditions et la richesse du paysage sur le plan économique.<sup>68</sup>

### **4.3.4 Impulsions en faveur des régions de montagne**

De 2020 à 2023, la NPR mettra l'accent sur les régions de montagne. Les régions alpines sont sous pression ; elles se voient confrontées à un changement démographique lent et à une dynamique de croissance en dessous de la moyenne. Des développements actuels tels que le franc fort, la thématique des résidences secondaires et la situation difficile du tourisme alpin s'ajoutent à des désavantages structurels liés à la topographie. Le Conseil de l'organisation du territoire (COTER)<sup>69</sup> et le laboratoire d'idées libéral Avenir Suisse<sup>70</sup> considèrent également que le développement dans l'espace alpin représente un défi important.

En exécution du postulat Brand 15.3228<sup>71</sup>, il est prévu d'examiner des mesures en faveur de ces régions par le biais d'un programme d'encouragement spécifique.

<sup>66</sup> À fonds perdu : 20,8 millions de francs attribués aux cantons, dont 49,5% ont été engagés (état : juin 2018).

Prêts : 95 millions de francs attribués aux cantons, dont 31,8% ont été engagés (état : juin 2018).

<sup>67</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

<sup>68</sup> [www.dzin.ch](http://www.dzin.ch)

<sup>69</sup> COTER, *Les grandes tendances de l'évolution (megatrends) et leur influence sur le développement territorial de la Suisse (non-publié)*, 2018

<sup>70</sup> Avenir Suisse, *Un avenir économique pour les régions de montagne* Zurich, février 2017.

<sup>71</sup> Le rapport du Conseil fédéral est prévu pour 2019.

### 4.3.5 Développement cohérent du territoire

La coordination pluridisciplinaire et les activités communes en vue d'un développement cohérent du territoire gagnent toujours plus en importance dans le monde connecté qui est le nôtre. La NPR continue à apporter sa contribution à cet objectif en application du Projet de territoire Suisse<sup>72</sup> et, ce faisant, à la mise en œuvre de la politique des agglomérations<sup>73</sup> et de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne<sup>74</sup>. Durant la période 2016-2019, différentes mesures ont déjà été mises en œuvre, cofinancées pour certaines d'entre elles par des moyens issus de la NPR, à l'instar du programme pilote Territoire d'action Économie, de mesures visant à encourager la capacité stratégique régionale ou encore de l'extension du Réseau de la Confédération pour l'espace rural (RCER) en Réseau fédéral pour le développement cohérent du territoire ville-campagne<sup>75</sup>.

Au cours de la période 2020-2023, les projets modèles pour un développement territorial durable seront de nouveau soutenus par le biais de la NPR en collaboration avec d'autres services fédéraux, en vue d'explorer les points de recoupement entre les politiques sectorielles.

La collaboration avec la politique du tourisme, la politique du paysage et la politique agricole continuera à être intensifiée afin de garantir une mise en œuvre plus cohérente de ces politiques.

### 4.3.6 Développement de la politique de cohésion

Dans le cadre de la NPR, la Suisse participe à différents programmes Interreg transfrontaliers de l'UE et à la Stratégie macrorégionale pour l'espace alpin (EUSALP), des instruments qui relèvent de la politique de cohésion de l'UE. Des évaluations sur la participation suisse à Interreg<sup>76</sup> ont confirmé l'importance de cette participation et montré que les objectifs des projets Interreg soutenus étaient dans la plupart des cas en lien avec l'économie régionale. La Confédération continuera par conséquent à l'avenir de financer la participation aux programmes Interreg par l'intermédiaire de la NPR.

Les travaux préparatoires pour la politique de cohésion 2021-2027 sont en cours. Aucune modification substantielle n'est prévue sur le fond en ce qui concerne In-

<sup>72</sup> Conseil fédéral / CdC / DTAP / UVS / ACS, *Projet de territoire Suisse*, Berne, décembre 2012

<sup>73</sup> Conseil fédéral, *Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération*, Berne, 18 février 2015

<sup>74</sup> Conseil fédéral, *Politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne*, rapport en exécution de la motion Maissen 11.3927 du 29 septembre 2011 et de la mesure 69 du programme de la législature 2011 à 2015, Berne, 18 février 2015.

<sup>75</sup> ARE / SECO, rapport au Conseil fédéral sur le développement cohérent du territoire (politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne), Berne, 2019

<sup>76</sup> B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung / Evaluanda, *Evaluation der Schweizer Teilnahme an Interreg*, Berne, septembre 2018 ; INFRAS, *Teilevaluation der Interreg V B-Programme Alpenraum und Nordwesteuropa*, rapport final et mandat additionnel, Zurich, juin 2018

terreg. En termes financiers également, les ajustements prévus devraient être mineurs, même si l'UE devra composer avec un budget réduit du fait du Brexit et de nouvelles missions qui lui incomberont (sécurité, migration, défense).

En 2020, la Confédération mènera avec les cantons des négociations concernant le soutien aux programmes Interreg 2021-2027. Elle envisage d'allouer à l'ensemble de ces programmes une contribution semblable à celle des années 2014 à 2020<sup>77</sup>.

### 4.3.7 Développement des bases de la NPR

Outre les expériences tirées des périodes de mise en œuvre précédentes (cf. ch. 4.5), les résultats d'études récentes seront intégrés à la mise en œuvre de la NPR pour 2020 à 2023, à l'instar des recommandations issues des travaux du Consortium européen pour la recherche sur les politiques régionales (EoRPA) et de l'OCDE sur le développement rural (« Rural 3.0 »)<sup>78</sup>, ou des rapports de la Confédération sur la mise en œuvre de la politique des agglomérations et de la politique fédérale pour les espaces ruraux et les régions de montagne<sup>79</sup>. Le rapport du COTER sur les mégatendances<sup>80</sup>, qui constitue une autre base importante, présente cinq mégatendances façonnant le développement du territoire : la mondialisation, la numérisation, l'individualisation, l'évolution démographique et la migration, et le changement climatique.

Cette documentation de référence, ainsi que les comparaisons avec les évolutions à l'étranger, serviront de base de réflexion dans l'optique du développement de la NPR pour la période 2024-2031. Il s'agit notamment de se pencher sur les fondements économiques de la NPR (principe de « base d'exportation »), le territoire d'impact et l'importance de la numérisation dans le développement régional. D'éventuelles propositions d'adaptation seront soumises au Parlement par le biais du message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027.

## 4.4 Allègements fiscaux

Fort des résultats de plusieurs évaluations<sup>81</sup> et de la position des cantons, le Conseil fédéral a lancé en 2013 une réforme des allègements fiscaux accordés en vertu de l'art. 12 de la loi fédérale sur la politique régionale, en tenant compte des aspects de

<sup>77</sup> Les fonds fédéraux alloués aux programmes Interreg 2014-2020 s'élèvent à un peu plus de 56 millions de francs.

<sup>78</sup> OCDE, *Rural 3.0: A Framework for Rural Development*, Policy Note, Paris, 2018

<sup>79</sup> ARE / SECO, rapport au Conseil fédéral sur le développement cohérent du territoire (politique des agglomérations et politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne), Berne, 2019

<sup>80</sup> COTER, *Les grandes tendances de l'évolution (megatrends) et leur influence sur le développement territorial de la Suisse (non-publié)*, 2018

<sup>81</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung en collaboration avec IRENE, *Évaluation des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR*, Bâle, octobre 2013 ; KPMG, *Steuererleichterungen im internationalen Vergleich*, Zurich, octobre 2013 ; Credit Suisse Economic Research, *Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR*, Zurich, juillet 2014

politique européenne et de la concurrence mondiale entre places économiques. Les ordonnances révisées sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Les modifications principales sont l'introduction d'un plafond, l'adaptation des zones d'application au regard de la politique d'organisation du territoire et une plus grande transparence en matière d'allègements fiscaux. Les révisions ont en outre permis d'étendre aux procédures de demande le traitement électronique, qui s'applique déjà aux rapports.

Le nombre d'allègements fiscaux accordés après la révision des ordonnances (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le 30 juin 2018)<sup>82</sup> ne permet pas encore de tirer des conclusions quant aux effets de la révision. Il est prévu de mesurer l'efficacité de l'instrument révisé au cours de la prochaine législature, dans la perspective de l'évaluation du PPA 2016 à 2023. Les résultats et les recommandations éventuelles seront intégrées au message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027.

## 4.5 Efficacité

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la NPR compte déjà dix années de mise en œuvre. Cet instrument de promotion a fait ses preuves et s'est imposé auprès des acteurs concernés.

De 2008 à 2017, la Confédération et les cantons ont pu soutenir plus de 2400 projets apportant une contribution importante au développement économique des régions. En 2016 et 2017, à l'enseigne du deuxième PPA, 471 projets ont été soutenus par des contributions à fonds perdu et 61 par des prêts. Au cours de la période du premier PPA (2008-2015), la Confédération a investi 250 millions de francs à fonds perdu et a généré un volume d'investissement trois fois plus élevé de la part des cantons et d'autres acteurs. S'agissant des prêts, chaque franc versé par la Confédération (320 millions au total) a drainé 4 francs des cantons et de tiers. La NPR a ainsi pu inciter à des investissements d'un montant considérable.

La part des moyens à fonds perdu attribués à des projets touristiques est de 26 %, celle en faveur de projets du secteur de l'industrie, avant tout les RIS, de 53 %. La proportion de prêts consacrée aux infrastructures touristiques est de 70 % et celle dédiée aux infrastructures industrielles, de 19 %. Les projets restants relèvent d'autres domaines prioritaires de la promotion, comme des activités économiques liées à l'agriculture, la formation, la santé et l'énergie. La définition de priorités thématiques conjuguée à une certaine ouverture à l'égard d'autres domaines de promotion importants est une approche efficace.

Une analyse approfondie de l'efficacité de projets exemplaires a montré que l'effet de la NPR sur l'emploi régional est dans certains cas remarquable<sup>83</sup>. Les responsables de projets dans le canton de Berne ont déclaré que les projets NPR avaient généré ou maintenu 1400 emplois durant les années 2012 à 2015 et dégagé une

<sup>82</sup> [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale > Informations complémentaires

<sup>83</sup> *regiosuisse, Wirkungsmessung NRP-Projekte 2012: Synthese der Wirkungsmessung*, rapport final, Berne, 26 juin 2013; la mesure de l'efficacité de certains projets a été actualisée en 2017, et de nouvelles mesures ont été effectuées dès 2018.

augmentation annuelle potentielle du chiffre d'affaires de 152 millions de francs<sup>84</sup>. Dans le canton de Lucerne, quelque 200 emplois ont pu être créés, 120 maintenus et 25 nouvelles entreprises fondées de 2008 à 2015 grâce à la NPR<sup>85</sup>.

Il est très difficile de mesurer les effets sur les emplois et la création de valeur à l'échelle des programmes, sans compter que la démarche suscite des réserves d'ordre méthodologique. D'une part, les projets sont très différents et produisent pleinement souvent leurs effets dans la durée. D'autre part, le déploiement de ces effets est fortement influencé par des facteurs externes.

Néanmoins, l'orientation systématique de la mise en œuvre vers l'efficacité se révèle concluante. Appliquée depuis 2016 par la Confédération et les cantons à tous les niveaux d'exécution, elle sera consolidée pendant la période 2020-2023. La Confédération fixe les principaux objectifs d'efficacité à l'échelle nationale. Sur cette base, les cantons développent les modèles d'efficacité de leurs programmes et les porteurs de projets doivent démontrer comment leurs projets contribuent à la réalisation de ces objectifs. Dans les années 2020 à 2023, les modèles d'efficacité appliqués aux priorités Industrie et Tourisme se fonderont sur un petit nombre d'indicateurs homogènes aux niveaux de l'*output* et de l'*outcome*, qui pourront être agrégés au moment de tirer des conclusions sur l'efficacité. L'analyse comparative et l'apprentissage mutuel entre les programmes occupent à cet égard une place importante.

Actuellement, la mise en œuvre de la NPR fait l'objet de différentes évaluations ponctuelles. Le message sur la promotion économique pour les années 2024 à 2027 rendra compte des résultats de ces dernières.

## 4.6 Comparaison internationale

La politique de cohésion de l'UE, comme la NPR, vise à créer des emplois et à encourager la compétitivité et la croissance économique. Elle assume également des tâches de péréquation et assiste les régions moins développées dans leurs efforts de croissance. En Suisse, ce rôle incombe en première ligne à la nouvelle péréquation financière (RPT) et aux politiques fédérales et cantonales en matière de service public.

Dans le cadre d'une comparaison internationale, une analyse externe du Consortium européen pour la recherche sur les politiques régionales (EoRPA) de 2016 range la NPR parmi les politiques de péréquation, puisqu'elle n'est pas conçue pour

<sup>84</sup> Promotion économique du canton de Berne, *Schlussbericht über die NRP-Programmperiode 2012-2015*, document interne, Berne, 2016; le lien de causalité entre les projets soutenus par le biais de la NPR et les emplois créés n'est pas indiqué expressément.

<sup>85</sup> Dienststelle Raum und Wirtschaft du canton de Lucerne, *Neue Regionalpolitik: Übersicht über die geförderten NRP-Projekte im Zeitraum 2008 - 2015*, Lucerne, juin 2016; le lien de causalité entre les projets soutenus par le biais de la NPR et les emplois créés n'est pas indiqué expressément.

s'appliquer à l'ensemble du territoire<sup>86</sup>. L'EoRPA constate cependant un changement de cap en 2015-2016, avec l'alignement sur le Projet de territoire Suisse et l'importance accrue accordée à la politique en matière d'innovation.

Selon la typologie de l'EoRPA, les politiques régionales des États européens peuvent cibler différentes catégories d'espaces. Les interventions sont distinguées selon qu'elles visent des macrorégions, des régions structurellement défavorisées, des espaces connaissant un changement structurel brutal et un taux de chômage élevé, des zones urbaines ou des espaces ruraux périphériques.

L'EoRPA considère que la politique régionale suisse suit une approche macrorégionale, étant donné que la mission de promotion des régions de montagne, qui était autrefois au cœur de la politique régionale, a été étendue au milieu rural en général et à une partie des agglomérations. De plus, cette politique se fonde en principe sur des unités spatiales assez grandes.

## **5 Promotion des activités économiques extérieures**

### **5.1 Bases stratégiques**

La promotion des activités économiques extérieures englobe 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 suisse contre les risques à l'exportation (SERV). Ces instruments ont pour objectif premier de faciliter l'activité des entreprises à l'étranger et de créer les conditions pour une présence forte de la place économique suisse sur le marché. Il s'agit ici d'accroître la performance des acteurs économiques, de renforcer le profil de la place économique suisse (cf. ch. 1.4) et, en définitive, de maintenir des emplois à forte valeur ajoutée. Outre la promotion de la place économique, les principaux champs d'action servant à atteindre ces objectifs sont la diffusion du savoir, l'intégration des agents économiques dans les chaînes de valeur (internationales) et la facilitation de leur accès au financement (cf. ch. 1.5). Pour la Suisse, dont le marché intérieur est exigu, les interactions économiques avec l'étranger sont nécessaires et comportent des avantages évidents. Les entreprises exportatrices, et en particulier les PME, doivent toutefois faire face à des obstacles et à des risques à l'exportation parfois considérables, notamment à un déficit d'information, à un réseau relationnel insuffisant sur les marchés de destination ou à des impondérables culturels et juridiques. Elles peuvent aussi être confrontées à des risques inhérents à la conjoncture étrangère, aux fluctuations monétaires et à la solvabilité des acheteurs. De plus, dans les pays non signataires de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC (pays en développement et émergents), le marché ne joue pas partout dans les marchés publics, notamment dans les projets d'infrastructure. De nouveaux besoins émergent par ailleurs dans le contexte de la numérisation de l'économie (cf. ch. 5.2).

<sup>86</sup> EoRPA, *New European territorial challenges and regional policy: Annual Review of Regional Policy in Europe*, EoRPA Paper n° 16/1, Glasgow : Université de Strathclyde, octobre 2016

L'art. 1, al. 2, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations<sup>87</sup> précise que la promotion des exportations est « destinée à compléter l'initiative privée ». Le principe de subsidiarité s'applique aussi à la promotion de la place économique et à l'assurance contre les risques à l'exportation. La Confédération ne soutient par conséquent aucune mesure lorsque les prestations des acteurs privés suffisent à couvrir les besoins des entreprises exportatrices ou des cantons. La politique économique de nombreux pays de l'OCDE prévoit des instruments comparables de promotion économique extérieure.

La SERV propose des solutions d'assurance aux institutions financières et aux exportateurs, permettant ainsi à ces derniers d'accepter sans crainte des commandes de l'étranger, même lorsque la situation politique ou économique instable menace de compromettre le paiement. Établissement de droit public de la Confédération, elle est tenue de s'autofinancer<sup>88</sup>. Le présent message ne propose pas de financement la concernant, celui-ci n'étant pas nécessaire. À fin 2017, l'exposition brute (risque résiduel) de la SERV s'élevait à 10,217 milliards de francs ; son capital propre, en hausse, s'établissait quant à lui à 2,768 milliards de francs, renforçant ainsi sa capacité à assumer les risques.

## 5.2 Priorités 2020-2023

Pour les entreprises exportatrices suisses, la réussite sur les marchés étrangers n'est jamais acquise. Le contexte dans lequel s'inscrivent leurs activités et les défis auxquels elles sont confrontées évoluent sans cesse. Les mesures commerciales protectionnistes, par exemple, se sont multipliées à l'étranger, et des marchés d'importance pourraient aller plus loin sur la voie de l'isolement. Les mesures prises étant souvent de nature non tarifaire, les exportateurs sont soumis à des procédures et à des réglementations toujours plus complexes. De plus, l'incertitude planant notamment sur la politique commerciale internationale et ses effets, sur l'accès au marché européen ou sur la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée va croissant. La conclusion d'accords de libre-échange peut contrebalancer ces tendances, mais, pour pouvoir en tirer parti, les entreprises ont très souvent besoin d'informations et de conseils.

La numérisation transforme elle aussi en profondeur le processus mondial de création de valeur, qui a à son tour un impact sur les structures commerciales internationales. Elle facilite le développement de nouveaux modèles d'affaires novateurs à orientation internationale (commerce électronique, économie de partage, production participative, etc.), tout en simplifiant et en accélérant la communication entre entreprises et investisseurs distants. Tout cela modifie les possibilités de collaboration, de pilotage de filiales à l'étranger et, partant, les échanges de biens et de services. La numérisation révolutionne en outre le processus d'exportation lui-même, avec en particulier les douanes électroniques, le suivi des marchandises durant leur transport, l'optimisation de la logistique, la simplification et la sécurisation de la conclusion de contrats grâce à la technologie de la chaîne de blocs, etc.

<sup>87</sup> RS 946.14

<sup>88</sup> Art. 3 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE ; RS 946.10)

Les priorités géographiques évoluent par ailleurs constamment. De nouvelles économies émergentes telles que l'Indonésie ou le Mexique gagnent en importance. C'est également le cas des zones de libre-échange existantes ou à venir. La promotion de la place économique suisse n'échappe pas à ce mouvement, dans un environnement exigeant et en constante mutation : les incertitudes liées à d'importants facteurs d'implantation nationaux, l'évolution économique internationale et la forte compétition mondiale entre les places économiques l'obligent à relever des défis de taille.

Les transformations décrites ci-dessus génèrent de nouveaux besoins chez les entreprises exportatrices et les investisseurs potentiels, qui réclament sans cesse de nouvelles prestations, plus rapidement disponibles, plus aisément accessibles et en principe spécifiques à leur clientèle ou à leur secteur. Il peut s'agir par exemple d'instruments numériques d'analyse de marché, de plateformes de mise en relation ou de portails dédiés aux demandes en ligne de solutions d'assurance. Pour la période 2020-2023, les priorités sont les suivantes :

- Adapter sans cesse la réponse à l'évolution des exigences et des besoins découlant notamment des technologies numériques, afin d'accroître encore l'accessibilité et l'utilité individuelle des prestations relevant de la promotion des exportations ou de l'assurance contre les risques à l'exportation. Il s'agit aussi de permettre aux investisseurs potentiels de comparer plus rapidement et plus simplement les sites d'implantation envisagés, mais aussi de simplifier et d'uniformiser les offres des cantons.
- Cibler davantage les offres destinées aux exportateurs et aux investisseurs en prenant mieux en compte leurs besoins, afin de renforcer encore l'efficacité des mesures. Une plus large association d'acteurs tiers à la promotion des exportations sert également cet objectif.
- Améliorer l'accès de l'industrie suisse aux projets d'infrastructure dans les pays en développement et émergents, dans le but de développer de nouvelles mesures axées sur les besoins.
- Lors de l'audit des subventions qu'il a réalisé fin 2018, le CDF a constaté que les tâches de promotion des exportations et de promotion de la place économique assumées par *Switzerland Global Enterprise* (S-GE) pour le compte de la Confédération contribuent notablement à renforcer les affaires économiques extérieures de la Suisse et qu'elles déploient des effets positifs. Il a souligné un potentiel d'amélioration dans les domaines de la conduite et de la surveillance. Ses recommandations en la matière seront mises en œuvre<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> *Contrôle fédéral des finances (CDF), Audit des subventions pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique suisse à l'étranger, novembre 2018 (projet)*

## 5.3 Promotion des exportations

### 5.3.1 Objectifs et tâches

Sur la base de la loi fédérale sur la promotion des exportations et d'un mandat de prestations renouvelé tous les quatre ans avec le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), l'association de droit privé S-GE aide les entreprises suisses – et principalement les PME exportatrices – à identifier et à exploiter les débouchés à l'étranger, et à améliorer leur compétitivité internationale.

S-GE est une organisation extérieure à l'administration fédérale à laquelle ont été dévolues des tâches fédérales et qui bénéficie à ce titre de moyens alloués par la Confédération. Elle n'entre pas dans le champ d'application de l'art. 8, al. 5, let. a, LOGA<sup>90</sup>, dans la mesure où la Confédération ne détient pas de participation au capital au sens strict ni la majorité des voix. En tant qu'association de droit purement privé, S-GE s'organise et agit de manière autonome. L'influence de la Confédération sur l'association s'exerce essentiellement par le biais des mandats de prestations qu'elle lui confie et par lesquels elle oriente l'utilisation des subventions qu'elle lui alloue. Au printemps 2018, le conseil d'administration de S-GE a renforcé le positionnement de l'association en tant qu'organisation bénéficiaire de mandats de la Confédération offrant exclusivement des prestations de service public. Du point de vue du mandant, cette clarification est positive, car elle contribue également à limiter d'éventuelles distorsions de concurrence.

À fin 2017, S-GE comptait 2290 membres. Elle emploie 103 personnes au total sur ses sites de Zurich, Lausanne et Lugano, soit environ 90 postes à plein temps, pour ses mandats de promotion des exportations et de promotion de la place économique suisse. Pour exécuter ses tâches sur les principaux marchés de destination, S-GE s'appuie sur un réseau de 22 SBH et de 5 pôles commerciaux mis à disposition par la Confédération, qui lui en a également confié la direction technique. Chacun de ces bureaux est rattaché à une représentation suisse à l'étranger, ce qui favorise la cohérence de l'image de la Suisse véhiculée hors de nos frontières. Les frais de personnel et d'infrastructure des SBH, qui s'élèvent à environ 10 millions de francs par an, sont pris en charge par le DFAE. Ils ne font toutefois pas partie du présent message.

#### **Exemple de projet en matière de conseil à l'exportation : La Conditoria<sup>91</sup>**

Au cœur des montagnes grisonnes, « La Conditoria » produit ce qui est certainement la plus petite tourte aux noix des Grisons du monde. Depuis sa création en 2014, l'entreprise a déjà exporté vers différents marchés, notamment l'Allemagne, les États-Unis, la Corée du Sud, la Russie et le Japon. Grâce au soutien de S-GE, la petite société sait comment faire face aux barrières commerciales non tarifaires et participer à des foires à l'étranger.

<sup>90</sup> RS 172.010

<sup>91</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

### **Exemple de projet relatif aux instruments numériques de promotion des exportations : Cleantech Cube**

Grâce à la base de données « Cleantech Cube », les entreprises exportatrices reçoivent des informations sur mesure et des coordonnées de clients potentiels. La Suisse peut aussi attirer l'attention du monde entier sur les solutions novatrices proposées par son industrie dans le domaine des cleantech. « Cleantech Cube » a été récompensé en octobre 2018 par un prix de reconnaissance dans la catégorie *Information Technology and Climate Solutions* attribué par le Centre du commerce international (CCI), agence conjointe de l'Organisation mondiale du commerce et de l'ONU.

### **Principales activités et nouveautés 2020-2023**

Sachant que les entreprises suisses désireuses de se lancer dans l'exportation ou de développer leurs activités à l'étranger ont de plus en plus besoin d'un savoir-faire spécifique et de solutions sur mesure, S-GE mise, pour les années 2020 à 2023, sur un démarchage des entreprises exportatrices encore plus ciblé par secteur et par segment. Soucieuse de soutenir efficacement ses clients, elle entend leur proposer de nouvelles offres de conseil numériques. Il est notamment prévu que la mise en relation d'exportateurs, de partenaires commerciaux potentiels et d'experts s'effectue de plus en plus via une plateforme numérique.

Pour les années 2020 à 2023 et s'agissant de ses quatre principaux champs d'activité en matière de promotion des exportations, S-GE entend mettre l'accent sur les mesures suivantes :

- information : étendre ses offres numériques d'information et d'événements ciblées par secteur et par segment ; renforcer sa spécialisation sur les secteurs d'exportation ; poursuivre le développement de la promotion des exportations en ligne dans l'intérêt supérieur de l'industrie exportatrice ;
- conseil : offrir un accompagnement et des prestations subsidiaires dans le domaine du processus d'exportation ; proposer un conseil et un accompagnement spécifiques à l'évolution des réglementations des marchés d'exportation ;
- réseau : renforcer la collaboration avec des tiers (promotion intégrative des exportations) ; porter une attention accrue aux communautés sectorielles et au réseautage commercial numérique ; endosser un rôle plus actif dans le renforcement des compétences des partenaires de réseau ;
- foires : flexibiliser l'offre destinée aux PME au moyen de formats et de services plus étendus.

La majorité des entreprises recourant aux prestations de S-GE les jugent bonnes à très bonnes. En 2018, la collaboration de l'association avec les chambres de commerce suisses à l'étranger, les fédérations et les prestataires privés, notamment, en matière de promotion des exportations a fait l'objet d'une évaluation indépendante réalisée sur mandat du SECO<sup>92</sup>. Celle-ci souligne le dynamisme de la Suisse en

<sup>92</sup> Université de Saint-Gall / Ecoplan, *Evaluation der Zusammenarbeit mit Dritten in der Exportförderung*, Saint-Gall, avril 2018

matière de promotion des exportations. Dans l'ensemble, elle estime que la configuration actuelle est favorable aux PME suisses et que l'existence d'une institution centrale chargée d'assumer la promotion publique des exportations constitue une plus-value. Elle identifie plusieurs potentiels d'optimisation, parmi lesquels une implication accrue d'acteurs tiers de la part de S-GE, qui constitue justement un élément central de la stratégie de cette dernière, une plus grande transparence des coopérations et une clarification des règles en la matière.

Les efforts consentis par S-GE pour mieux exploiter les connaissances spécifiques des fédérations, des chambres de commerce à l'étranger, des experts privés, etc., dans le cadre de ses prestations de conseil à l'exportation, pour développer sa fonction de plateforme centrale (numérique), pour soutenir d'autres acteurs de manière ciblée dans leurs activités et pour valoriser leurs compétences répondent aussi à des attentes importantes du DEFR (SECO) à son égard.

Le DEFR (SECO) est par ailleurs d'avis que les différents acteurs du domaine de l'exportation devraient collaborer davantage au sein de structures de projet, afin de mieux tirer parti des débouchés qui s'offrent à eux. Il estime qu'il faudrait réaliser davantage de projets ayant un caractère exemplaire, ou proposer aux clients et aux acheteurs étrangers des solutions globales (dites systémiques) développées par la Suisse. À cet égard, il y a aussi lieu d'examiner le renforcement des mesures permettant l'ouverture conjointe d'un site par plusieurs entreprises ou améliorant la participation à des projets particulièrement prometteurs à l'étranger. L'impulsion en vue d'un soutien concret de l'État doit toutefois toujours venir de l'économie privée, appelée à fournir elle-même les prestations qui lui conviennent le mieux. Les projets doivent en outre contribuer aux objectifs prioritaires de la promotion des exportations. La promotion ciblée de projets allant dans ce sens fait partie des recommandations de l'évaluation susmentionnée de l'Université de Saint-Gall. Le soutien correspondant doit être apporté en complément des activités concluantes menées jusqu'ici par la Commission de foires et projets (MPK) : celle-ci organise des stands collectifs suisses à l'occasion de foires étrangères, ainsi que des manifestations et des événements. La contribution concrète de la MPK à la promotion des exportations est très appréciée de l'économie. Compte tenu des activités qu'elle a menées jusqu'ici, la MPK est une solution qui s'impose naturellement s'agissant de la gestion et de l'attribution d'un soutien complémentaire aux projets. Cependant, elle devra faire preuve, dans son organisation, sa gestion budgétaire et son activité d'attribution de projets, de la plus grande indépendance possible à l'égard de S-GE.

### 5.3.2 Efficacité

Les prestations de S-GE sont largement reconnues, adéquates et actuelles. Celle-ci recueille d'ailleurs systématiquement l'avis de ses clients en la matière. L'indicateur de performance établi grâce à un questionnaire de satisfaction externe soumis au client six mois après qu'une prestation lui a été délivrée permet de savoir si celle-ci a eu au moins un effet positif (entrée sur le marché d'exportation, mise en relation commerciale, amélioration des compétences en matière d'exportation, p. ex.). Il n'a cessé de progresser depuis 2016 et s'établissait à 79 % à la fin de 2017. S-GE

indique aussi que, durant la même période, le taux de recommandation est passé de 57 à 61 %.

Il est communément admis que le soutien local apporté par les SBH sur les principaux marchés constitue clairement une plus-value pour l'industrie d'exportation et l'implantation des investisseurs. C'est aussi le cas des offres de la MPK. Une fois mises en œuvre les recommandations de l'évaluation de l'Université de Saint-Gall (cf. ch. 5.3.1) en vue d'améliorer la collaboration avec les tiers, la promotion des exportations gagnera assurément encore en efficacité, tout en conservant son caractère subsidiaire.

Une étude réalisée en 2016 par le Centre du commerce international (CCI) et l'Université de Genève et parue sous le titre *Investing in Trade Promotion Generates Revenue* a analysé les données de 94 pays, dont la Suisse. Elle arrive à la conclusion que, de manière générale, la promotion des exportations peut avoir un effet positif significatif pour une économie. La mesure empirique de l'efficacité des prestations est toutefois plus aisée à réaliser dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. L'efficacité de S-GE a été jugée bonne au terme d'une étude globale portant précisément sur ses performances, menée en 2014 par la Haute école de technique et d'économie (HTW) de Coire et incluant, entre autres, une analyse de données douanières<sup>93</sup>.

### 5.3.3 Comparaison internationale

Les pays de l'OCDE ont presque tous institué des organismes de promotion des exportations ou de promotion commerciale comparables à S-GE et ayant souvent les PME comme groupe cible prioritaire. La plupart de ces organismes étrangers revêtent une forme d'organisation de droit public et sont en règle générale également chargés de la promotion de l'implantation d'investisseurs étrangers. En termes de budget (rapporté au PIB) et d'effectifs, la promotion des exportations de la Suisse est modeste comparée à ses homologues<sup>94</sup>.

Outre les prestations classiques d'information et de mise en relation commerciale, de conseil à l'exportation et de soutien dans le cadre de la participation à des foires, il arrive aussi que les organismes étrangers de promotion des exportations octroient directement des aides financières ou des avantages dans les domaines de la participation aux foires et de l'exportation de solutions systémiques. Il existe également des offres bénéficiant du soutien public pour les entreprises intéressées par l'approvisionnement (*sourcing*) ou les investissements directs à l'étranger. Dans le domaine des projets d'infrastructure du secteur public dans les pays en développement et émergents, certains pays ont également recours à un large éventail de mesures de soutien supplémentaires. Cela va de l'acquisition de nouvelles à l'élaboration de projets, en passant par le plaidoyer politique et des prêts spéciaux.

<sup>93</sup> HTW, *Switzerland Global Enterprise: Wirkungsreport Export 2014*, Coire, 14 août 2014

<sup>94</sup> Hauser, Ch. / Derungs, C. / Wellinger, D., « Promotion des exportations : les contrôles s'accroissent avec la participation de l'État », *La Vie économique*, n° 8/9, 2016, p. 52 à 54

### 5.3.4 Arrêté fédéral

#### Proposition du Conseil fédéral

Pour la période 2016-2019, le Parlement avait adopté un plafond de dépenses de 94 millions de francs pour la promotion des exportations, soit davantage que ce qui avait été proposé à l'époque par le Conseil fédéral (89,6 millions de francs). À l'exécution du budget, il a effectivement alloué 84,4 millions de francs à l'exécution des tâches de promotion des exportations.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'allouer au SECO un plafond de dépenses de 90,5 millions de francs destiné à la promotion des exportations pour les années 2020 à 2023, dont 80,5 millions de francs pour les prestations clés de S-GE. Il est prévu que celle-ci affecte de nouveau 8 millions de francs à la MPK. En outre, 2 millions de francs supplémentaires seront alloués à cette dernière pour ses activités de promotion de projets, notamment celles portant sur les projets exemplaires et prometteurs émanant de chambres de commerce, de fédérations ou d'entreprises (cf. ch. 5.3.1). Les modalités concrètes de ce financement seront établies par le SECO, avec en ligne de mire une entrée en vigueur en 2021.

Tableau 9

Dépenses pour la promotion des exportations du SECO en millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
Planification financière actuelle	21,1	21,3	21,5	21,7	85,6
Dépenses prévues selon proposition	21,8	22,5	22,7	23,5	90,5
- dont mandat de prestations de S-GE	19,8	20,0	20,2	20,5	80,5
- dont MPK (inchangé)	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0
- dont promotion de projets (nouveau)	0,0	0,5	0,5	1,0	2,0
Différence par rapport à la planification financière	+0,7	+1,2	+1,2	1,8	4,9

Le relèvement du plafond de dépenses par rapport à la planification financière actuelle induit une charge annuelle supplémentaire d'environ 1,2 million de francs en moyenne (cf. tableau 10).

Tableau 10

En millions de francs	Proposition 2020-2023	Arrêté fédéral 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposi- tion/dép. effect.	Différence moyenne proposi- tion/dép. effect. (en % par an)
Plafond de dépenses pour la promotion des exportations	<b>90,5</b>	92,7*	84,4	6,1	1,8

\* Sur les 94,0 millions de francs alloués par le Parlement dans le cadre de l'arrêté fédéral, 1,3 million de francs au total (0,3 million par an) étaient prévus pour des évaluations et des tâches de surveillance. Depuis l'introduction du NMG en 2017, ces fonds sont inclus dans l'enveloppe budgétaire du SECO. Ils ont été retranchés pour permettre une meilleure comparaison.

Les coûts annuels (plafonnés à 0,4 million de francs) générés par les évaluations, les audits, la surveillance et les mesures d'accompagnement relevant de la diplomatie économique ne sont pas compris dans plafond de dépenses ci-dessus. Ils figurent dans l'enveloppe budgétaire du SECO. Par ailleurs, les frais de personnel et d'infrastructure des SBH, qui totalisent 10 millions de francs (2,5 millions par an), sont pris en charge par le DFAE.

### Arguments du Conseil fédéral

L'économie d'exportation a besoin d'un soutien ciblé et efficace pour se ménager un accès optimal aux marchés étrangers. La promotion des exportations a vocation à proposer des prestations sur mesure offrant un bon rapport coût-bénéfice, tout en se concentrant sur les domaines où son efficacité a été démontrée. En vertu du principe de subsidiarité et pour assurer cette tâche pour la Confédération de manière aussi avantageuse que possible, S-GE est appelée à intensifier sa collaboration avec des tiers à chaque fois que l'occasion se présente. Elle doit coordonner activement les différents acteurs et garantir que ses activités – en particulier celles ayant trait à des produits novateurs dans le domaine numérique – renforcent globalement la promotion des exportations et qu'elles ne fassent pas le jeu de la concurrence.

La ligne proposée par S-GE est approuvée. L'association a demandé à cet effet au SECO 86 millions de francs (plus 8 millions pour la MPK). Le Conseil fédéral est d'avis que S-GE peut apporter les prestations et les développements dont l'économie a besoin avec une enveloppe budgétaire de 80,5 millions de francs, à laquelle s'ajoutent 10 millions de francs pour financer les activités de la MPK, et notamment pour étendre la promotion de projets. Le DEFR (SECO), responsable en la matière, définira précisément le contenu et les modalités des services de S-GE dans le cadre de la convention de prestations qu'il passera avec elle pour les années 2020 à 2023, la dimension de service public du mandat étant à cet égard prédominante. Conformément à la pratique de la Confédération dans ce domaine, les clients et les fournisseurs tiers de services de promotion des exportations doivent pouvoir bénéficier d'un accès aussi aisé que possible aux informations et aux plateformes numériques proposées à l'enseignement de la promotion officielle des exportations (cf. ch. 1.5, champ

d'action « Améliorer la gestion et la diffusion du savoir »). La MPK a fait la preuve en la matière de sa plus-value pour l'économie d'exportation. Le financement supplémentaire de travaux réalisés dans le cadre de structures de projet contribue en outre à renforcer la coopération des acteurs. Le mandat de prestations sera négocié en 2019. S-GE prévoit de répartir comme suit l'enveloppe budgétaire de 80,5 millions de francs qui lui est allouée par la Confédération pour ses activités de promotion des exportations (cf. tableau 11).

Tableau 11

En millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
<b>Recettes</b>					
Contributions fédérales selon la convention de prestations	19,8	20,0	20,2	20,5	80,5
Chiffre d'affaires généré par les clients de S-GE	8,7	8,8	8,9	9,1	35,5
Demandes d'accompagnement lors de foires adressées à la MPK	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>29,5</b>	<b>29,8</b>	<b>30,3</b>	<b>118,8</b>

En millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
<b>Dépenses</b>					
Coûts directs liés aux foires et au conseil	6,6	6,8	6,8	6,9	27,1
Charges de personnel	13,3	13,4	13,5	13,8	54,0
Infrastructure, informatique, administration	4,0	4,0	4,2	4,2	16,4
Contributions à des tiers	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Commercialisation, représentation et information	2,7	2,7	2,7	2,7	10,8
Autres charges de biens et services	1,5	1,5	1,5	1,6	6,1
Amortissement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>29,5</b>	<b>29,8</b>	<b>30,3</b>	<b>118,8</b>

### Aspects juridiques

L'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2020 à 2023 est fondé sur la loi fédérale sur la promotion des exportations. Aux termes de l'art. 7 de celle-ci, 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 cette même loi, le DEFR (représenté par le SECO) conclut un mandat de prestations. Celui-ci fixe les services à fournir en matière de promotion des exportations et les autres engagements matériels de l'organisation mandatée, ainsi que l'indemnisation de cette dernière.

## 5.4 Promotion de la place économique

### 5.4.1 Objectifs et tâches

Conformément à la loi fédérale du 5 octobre 2007 concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse<sup>95</sup>, la Confédération encourage l'implantation à long terme d'entreprises étrangères. En accord avec les cantons, elle élabore les bases générales nécessaires et se charge de l'information relative à la place économique suisse. Elle prend des mesures de promotion ciblées dans l'intérêt supérieur de cette dernière. En outre, elle identifie les investisseurs potentiels et les accompagne jusqu'au moment où les cantons peuvent prendre le relais en vue de la réalisation concrète d'un projet d'implantation. La mobilisation du réseau extérieur de la Suisse, avec son côté officiel, revêt à cet égard une importance particulière.

En parallèle, les cantons et les régions conduisent des actions de promotion de leur propre place économique ajustées à leurs spécificités et à leurs besoins. L'une des tâches essentielles de la promotion de la place économique suisse consiste à coordonner ces mesures et à garantir que l'image de notre pays véhiculée à l'étranger soit aussi homogène que possible et repose sur une utilisation efficace de la marque « Suisse ».

#### **Exemple de promotion de la place économique : Roivant Sciences Ltd.<sup>96</sup>**

La société biopharmaceutique Roivant Sciences Ltd., qui a bénéficié de la promotion de la place économique par les pouvoirs publics, a choisi Bâle pour établir son siège social mondial. Plusieurs de ses filiales, notamment Axovant Sciences, se sont également installées à Bâle.

### **Principales activités et nouveautés 2020-2023**

Les incertitudes liées à d'importants facteurs d'implantation nationaux, l'évolution économique internationale et une compétition mondiale qui se durcit entre les places économiques constituent des défis de taille pour la promotion de la place économique suisse. Dans un tel contexte, il est crucial d'améliorer et de développer sans relâche le système en vigueur, mais aussi d'accroître davantage son efficacité en harmonisant autant que possible l'image de la Suisse véhiculée à l'étranger par les différents acteurs cantonaux, régionaux et nationaux. Les mesures prises doivent

<sup>95</sup> RS 194.2

<sup>96</sup> À partir de février 2019, d'autres exemples pourront être consultés sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Promotion économique > Message sur la promotion économique > Informations complémentaires.

continuer de répondre aux besoins des investisseurs, et les prestations offertes gagner encore en qualité, avec en ligne de mire l'efficacité des moyens engagés et une coopération aussi efficiente que possible de l'ensemble des intervenants.

Une stratégie de base fixant les compétences et les priorités sectorielles (TIC, MEM, sciences de la vie, etc.) a été définie en 2017 avec le concours des cantons et de S-GE. Elle sert de cadre de référence à la prospection des marchés au titre de la promotion de la place économique suisse. En 2018, S-GE a ainsi ciblé par exemple le secteur de la robotique et des drones, les biotechnologies et la cybersécurité.

En 2018 également, les représentants cantonaux du groupe de pilotage « Promotion de l'image du pays » (ci-après « groupe de pilotage ») ont en outre élaboré une charte dans laquelle ils ont fixé et harmonisé les priorités cantonales, précisé les modalités de leur collaboration et prévu des améliorations institutionnelles (réorganisation du groupe de pilotage, subdivisé en un organe de pilotage stratégique et un organe de coordination opérationnel). De son côté, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) s'en est inspirée pour définir, pour les années à venir, les axes de la promotion de la place économique suisse qui revêtent une importance cruciale pour les cantons. Ces travaux sont l'expression d'une collaboration que les acteurs de la promotion économique ont développée sans relâche ces dernières années, dans l'intérêt supérieur de cette dernière.

La collaboration engagée en 2017 avec *Switzerland Innovation*, l'organe responsable du Parc suisse d'innovation, contribue aussi à la cohérence de l'image de la Suisse à l'étranger. Cette collaboration, qui figurera d'ailleurs dès 2020 dans le mandat de la promotion de la place économique suisse, permet un partage de savoir-faire et de réseaux. La promotion de la place économique a ainsi relayé des informations concernant le Parc suisse d'innovation (ci-après « parc d'innovation ») dans ses canaux de promotion. De plus, elle mène pour *Switzerland Innovation* des campagnes de promotion spécifiques sur certains marchés, afin de favoriser les implantations d'entreprises de recherche-développement, tant au sein du parc d'innovation qu'ailleurs en Suisse. En échange, la promotion de la place économique suisse bénéficie, dans ses activités, de l'image positive du parc d'innovation et de ses réseaux dans le domaine de la recherche et de l'industrie.

Pour 2020 à 2023, le groupe de pilotage a défini un éventail de domaines technologiques et industriels correspondant aux forces de la Suisse, en tenant compte le mieux possible des priorités cantonales, des conditions du marché ainsi que des réalités et des ressources du réseau extérieur de la Suisse. Pour ce faire, il continue de cibler les entreprises innovantes et à forte valeur ajoutée. La promotion de la place économique suisse veille à ce que les investisseurs désireux de se développer voient la Suisse comme une destination prometteuse ; elle prospecte et accompagne leurs projets d'investissement dans le but d'accroître encore la part d'implantations réalisées avec son appui.

Grâce à un allègement et à un assouplissement des procédures, la coopération entre les échelons national, régional et cantonal est devenue plus simple et encore plus propice aux investissements. La numérisation de l'offre de prestations émanant de la promotion de la place économique suisse se poursuit : il s'agit par exemple

d'accélérer et de simplifier la comparaison des sites ou la soumission des offres, en intégrant les offres cantonales et régionales. Ces dernières années, la promotion de la place économique suisse, Présence Suisse et d'autres organisations comme Suisse Tourisme ont multiplié leurs activités conjointes à l'étranger, et cette forme de collaboration est appelée à se renforcer.

Compte tenu des développements économiques évoqués en introduction, il devient aussi capital de prendre soin des entreprises déjà implantées en Suisse, une tâche à laquelle s'affairent les cantons qui les accueillent. Forte de son accès aux sièges principaux d'entreprises d'envergure internationale par le canal de la diplomatie suisse, la promotion de la place économique suisse peut leur apporter une réelle plus-value dans ce domaine. Il est donc prévu qu'elle mène ponctuellement des activités destinées à soutenir spécifiquement les succursales suisses de ces entreprises, en complément de l'initiative cantonale en la matière.

Le CDF salue les efforts déployés dans l'optique de cibler la promotion de la place économique et de l'axer sur la coopération et la coordination au-delà des frontières cantonales. Selon lui, promouvoir la marque « Suisse » à l'étranger confère à S-GE un rôle primordial. Il convient d'améliorer l'échange d'informations et de données entre tous les acteurs de la promotion de la place économique<sup>97</sup>.

#### 5.4.2 Efficacité

Il est scientifiquement établi qu'à long terme l'implantation de sociétés étrangères contribue à préserver voire à améliorer la compétitivité du pays hôte et à maintenir son niveau de prospérité. L'orientation de la promotion de la place économique suisse vers des branches et des technologies novatrices et à forte valeur ajoutée vise à renforcer la productivité et doit permettre une progression durable de la création de valeur. Selon une étude<sup>98</sup>, 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 mesurée au seul nombre d'emplois créés. L'implantation d'entreprises peut améliorer la productivité et la compétitivité d'une région, par exemple grâce au transfert de connaissances.

Il ressort des données cantonales sur les implantations que, durant la période 2012-2016, près d'une implantation sur sept résultait d'un projet transmis par la promotion de la place économique suisse. Les cantons peuvent par exemple adapter à leur propre identité visuelle les feuilles d'information consacrées à des facteurs d'implantation spécifiques réalisées par la promotion de la place économique suisse et les utiliser pour des mesures cantonales et régionales. Cette pratique permet de gagner en efficacité et de contribuer à promouvoir une image aussi homogène que possible de la place économique suisse auprès des entreprises étrangères. À cet égard, le développement d'un système d'évaluation et la soumission systématique de

<sup>97</sup> Contrôle fédéral des finances (CDF), *Audit des subventions pour la promotion des exportations et la promotion de la place économique suisse à l'étranger*, novembre 2018 (projet)

<sup>98</sup> Haute école de Lucerne, *Studie zu den kantonalen und ausserkantonalen Auswirkungen von Firmenansiedlungen*, rapport final, sur mandat du SECO, Berne, juillet 2012

questionnaires de satisfaction aux investisseurs favorisent la coopération entre les acteurs et la qualité des projets.

### 5.4.3 Comparaison internationale

Selon les résultats d'une comparaison internationale<sup>99</sup>, les pays considérés comptent une multitude d'organismes et d'acteurs de la promotion de la place économique à tous les niveaux de l'État. Chacun de ces pays déploie une activité de promotion de la place économique presque exclusivement mise en œuvre à l'échelon de l'État, et ce quelle que soit la répartition des compétences.

Ces constats sont corroborés par des enquêtes internationales<sup>100</sup>, qui identifient certaines tendances, comme l'orientation vers des secteurs et des technologies spécifiques, ou l'importante fonction de coordination jouée par les agences nationales. Outre les mesures de promotion et l'accompagnement de projets, d'autres tâches telles que l'appui aux entreprises déjà implantées sur le territoire national ou la représentation d'intérêts politiques font aussi souvent partie des attributions de ces agences.

### 5.4.4 Arrêté fédéral

#### Proposition du Conseil fédéral

Pour les années 2016 à 2019, le Parlement a approuvé un plafond de dépenses de 16,4 millions de francs, auquel s'est ajoutée une contribution des cantons de 5,2 millions de francs au total. À l'exécution du budget, il a finalement consenti à des dépenses d'environ 15,1 millions de francs pour cette même période.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter pour les années 2020 à 2023 un plafond de dépenses de 17,6 millions de francs pour la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique suisse) (cf. tableau 12).

Tableau 12

En millions de francs	Proposition 2020-2023	Arrêté fédéral 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposi- tion/dép. effect.	Différence moyenne proposi- tion/dép. effect. (en % par an)
Plafond de dépenses pour la promotion de la place économique	17,6	16,0*	15,1	2,5	3,9

<sup>99</sup> INFRAS / IMP-HSG / Eco'Diagnostic, *Evaluation Nationale Standortpromotion Schweiz*, rapport final, sur mandat du SECO, Berne, août 2014 ; cette étude compare quatre pays (Allemagne, Autriche, France et Grande-Bretagne).

<sup>100</sup> OCDE, *Mapping of Investment Promotion Agencies in OECD Countries*, Paris, octobre 2018

\* Sur les 16,4 millions de francs alloués par le Parlement dans le cadre de l'arrêté fédéral, 0,4 million de francs au total étaient prévus pour des évaluations. Depuis l'introduction du NMG en 2017, ces fonds sont inclus dans l'enveloppe budgétaire du SECO. Ils ont été retranchés pour permettre une meilleure comparaison.

Le relèvement du plafond de dépenses par rapport à la planification financière actuelle induit une charge annuelle supplémentaire d'environ 0,5 million de francs (cf. tableau 13).

Tableau 13

Dépenses pour la promotion de la place économique en millions de francs	2020	2021	2022	2023
Planification financière actuelle	3,8	3,8	3,9	3,9
Dépenses prévues selon proposition	4,3	4,4	4,4	4,5
Différence par rapport à la planification financière	+0,5	+0,6	+0,5	+0,6

### Arguments du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est d'avis que, compte tenu des enjeux nationaux et internationaux, une approche nationale des mesures de promotion de la place économique suisse reste indispensable. Il estime également important que ces mesures soient ajustées et reliées aux activités menées à l'échelle tant cantonale que régionale. Il se félicite dès lors de la charte élaborée par les cantons en 2018, dans laquelle ceux-ci énoncent leurs priorités, précisent les modalités de leur collaboration et se profilent comme un système fort de promotion de la place économique.

Le Conseil fédéral approuve également l'offre de prestations définie et développée conjointement par la Confédération (SECO) et les cantons pour la promotion de la place économique suisse, qui va des mesures de promotion ciblées à l'accompagnement de projets d'implantation exigeants. Mettre l'accent sur des entreprises innovantes à forte valeur ajoutée contribue au renforcement de la Suisse en tant que pays d'implantation privilégié, un objectif auquel participe dans une même mesure la considération accrue apportée aux entreprises déjà présentes sur le territoire helvétique. Sous l'angle géographique, une consolidation reposant sur le réseau des SBH est souhaitable. Une attention particulière doit en outre être accordée à l'image de la Suisse à l'étranger, une image qui doit être à la fois cohérente et susceptible d'éveiller l'intérêt des investisseurs, mais aussi coordonnée au mieux avec les activités d'autres organisations spécialisées telles que Présence Suisse, Suisse Tourisme ou swissnex.

La Suisse est un important creuset d'innovation, comme en témoigne la forte interconnexion de l'économie et de la recherche. L'étroite collaboration entre la promotion nationale de la place économique et l'organe responsable du Parc suisse d'innovation, d'une part, et les moyens alloués spécifiquement à l'innovation, d'autre part, permettent de valoriser aussi cet atout dans le cadre des activités de promotion. La position de la Suisse dans les réseaux internationaux de recherche

étaye encore son image de pôle d'innovation, ce qui est en définitive positif pour la place économique.

S-GE prévoit d'utiliser les contributions fédérales allouées à la promotion de la place économique conformément au tableau 14.

Tableau 14

En millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
<b>Recettes</b>					
Contribution fédérale pour la promotion de la place économique	4,0	4,1	4,1	4,2	16,4
Contribution fédérale pour la commercialisation de Switzerland Innovation	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
Chiffre d'affaires généré par les clients	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Contributions des cantons	1,3	1,3	1,3	1,3	5,2
<b>Total</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>23,2</b>

En millions de francs	2020	2021	2022	2023	2020-2023
<b>Dépenses</b>					
Coûts directs liés aux foires et au conseil	0,3	0,3	0,4	0,4	1,4
Charges de personnel	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0
Infrastructure, informatique, administration	0,6	0,6	0,7	0,7	2,6
Contributions à des tiers	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Commercialisation, représentation et information	1,8	1,8	1,8	1,8	7,2
Commercialisation de Switzerland Innovation	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
Autres charges de biens et services	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8
Amortissement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>23,2</b>

Les contributions fédérales prévues sont supérieures de 3,9 % par an en moyenne par rapport aux contributions actuelles, ce qui s'explique notamment par les efforts supplémentaires nécessaires à un positionnement efficace du Parc suisse d'innovation et à sa visibilité auprès des investisseurs étrangers. En parallèle, la promotion de la place économique et scientifique suisse continuera de gagner en visibilité sur certains marchés. Pour la période à venir, S-GE part du principe que la contribution des cantons restera inchangée, ce qui paraît réaliste compte tenu des décisions préa-

lables prises par la CDEP. Les conventions de prestations entre les cantons et S-GE seront conclues ou ratifiées durant l'été 2019.

### **Aspects juridiques**

L'arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (promotion de la place économique) pour les années 2020 à 2023 s'appuie sur la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. L'art. 7 de la loi prévoit que l'Assemblée fédérale arrête tous les quatre ans, par un arrêté fédéral simple, le montant maximum destiné aux mesures de promotion prises en vertu de la loi.

Selon l'art. 3, al. 1, de ladite loi, le DEFR (représenté par le SECO) conclut un mandat de prestations. Celui-ci définit les services en matière de promotion de la place économique et les autres engagements matériels. Le SECO fixe le mandat de prestations en concertation avec les cantons, qui concluent individuellement une convention identique avec S-GE.

## **6 Conséquences des arrêtés fédéraux proposés**

Le présent message soumet au Parlement cinq arrêtés financiers portant chacun sur un instrument de la promotion économique nationale pour les années 2020 à 2023. Ces arrêtés fédéraux n'ont aucune portée réglementaire ou normative. 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, pour les années 2020 à 2023, deux crédits d'engagement et trois plafonds de dépenses portant sur un total de 373,1 millions de francs.

Pour la période 2016-2019, le Parlement avait alloué des crédits d'engagement et des plafonds de dépenses totalisant 383,3 millions de francs pour la promotion économique, cette enveloppe incluant un programme d'impulsion en faveur du tourisme. Toutefois, à l'exécution du budget, seuls 353,3 millions de francs ont été approuvés par les Chambres fédérales. Cette réduction des dépenses est en particulier imputable à des corrections du renchérissement et à un transfert des ressources au sein du domaine propre de l'administration fédérale.

Le programme d'impulsion (10 millions de francs) ne sera pas poursuivi durant la période 2020-2023. Les instruments de la promotion économique seront en revanche développés et mis à profit pour soutenir les efforts dans le domaine de la numérisation (cf. tableau 15).

Tableau 15

En millions de francs		Proposition 2020-2023	Arrêtés fédéraux 2016-2019	Dépenses effect. prévues 2016-2019	Différence proposition/ dép. effect.	Différence moyenne proposi- tion/dép. effect. (en % par an)
Cyberadministration		21,7	17,7	17,2	4,5	6,0
Innotour	Ressources ordi- naires, promotion de projets	22,8	16,9 <sup>101</sup>	16,3	6,5	8,8
	Programme d'impulsion (PI) limité	—	(10,0)	(9,6)	(-9,6)	—
Suisse Tourisme		220,5	230,0	210,7	9,8	1,1
Promotion des exporta- tions		90,5	92,7 <sup>102</sup>	84,4	6,1	1,8
Promotion de la place économique		17,6	16,0 <sup>103</sup>	15,1	2,5	3,9
<b>Total (incl. PI limité)</b>		<b>373,1</b>	<b>383,3</b>	<b>353,3</b>	<b>19,8</b>	<b>1,4</b>
<b>Total (excl. PI limité)</b>		<b>373,1</b>	<b>373,1</b>	<b>343,7</b>	<b>29,4</b>	<b>2,1</b>

L'estimation du renchérissement qui a servi à définir le volume des crédits-cadres apparaît dans les arrêtés fédéraux. Elle est basée sur le niveau de l'indice des prix à la consommation, qui atteignait de 101,8 points en juillet 2018 (décembre 2015 = 100). Les crédits budgétaires annuels seront adaptés chaque année en fonction de l'estimation du renchérissement.

<sup>101</sup> Pour les années 2016 à 2019, les ressources approuvées par le Parlement sous forme de crédit d'engagement se montaient à 20 millions de francs. Dans le cadre des décisions budgétaires, 3,1 millions de francs ont été retranchés de ce chiffre : une part des moyens du crédit de transfert, destinée aux évaluations et aux statistiques, figure désormais dans les charges propres du SECO, tandis qu'une autre part, dévolue à l'établissement du compte satellite du tourisme, a été cédée à l'OFS. À partir de 2020, ces fonds seront intégrés aux enveloppes budgétaires correspondantes et ne devront donc plus faire l'objet d'une proposition à l'enseigne du message sur la promotion économique pour les années 2020 à 2023.

<sup>102</sup> Sur les 94,0 millions de francs alloués par le Parlement dans le cadre de l'arrêté fédéral, 1,3 million de francs au total (0,3 million par an) étaient prévus pour des évaluations. Depuis l'introduction du NMG en 2017, ces fonds sont inclus dans l'enveloppe budgétaire du SECO. Ils ont été retranchés pour permettre une meilleure comparaison.

<sup>103</sup> Sur les 16,4 millions de francs alloués par le Parlement dans le cadre de l'arrêté fédéral, 0,4 million de francs au total étaient prévus pour des évaluations. Depuis l'introduction du NMG en 2017, ces fonds sont inclus dans l'enveloppe budgétaire du SECO. Ils ont été retranchés pour permettre une meilleure comparaison.

Au chapitre de la NPR, il convient de rappeler que, par arrêté fédéral du 9 septembre 2015<sup>104</sup>, le Parlement a alloué 230 millions de francs au Fonds de développement régional pour les années 2016 à 2023.

Le prêt supplémentaire accordé à la SCH arrivant à échéance à la fin de 2019, quelque 30 millions de francs non utilisés retourneront à la Confédération en 2020.

En vue de la mise en œuvre du message sur la promotion économique, l'enveloppe budgétaire du SECO prévoit actuellement environ 1 million de francs par an pour des mesures d'accompagnement, notamment des évaluations et des dépenses informatiques. En outre, celle de l'OFS alloue 0,2 million de francs à l'établissement du compte satellite du tourisme.

### **6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Le projet n'entraîne aucune conséquence sur l'effectif du personnel. Le DFAE prend actuellement en charge quelque 8 millions de francs par an de frais de personnel pour le réseau extérieur au titre de la promotion économique (environ 90 équivalents plein temps sur mandat de S-GE).

Actuellement, 21 collaborateurs (21 équivalents plein temps) de Suisse Tourisme travaillent dans le réseau extérieur du DFAE, qui disposent d'un contrat de travail avec le DFAE pour des motifs liés au droit international. À partir de 2020, les frais de personnel de ces collaborateurs figureront dans les charges et les revenus du DFAE, conformément au principe du produit brut.

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

Les conséquences du présent message sur le personnel, les finances, les procédures administratives ou l'organisation des cantons et des communes se situeront dans le même ordre de grandeur que lors de la période 2016-2019.

S'agissant des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne, la promotion de la place économique contribue fondamentalement au renforcement de l'esprit d'entreprise, de la capacité d'innovation et donc de la compétitivité dans toutes les régions de Suisse. La plupart des instruments ne ciblent pas des régions en particulier, mais ont une portée nationale ; les efforts de la Confédération en la matière profitent donc dans une même mesure aux centres urbains, aux agglomérations et aux régions de montagne. La politique régionale est en revanche spécifiquement orientée vers les régions de montagne, les espaces ruraux et les régions frontalières, et met en outre l'accent sur les espaces fonctionnels et les centres régionaux, en leur qualité de moteurs du développement économique.

<sup>104</sup> FF 2015 6787

### 6.3 Collaboration entre la Confédération et les cantons

Pour être efficace, la promotion économique menée par la Confédération exige une étroite coordination avec celle des cantons.

Une telle coordination intervient en particulier dans les domaines de la promotion de la place économique, de la politique du tourisme et de la politique régionale. La promotion de la place économique est coordonnée par le groupe de pilotage « Promotion de l'image du pays », coprésidé par un membre de la CDEP et par un représentant du SECO. Une réunion est organisée chaque année avec les services du tourisme des cantons. 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 à la fois 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. Cette conférence a été mise sur pied par la CDEP et la Confédération, afin de convenir de la mise en œuvre et du développement de la NPR.

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 ces conventions, 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 ont accru leurs efforts pour réunir des acteurs issus de divers horizons de la promotion économique. En outre, depuis novembre 2017, des conférences consacrées à la promotion économique réunissent à intervalle irrégulier le SECO et les chefs des services cantonaux de l'économie et du tourisme.

### 6.4 Conséquences économiques

Préserver à long terme et accroître la compétitivité de l'économie nationale, essentiellement constituée de PME, et créer des emplois d'avenir grâce à une valeur ajoutée élevée, tel est l'objectif premier du présent projet. La promotion économique, qui fait partie de la politique économique de la Confédération, est centrée sur les besoins des PME et favorise le développement économique dans les régions. Les éventuelles conséquences indirectes sur les consommateurs, les travailleurs et les contribuables n'ont fait l'objet d'aucune enquête spécifique.

La promotion économique vise à permettre aux PME et aux régions de saisir les opportunités offertes par la numérisation. Elle participe à l'amélioration des conditions-cadres des PME. Grâce à des instruments de promotion ciblés, elle contribue à accroître la performance des acteurs économiques. Elle stimule également la compé-

tivité des régions. En outre, elle affine le profil de la place économique suisse à l'étranger et renforce sa présence sur le marché. Le présent projet a donc des conséquences positives sur l'économie dans son ensemble.

Pour atteindre ses objectifs, la promotion économique déploie ses instruments et ses mesures dans six champs d'action : elle contribue à faire baisser les coûts de la réglementation, facilite l'accès des PME au financement, soutient les projets d'innovation, favorise le développement des réseaux et des coopérations, améliore la gestion et la diffusion du savoir et assure le marketing de la place économique et touristique suisse (cf. ch. 1.5).

La promotion économique s'inscrit dans le cadre du fédéralisme et d'une politique économique à l'écoute du marché. Elle axe ses activités sur l'aménagement, pour les PME, de conditions-cadres favorables à la concurrence et sur des instruments de promotion découlant d'un mandat politique. Dans la conception et la mise en œuvre de son mandat politique et de ses instruments, elle privilégie des solutions favorisant l'esprit d'initiative et d'innovation des acteurs privés, tout en renforçant la productivité. Les ch. 2 à 5 décrivent de manière détaillée les conséquences des différents instruments de la promotion économique. Ceux-ci sont régulièrement évalués individuellement et leurs effets quantifiés dans la mesure du possible. Le projet global n'a donc pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation, d'autant qu'il ne comprend pas de disposition réglementaire.

## **6.5 Conséquences sociales**

La promotion économique concourt au maintien et à la création d'emplois. Elle favorise indirectement la prospérité de la société, condition essentielle de la santé et de la sécurité publiques.

La promotion économique soutient l'esprit d'entreprise et l'innovation à la base des nouveaux modèles d'affaires. Elle contribue à la formation par le développement et la diffusion du savoir, la mise au point de nouvelles offres de formation et la qualification des acteurs régionaux. Le renforcement économique des régions peut en outre avoir un effet positif indirect sur l'identité régionale.

En invitant les acteurs économiques à fonctionner en réseau et à penser et agir en termes d'espaces fonctionnels, la promotion économique influence les valeurs sociales et accroît la solidarité nationale. La valorisation des potentiels économiques endogènes peut contribuer indirectement à la cohésion sociale au sein des régions. La promotion économique concourt à ralentir l'exode rural et, partant, à maintenir une occupation décentralisée du territoire. Elle défend la préservation et l'amélioration des qualités du tissu bâti en Suisse.

La promotion économique soutient les régions économiquement faibles. Axée sur la préservation et la création de postes de travail, son action favorise une offre accrue d'emplois, notamment à temps partiel, encourageant ainsi indirectement l'égalité entre hommes et femmes. Elle mise sur l'esprit d'initiative et la responsabilité individuelle des acteurs privés, accroît les échanges économiques et, de manière générale, l'ouverture sur le monde (promotion des activités économiques extérieures,

régions frontalières). En outre, elle contribue au financement de projets visant à supprimer les éléments architecturaux constituant des obstacles pour les personnes handicapées (SCH) et soutient le développement de produits touristiques adaptés aux personnes âgées (Innotour).

En favorisant la prospérité générale et la cohésion entre les régions, mais aussi la collaboration au sein d'espaces fonctionnels et la mise en réseau horizontale et verticale des acteurs à tous les niveaux de l'État, la promotion économique œuvre indirectement à la solidarité nationale au sein de la société.

L'impact de la promotion économique sur l'immigration est marginal. Ceci est confirmé par une nouvelle étude réalisée en octobre 2017<sup>105</sup>, qui a examiné les instruments d'allègements fiscaux, d'encouragement du secteur de l'hébergement et de promotion de la place économique. L'impact de ces instruments d'encouragement (contribution des cantons incluse) sur l'immigration peut être chiffré à environ 1130 à 1470 actifs par an et, en prenant en considération le regroupement familial, à environ 1730 à 2240 personnes par an. Ce qui correspond à environ 2,1 à 2,8 pourcent de l'immigration nette en Suisse. Environ 80 pourcent de l'effet estimé sur l'immigration peut être observé dans les régions rurales. Autrement dit, 20 % de l'impact des instruments d'encouragement étudiés se fait ressentir dans les zones à forte concentration urbaine ; cela représente moins de 0,6 % de l'immigration nette vers la Suisse.

## 6.6 Conséquences environnementales

En tant que politique durable, la promotion économique s'attache, aussi bien dans le cadre de l'élaboration de plans que dans la mise au point et le déploiement des instruments de promotion, à trouver des solutions permettant une utilisation efficace des ressources économiques, sociales et naturelles, donc à accroître la productivité des ressources et, dans la mesure du possible, à concrétiser les objectifs d'autres politiques (protection du climat, décarbonisation, préservation de la qualité des paysages et du tissu bâti [culture du bâti], etc.). Le développement durable est un principe d'action inscrit dans la stratégie de promotion économique (cf. ch. 1.7).

Les instruments de la politique régionale, de la politique du tourisme ou de l'assurance contre les risques à l'exportation, en particulier, intègrent les 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. Les programmes de mise en œuvre de la politique régionale sont eux aussi évalués sous l'angle du développement durable. À l'enseigne d'Innotour, seuls sont soutenus les projets contribuant au développement durable et plus particulièrement à une utilisation plus rationnelle des ressources du tourisme. Quant à l'assurance contre les risques à l'exportation, elle est soumise à des normes internationales régissant l'examen d'aspects environnementaux et sociaux, et du respect des droits de l'homme.

<sup>105</sup> Ecoplan (2017): Promotion économique et immigration : synthèse (mise à jour)

Les projets soutenus dans le domaine des infrastructures (remontées mécaniques, zones industrielles ou artisanales, hébergement, projets liés aux risques à l'exportation, implantation des entreprises, etc.) peuvent avoir des répercussions indésirables sur le paysage et la biodiversité. Pour ces projets, il est fait recours aux instruments courants de l'aménagement du territoire et du droit de l'environnement (plans directeurs et plans d'affectation, procédures d'approbation des plans et de concessions, études d'impact sur l'environnement, permis de construire) pour une pesée des intérêts associant les autorités impliquées.

Les projets innovants soutenus à l'enseigne de la promotion économique (*coaching* des PME, Innotour, cyberadministration) amènent souvent une utilisation plus rationnelle des ressources et une productivité accrue. La promotion économique favorise le recours à des énergies renouvelables. La participation au financement de projets d'infrastructure peut en revanche accentuer l'exploitation du sol. De manière générale, la croissance économique peut induire une consommation énergétique accrue (énergies renouvelables ou non) et augmenter l'impact sur l'homme et sur l'environnement. Divers indicateurs signalent toutefois qu'en dépit de sa croissance, la Suisse a enregistré ces dernières décennies un certain nombre de progrès en matière de protection de l'environnement, notamment au chapitre de la qualité de l'eau et de l'air. La promotion économique a vraisemblablement un impact très limité sur les catastrophes écologiques et les risques d'accident.

## **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 a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019<sup>106</sup> et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019<sup>107</sup>.

### **7.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Le projet relatif à la promotion économique pour les années 2020 à 2023 est compatible avec la Stratégie pour le développement durable. Il contribue en particulier à certains objectifs du plan d'action en la matière pour les années 2016 à 2019, notamment à ses champs d'action 5 « Système économique et financier » (compétitivité), 6 « Formation, recherche, innovation » (encouragement de l'innovation), 2 « Développement urbain, mobilité et infrastructures » (développement cohérent du territoire) et 8 « Cohésion sociale et égalité des sexes » (développement des régions).

<sup>106</sup> FF 2016 981 1039 1096

<sup>107</sup> FF 2016 4999 5000

Les instruments de la promotion économique sont intégrés dans la stratégie économique extérieure et la politique de croissance du Conseil fédéral. Quant aux instruments de la promotion touristique, ils s'inscrivent dans le cadre défini par la stratégie touristique du Conseil fédéral.

Les mesures et les projets relevant de la cyberadministration pour les PME font partie de la stratégie « Suisse numérique » du Conseil fédéral et de la stratégie suisse de cyberadministration, élaborée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes.

La politique du tourisme et la politique régionale sont conformes à la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne et à la politique des agglomérations. Ces deux politiques de nature transversale visent un développement cohérent du territoire suisse.

## **8 Aspects juridiques**

### **8.1 Constitutionnalité et légalité**

Les bases constitutionnelles et légales des différents instruments sont précisées dans les sections qui leur sont consacrées.

### **8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

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

### **8.3 Frein aux dépenses**

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution<sup>108</sup>, 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 à tous les arrêtés financiers du présent message.

### **8.4 Conformité à la loi sur les subventions**

#### **Innotour**

Les activités d'innovation dans le domaine du tourisme sont souvent liées à plusieurs formes de défaillance du marché, parmi lesquelles figurent les externalités, les biens publics ou l'asymétrie de l'information. Sans le soutien de la Confédération,

<sup>108</sup> RS 101

ce domaine n'afficherait pas le même degré d'innovation. Les aides financières d'Innotour sont versées, à titre de financement initial subsidiaire, sous forme de contributions forfaitaires. Les milieux touristiques prennent en charge la majeure partie des coûts : le financement est assuré à raison d'un tiers par Innotour et de deux tiers par les porteurs de projets. L'enveloppe financière du programme est détaillée au ch. 3.3.4. Les demandes d'aide financière et l'efficacité d'Innotour sont traitées au ch. 3.3.2. Aux plans matériel et financier, les subventions sont régies par des décisions et conventions de droit public. La procédure d'octroi est régulièrement révisée et développée. Le SECO publie la liste des projets soutenus sur l'Internet.

### **Suisse Tourisme**

La promotion touristique nationale a le caractère d'un bien public : de nombreux acteurs en profitent, mais peu sont disposés à payer pour en bénéficier. Par sa contribution financière à Suisse Tourisme, l'État contribue à combler cette lacune. Sans promotion touristique nationale, les touristes étrangers seraient moins nombreux à passer des vacances en Suisse. Les prestations de Suisse Tourisme sont soumises au principe de subsidiarité ; l'organisation se concentre donc sur les prestations en faveur du tourisme suisse qui ne sont pas proposées de manière comparable par des prestataires commerciaux du secteur privé. L'enveloppe financière est détaillée au ch. 3.4.4. Les contributions fédérales représentent près de 56 % du budget annuel de Suisse Tourisme. Les cotisations des membres sont une autre source de financement. En outre, la Confédération attend de Suisse Tourisme qu'il réunisse des fonds de tiers pour la promotion de la place touristique suisse. Aux plans matériel et financier, les subventions sont régies par une convention concernant le *controlling*, le *reporting* et le monitoring politiques (convention CRM) conclue tous les quatre ans entre le SECO et Suisse Tourisme. Le SECO entretient sur cette base un échange régulier d'informations avec Suisse Tourisme, sous la forme d'entretiens de *controlling* semestriels et de groupes de travail se réunissant à peu près quatre fois par an. Il réexamine et actualise périodiquement son modèle de surveillance et les analyses de risques servant à la surveillance de Suisse Tourisme.

### **Promotion des exportations**

L'activité d'information menée à l'enseigne de la promotion des exportations est un bien public que le marché ne propose pas dans une mesure suffisante. Sans la promotion des exportations financée par l'État, une partie du potentiel des PME, composante essentielle du tissu économique, serait perdue. Conformément à la loi fédérale sur la promotion des exportations, l'offre de prestations en la matière est complémentaire de celle de l'économie privée, ce qui revient à respecter le principe de subsidiarité. L'enveloppe financière de la promotion des exportations est détaillée au ch. 5.3.4. Le SECO définit l'utilisation des fonds alloués à l'association de droit privé S-GE au moyen de conventions de prestations quadriennales (objectifs stratégiques, objectifs annuels). L'efficacité et l'adéquation de cet instrument et de sa mise en œuvre font régulièrement l'objet d'une évaluation.

### **Promotion de la place économique**

Les mesures de promotion de la place économique suisse remédient à une défaillance du marché. En effet, pour s'établir sur un nouveau marché à l'étranger, les

entreprises ont besoin d'informations, notamment au sujet de la fiscalité, du droit du travail ou du marché des capitaux. Or toutes ne peuvent ou ne veulent pas consentir aux dépenses que représente l'acquisition de ces informations. Dans ces circonstances, le marché n'offre donc pas ces prestations, ou pas dans une mesure suffisante (bien public). Sans promotion de la place économique, les conditions d'implantation en Suisse n'auraient pas une visibilité suffisante à l'étranger et, de ce fait, les entreprises étrangères à forte valeur ajoutée seraient moins nombreuses à venir s'installer en Suisse. Les mesures visant à promouvoir la place économique suisse à l'étranger interviennent subsidiairement à l'initiative privée. Compte tenu de la répartition fédérale des compétences en matière de promotion économique, elles sont également complémentaires des activités des cantons. L'enveloppe financière est détaillée au ch. 5.4.4. La Confédération et les cantons ont chargé S-GE de mettre en œuvre la promotion nationale de la place économique sur le plan opérationnel. Ensemble, ils établissent les priorités stratégiques de S-GE et assurent un *controlling* rigoureux des objectifs fixés. Ils veillent également à ce que les moyens alloués soient utilisés de manière rationnelle.

Le crédit d'engagement destiné au financement des activités de cyberadministration en faveur des PME pour les années 2020 à 2023 ne constitue pas une subvention et n'entre donc pas dans le champ d'application de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>109</sup>. C'est pourquoi aucune explication n'est fournie ici sur ce crédit d'engagement.

<sup>109</sup> RS 616.1

## Liste des abréviations

ACS	Association des communes suisses
ARE	Office fédéral du développement territorial
CCI	Centre du commerce international
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDF	Contrôle fédéral des finances
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CSC	Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
FSI	Fédération suisse d'identités
FTS	Forum Tourisme Suisse
HTW Coire	Haute école de technique et d'économie de Coire
IMD	International Institute for Management Development
IMP-HSG	Institut de gestion systémique et de gouvernance publique de l'Université de Saint-Gall
KMU-HSG	Institut suisse pour les petites et moyennes entreprises de l'Université de Saint-Gall
KOF	Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ
MEM	Machines, équipements électriques et métaux
MPK	Commission de foires et projets
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
NPR	Nouvelle politique régionale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
PME	Petites et moyennes entreprises
RIS	Systèmes régionaux d'innovation
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SBH	Swiss Business Hubs
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SERV	Assurance suisse contre les risques à l'exportation

S-GE	Switzerland Global Enterprise
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UVS	Union des villes suisses
WEF	Forum économique mondial

