

Pour une meilleure coordination de la promotion de l'image de la Suisse

Plusieurs institutions étatiques et semi-étatiques font la promotion, à l'étranger, de la Suisse en tant qu'espace économique, culturel et de vie. Depuis un certain temps, ces acteurs de ce que l'on appelle la promotion de l'image de la Suisse essuient le feu des critiques des Chambres fédérales. Dans deux postulats, celles-ci ont invité le Conseil fédéral à leur soumettre dans un rapport un plan pour une meilleure coordination de la promotion de l'image de la Suisse avant fin 2005 pour le premier et fin 2006 pour le second. Le rapport présenté par le Conseil fédéral propose quatre modèles permettant de mieux harmoniser les activités de promotion de l'image de la Suisse.

Le processus de mondialisation s'accompagne d'une concurrence entre les sites économiques dont profitent les facteurs de production mobiles. Or, à ce niveau et au-delà des avantages comparatifs, ce sont avant tout les conditions-cadres mises en place par l'État qui sont déterminantes. Par son action, l'État peut intervenir dans ce domaine en adaptant les réglementations, en assouplissant le marché du travail et en augmentant le niveau général de qualification. La concurrence entre les sites économiques se joue donc sur le plan de la qualité. La Suisse dispose en la matière d'une situation favorable au plan international qu'il faut promouvoir à l'étranger. Il faut faire connaître les avantages économiques, sociaux et politiques de notre pays en se dotant d'instruments de promotion efficaces.

La promotion de l'image de la Suisse, tâche de la Confédération

On entend par promotion de l'image de la Suisse toutes les activités de la Confédération envers l'extérieur servant à favoriser la compréhension et à éveiller un intérêt en faveur de notre pays, de son espace économique, culturel et de vie. Il s'agit de mesures de promotion, mises en œuvre à des fins diverses, qui se distinguent toutes par le fait qu'elles relèvent de la communication et qu'elles contribuent directement ou indirectement à l'amélioration de l'image de notre pays à l'étranger.

L'image du pays est principalement un produit dérivé des activités des entreprises, de l'État et des citoyens. Les voyages des conseillers fédéraux à l'étranger, les performances des sportifs suisses de haut niveau et les événements culturels ont tous une influence sur elle. L'image générale et fondamentale de la Suisse – laquelle rassemble en quelque sorte toutes

les images partielles – est statique et difficile à modifier. Elle est chargée d'émotions, marquée par des stéréotypes et la publicité a peu d'effet sur elle. L'image générale du pays est fixée et ce n'est qu'au niveau de ses composantes qu'elle peut être modifiée.

Dans certains domaines spécifiques, la Confédération encourage les mesures de promotion qui contribuent à créer une image positive de la Suisse à l'étranger. Il s'agit des domaines de l'information générale sur la Suisse, de la culture, de la politique de promotion du site économique, du tourisme et de la politique agricole. Ces mesures visent par exemple à attirer plus de touristes ou à promouvoir les produits agricoles. Lorsque ces efforts sont couronnés de succès, ils bénéficient également à l'image de la Suisse.

Une bonne image de la Suisse à l'étranger constitue un bien public, car personne ne peut être exclu de ses avantages. C'est pour cela que ceux qui en bénéficient à titre privé n'ont, en règle générale, pas d'intérêt à financer la promotion de l'image du pays et que la Confédération soutient ce type d'activité.

Les instruments de promotion de l'image de la Suisse

Les instruments de promotion de la Confédération se sont constitués progressivement. D'un côté, ils correspondent aux besoins des différents domaines politiques de la Confédération et, de l'autre, ils tiennent compte du fait que la publicité est nécessaire pour pouvoir exploiter les conditions-cadres.

D'après les mandats légaux, les institutions suivantes, bénéficiant d'un soutien fédéral, peuvent être considérées comme agissant en faveur de la promotion de l'image de la Suisse au sens strict: Présence Suisse (PRS), Pro Helvetia, l'Osec, Suisse Tourisme, Location:Switzerland, Agro-Marketing Suisse, Swiss Wine Communication SA, Switzerland Cheese Marketing SA et Swissinfo.

D'après les dispositions légales, ces institutions s'engagent à promouvoir notre pays en fonction d'objectifs et de résultats. PRS doit donner des informations sur notre pays et, grâce à l'influence de personnalités et institutions porteuses d'une image flatteuse de la Suisse, favoriser la compréhension des particularités et de la culture helvétiques. Location:



Eric Scheidegger
Ambassadeur,
chef de la Direction de
la promotion économique,
Secrétariat d'État à
l'économie (seco), Berne

Switzerland fait la promotion du site économique, ce qui consiste à attirer l'implantation d'entreprises, conclure des coopérations technologiques et scientifiques et y favoriser les investissements étrangers. La promotion des exportations par l'Osec vise l'internationalisation des petites et moyennes entreprises (PME) suisses. La promotion faite par Suisse Tourisme doit attirer des visiteurs vers la Suisse en tant que destination touristique, lieu de vacances et emplacement de congrès. La promotion agricole a pour objectif de commercialiser à l'étranger les produits de l'agriculture suisse. Pro Helvetia doit, d'après son mandat législatif, entretenir les liens culturels avec l'étranger, et notamment faire connaître les œuvres et les activités de la Suisse dans l'ordre de la pensée et de la culture. Enfin, Swissinfo doit stimuler les contacts avec les Suisses de l'étranger, y accroître le rayonnement de la Suisse et promouvoir la compréhension de ses aspirations.

Les moyens financiers

Les institutions mentionnées sont toutes placées sous la surveillance de la Confédération et en reçoivent des aides financières. D'après le budget 2005, les crédits prévus pour l'ensemble des institutions actives dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse se montent à environ 143,2 millions de francs.

On doit, toutefois, en soustraire les dépenses qu'il est difficile, voire impossible, d'imputer à cette promotion. Ainsi, à côté du marketing des produits à l'étranger, l'Osec s'occupe d'abord de la promotion des exportations des PME, en fournissant en Suisse des services liés à l'information, au conseil et aux foires. Quant à Pro Helvetia, parallèlement à son activité de promotion de l'image de la création culturelle suisse à l'étranger, elle favorise avant tout des projets culturels en Suisse.

Afin d'y voir plus claire, on a tenté d'établir la part des contributions fédérales qui permettent d'exploiter le potentiel de synergie que présente la coordination de l'image de la Suisse à l'étranger, en s'appuyant sur les renseignements fournis par les institutions concernées. Par exemple, dans le cas des foires que l'Osec organise à l'étranger – ceci, en premier lieu, pour les clients de la promotion des exportations – on a considéré quel était l'avantage en termes de promotion de l'image de la Suisse et on a évalué les coûts qui y étaient liés. On a procédé de la même manière pour les autres institutions qui organisent aussi des foires.

On évalue à environ 88 millions de francs la part des contributions fédérales destinées à coordonner la promotion de l'image de la Suisse et présentant un potentiel de synergies (voir *graphique 1*). Dans le cas de Suisse Tourisme, de Présence Suisse, de Location:Switzerland et de Swissinfo, 100% des contributions fédérales présentent des potentiels de synergies pour la promotion de l'image de la Suisse. Une partie seulement des activités des autres institutions relève de ce domaine, ce qui génèrent moins d'avantages en termes d'image; on a donc uniquement évalué la part des contributions fédérales qui se rapporte au plan de coordination demandé par les Chambres fédérales. Les contributions fédérales ne correspondent pas aux budgets globaux des institutions, certaines d'entre elles recevant des contributions de tiers.

Les limites de la coordination actuelle

Avec la création de Présence Suisse en 2000, les efforts de coordination dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse ont pris de l'importance. Mais, jusqu'à présent, il s'est avéré qu'en raison de la diversité des mandats légaux, la coordination matérielle des messages publicitaires n'est guère réalisable. La coordination matérielle actuelle des différentes activités est fortement liée à des projets, mais sans harmonisation stratégique. En général, elle tient compte des intérêts sectoriels, ce qui mène à des actions isolées, à un foisonnement de programmes et à des doubles emplois.

Encadré 1

Un mandat parlementaire clair

Le Conseil des États a transmis le postulat de sa Commission de l'économie et des redevances (CER) du 30 mars 2004 (04.3199) avec la teneur suivante:

«Le Conseil fédéral est invité à présenter un nouveau concept et d'éventuelles mesures en ce qui concerne une politique coordonnée en matière de promotion de l'image de la Suisse. Les aspects suivants doivent être examinés sous la direction du DFE et présentés au Parlement dans un rapport jusqu'à fin 2006:

- dans quelle mesure les actions en matière de promotion de l'image de la Suisse, entreprises par plusieurs institutions soutenues par la Confédération – actions soumises à une concurrence internationale de plus en plus en dure –, pourraient être mieux liées;
- dans quelle mesure les différents organismes étatiques et para-étatiques, en particulier Suisse Tourisme, Location:Switzerland et Présence Suisse, ainsi que les moyens engagés pourraient être mieux coordonnés;
- dans quelle mesure ce projet peut être réalisé au plus vite sous la direction du DFE».

Le Conseil national a transmis le postulat de sa CER du 24 août 2004 (04.3434) avec la teneur suivante:

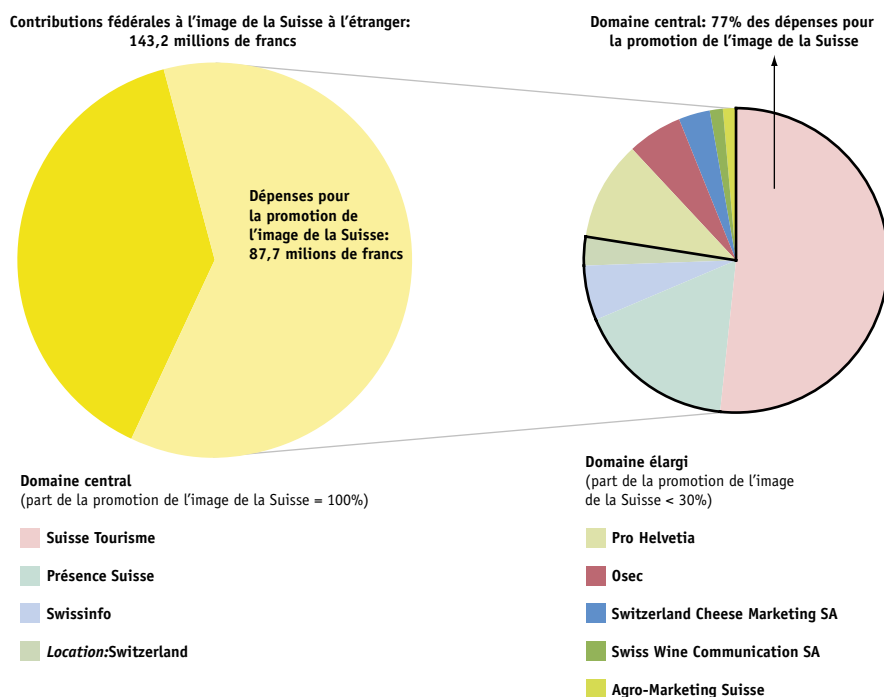
«Le Conseil fédéral est chargé d'établir un plan de promotion coordonnée de l'image de la

Suisse et de remettre aux Chambres fédérales le rapport concerné à la fin de l'année 2005 au plus tard. Ce plan tiendra compte de l'ensemble des mesures de promotion prises par l'État, qu'elles soient culturelles, politiques ou économiques, y compris celles qui visent à promouvoir les produits d'origine suisse. De même, il tiendra compte de l'ensemble des organismes soutenus par l'État, notamment Suisse Tourisme, Location:Switzerland, Présence Suisse, Osec et Pro Helvetia.

Ce plan vise notamment à:

- garantir une utilisation ciblée et efficace des deniers publics;
- renoncer, en raison de la situation déplorable des finances de la Confédération, à certaines tâches, ce qui peut être atteint grâce à une claire coordination et par là une plus grande efficacité de l'action de l'État;
- garantir une subordination administrative de l'ensemble des organismes concernés à un seul département, assortie d'une structure de conduite claire;
- examiner l'opportunité de recourir à des particuliers (associations) pour la mise en œuvre organisationnelle du plan en fonction des prestations qu'ils fournissent.»

Graphique 1

Dépenses pour la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger

Source: seco / La Vie économique

Les incitations à renforcer la collaboration au niveau administratif sont faibles. Chaque institution dirige sa propre administration et prend l'initiative de donner des mandats à des tiers. Ainsi, à une exception près, elles ont traité la question de leur site Internet en ordre dispersé. De même, lors de l'achat de biens et de services semblables, elles ne s'efforcent pas systématiquement d'exploiter les potentiels synergiques. Les différentes organisations institutionnelles rendent la comparaison des budgets et des dépenses des diverses institutions de promotion difficile. Il n'est donc guère possible d'évaluer l'efficacité globale des instruments employés dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse.

Quatre modèles pour une meilleure coordination

Dans son rapport du 9 décembre 2005 sur la coordination de la promotion de l'image de la Suisse, le Conseil fédéral présente quatre modèles organisationnels: les deux qui vont le plus loin dans l'intégration des institutions pourraient considérablement renforcer la coordination.

Le premier modèle vise à intensifier la coordination par un contrat de coopération entre les institutions de la Confédération actives dans le domaine central de la promotion de l'image de la Suisse. Une deuxième variante serait de créer une société de gestion qui s'oc-

cupe de toutes les institutions financées par la Confédération. Cependant, comme il en a déjà été fait mention, les mandats parlementaires demandent un degré d'intégration plus élevé.

D'abord intégrer

Les modèles trois et quatre proposent donc de créer une société provisoirement désignée sous le nom de «Suisse Promotion». Ils se distinguent par le nombre d'institutions financées par la Confédération à être rassemblées sous un même toit. Dans un modèle minimal («intégration du domaine central»), la nouvelle entité réunit, en tant que société de droit public, les institutions appartenant au domaine central de la promotion de l'image de la Suisse: Présence Suisse, Suisse Tourisme, Location:Switzerland et Swissinfo (voir *graphique 2*). Elle est responsable du marketing touristique, de la promotion de la place économique, de l'information générale sur la Suisse avec ses projets multidisciplinaires comme les expositions mondiales, ainsi que des prestations de Swissinfo. Elle doit surtout créer une image de marque globale, impérative pour tous les secteurs intégrés dans le groupe et dans laquelle se reconnaissent tous les organismes financés par la Confédération et opérant sous la marque «Suisse», en particulier les institutions de promotion du commerce extérieur (Business Network Switzerland BNS), de l'agriculture (Agr) et de la culture (Pro Helvetia).

Intégrer un domaine plus large

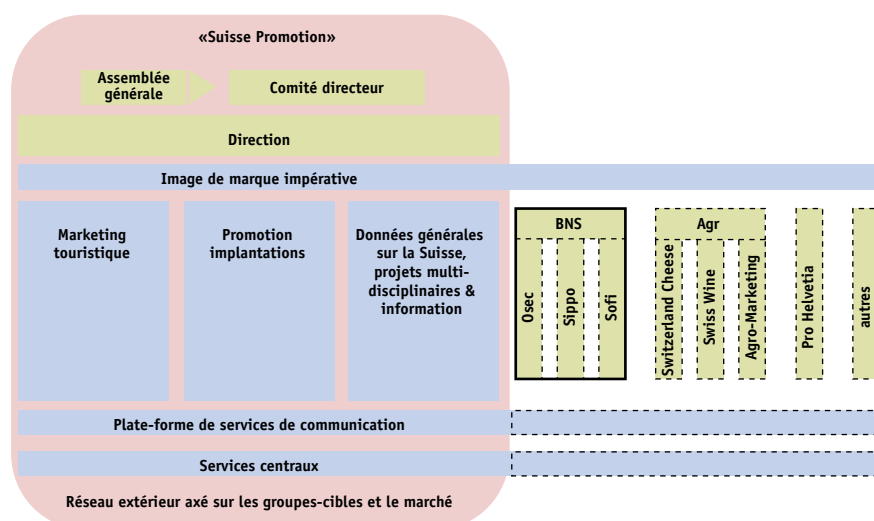
Un modèle plus large («intégration du domaine élargi») inclut l'Osec, les activités de Pro Helvetia à l'étranger, ainsi que Swiss Wine Communication SA, Switzerland Cheese Marketing SA et Agro-Marketing Suisse (voir *graphique 3*). Ce modèle permet de doter la nouvelle société d'une organisation souple. Ainsi, les activités actuelles du réseau peuvent être regroupées dans trois grandes entités:

- «Marketing touristique et agricole» dans le domaine du marketing des produits;
- «Promotion des exportations et des implantations» dans celui de l'implantation et de l'internationalisation d'entreprises;
- «Données générales sur la Suisse, programmes culturels à l'étranger, information et projets multidisciplinaires» chargé de promouvoir l'image du pays.

Dans cette organisation, la direction est chargée de la gestion de la marque et offre aux divisions spécialisées les moyens de communication nécessaires. Elle comprend des services centraux et des services de gestion, et veille à consolider et à coordonner le réseau extérieur.

Graphique 2

La variante «intégration domaine central»



BNS = Business Network Switzerland
Agr = Promotion de l'agriculture

Source: seco / La Vie économique

tégrées. Le potentiel de synergies serait considérable. Ce modèle minimal permettrait en outre une gestion unique et sa surveillance serait simplifiée.

Le modèle «intégration du domaine élargi» regroupe toutes les activités de promotion de la Confédération au sein d'une seule organisation. C'est lui qui libérerait le potentiel de synergies le plus considérable. Cette solution permettrait de réduire davantage que les autres certaines activités. Elle occasionnerait, cependant, des pertes d'efficacité car, par exemple, l'intégration des programmes à l'étranger de Pro Helvetia créerait de nouveaux problèmes de délimitation avec les autres activités de cette institution. De plus, les organismes privés de promotion des ventes agricoles devraient réintégrer une institution étatique définie en très grande partie par la Confédération. Cette solution permettrait une conduite et une surveillance politique particulièrement exigeantes. Sa mise en œuvre, qui va plus loin que toutes les autres, serait un vrai défi organisationnel, aurait un coût important et nécessiterait beaucoup de temps.

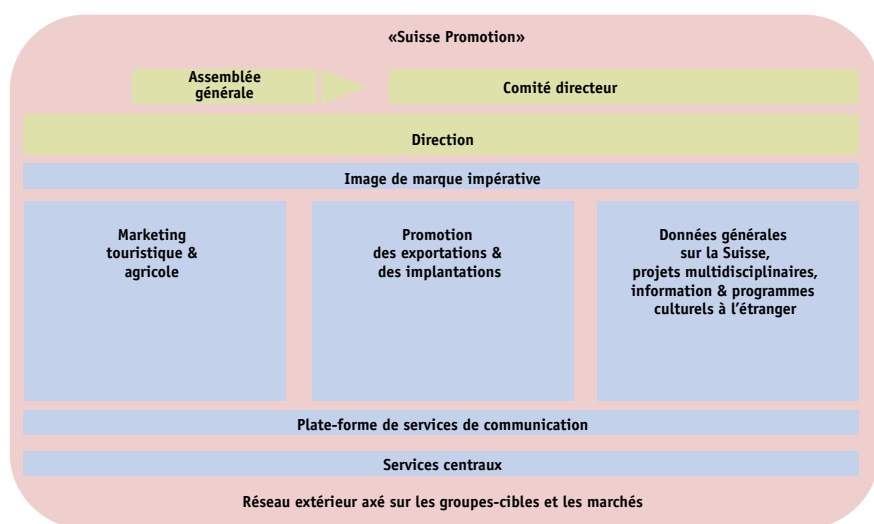
Conclusion

Le modèle «intégration du domaine central» est le plus simple à réaliser et se rapproche plutôt des demandes du postulat émis par le Conseil des États. L'«intégration du domaine élargi», elle, correspond plus au mandat du Conseil national, mais présente davantage de risque quant à sa mise en œuvre. Les deux modèles d'intégration renforceraient l'impact de la publicité en faveur de la Suisse et créeraient des synergies considérables. Ils poseraient, cependant, plusieurs questions au point de vue juridique, organisationnel et politique.

Quant à la mise en œuvre juridique des modèles proposés, elle implique la mise en place d'une loi-cadre régissant le but, l'organisation, le financement et la surveillance de la nouvelle institution. Le Conseil fédéral estime qu'un tel projet ne peut être adopté par les Chambres fédérales avant fin 2008. ■

Graphique 3

La variante «intégration domaine élargi»



Source: seco / La Vie économique

Les deux modèles d'intégration, évoqués ci-dessus dans leurs grandes lignes, correspondent aux demandes des Chambres fédérales. L'«intégration du domaine central» aurait un effet considérable, car les institutions ayant exclusivement des activités dans le domaine de la communication, en particulier dans l'information, la promotion de l'image et les relations publiques, seraient regroupées dans une nouvelle société. Une gestion forte de la marque soutenue par les services offerts dans le domaine de la communication et des services centraux constituerait une puissante incitation à collaborer pour les institutions qui n'y seraient pas in-