

✚ 88.069

**Message
relatif à une loi fédérale allouant une aide financière
à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)**du 9 novembre 1988

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi allouant une aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral sur les fonds affectés à l'aide financière à l'Office suisse d'expansion commerciale, en vous proposant de les adopter.

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

9 novembre 1988

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

La loi fédérale du 5 octobre 1982, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1983, portait à 7 millions de francs par an la contribution de la Confédération à l'OSEC. Il s'agissait de mettre un terme à la fluctuation des montants de ladite contribution, fixée à 3,9 millions de francs en 1975. Aux fins de compenser le renchérissement, de développer les prestations de services de l'OSEC, surtout dans les domaines d'utilité publique, et de renforcer la coopération avec les chambres de commerce suisses à l'étranger, une augmentation de ce montant est aujourd'hui indispensable. Le projet de loi prévoit d'une part une aide financière annuelle ne devant pas dépasser 45 pour cent des dépenses totales de l'OSEC, d'autre part des aides financières particulières pour des actions de promotion des exportations, menées par des chambres de commerce suisses à l'étranger. Des arrêtés fédéraux simples successifs fixeront, pour plusieurs années, les moyens financiers réservés à ces aides. Dans le projet du premier de ces arrêtés fédéraux sur les fonds affectés à ces deux aides, nous vous demandons d'allouer pour celles-ci un montant maximum, de 50 et 5 millions de francs respectivement, pour la période de 1990 à 1994 inclus.

✚ Message

1 Partie générale

11 Objectifs de l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)

L'OSEC est une association de droit privé, qui, en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 allouant une contribution à l'Office suisse d'expansion commerciale (RS 946.15), bénéficie d'une contribution annuelle de la Confédération – actuellement de 7 millions de francs – et dont les statuts doivent être approuvés par le Conseil fédéral en raison de son activité d'utilité publique. Pour la genèse de l'OSEC, nous renvoyons au message du 11 novembre 1981 concernant une contribution à l'Office suisse d'expansion commerciale (FF 1982 I 28).

Le dispositif officiel de la promotion des exportations suisses se compose de: la garantie contre les risques à l'exportation, seul instrument officiel en matière de *financement des exportations*; l'OSEC, pour l'*information, le conseil à l'exportation*, la mise en contact de partenaires, l'organisation de foires et la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger; les ambassades et consulats suisses. Partenaires à l'étranger de l'OSEC, ceux-ci s'appuient, le cas échéant, sur les chambres de commerce suisses établies dans leur pays d'accueil respectif.

L'activité de l'OSEC est subsidiaire. Cette institution s'insère dans le réseau très dense des organisations et institutions privées actives dans le domaine de la promotion des exportations, telles les banques, les entreprises privées de soutien à l'exportation, les conseillers d'entreprises, les chambres cantonales de commerce, et autres. L'OSEC n'empiète en aucune façon sur les fonctions propres à l'entrepreneur. C'est à celui-ci qu'il incombe de prendre l'initiative, d'assumer les risques et de veiller au déroulement de l'affaire. L'OSEC se borne donc, en premier lieu, à offrir une aide d'appoint à l'exportateur.

S'il fait partie du dispositif officiel de promotion des exportations, c'est en raison de ses rapports de partenaire avec la Confédération, rapports que lui valent ses prestations d'utilité publique, à savoir:

- assurer la *continuité nécessaire à une promotion de l'exportation de caractère durable et fondée sur l'expérience*, quelles que soient les fluctuations économiques,
- regrouper en une seule exploitation les activités relevant du domaine pratique de la promotion des exportations et mettre constamment à disposition de l'industrie d'exportation une grande variété de prestations de services dont la rentabilité peut varier,
- organiser dans l'intérêt général et national, des manifestations et des actions qui, d'emblée, ne sont pas rentables.

Pour l'OSEC, être partenaire de la Confédération n'équivaut pas à détenir un monopole en matière de promotion des exportations, mais plutôt à un travail en coopération étroite avec les services administratifs, notamment avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, ainsi qu'avec les ambassades et consulats suisses, points d'appui de l'OSEC à l'étranger, en particulier pour ce qui

est de l'information, des contacts et de l'organisation de foires et autres manifestations. Quant aux institutions et entreprises de promotion des exportations à but lucratif, l'OSEC joue ici un rôle soit complémentaire, soit concurrentiel. Dès lors qu'il doit, selon le projet de loi, couvrir comme par le passé 55 pour cent de son budget par ses propres moyens, il est tributaire, outre des cotisations de ses membres, de recettes couvrant les coûts de ses services.

Le caractère d'entreprise privée de l'OSEC s'exprime également dans la composition de ses organes: dans la Commission de surveillance et le Comité, les unions faitières et les entreprises d'exportation comptent 29 et 7 représentants respectivement, alors que la Confédération n'a qu'un seul délégué par organe. Ceci afin de garantir que l'offre des services de l'OSEC correspond bien aux besoins et aux vœux des utilisateurs. L'OSEC est donc une entreprise commune de la Confédération et de l'industrie d'exportation suisse assumant, dans l'esprit du système de milice, les tâches qui, ailleurs, sont confiées le plus souvent à des organes étatiques.

12 Nouvelle structure de l'organisation, amélioration des prestations de services

En décembre 1986, la Commission de surveillance décidait, sur proposition du Comité, de restructurer l'OSEC et d'ajuster son offre de prestations en fonction des objectifs suivants:

- amélioration des rapports avec la clientèle,
- offre de solutions compatibles avec les exigences du marché,
- raccourcissement des voies internes de communication et amélioration de la coopération,
- efficacité accrue et rationalisation,
- renforcement de la gestion interne,
- maintien d'une présence solide en Romandie.

L'éventail desdites prestations couvre actuellement les quatorze domaines d'activité suivants:

- documentation sur les entreprises, les produits et les marques de commerce,
- conseils à l'exportation,
- informations sur les marchés extérieurs,
- mise en contact de partenaires d'affaires, notamment de représentants,
- recherche et mise au point de contrats possibles,
- publications à l'usage des entreprises,
- publications en matière d'exportation, relations publiques et publicité pour l'économie suisse à l'étranger,
- foires et expositions,
- manifestations collectives d'entreprises,
- formation professionnelle/séminaires,
- prestations diverses,
- encouragement à l'exportation et recrutement de membres,
- attestation des prix à l'exportation,
- encouragement du commerce avec les pays en développement.



La nouvelle organisation de l'OSEC est effective depuis décembre 1987. Les prestations de services ont été progressivement ajustées, les différents instruments de travail améliorés et de nouveaux instruments conçus. L'OSEC a financé cette restructuration sans fonds supplémentaires.

L'OSEC s'adresse en particulier aux petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas des spécialistes que requiert la complexité croissante du marketing à l'étranger. Elles doivent alors recourir à des tiers pour compléter leurs propres efforts. La concurrence se fait plus vive, ses conditions sont souvent faussées. Les entreprises suisses d'exportation doivent lutter contre des obstacles non tarifaires au commerce, si ce n'est contre un protectionnisme déclaré. En outre, dans leurs échanges avec les pays en développement et les Etats de l'Est, elles en sont très souvent réduites à conclure des affaires de compensation, liées à toutes sortes de complications. Dans ce contexte, le soutien à l'exportation mérite une attention particulière. Le dispositif en place doit à plus forte raison être utilisé à bon escient, voire complété.

13 Moyens supplémentaires pour assurer la continuité et la qualité des services de l'OSEC

La contribution de la Confédération, fixée à 7 millions de francs le 1^{er} janvier 1983, n'est pas indexée. Selon l'indice des prix à la consommation (1^{er} janv. 1983: 124,5; 1988: 138,2), elle s'est dépréciée d'un peu plus de 10 pour cent au cours des cinq dernières années. En outre, les coûts des services d'utilité publique, quoique difficiles à évaluer, pourraient être aujourd'hui supérieurs à la contribution fédérale. Il faut d'ailleurs s'attendre à ce que la part de ces services aux dépenses totales augmente encore. Il importe également d'améliorer les instruments de travail: surtout, les banques de données ont grand besoin d'être modernisées, de nouvelles banques créées. L'informatique devrait être introduite de façon conséquente afin que s'établisse progressivement un système de communication fiable entre l'administration fédérale, les chambres cantonales de commerce et l'OSEC.

Pour que l'OSEC puisse assumer avec efficacité les tâches de promotion des exportations au service de l'industrie d'exportation et de la Confédération, il doit donc disposer en permanence de moyens financiers adéquats, d'une infrastructure fonctionnelle et de personnel qualifié. Une augmentation de la contribution de la Confédération paraît donc justifiée tant pour compenser le renchérissement, que pour assumer ses tâches d'utilité publique et moderniser les instruments de travail. En vertu des statuts approuvés par le Conseil fédéral, c'est la Commission de surveillance qui, dans le cadre du plan d'activités et de financement à moyen terme, décide de l'utilisation des moyens de l'OSEC.

Comparés à la Suisse, de nombreux pays engagent des fonds publics bien plus élevés pour la promotion des exportations: en règle générale, d'autant plus que le pays exporte peu. Le dispositif actuel de la Suisse peut être considéré comme étant adéquat, tant sur le plan de la structure que du volume. En portant de 7 à 10 millions de francs la contribution annuelle de la Confédération à l'OSEC, on respecte le principe de l'aide d'appoint de l'Etat.

14 Apports de l'OSEC

Comme dit précédemment, la contribution fédérale ne peut, selon la loi fédérale de 1982, dépasser 45 pour cent des dépenses totales de l'OSEC. Cette part de la Confédération a, depuis 1981, évolué comme il suit:

| | | | |
|----------------|--------------|----------------|--------------|
| 1981 | 44 pour cent | 1985 | 37 pour cent |
| 1982 | 36 pour cent | 1986 | 31 pour cent |
| 1983 | 40 pour cent | 1987 | 35 pour cent |
| 1984 | 33 pour cent | | |

L'OSEC a donc pu, ces dernières années, maintenir ses apports au-delà du niveau requis. L'augmentation proposée de la contribution de la Confédération ne devrait en principe rien y changer: l'OSEC a déjà, le 1^{er} janvier 1988, relevé de 10 à 15 pour cent en moyenne les tarifs de ses prestations et abonnements, et même de 20 pour cent les cotisations de ses membres. A ne pas oublier les contributions spéciales versées à certaines occasions à l'OSEC par des grandes entreprises et des banques.

15 Les chambres de commerce suisses à l'étranger

C'est dans le but de défendre leurs intérêts à l'étranger, que des entreprises d'exportation suisses ont fondé des chambres de commerce dans divers pays. Certaines d'entre elles disposent d'un secrétariat opérationnel et sont en mesure d'offrir aux membres, ainsi qu'à d'autres intéressés, diverses prestations de services en rapport avec l'exportation. Les ambassades et consulats de leurs pays d'accueil respectifs ont passé avec ces chambres des accords au sens d'une division du travail dans le domaine du commerce et de la promotion des exportations. Aux termes de ces accords, chaque institution assume en principe les tâches pour lesquelles elle est la plus qualifiée: les ambassades s'occupent ainsi des affaires qui ressortissent aux autorités du pays d'accueil. Cette coopération décharge nos missions à l'étranger d'une partie de leurs tâches commerciales, ce pour quoi les chambres de commerce parties à de tels arrangements sont indemnisées par la Confédération. Le total de ces indemnités se monte actuellement à 308 000 francs. Ce montant est réparti entre les différentes chambres de commerce en fonction de la décharge des ambassades et de ce que le maintien de ces chambres représente pour l'intérêt public.

Contrairement à leurs homologues de la plupart des Etats étrangers, les chambres de commerce suisses n'obtiennent aucune autre aide financière publique régulière hormis l'indemnisation mentionnée. Elles ont donc conservé jusqu'à ce jour leur caractère original d'entreprises et d'associations purement privées et autonomes. Elles n'en sont pas moins une composante importante du dispositif suisse de promotion des exportations qui est largement fondé sur le système de milice. A ce titre, elles ont obtenu des crédits spéciaux dans le cadre des deux programmes d'impulsion de 1978 à 1982 et de 1983 à 1987, crédits destinés à l'exécution d'actions et de projets de promotion des exportations, en collaboration avec l'OSEC (ce dernier en tant qu'administrateur à titre fiduciaire et, le cas échéant, directeur de projet). Selon l'arrêté fédéral du 18 mars 1983 (FF 1983 I 1182), le crédit accordé pour le deuxième programme d'impulsion s'est chiffré à 2 millions

✚ de francs au total pour les quatre ans. Cette approche s'est révélée probante. Dès lors, et en quelque sorte dans le prolongement de ce deuxième programme, nous vous proposons d'allouer à l'OSEC, à l'intention des chambres de commerce suisses à l'étranger, une aide financière supplémentaire d'un montant maximum de 1 million de francs par an pour la période de 1990 à 1994 inclus, soit un maximum de 5 millions de francs, pour l'exécution en commun de projets et d'actions dans l'intérêt de l'économie suisse d'exportation. Ce montant pourra être engagé à mesure que seront approuvés les projets correspondants. L'organe responsable est l'Office fédéral des affaires économiques extérieures qui prend les décisions de cas en cas sur proposition commune de l'Union des chambres de commerce suisses à l'étranger et de l'OSEC.

2 Partie spéciale

21 Renoncement à la fixation de l'aide financière dans la loi

Vu ce qui précède, des moyens supplémentaires sont nécessaires pour garantir la continuité et la qualité des prestations de service de l'OSEC. La contribution annuelle de 7 millions de francs fixée dans la loi fédérale du 25 juin 1982 n'y suffit plus. Le projet de loi ne définit pas le montant de l'aide financière requise. En revanche, l'Assemblée fédérale devra décider de l'octroi des moyens financiers à l'OSEC et de ceux destinés aux actions de promotion des exportations, et cela chaque fois pour plusieurs années, sur la base d'un message. Le montant global approuvé par arrêté fédéral simple sera réparti à parts égales entre les budgets annuels.

22 Aide financière pour la période de 1990 à 1994

En vertu de l'arrêté fédéral proposé, l'OSEC se verra allouer un montant maximum de 50 millions de francs pour la période de 1990 à 1994 inclus, que le Conseil fédéral sollicitera par tranches annuelles de 10 millions de francs. Est prévu en outre un montant maximum de 5 millions de francs (soit 1 mio. de fr. par année) pour des actions de promotion des exportations des chambres de commerce suisses à l'étranger.

23 Procédure de consultation

Selon l'article 32, 2^e alinéa, de la constitution, les cantons doivent en principe être consultés lors de l'élaboration d'actes normatifs dans le domaine dont il est question ici. Cette disposition autorise toutefois des exceptions lorsqu'il s'agit de modifications d'une importance secondaire (cf. p. ex. FF 1985 II 1010, 1987 I 334), ce qui est en l'occurrence le cas. Il s'agit ici notamment d'ajuster l'aide financière au renchérissement.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le montant requis de 55 millions de francs représente pour la Confédération une charge de 11 millions de francs par année pendant cinq ans (1990 à 1994). Par ailleurs, la loi proposée n'a aucune incidence sur l'état du personnel, ni de la Confédération, ni de l'OSEC. L'effectif de ce dernier était de 109 unités en 1982, de 122 unités en 1985, et de 117 unités en 1987.

Le projet de loi n'a pas d'effet pour les cantons et les communes.

4 Programme de la législature

Le rapport sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353) souligne l'importance du maintien et de la promotion de la compétitivité de l'économie suisse. Si le présent projet de loi n'y est pas expressément annoncé, il figure cependant dans le plan financier de 1988 à 1991.

5 Constitutionnalité et forme des actes législatifs

Le projet de loi se fonde sur l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, qui autorise la Confédération à prendre des mesures en faveur de certaines branches de l'économie. Dans le cas présent, il s'agit de soutenir l'économie extérieure.

La légalité exige, en matière d'aide financière également, que le principe de l'octroi d'une contribution soit établi sous forme de loi. Par ailleurs, l'article 32, 1^{er} alinéa, de la constitution, demande que la loi soit soumise au référendum. En revanche, l'acte législatif concernant les fonds affectés à l'aide financière doit revêtir la forme d'un arrêté de crédit non soumis au référendum, valable chaque fois pour plusieurs années (cf. p. ex. FF 1983 I 854 s. et 861 s., 1987 I 340 s. et 355 s.).

✚ **Loi fédérale
allouant une aide financière à
l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 31^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 9 novembre 1988¹⁾,
arrête:*

Article premier Principe

¹ La Confédération alloue à l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) une aide financière annuelle. Celle-ci ne doit pas dépasser 45 pour cent des dépenses totales de l'OSEC.

² L'aide financière peut être relevée pour des actions de promotion des exportations menées en collaboration avec les chambres de commerce suisses à l'étranger. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures décide des projets à appuyer, de cas en cas, sur proposition commune de l'Union des chambres de commerce suisses à l'étranger et de l'OSEC.

Art. 2 Financement

L'Assemblée fédérale approuve le montant maximum des moyens financiers chaque fois pour plusieurs années par arrêté fédéral simple.

Art. 3 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 25 juin 1982²⁾ allouant une contribution à l'OSEC est abrogée.

Art. 4 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1990.

32556

¹⁾ FF 1989 I 81

²⁾ RO 1982 1922

Arrêté fédéral
sur les fonds affectés à l'aide financière à
l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 2 de la loi fédérale du . . .¹⁾ allouant une aide financière à l'Office
suisse d'expansion commerciale (OSEC);
vu le message du Conseil fédéral du 9 novembre 1988²⁾,
arrête:

Article premier

¹ Est approuvé un montant de 50 millions de francs au maximum pour l'aide financière à l'OSEC pour la période de 1990 à 1994 inclus.

² Est approuvé un montant de 5 millions de francs au maximum pour l'aide financière destinée à des actions de promotion des exportations des chambres de commerce suisses à l'étranger pour la période de 1990 à 1994 inclus.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

32556

¹⁾ RO . . .

²⁾ FF 1989 I 81