

Monsieur le Président de la Confédération  
Joseph Deiss  
Département fédéral de l'économie  
Palais fédéral est

3003 Berne

Zurich, le 31 mars 2004

## **Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) Procédure de consultation**

Monsieur le Président de la Confédération,

Vous nous avez conviés à participer à la procédure de consultation sur le projet législatif mentionné en titre. Nous vous en remercions vivement. De notre côté, nous avons consulté nos membres intéressés, dont notamment les chambres de commerce cantonales. Vous trouverez ci-après la synthèse des réponses qui nous sont parvenues. Par avance, nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien accorder à ce courrier.

1. **La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est un instrument utile, à conserver.** La Suisse est largement tributaire des succès de ses entreprises sur les marchés étrangers. Un large éventail d'instruments a ainsi été mis progressivement en place par l'économie privée et par les pouvoirs publics afin d'améliorer les chances de l'économie d'exportation. La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) en représente un, qui contribue de manière significative à la diversification des débouchés et à l'universalité des relations économiques. Subsidiairement, la GRE conduit à diminuer la dépendance de notre économie de quelques grands marchés. Au cours de la dernière décennie, la croissance du commerce s'est accompagnée à l'échelle mondiale d'une mutation de l'économie d'exportation. Grâce au développement des nouvelles technologies en particulier, les affaires d'exportation ont présenté un intérêt grandissant pour les PME également. Parallèlement, en raison du durcissement de la concurrence, internationale, la GRE a joué et joue un rôle accru sur le plan des avantages comparatifs. Ainsi, fondamentalement, l'instrument de la GRE a donné la preuve de son utilité ; il doit donc être conservé. La Chambre de commerce de Zurich s'exprime ainsi : « Die Globalisierung bewirkte eine vermehrte geographische Mobilität der Produktion und eine grenzunabhängige, sich an den jeweiligen Wettbewerbsvorteilen orientierende Standortwahl. Während sich weltweit operierende Unternehmen dort ansiedeln, wo sie die attraktivsten Standortbedingungen vorfinden, sind standortgebundene Firmen, insbesondere KMUs, in wachsendem Masse auf international wettbewerbsfähige nationale

Rahmenbedingungen und Instrumente angewiesen. Dabei spielt die Exportrisikoversicherung eine zentrale Rolle.“

2. **La GRE mérite d'être réformée.** Dans certains marchés, une assurance étatique contre les risques à l'exportation est une condition nécessaire pour pouvoir soutenir la concurrence. Même si des comparaisons directes sont difficiles en raison des systèmes différents de couverture, la GRE peut être considérée comme moyennement compétitive vis-à-vis des institutions étrangères de garantie. En particulier, elle ne couvre pas directement le risque de l'acheteur privé, ce que font toutes les institutions concurrentes. La législation suisse contraint en effet l'exportateur à exiger de ses clients la garantie d'une banque agréée par la GRE pour assurer ce risque. Pour les clients potentiels, il s'agit d'un coût supplémentaire, ce qui désavantage l'entreprise suisse par rapport à ses concurrents étrangers. L'offre actuelle lacunaire de la GRE ne couvre donc pas tous les besoins des entreprises exportatrices, qui ne peuvent ainsi s'engager sur certains marchés, les abandonnant à la concurrence. Il reste parfois aux plus grandes entreprises – mais pas aux PME – la possibilité de développer leurs affaires à travers leurs filiales étrangères, ce qui n'est qu'un pis-aller dans la perspective du développement de la place économique suisse et, surtout, du soutien de son marché de l'emploi.

L'exclusion du risque du croire privé portait moins à conséquence tant que le commerce avec l'Europe de l'Est et les pays en voie de développement se cantonnait à la sphère publique ou passait par des banques d'Etat. Avec la juste transition de ces pays vers une économie de marché, la part des exportations que la GRE peut assurer va s'amenuisant. C'est une conséquence de la privatisation d'entreprises publiques et de banques que la GRE pouvait, jusqu'il y a peu de temps, accepter comme garantes. D'une manière générale, le risque politique tend ainsi à perdre de son importance. Au final, il faut constater que des conditions d'assurance plus restrictives ou plus coûteuses que celles que pratiquent les autres pays affectent aujourd'hui la compétitivité des exportateurs suisses. La Chambre de commerce de Soleure relève que : « Die Exportrisikogarantie muss so rasch als möglich den veränderten Verhältnissen angepasst werden. Unsere Industrie leidet unter dem – im Vergleich zu unseren Nachbarländern – sehr einschneidenden und folgenschweren Wettbewerbsnachteil auf dem Gebiete der Finanzierungsmöglichkeiten. »

3. **Le législateur doit éviter les conflits d'objectifs.** La GRE opère dans une zone où peuvent se cristalliser des conflits d'objectifs. En effet, avec cet instrument, il s'agit, d'une part, de mettre à disposition des entreprises en Suisse les mêmes moyens que leurs concurrents étrangers (argument du soutien de la compétitivité au plan international), en évitant, d'autre part, de leur fournir une aide étatique dans le but de leur faciliter l'obtention d'un marché (argument du subventionnement déguisé). Il s'agit également d'offrir aux entreprises un instrument qui puisse couvrir ses propres coûts de fonctionnement (argument de l'autonomie financière) avec les émoluments versés par les bénéficiaires des garanties, sans toutefois que ses prestations n'entrent en concurrence avec celles proposées par les entreprises privées (argument de la subsidiarité). Une extension de la couverture aux risques du croire privés constitue donc un sujet délicat, qui comporte de nombreux obstacles matériels et soulève également des questions relatives à l'orthodoxie libérale. La Chambre de commerce de St-Gall et d'Appenzell prend ainsi position comme suit : « Wir müssen uns daher darüber im klaren sein, dass es an sich bedenklich ist, wenn die Wirtschaft zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie nach

einer mit einer Staatsgarantie ausgestatteten staatlichen Exportrisikoversicherung ruft – einem neuen Zweig der staatlichen Versicherung – was einer indirekten Subventionierung der Exportwirtschaft gleichkommt. Wir sind daher froh, wenn auch economiesuisse anerkennt, dass aus ordnungspolitischen Gründen auf die Exportrisikogarantie verzichtet werden müsste. Wenn man aufgrund der Wahrung „gleich langer Spiesse“ gleichwohl die Totalrevision dieses Bundesgesetzes fordert, muss aber erstens der Nachweis erbracht werden, dass aufgrund einer sorgfältigen Güter- und Interessenabwägung die ordnungspolitische Sünde vertretbar ist. Zweitens muss in der Ausgestaltung der Exportversicherung alles getan werden, um negative volkswirtschaftliche Folgen (Wettbewerbsverzerrungen, finanzielle Belastungen des Staates) auszuschliessen oder wenigstens in engen Grenzen zu halten“

4. **La subsidiarité doit être strictement respectée.** L'absence de couverture du risque du croire privé constitue une lacune de l'offre de prestation de la GRE, qui, comme l'attestent différentes expertises indépendantes, ne semble pas pouvoir être comblée de manière satisfaisante par les assureurs privés dans certains segments d'affaires. La réticence des acteurs privés s'explique principalement par le fait que souvent, pour juger de la santé économique d'une entreprise, le risque politique reste prépondérant et que ce risque se superpose alors au risque du croire privé. A cela s'ajoute le fait que plus le délai de la garantie est long, plus le risque que représente le pays s'accroît, ce qui joue en défaveur de l'industrie des biens d'investissement.

Ainsi, pour les couvertures à moyen et long termes et les exportations vers les pays qui ne comptent pas parmi les principaux pays de l'OCDE, l'assurance privée n'est actuellement pas en mesure de garantir la fiabilité et la continuité de son offre en termes de produits, de prix et de disponibilité. En revanche, pour les crédits à très court terme et pour les principaux pays de l'OCDE, les assurances privées proposent aux exportateurs une offre de garanties fiable. Il semble donc exister entre ces deux domaines une zone plus ou moins grise dont les contours n'ont pas encore été suffisamment précisés dans le projet de révision. Pour une large acceptation de la nouvelle assurance mais aussi pour son bon fonctionnement, il est nécessaire de réduire dans l'ordonnance d'application cette zone d'ombre. A cet égard, nous remercions le seco d'avoir d'ores et déjà accepté d'associer étroitement à ses travaux futurs les branches économiques directement concernées par cette question, notamment l'Association suisse d'Assurances.

5. **L'autonomie financière sur le long terme doit être assurée.** Pour des raisons de principe, economiesuisse refuserait que l'économie d'exportation soit subventionnée. Il est donc essentiel que la nouvelle assurance puisse assurer son autonomie financière sur le long terme. Nous ne pouvons donc que nous féliciter que le projet de loi ancre clairement ce principe directeur. Si les instruments permettant d'atteindre l'autofinancement sont connus (entre autres, un choix sélectif des affaires couvertes et la politique de fixation des primes), ils doivent cependant encore être définis dans l'ordonnance d'application. C'est pourquoi nous demandons pour cette raison également d'être étroitement associés à sa rédaction.

Dans une perspective de limitation du risque financier, il faut également considérer le taux de couverture qui constitue aussi un important élément des conditions de l'offre. Si la franchise influe directement sur le montant du remboursement du dommage réalisé, il incite

aussi l'exportateur à choisir avec soin ses partenaires d'affaires et à prendre les mesures susceptibles d'empêcher ou de limiter un dommage. Nous sommes donc d'avis que pour ces dernières raisons, l'exportateur doit assumer un risque minimal et être impliqué financièrement. Ainsi, même si une comparaison des usages internationaux montre que bon nombre d'assureurs publics sont prêts à assurer les risques politiques à 100%, nous rejetons cette proposition.

- 6. L'offre actuelle de prestations doit être maintenue.** Pour l'économie suisse, la réforme de la GRE doit permettre de développer l'instrument d'assurance en conservant l'offre de prestations actuelles. Il ne serait naturellement pas acceptable pour les usagers de l'actuelle GRE de devoir consentir une péjoration de leurs conditions en contrepartie d'une offre élargie destinée à un autre segment d'exportateurs. Ainsi, le niveau courant des franchises et des primes exigées pour les affaires conclues avec les entités publiques ne doit pas subir de détérioration en raison d'un subventionnement croisé des nouvelles couvertures du risque du croire privé. Il s'agira dès lors d'être très exigeant dans les objectifs de transparence financière de la nouvelle assurance. La Chambre de commerce des deux Bâle s'exprime comme suit : « Es darf keine Querfinanzierung für die Angebote der schweizerischen Exportrisikoversicherung, insbesondere nicht für das „private Käufer-Risiko“, erfolgen. Hiefür ist eine geeignete und transparente Rechnungslegung Voraussetzung. Ferner ist die Risikopolitik den einzelnen Geschäftstypen anzupassen ».

Au surplus, dans le domaine des garanties globales, le modus operandi devra être maintenu avec la branche des industries chimiques et pharmaceutique et la Fédération de l'industrie horlogère suisse, laquelle s'exprime ainsi : « Il va sans dire que notre fédération souhaite pouvoir poursuivre sa fonction d'agent pour les garanties globales dans le cadre de la future ASRE, et ainsi jouer son rôle de premier interlocuteur vis-à-vis des exportateurs horlogers. De la même façon, notre fédération est prête à engager les efforts requis pour une information complète à l'égard de l'ensemble de la branche horlogère ».

- 7. La GRE ne doit pas devenir un instrument de politique du développement.** Comme la GRE relève aussi de la politique extérieure au sens large et qu'elle s'inscrit dans un cadre international réglementé, il s'est avéré inévitable de tenir compte lors de l'octroi de garantie de la situation du pays d'importation, plus particulièrement dans les pays en développement. Ainsi, des questionnaires récents portant sur la protection de l'environnement et sur le développement assurent que les décideurs prennent en considération de manière appropriée les buts de la politique extérieure de la Confédération en la matière. L'économie accepte ce développement. En revanche, il ne serait pas admissible de vouloir modifier la pratique actuelle, qui a fait ses preuves, en durcissant les critères d'octroi ou en ajoutant des procédures de vérification. D'abord, parce que la GRE n'est pas un instrument de politique du développement. A cet égard, il mérite d'être rappelé que l'obtention d'une garantie permet souvent de ficeler d'importants projets financiers, dont une partie se traduit par un investissement direct, à l'avantage immédiat du pays récepteur. Ensuite, un renforcement des conditions d'octroi rendrait inévitablement la nouvelle GRE moins compétitive et irait, ce faisant, à l'encontre de l'objectif premier de la révision.

- 8. La nouvelle GRE doit davantage se tourner vers les PME.** La révision de la GRE doit favoriser son recours accru par les PME. Pour ce faire, nos membres demandent que dans

toute la mesure du possible, les procédures d'attribution des garanties soient simplifiées et que les charges administratives restent à un niveau raisonnable. En particulier, il s'agira dans l'ordonnance d'application de fixer d'une manière proportionnée l'obligation faite à l'exportateur de donner des renseignements sur l'opération d'exportation. Dans le même but, il serait souhaitable de mettre en place en temps utile une campagne d'information sur la nouvelle assurance destinée à ce public-cible spécifique, comme le demande la Chambre de commerce d'Argovie : « Beim Inkrafttreten des Gesetzes wird es wichtig sein – angesichts weitgehend ausgebliebener Stellungnahmen unserer Mitgliedfirmen –, mittels einer Informationskampagne die Einführung zu begleiten : Noch zu oft kennen die KMUs die Möglichkeit zur Absicherung ihrer Exportrisiken über die ERG (und neu der SERV) gar nicht oder halten diese für ein Instrument, das den grossen Industrie-Unternehmen oder Produzenten von Investitionsgütern vorbehalten ist.“

- 9. La transformation en une institution de droit public est appropriée.** Considérant l'impossibilité d'une privatisation de la nouvelle assurance, la transformation de la GRE en institution de droit public constitue la solution la plus appropriée. La Chambre de commerce de Zurich prend position ainsi : « Die Neustrukturierung entspricht den Ansprüchen, die an eine moderne, verantwortliche, wirkungsorientierte und transparente Verwaltung gestellt werden. Die Bundesinteressen bleiben dabei gewahrt (Aufsicht, Eignerstrategie und Verpflichtungsrahmen... » Concernant plus directement les organes de l'institution, nous partons de l'idée que l'économie sera représentée de manière appropriée au sein de son conseil d'administration. La Chambre de commerce des deux Bâle ajoute : « Bei der Besetzung des Leitungsorgans der neuen Exportrisikoversicherung ist darauf zu achten, dass Interessenkonflikte vermieden werden können (Vertreter von Begünstigten oder deren Organisationen im Leitungsorgan). Dennoch sollte das nötige Fachwissen aus der Exporttätigkeit bei den Mitgliedern des Verwaltungsrates vorhanden sein“.

## 10. En résumé

- i. En dépit de certains aspects discutables du point de vue de l'orthodoxie libérale, une assurance contre les risques à l'exportation reste un instrument incontournable pour notre économie tournée largement vers l'extérieur, notamment dans les conditions actuelles de concurrence accrue.
- ii. L'offre actuelle de la GRE n'étant manifestement plus compétitive, il est compréhensible, approprié et souhaitable de la réformer en la modernisant et en l'harmonisant avec les centrales d'assurances des pays concurrents.
- iii. En fixant dans ses principes directeurs l'autofinancement sur le long terme et une offre d'assurance en complément de l'économie privée, le projet de révision de la loi tient compte des exigences posées par l'économie suisse en matière d'orthodoxie libérale.
- iv. La loi étant justement une loi-cadre garante de la nécessaire flexibilité, c'est dans l'ordonnance d'application que seront concrètement traduits les principes directeurs de la loi et que seront définies d'importantes conditions matérielles de mise en œuvre de la nouvelle assurance. Il est dès lors nécessaire que l'économie soit consultée au moment de l'élaboration de cette dernière. En particulier, il faudra impérativement veiller à ce que ces dispositions réglementaires n'entraînent pas une péjoration de

l'offre actuelle (que ce soit au niveau des franchises, des primes ou des garanties globales) ni de modification dans la prise en compte des principes de la politique extérieure, ni de charge administrative disproportionnée pour les petites et moyennes entreprises.

- v. Il est essentiel que la nouvelle assurance n'entraîne pas de charges financières supplémentaires pour la Confédération ; l'ASRE devra donc maîtriser le risque à travers une gestion compétente et rigoureuse des garanties mais aussi par une politique de franchises à même d'influencer la responsabilité propre de l'exportateur.
- vi. Il est souhaitable que la mise en œuvre de la nouvelle GRE se fasse dans les plus brefs délais.

En vous réitérant nos remerciements de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, à l'assurance de notre haute considération.

Rudolf Ramsauer  
Président de la direction

Florent Roduit  
Membre de la direction