

Garantie contre les risques à l'exportation

Révision totale de la loi de 1958

28 janvier 2004

Numéro 4

dossierpolitique

La révision de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) en consultation

Le Conseil fédéral a lancé une procédure de consultation sur l'avant-projet de la loi sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation. Cette loi vise à renforcer la place économique suisse ainsi qu'à faciliter le positionnement de l'économie exportatrice face à la concurrence internationale. La loi sur la GRE de 1958 n'est plus adaptée. Dans le reste du monde, contrairement à la Suisse, la garantie étatique des risques à l'exportation couvre le risque de l'acheteur privé. La nouvelle loi prévoit donc l'extension de la couverture d'assurance et organise l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) sous la forme d'une institution de droit public.

Instituée durant la crise économique mondiale des années 1930, la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) ne remplit sa fonction que de manière incomplète. Les prestations proposées dans le cadre de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) ne permettent plus aux entreprises suisses de se battre à armes égales avec la concurrence étrangère. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé d'adapter cette garantie aux exigences actuelles. Cela implique une révision totale de la loi sur la garantie contre les risques à l'exportation de 1958. Les éléments principaux de la révision sont l'introduction de la possibilité de couvrir le risque de l'acheteur privé, qui n'est pas pris en charge par les acteurs du secteur privé. L'organisation, qui revêt actuellement la forme d'un fonds dépendant, deviendra une entreprise publique indépendante (établissement de droit public). La loi sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) sera en consultation jusqu'à la fin mars 2004.

Les prestations étendues de la GRE

La garantie contre les risques à l'exportation est primordiale pour l'industrie exportatrice. Elle aide les exportateurs suisses à prendre pied sur de nouveaux marchés et à résister à la concurrence internationale. La Suisse dépend tout particulièrement du commerce international. Il est donc d'autant plus important que l'économie exportatrice suisse soit solide et concurrentielle. Les exportations suisses représentent plus de 40% du produit intérieur brut (PIB). Equivalant à 12,6% du PIB, l'industrie exportatrice contribue de manière significative à la puissance économique de la Suisse et assure plus de 360 000 emplois. Par conséquent, la GRE constitue un instrument déterminant pour la Suisse en tant qu'économie exportatrice et site de production.

En Suisse, la garantie contre les risques à l'exportation a vu le jour en 1934. D'autres pays industrialisés l'ont créée avant la Suisse. La garantie contre les risques à l'exportation devait préserver les emplois et contribuer à combattre la crise économique mondiale de l'époque. Depuis la création

de l'organisation, la loi et l'ordonnance ont connu plusieurs modifications visant à adapter les prestations à l'évolution rapide des besoins de l'industrie exportatrice. Aujourd'hui, la GRE permet de promouvoir les exportations et de soutenir les petites et moyennes entreprises. La loi actuelle, qui date de 1958, permet aux exportateurs d'obtenir plus aisément des commandes venant de l'étranger en couvrant le risque de non-paiement lié à des situations politiques ou économiques instables. Tous les pays industrialisés concurrents de la Suisse disposent d'une assurance étatique des risques à l'exportation.

Le rôle de la GRE

Les exportations facilitées par la GRE atteignent une valeur de 2,5 mrd fr. par an en moyenne. Si les garanties accordées ne représentent que quelque 3% de toutes les exportations, sans elles il serait difficile de prendre pied sur certains marchés clés sur le plan stratégique. Un peu plus de 50% des garanties accordées facilitent les exportations d'une valeur inférieure à 1 mio.fr. Partant, la GRE joue un rôle important pour les PME aussi.

Les exigences posées à la GRE

L'assurance contre les risques à l'exportation est accordée sur la base de principes clairs. La GRE n'est pas une subvention, mais une assurance financièrement autonome fondée sur une garantie de l'Etat qui couvre des risques dans des pays sensibles sur les plans politique et économique. En vertu de la loi, la GRE doit satisfaire les exigences suivantes :

- *Autonomie financière* : sur le long terme, la GRE est autonome financièrement.
- *Subsidiarité* : la GRE constitue une offre d'assurance subsidiaire complétant les prestations proposées sur le marché.

- *Politique économique extérieure* : la GRE doit être compatible avec les objectifs constitutionnels de la politique étrangère.
- *Compétitivité internationale* : l'assurance contre les risques à l'exportation doit être concurrentielle au niveau international.

Mutation du contexte mondial

L'évolution du contexte économique mondial a largement réduit l'efficacité de la GRE. Contrairement à la concurrence étrangère, les entreprises suisses ne peuvent s'assurer contre le risque de l'acheteur privé. Au cours des dernières années, ce handicap en matière de concurrence s'est accru. En effet, en Europe de l'Est et dans les pays en développement, le secteur économique étatique diminue de plus en plus sous l'effet de privatisations ; en conséquence, la part des exportations susceptibles d'être couvertes par la GRE décroît. De plus, la mondialisation a augmenté la mobilité géographique de la production et intensifié la pression concurrentielle.

La GRE intervient dès lors que les assureurs privés ne proposent pas de prestations. Or le Conseil fédéral a constaté que l'offre du marché privé de l'assurance présente des lacunes. C'est surtout le cas dans le domaine des garanties d'une durée supérieure à deux ans, ainsi que pour les pays n'appartenant pas au noyau de l'OCDE, que les assureurs privés ne sont pas en mesure d'assurer les prestations recherchées par les exportateurs.

De la GRE à l'assurance contre les risques à l'exportation (ASRE)

En octobre 2000, le conseiller national J. Schneider-Ammann a déposé une motion proposant l'adaptation des prestations de la GRE aux nouvelles exigences. Le Département de l'économie a examiné les adaptations possibles et il propose maintenant une révision complète de la loi concernée. Les nouveautés essentielles de la loi sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) sont les suivantes :

- La future ASRE est une institution de droit public qui assure la préservation des intérêts de la Confédération, à savoir limiter les créances au titre des garanties.

L'objectif de l'assurance suisse contre les risques à l'exportation reste le renforcement de la place économique suisse.

Assurance du risque de l'acheteur privé

La nouvelle assurance contre les risques à l'exportation (ASRE) se voit attribuer par la loi la possibilité, mais non l'obligation, d'assurer le risque de l'acheteur privé. Comme dans les autres pays (Allemagne, France, Autriche, etc.), l'examen de solvabilité concernant les risques à assumer doit

La GRE en quelques mots

Risques couverts jusqu'ici

La couverture est limitée à 95% au maximum pour tous les risques :

- *risque politique* : événements politiques survenant à l'étranger comme la guerre, la révolution ou les troubles civils.
- *risque de transfert* : mesures gouvernementales ou rééchelonnement de la dette qui empêchent l'acheteur de procéder au paiement.
- *risque de crédit* : l'incapacité de payer ou le refus de payer de la part de collectivités publiques, de sociétés de droit privé, qui appartiennent totalement ou pour une part prépondérante à des collectivités de droit public ou qui remplissent des fonctions publiques, ainsi que les banques agréées par la GRE.
- *risque monétaire éventuel* : risques découlant du refinancement d'un crédit en monnaie étrangère ou d'un marché en devises à terme.
- *risque de fabrication* : impossibilité d'effectuer la livraison en raison d'une augmentation des risques

Compte annuel 2002

En 2002, la GRE a dégagé un excédent de 167 mio.fr. Cela a réduit les pertes à reporter au bilan à 266 mio.fr. En 1992, l'avance de liquidités de la Confédération s'élevait à 2470 mio.fr. Cette dernière a pu être ramenée à 325 mio.fr. grâce à des remboursements supplémentaires. Cette évolution démontre la capacité de la GRE de conserver son autonomie financière. En 2002, l'engagement total atteignait 8,5 mrd fr.

Destinations des exportations

La GRE ventile les pays selon sept catégories. Les primes sont fixées en fonction du risque.

En 2002, les dix pays dans lesquels la Suisse était le plus engagées étaient la Turquie, la Chine, l'Iran, le Mexique, Bahreïn, l'Indonésie, la Thaïlande, le Vietnam, la Pologne et Israël. Ces pays représentent quelque 70% à 75% de l'engagement total.

Branches : Les exportateurs de l'industrie des machines (MEM) et de l'industrie chimique et pharmaceutique sont les principaux utilisateurs de la GRE.

Rôle économique :

Les prestations de la GRE facilitent la réalisation d'exportations pour une valeur de 2 ou 3 mrd fr. par an.

Source : gre, rapport annuel 2002,

www.swiss-erg.ch

être conduit de manière professionnelle. Comme jusqu'ici, la nouvelle ASRE pourra refuser de couvrir certains risques, également dans le domaine du risque de l'acheteur privé (RAP), et insister pour obtenir des garanties bancaires.

L'assurance du risque de l'acheteur privé devra toujours compléter l'offre des assureurs privés, en garantissant l'autonomie financière et en respectant les règles fixées par les organisations internationales. Les arguments en faveur de l'élargissement de la couverture d'assurance aux risques privés sont notamment les suivants:

- Tendence généralisée à la privatisation des tâches publiques, en particulier en Europe centrale et orientale, mais aussi dans les pays en développement ou en transition.
- Concurrence entre places économiques : la couverture du risque de l'acheteur privé devient un élément important de la concurrence, en particulier pour les PME.
- Offre inexistante du marché: les risques de l'acheteur privé pour les pays qui ne font pas partie du noyau de l'OCDE (la Turquie par exemple) ne sont pas assurables sur le marché à des conditions appropriées
- Compétitivité internationale: l'absence de couverture du risque de l'acheteur privé affecte la compétitivité internationale de l'industrie suisse d'exportation.
- Conservation des emplois: l'amélioration de la compétitivité de la branche suisse d'exportation assure les emplois.

Organisation de la nouvelle GRE

La nouvelle GRE revêtira la forme juridique d'un établissement de droit public. L'assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) doit être gérée de manière très largement autonome et selon des critères professionnels. L'ASRE est placée sous la surveillance du Conseil fédéral qui définit les objectifs stratégiques, nomme le conseil d'administration, le directeur et l'organe de révision.

Conséquences financières

Le Conseil fédéral n'attend pas de conséquences financières notables pour la Confédération. La couverture élargie du risque de l'acheteur privé ne devrait pas engendrer de risques financiers particuliers.

Actuellement, le volume d'assurance de la GRE est de 8,5 milliards de francs. L'extension de l'assurance au risque de l'acheteur privé se traduira par une augmentation de ce volume de 0,5 à 1 milliard de francs. Le Conseil fédéral peut limiter l'engagement total.

Les points délicats sont pris en considération

Diverses objections ont été formulées à propos de l'élargissement de la couverture du risque. Sous l'angle des grands principes de politique économique, il serait bon que tous les Etats renoncent à leurs assurances contre les risques à l'exportation. Mais ce ne sera pas le cas. En l'absence d'une offre d'assurance, des projets d'une certaine ampleur ne pourraient être réalisés dans les pays en développement et les pays en transition ; le risque pour l'exportateur serait disproportionné. La garantie suisse contre les risques à l'exportation a donc pour but de restaurer la compétitivité internationale de l'industrie suisse d'exportation, dans le respect des règles de l'OMC et de l'OCDE. La GRE est ainsi conçue qu'elle ne devrait rien coûter à l'Etat, car elle doit fonctionner de manière autonome sur une certaine période. Elle est donc conforme aux règles de l'OMC qui interdisent les subventions servant à couvrir des programmes étatiques de garantie ou d'assurance des risques à l'exportation à des taux insuffisants pour couvrir les coûts et les pertes d'exploitation des programmes à long terme. En outre, la GRE n'intervient qu'en complément des offres des assurances privées, ce qui signifie qu'elle implique une politique fondée sur des émoluments et une participation des assurés ainsi qu'une stricte limitation des risques de l'acheteur privé pour lesquels il n'existe pas d'offre des assurances privées.

En outre, les organisations de politique du développement critiquent parfois la prise en compte insuffisante des droits de l'homme, sociaux et écologiques. Mais depuis les années 80, des conditions légales rigoureuses sont imposées dans ces domaines. Ainsi, aujourd'hui déjà, en cas d'exportation vers des pays pauvres, la loi impose à la GRE de tenir compte des principes de la politique suisse en matière d'aide au développement. En cas de conflits d'objectifs, le Conseil fédéral devra examiner dans le détail si une garantie d'Etat est acceptable sous l'angle de la politique extérieure. De plus en 2001, la GRE a repris à son compte les nouvelles recommandations de l'OCDE, relatives aux directives environnementales. Cette mesure doit empêcher la mise en œuvre de projets nuisibles à l'environnement et promouvoir l'application de technologies propres. Divers projets de la GRE soutiennent précisément des technologies favorables à l'environnement dans des pays en développement.

Commentaire

Tous les pays industrialisés en concurrence avec la Suisse soutiennent leur industrie d'exportation au moyen d'assurances étatiques contre les risques à l'exportation. L'offre actuelle de prestations de la GRE suisse est moins complète que celle d'autres pays. Ainsi, notre industrie d'exportation se trouve défavorisée. L'environnement économique mondial s'étant fortement modifié, cet inconvénient est aujourd'hui plus important qu'il y a quelques années. Avec la mondialisation, la concurrence internationale s'est intensifiée et des domaines économiques qui relevaient naguère de l'Etat sont de plus en plus souvent privatisés dans les pays émergents et les pays en transition. La GRE actuelle se révèle donc insuffisante en comparaison internationale.

La nouvelle assurance suisse contre les risques à l'exportation aura toujours pour but de promouvoir la place économique suisse et de maintenir l'emploi. L'industrie suisse d'exportation contribue pour une part importante au produit intérieur brut et l'économie intérieure avec ses nombreuses PME en dépend directement ou indirectement. Dans l'ensemble, la GRE contribue au maintien de postes de travail qui créent pour 5 à 6 milliards de francs de valeur. Sans une assurance moderne et performante contre les risques à l'exportation, la Suisse serait défavorisée sur le plan international.

La nouvelle assurance ne doit pas pour autant se muer en système de subventions des entreprises. Il est donc heureux que le caractère subsidiaire de l'offre et l'autonomie financière figurent dans les principes du projet de révision. Ainsi, telle qu'elle est reformulée, la GRE est conforme aux règles de l'OMC. Le système tient déjà compte aujourd'hui des critères sociaux et écologiques dans l'appréciation des garanties. Il empêche la réalisation de projets nuisibles pour l'environnement et vise à promouvoir l'application de technologies propres à préserver l'environnement.

economiesuisse salue l'intention du Conseil fédéral de moderniser la GRE. Il est important pour l'industrie suisse d'exportation que l'assurance contre les risques liés à cette activité soit compétitive vis-à-vis des pays concurrents.