

14.040

**Message
concernant la modification de la loi fédérale sur
l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation
(LASRE)**

du 21 mai 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, en vous proposant de l'adopter.

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

21 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, le Conseil fédéral entend renforcer l'économie d'exportation suisse en créant les conditions permettant à l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) de continuer à soutenir efficacement les entreprises exportatrices suisses. L'offre de couverture de l'ASRE doit par conséquent être complétée durablement, de sorte que celle-ci puisse maintenir des prestations qui soutiennent la concurrence face à celles des autres agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation.

Contexte

Par le biais de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, la Confédération vise à favoriser la création et le maintien d'emplois en Suisse et à faciliter la participation de l'économie d'exportation suisse à la concurrence internationale. Pour ce faire, l'ASRE doit proposer des prestations compétitives sur le plan international en complétant l'offre du secteur privé et en parvenant à s'autofinancer à long terme. Dans le sillage de la crise financière, l'offre de financement des exportations a subi des changements structurels qui compliquent et limitent durablement l'obtention de financements concurrentiels, une évolution qui touche particulièrement les petites et moyennes opérations. Les agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation avec lesquelles l'ASRE est en concurrence ont depuis longtemps réagi à ces changements en introduisant de nouveaux types de couverture. Pour que l'industrie d'exportation suisse ne souffre pas d'un désavantage concurrentiel, il convient d'étoffer durablement la gamme de produits de l'ASRE et de réduire la charge administrative.

Contenu du projet

L'assurance du crédit de fabrication, la garantie de bonds et la garantie de refinancement, que l'ASRE propose à titre provisoire depuis la crise financière, seront intégrées à son offre permanente. Ces instruments ont fait leurs preuves au cours des dernières années. Indépendamment de la situation économique, ils continueront d'être sollicités, en particulier par des petites et moyennes entreprises (PME), en raison des changements structurels permanents intervenus dans le domaine du financement des opérations d'exportation. L'ASRE proposera ces instruments aux mêmes conditions que ses autres assurances, soit en respectant le critère de l'auto-financement à long terme, en fournissant des couvertures complétant l'offre du marché privé et en respectant les principes de la politique étrangère de la Suisse.

Dans le but de réduire la charge administrative, l'ASRE doit pouvoir accorder ses couvertures par voie de décision. Elle restera néanmoins en mesure de conclure un contrat de droit public lorsque la sauvegarde de ses intérêts l'exige.

L'inscription dans la loi de la compétence de l'ASRE pour conclure des contrats de réassurance vise également à optimiser la procédure en place. Ces contrats entrent en ligne de compte lorsqu'ils portent sur des opérations d'exportateurs étrangers

comprenant des parts de valeur ajoutée suisse. De plus, lorsque les conditions des assurances primaires s'écartent des siennes, l'ASRE doit pouvoir réagir avec plus de flexibilité, dans les limites des objectifs qui lui sont fixés et dans le respect de sa politique commerciale.

Les mesures proposées font partie de la politique de promotion économique de la Confédération, dont l'objectif est de pérenniser la compétitivité internationale de la place économique suisse.

L'ASRE dispose du capital nécessaire pour mettre en œuvre de manière autonome et à ses propres frais les opérations d'assurance et de garantie. La réglementation proposée ne devrait pas engendrer une croissance significative de son volume d'affaires. Les conséquences financières restent limitées pour l'ASRE et ne fragilisent pas son équilibre financier. Les mesures proposées ne génèrent aucun frais pour la Confédération.

Table des matières

Condensé	3898
1 Présentation du projet	3902
1.1 Contexte	3902
1.1.1 Aperçu	3902
1.1.2 Remarques générales concernant l'ASRE	3904
1.1.3 Durabilité	3906
1.2 Assurance du crédit de fabrication, garantie de <i>bonds</i> et garantie de refinancement	3908
1.2.1 Remarques préliminaires	3908
1.2.2 Assurance du crédit de fabrication	3910
1.2.3 Garantie de <i>bonds</i>	3912
1.2.4 Garantie de refinancement	3914
1.2.5 Comparaison avec le droit de l'Union européenne	3917
1.3 Réassurance	3917
1.3.1 Dispositif proposé	3917
1.3.2 Motivation et appréciation de la solution proposée	3918
1.3.3 Comparaison avec le droit étranger	3919
1.3.4 Mise en œuvre	3920
1.4 Forme d'octroi de la couverture	3920
1.4.1 Dispositif proposé	3920
1.4.2 Motivation et appréciation de la solution proposée	3920
1.4.3 Comparaison avec le droit étranger	3921
1.4.4 Mise en œuvre	3922
1.5 Obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection	3922
1.5.1 Dispositif proposé	3922
1.5.2 Motivation et appréciation de la solution proposée	3922
1.5.3 Comparaison avec le droit étranger	3922
1.5.4 Mise en œuvre	3922
1.6 Procédure de consultation	3923
2 Commentaires des dispositions	3924
3 Conséquences	3927
3.1 Conséquences pour la Confédération	3927
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	3927
3.3 Conséquences économiques	3927
4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral	3928
4.1 Relation avec le programme de la législature	3928

5 Aspects juridiques	3929
5.1 Constitutionnalité et légalité	3929
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	3929
Annexe: Comparaison internationale	3930
Loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) (Projet)	3933

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Aperçu

La Suisse est depuis toujours une économie fortement internationalisée. Avec la mondialisation, la part des exportations au produit intérieur brut (PIB) est passée de 45 % à environ 52 % en dix ans, entre 2004 et 2013. Au sein de l'OCDE, la Suisse fait ainsi partie des pays ayant une activité d'exportation supérieure à la moyenne, qui se situait à environ 30 % en 2013¹.

Pour les entreprises exportatrices, les opérations avec l'étranger impliquent un certain nombre de risques, notamment en matière de change, de transport, de paiement et de financement. Les exportateurs peuvent se prémunir contre les risques de change par le biais des instruments usuels du marché. Pour les risques liés au transport, au paiement ou au financement, ils peuvent obtenir des couvertures auprès d'une banque ou d'une assurance. Dans la plupart des pays axés sur les exportations, les risques de non-paiement de l'acheteur étranger peuvent être couverts par des instituts d'assurance-crédit privés ou par des assurances publiques contre les risques à l'exportation (agences d'assurance-crédit à l'exportation) s'il n'y a pas d'assureur privé pour couvrir ce risque (principe de subsidiarité). Certaines de ces agences d'assurance-crédit proposent en outre des financements directs². Selon le principe de subsidiarité, les agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation peuvent uniquement assurer les risques non couverts par le marché, à savoir les risques non couverts par les assureurs privés ou pour lesquels ces derniers ne proposent pas d'offre durable.

En Suisse, l'agence publique d'assurance-crédit à l'exportation est l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), qui est un établissement de droit public de la Confédération. L'ASRE vise, d'une part, à créer et à maintenir des emplois et, d'autre part, à promouvoir la place économique suisse en facilitant la participation des entreprises exportatrices à la concurrence internationale (art. 5 LASRE). Elle propose aux exportateurs et aux établissements financiers des formules d'assurance contre des risques non couverts par le marché, ce qui permet aux exportateurs suisses d'accepter des commandes venant de l'étranger même si l'instabilité politique ou économique du pays de l'acheteur engendre des risques de non-paiement.

Pour pouvoir proposer des offres qui soient également compétitives sur le plan financier, les entreprises exportatrices suisses doivent pouvoir financer et assurer leurs opérations d'exportation à des conditions comparables à celles de leurs concurrents étrangers. L'ASRE est ainsi en concurrence avec les agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation des autres pays. Pour qu'elle puisse atteindre ses objectifs dans ces conditions, elle doit proposer des produits compétitifs à l'échelle internationale (art. 6, al. 1, let. e, LASRE). L'évolution structurelle des marchés

¹ Source: données de l'OCDE.

² V. annexe: Comparaison internationale

financiers, la réglementation croissante des activités des fournisseurs de services financiers et les nouvelles prestations introduites par les agences concurrentes pour répondre à la nouvelle donne exigent un réexamen régulier des offres de couverture de l'ASRE.

La crise financière a engendré des changements structurels permanents dans le secteur financier. Les banques sont notamment concernées du fait des prescriptions de Bâle III. En raison des exigences plus strictes en matière de fonds propres, le coût du risque augmente, si bien qu'elles sont moins disposées à prendre des risques. Parallèlement, la charge administrative est à la hausse pour l'évaluation des risques et la gestion du crédit. Ces changements entraînent un durcissement des conditions d'octroi de crédit par les banques (sûretés supplémentaires, prix plus élevés). En outre, par rapport au financement des opérations domestiques, le financement des opérations d'exportation induit en général plus de frais et comporte des risques plus élevés. Le laps de temps entre la production et la livraison est plus long, de même que la durée du financement, et des banques étrangères sont également impliquées dans les paiements. Alors que l'offre de crédit pour les opérations domestiques s'est plutôt stabilisée dans le sillage de la crise financière et économique (2007–2008), les opérations étrangères de bon nombre d'établissements financiers, en particulier en Europe, se sont globalement contractées. Il est ainsi devenu nettement plus difficile d'obtenir un crédit pour financer des opérations d'exportation.

La révision proposée a pour but d'améliorer la compétitivité internationale de l'ASRE afin que celle-ci puisse réagir à l'évolution structurelle et continuer à soutenir efficacement les efforts des entreprises suisses en matière d'exportation. Les principaux bénéficiaires de ce soutien sont les petites et moyennes entreprises (PME; entreprises comptant jusqu'à 250 collaborateurs), qui représentent environ deux tiers des preneurs d'assurance auprès de l'ASRE et sont des sous-traitants importants pour les grandes entreprises exportatrices.

Le projet améliore la compétitivité de l'ASRE par le biais des mesures décrites ci-dessous, qui requièrent une révision partielle de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) et de l'ordonnance sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (OASRE):

- il est prévu d'inscrire durablement dans la loi l'assurance du crédit de fabrication, la garantie de *bonds* et la garantie de refinancement. Ces instruments, qui font déjà partie des produits standard de la plupart des agences publiques étrangères d'assurance-crédit à l'exportation, contribuent surtout à améliorer les liquidités des exportateurs et ont déjà fait leurs preuves en situation de crise, notamment lors de la crise économique et financière (2008–2009) et de celle de l'euro (depuis 2011). Cette mesure doit permettre à l'économie d'exportation suisse de lutter à armes égales dans la concurrence qui l'oppose aux exportateurs étrangers;
- la révision vise également à apporter des améliorations supplémentaires sur la base des expériences faites pendant plus de sept ans par l'ASRE et ses preneurs d'assurance. Ces améliorations concernent notamment les conditions générales pour la conclusion de contrats de réassurance de droit privé ainsi que, dans la majorité des cas, la conclusion d'assurances par le biais d'une décision au lieu d'un contrat de droit public;

- par la révision de l’OASRE, pour laquelle la procédure de consultation a été menée en même temps que celle de la LASRE, le Conseil fédéral entend redéfinir l’exigence portant sur la part de valeur ajoutée suisse comme condition d’assurance auprès de l’ASRE, de manière à ce qu’elle tienne mieux compte du haut niveau d’intégration de l’économie suisse dans la division internationale du travail et qu’elle offre davantage de transparence que le système de dérogations actuellement en vigueur. De plus, la discrimination des petites opérations d’exportation devrait être supprimée avec le relèvement durable, de 85 à 95 %, du taux maximal de couverture du risque de ducroire pour des crédits fournisseurs non assurés accordés à des débiteurs privés.

La réussite des opérations d’exportation repose sur l’esprit d’initiative, la capacité d’innovation et la performance des entreprises suisses. La politique de promotion économique de la Confédération a pour objectif de pérenniser la compétitivité internationale de la place économique suisse et de favoriser l’accès aux marchés étrangers. Instrument éprouvé de cette politique, l’ASRE soutient, en complétant l’offre disponible sur le marché, les entreprises exportatrices suisses, en particulier les PME, dans le domaine du financement des opérations à l’étranger. Sa gamme de produits complète la promotion des exportations et les mesures économiques extérieures ayant généralement pour but de favoriser l’ouverture des marchés, telles que la conclusion d’accords de libre-échange. Le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales un message sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019.

1.1.2 Remarques générales concernant l’ASRE

Fondée le 1^{er} janvier 2007, l’ASRE a succédé à la Garantie contre les risques à l’exportation (GRE).

Pour une opération individuelle, l’ASRE propose des assurances de crédit fournisseur et de crédit acheteur, du risque de fabrication, de confirmation d’accréditif, de garanties contractuelles et du risque de confiscation. L’offre est complétée par l’assurance du crédit de fabrication, la garantie de *bonds* et la garantie de refinancement, proposées depuis mai 2009 jusqu’à fin 2015. L’assurance d’opérations individuelles est majoritairement sollicitée par des entreprises actives dans l’industrie des machines, des équipements électriques et du métal et, dans le secteur des services, par des entreprises actives dans l’ingénierie. Afin de faciliter l’exécution d’un grand nombre d’opérations dans une branche donnée, l’assurance de crédit fournisseur est également proposée comme assurance globale. Une telle assurance est actuellement en place pour l’industrie chimico-pharmaceutique.

L’activité de l’ASRE est régie par une série de principes de politique commerciale (art. 6 LASRE). L’ASRE est tenue de proposer une offre d’assurance répondant au principe de subsidiarité. Elle doit en outre être financièrement autonome, compétitive sur le plan international et compatible avec la politique extérieure de la Suisse.

En vertu du principe de subsidiarité, les couvertures proposées par l’ASRE complètent celles du secteur privé (art. 6, al. 1, let. d, LASRE). Faisant usage de son pouvoir réglementaire, le Conseil fédéral a concrétisé ce principe dans l’ordonnance: l’ASRE peut assurer tous les risques non couverts par le marché; elle peut en revan-

che uniquement assurer des risques couverts par le marché lorsque l'offre d'assurance est insuffisante (art. 5, al. 1 et 2, OASRE). Pour que les entreprises exportatrices suisses puissent bénéficier des mêmes conditions que leurs concurrentes européennes, l'ASRE établit la distinction entre les risques couverts par le marché et les risques non couverts par le marché sur la base de la pratique de l'Union européenne (art. 5, al. 3, OASRE). L'ASRE n'est donc pas en concurrence avec une offre existante et durable, mais propose aux entreprises exportatrices des couvertures qui ne sont pas disponibles auprès des assurances privées. Etant donné que les risques assurés par ces dernières ne sont pas toujours les mêmes, l'ASRE adapte régulièrement son offre aux développements du marché privé.

L'ASRE perçoit une prime proportionnée au risque (art. 6, al. 1, let. c, LASRE). Ce principe est d'autant plus important que l'ASRE, sans être une organisation à but lucratif, est soumise à l'obligation de s'autofinancer (art. 6, al. 1, let. a, LASRE). A long terme, les primes encaissées doivent donc couvrir les indemnités versées et les coûts opérationnels. Les primes minimales sont définies dans le cadre de l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation)³. Ce système permet, d'une part, d'empêcher que des pays n'utilisent leurs assurances publiques contre les risques à l'exportation pour accorder des subventions dissimulées et, d'autre part, de faciliter l'autofinancement à long terme des agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation. Les couvertures de l'ASRE ne sont donc pas des subventions et ne grèvent pas le budget de la Confédération.

L'ASRE a repris un capital-risque d'environ 2 milliards de francs de la GRE et l'a développé au cours des dernières années. La GRE (1934–2006) et l'ASRE ont donc apporté la preuve manifeste de leur capacité à s'autofinancer. Par ailleurs, l'ASRE dispose d'une solide base de fonds propres et d'une bonne capacité à assumer les risques.

L'ASRE est propriété de la Confédération. Elle est placée sous la surveillance du Conseil fédéral (art. 32 LASRE), qui en définit les objectifs stratégiques⁴ (art. 33 LASRE). Il nomme en outre les membres de son conseil d'administration, qui se compose d'experts de l'économie d'exportation et du secteur bancaire ainsi que d'un représentant d'associations patronales et d'un représentant d'associations de travailleurs (art. 24 LASRE). Sur le plan opérationnel, l'ASRE est dirigée par un directeur. Elle fait partie de l'administration fédérale décentralisée et est rattachée au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Lors de la création de l'ASRE, le Conseil fédéral a fixé à 12 milliards de francs le plafond d'engagement dans les limites duquel l'ASRE peut octroyer des assurances et des garanties. Le niveau d'utilisation de cette enveloppe financière a toujours été relativement stable et se situe à une moyenne d'environ 72 %. L'introduction provisoire, dans le cadre des mesures de stabilisation en 2009⁵, de l'assurance du crédit de fabrication, de la garantie de *bonds* et de la garantie de refinancement n'ont, pour

³ Disponible en ligne sur: www.ocde.org > Thèmes > Echanges > Arrangement sur les crédits à l'exportation et accords sectoriels.

⁴ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), période 2011 à 2014; disponibles en ligne sur: www.seco.admin.ch > Thèmes > Promotion économique > Promotion des exportations / Place économique > Assurance contre les risques à l'exportation.

⁵ Loi fédérale du 20 mars 2009 sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (RS 946.11).

l'heure, pas non plus induit une augmentation substantielle du niveau d'utilisation du plafond. Toutefois, depuis l'été 2007, on observe une diminution constante des risques couverts par l'ASRE à l'égard des débiteurs publics. Au contraire, la couverture, par l'ASRE, des risques à l'égard des débiteurs privés ne cesse de croître depuis l'introduction, début 2007, de la couverture du risque de l'acheteur privé. Cette évolution tient principalement à la privatisation progressive des entreprises publiques et à leur organisation selon le droit privé dans le domaine des infrastructures. Elle indique à quel point l'introduction de la couverture du risque de l'acheteur privé était nécessaire pour combler un vide qui aurait conduit à une discrimination de plus en plus dangereuse de l'industrie d'exportation suisse par rapport à la concurrence internationale.

Une évaluation d'Ernst & Young achevée en avril 2010⁶, qui n'a examiné que marginalement l'assurance du crédit de fabrication, la garantie de *bonds* et la garantie de refinancement, a attesté que l'ASRE exécute son mandat légal de manière efficace. Au cours des trois premières années, les couvertures d'assurance de l'ASRE ont permis de générer dans l'économie d'exportation une valeur ajoutée brute de 939 millions de francs par an en moyenne, ainsi qu'une valeur ajoutée brute indirecte en Suisse de 1581 millions de francs, pour un total de 2520 millions de francs. L'effet direct sur les emplois a représenté, en moyenne annuelle, 5173 équivalents plein temps et l'effet indirect, 10 971 équivalents plein temps, soit un total de 16 144 équivalents plein temps. Extrapolées sur les années 2010 à 2013, ces valeurs indiquent un effet sur les emplois de 18 737 équivalents plein temps au total en moyenne annuelle, dont 7041 concernaient des opérations ayant impliqué un ou plusieurs des nouveaux instruments.

Durant la période prise en compte par l'évaluation, 82 % des effets indirects sur l'emploi concernaient des PME qui fournissent les entreprises exportatrices assurées. L'évaluation a conclu que l'ASRE permet aux entreprises exportatrices de mieux gérer les risques inhérents aux opérations d'exportation. De plus, les couvertures proposées par l'ASRE ouvrent ou facilitent l'accès à des marchés à fort potentiel de croissance, mais difficiles à conquérir. Ces deux facteurs contribuent à rendre les entreprises exportatrices suisses plus compétitives au niveau international. Un questionnaire réalisé en 2013 par l'institut de recherche gfs-Zürich sur mandat de l'ASRE au sujet de la satisfaction de la clientèle a indiqué que, dans l'ensemble, les clients sont très satisfaits de l'ASRE, en particulier de la compétitivité de ses offres sur plan international.

1.1.3 Durabilité

La durabilité des opérations assurées est au cœur des préoccupations de l'ASRE. Cette notion englobe les domaines du développement, de l'environnement, du social (y compris la protection des travailleurs) et des droits de l'homme, ainsi que de la transparence et de la lutte contre la corruption⁷. Pour les opérations dans les pays à faible revenu, l'aspect de la gestion durable des dettes est également pris en compte. L'ASRE a l'obligation de respecter les principes de la politique étrangère de la

⁶ Ernst & Young, *Evaluation Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV*, rapport final, mai 2010.

⁷ V. ch. 1.5 Obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection.

Suisse (art. 6, al. 2, LASRE); pour chaque demande de couverture, elle examine donc ces aspects à la lumière des conventions, recommandations et directives internationales pertinentes, de même que des principaux standards en vigueur dans le pays de destination de l'opération d'exportation. En fonction de la durée et du montant du crédit, du site d'implantation et du domaine d'activité de l'acheteur, les opérations sont soumises à une procédure d'examen simplifiée ou approfondie.

Dans les domaines de l'environnement, du social et des droits de l'homme, les lignes directrices de l'OCDE de 2012 en matière de durabilité⁸ sont particulièrement importantes, en ce sens qu'elles fixent la norme internationale applicable dans ces domaines. Cela permet de faire en sorte que toutes les agences d'assurance-crédit se conforment autant que possible à une même pratique, de sorte que les exportateurs puissent profiter des mêmes conditions quel que soit leur pays d'implantation. Il est ainsi possible d'éviter les divergences dans les conditions de concurrence aux dépens des exportateurs de certains pays. Parallèlement, les lignes directrices de l'OCDE sont continuellement développées pour que les agences d'assurance-crédit à l'exportation des pays participants puissent agir plus concrètement sur l'amélioration de la situation environnementale et sociale et du respect des droits de l'homme dans le pays de l'acheteur. Au chapitre de la responsabilité sociale des entreprises et de l'examen du respect des droits de l'homme, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (principes Ruggie), adoptés en 2011 par l'Organisation des Nations Unies, jouent un rôle central dans le développement des lignes directrices de l'OCDE. La Suisse participe activement à ce processus. Le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales avant fin 2014 le rapport demandé par le Conseil national sur la stratégie visant à appliquer les principes Ruggie en Suisse⁹. Le cas échéant, le rapport proposera également des mesures dont la Suisse recommandera la mise en œuvre dans le cadre du développement des lignes directrices de l'OCDE. Le Conseil fédéral et l'ASRE appliquent progressivement les résultats à l'échelon adéquat.

L'ASRE tient compte de l'aspect de la durabilité dans le cadre de sa politique commerciale¹⁰. Elle respecte le critère de la transparence en mettant en ligne dans les délais les opérations devant être publiées¹¹. Par ailleurs, elle mène un dialogue institutionnalisé avec les milieux intéressés. L'ASRE refuse de couvrir des opéra-

⁸ Recommandation du Conseil sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale. Les autres instruments déterminants, auxquels il est fait référence dans cette recommandation, sont (liste non exhaustive):

- Déclaration de 1998 de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail;
- différentes normes de performance de la Société financière internationale (SFI) et Directives du Groupe de la Banque mondiale sur l'environnement, la santé et la sécurité;
- Recommandation de l'OCDE pour décourager la corruption en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public;
- Principes et lignes directrices de l'OCDE favorisant des pratiques de financement soutenable dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés aux pays à faible revenu;
- Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales.

⁹ En réponse au postulat von Graffenried du 13.7.2012 (12.3503). V. aussi la réponse du Conseil fédéral à la question von Graffenried du 18.9.2013 (13.5381) sur ce sujet.

¹⁰ V. www.serv-ch.com > Qui sommes-nous > Politique commerciale.

¹¹ V. www.serv-ch.com > Durabilité sociale et écologique > Transparence.

tions d'exportation qui contreviennent aux engagements de la Suisse en matière de droit international public (art. 13, al. 2, let. c, LASRE).

La question de la durabilité, y compris la responsabilité sociale des entreprises, ne se pose pas uniquement du côté de l'acheteur, mais également du côté de l'exportateur et de ses sous-traitants, notamment pour ce qui est des conditions de travail. Toutefois, un examen de ces conditions par l'ASRE lors de l'octroi des couvertures ne permet pas d'améliorer la situation dans ce domaine. D'une part, l'exportateur et ses sous-traitants devraient fournir un nombre important de documents et supporter une charge administrative particulièrement lourde pour prouver qu'ils respectent les dispositions relatives à la protection des travailleurs. D'autre part, l'ASRE considère principalement les aspects relatifs à la transaction. N'ayant ni les connaissances techniques, ni les effectifs suffisants, elle ne serait d'ailleurs pas en mesure de contrôler les informations fournies par les exportateurs sans engager des dépenses démesurées. Dans l'ensemble, la charge supplémentaire considérable tant pour l'exportateur que pour l'ASRE n'est pas proportionnée aux effets positifs limités que ces mesures pourraient avoir, d'autant plus que les instruments prévus par la législation relative à la protection des travailleurs et par le partenariat social (CCT, CTT, commissions paritaires et tripartites, etc.) sont suffisants et adéquats pour régler et développer efficacement les conditions de travail en Suisse.

1.2 Assurance du crédit de fabrication, garantie de *bonds* et garantie de refinancement

1.2.1 Remarques préliminaires

Par l'adoption de la loi fédérale urgente du 20 mars 2009 sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation, la gamme de produits proposés par l'ASRE a été provisoirement élargie à l'assurance du crédit de fabrication, à la garantie de *bonds* et à la garantie de refinancement. Avec ces trois instruments, l'ASRE couvre des risques qui ne tiennent pas à la situation à l'étranger, mais à la solvabilité d'une entreprise suisse (assurance du crédit de fabrication et garantie de *bonds*) ou de l'établissement financier qui accorde le crédit d'exportation (garantie de refinancement). La durée de validité de la loi fédérale urgente est limitée à fin 2015.

A l'origine, le taux de couverture pour l'assurance du crédit de fabrication se situait à 80 %. En 2011, dans le sillage de la crise monétaire, le Conseil fédéral a décidé de le relever à 95 %. Parallèlement, l'ASRE a augmenté le taux de couverture pour la garantie de *bonds* de 95 à 100 %.

Par le biais de ces trois nouveaux instruments, l'ASRE a couvert un volume d'exportations de près de 390 millions de francs en 2009 (8 mois), de 1,2 milliard en 2010, de 891 millions en 2011, de près de 2 milliards en 2012 et de 1,3 milliard en 2013. Entre mai 2009 et fin 2013, elle a émis 455 garanties de *bonds*, pour un risque garanti de 867 millions de francs, 149 assurances du crédit de fabrication, soit un risque d'assurance de 498,1 millions de francs, et 11 garanties de refinancement, pour un risque total de 35,4 millions de francs. Entre 2009 et 2013, ces nouveaux instruments lui ont ainsi permis de soutenir des opérations d'exportation à hauteur de 5,8 milliards de francs grâce à un volume d'assurance d'environ 1,5 milliard de francs.

Aperçu: assurances du crédit de fabrication (ACF), garanties de *bonds* (GB) et garanties de refinancement (GR), de mai 2009 à fin 2013; nombre (nbre), exposition (exp.) et valeur de l'opération d'exportation soutenue (val. op.)

	2009		2010		2011		2012		2013		Total		
	nbre	exp. en mio	nbre	exp. en mio	Val. op. en mio								
ACF	3	5,2	28	65,2	29	37,6	32	124,7	57	265,4	149	498,1	1221,0
GB	29	46,8	95	282,6	101	95,3	103	342,1	127	100,2	455	867,0	3812,0
GR	1	7,0	1	0,5	2	2,6	5	22,1	2	3,2	11	35,4	723,8

Les nouveaux instruments de l'ASRE sont avant tout sollicités par des PME suisses: entre 2009 et 2013, celles-ci étaient à l'origine d'environ deux tiers des opérations couvertes par ces instruments. Avec l'introduction de ces nouveaux produits, l'ASRE est de plus parvenue à attirer une nouvelle clientèle de PME, qui ont depuis également recours à des couvertures classiques.

Les primes encaissées par le biais de l'assurance du crédit de fabrication (près de 5,3 millions), de la garantie de *bonds* (environ 13,5 millions) et de la garantie de refinancement (1,4 million) jusqu'à fin 2013 se sont élevées à quelque 21,6 millions de francs. Le montant des indemnités versées en lien avec ces nouveaux instruments s'élevait à 12,9 millions de francs à fin 2013. Il en résulte un excédent de 8,7 millions de francs. Mis en place en 2009, ces instruments ne sont toutefois pas employés depuis suffisamment longtemps pour pouvoir réaliser une évaluation actuarielle définitive des sinistres, d'autant plus qu'ils ont été introduits à une période plus propice à des défaillances plus nombreuses.

L'expérience faite avec la garantie de *bonds*, l'assurance du crédit de fabrication et la garantie de refinancement est positive. La demande est particulièrement forte pour la garantie de *bonds* et l'assurance du crédit de fabrication, surtout du côté des PME. Grâce à ces deux instruments, un grand nombre d'entreprises ayant subi une forte baisse des commandes et rencontré des problèmes de liquidités en raison de la crise financière et de la force du franc ont pu résister durant cette période. Les opérations couvertes par la garantie de refinancement sont moins nombreuses, mais leur valeur est nettement plus élevée. Une grande partie de ces opérations a indirectement profité à des PME impliquées comme sous-traitants.

Ces dernières années ont montré que, en raison de la crise financière puis de la constante évolution structurelle sur les marchés financiers, les crédits servant à financer les opérations d'exportation sont en général revus à la baisse. De plus, leur obtention requiert des garanties supplémentaires et les primes de risque sont plus élevées¹². Dans un contexte de concurrence internationale accrue, les possibilités et les coûts de financement ont donc continué à gagner en importance et restent toujours plus lourd dans l'obtention d'un contrat d'exportation. Durant la crise et dans son sillage, les trois instruments ont considérablement contribué à optimiser les coûts de financement des opérations d'exportation de la Suisse, permettant ainsi aux exportateurs de proposer des offres concurrentielles au niveau international. Idéalement, les exportateurs suisses devraient pouvoir continuer à profiter de cette possibi-

¹² V. ch. 1.1.1 ci-dessus.

lité, raison pour laquelle le projet prévoit d'inscrire définitivement les trois nouveaux instruments dans la LASRE.

1.2.2 Assurance du crédit de fabrication

Dispositif proposé

Avec un crédit de fabrication, un établissement financier octroie un crédit à un exportateur pour financer la fabrication des produits d'exportation. L'assurance du crédit de fabrication de l'ASRE couvre les créances en remboursement, convenues dans le contrat de crédit de fabrication, d'un établissement financier (art. 21a P-LASRE). L'ASRE doit procéder à l'indemnisation lorsque l'exportateur ne rembourse pas le crédit. Etant donné la réputation de solvabilité de l'ASRE, l'établissement financier peut octroyer le crédit de fabrication sans exiger des garanties supplémentaires pour la part couverte par l'ASRE. Lorsque l'ASRE a procédé à un paiement, l'exportateur est tenu de lui rembourser le montant versé, y compris les intérêts et les frais, dans les meilleurs délais.

L'assurance du crédit de fabrication ne peut être accordée que si l'ASRE couvre également l'opération d'exportation sous-jacente. En principe, l'exportateur doit couvrir les risques après livraison (assurance de crédit fournisseur et assurance de crédit acheteur). Exceptionnellement, par exemple en cas de très bonne solvabilité de l'acheteur, d'opérations d'accréditif ou de couverture par une assurance-crédit privée, l'assurance des risques avant livraison (assurance du risque de fabrication) est suffisante.

Motivation et appréciation de la solution proposée

L'assurance du crédit de fabrication apporte un soutien à l'exportateur lorsque celui-ci n'est pas en mesure de financer la fabrication des produits d'exportation par ses propres moyens, par les limites de crédit définies par les banques ou au moyen des acomptes versés pour l'opération d'exportation ou du paiement anticipé de l'opération d'exportation. Il existe trois cas d'application différents:

- en premier lieu, l'assurance peut soutenir des entreprises d'exportation en phase de croissance, dont les besoins de financement pour des mandats d'exportation existants ne peuvent cependant pas encore être couverts par leurs banques sans garantie sur la base des chiffres antérieurs déterminants dans l'évaluation de leur solvabilité. Ce cas de figure concerne avant tout des PME et des jeunes entreprises, qui rencontrent régulièrement des difficultés pour financer leurs phases de croissance par des fonds étrangers;
- en deuxième lieu, l'assurance peut aider des exportateurs à se remettre d'une période de crise, dans la mesure où elle leur permet de surmonter des problèmes de liquidités et d'accepter l'exécution d'un mandat d'exportation. Par contre, l'ASRE doit refuser l'assurance du crédit de fabrication à une entreprise insolvable qui représente un risque trop élevé. Il ne s'agit pas simplement de maintenir des structures. L'objectif du soutien de l'ASRE est que l'exportateur puisse, dans un délai raisonnable, se financer de nouveau intégralement, si possible, auprès de sa banque. Ce cas de figure est en particulier bénéfique aux PME;

- en dernier lieu, l'assurance du crédit de fabrication peut contribuer à optimiser le financement d'opérations d'exportation plus volumineuses. Elle réduit alors les coûts de financement, permettant à l'exportateur de proposer des offres concurrentielles au niveau international et, ce faisant, de décrocher des mandats d'exportation. Cette fonction de l'assurance du crédit de fabrication joue un rôle particulièrement important lorsque les entreprises concurrentes peuvent bénéficier d'un financement avantageux de la part de leurs banques d'exportation étatiques, ce qui est de plus en plus souvent le cas.

Indépendamment de la situation économique, l'assurance du crédit de fabrication facilite donc la participation des entreprises suisses à la concurrence internationale ou leur permet de rester compétitives.

L'assurance du crédit de fabrication est proposée à titre subsidiaire (art. 6, al. 1, let. d, LASRE). Elle ne remplace pas une offre d'assurance privée, mais complète l'offre de crédit des établissements financiers lorsque ces derniers refusent d'octroyer un prêt à l'exportateur pour financer la fabrication des produits d'exportation sans couverture de l'ASRE. Conformément à ce principe, l'assurance est demandée par la banque et non par l'exportateur. L'ASRE peut être complémentaire parce qu'elle n'applique pas les mêmes méthodes d'évaluation des risques que les établissements financiers. Alors que les établissements financiers doivent principalement baser leurs décisions sur les chiffres d'affaires disponibles, notamment sur les comptes annuels, l'ASRE prend surtout en considération les aspects relatifs à la transaction, à savoir les risques liés à l'exécution de l'opération d'exportation. Elle examine par exemple la capacité de l'exportateur à exécuter correctement le contrat d'exportation (risque lié à la performance). Ainsi, en fonction du cas, la décision de l'ASRE quant à la couverture de l'opération peut différer de celle de l'établissement financier.

Pour que l'établissement financier assure une gestion professionnelle du crédit même lorsque celui-ci est couvert par une assurance du crédit de fabrication, il doit, dans tous les cas, supporter une franchise de 5 % au minimum (art. 17, al. 2, LASRE). Celle-ci agit également comme filtre pour exclure des demandes de soutien d'exportateurs présentant des risques d'insolvabilité ou de performance trop élevés.

L'octroi d'une assurance du crédit de fabrication reste en outre lié à une opération d'exportation et à l'assurance de cette opération par l'ASRE. Cette condition permet de garantir que seule la fabrication de produits d'exportation viables sur le marché soit couverte. Les crédits d'exploitation sans lien avec une livraison (p. ex. financement de jeunes pousses, financement transitoire) n'entrent pas dans le champ d'application de l'assurance du crédit de fabrication.

L'assurance du crédit de fabrication facilite directement la prise en charge et l'exécution d'un mandat d'exportation en augmentant les possibilités de financement des banques et en favorisant l'octroi des crédits nécessaires aux entreprises exportatrices suisses. Pour vérifier la solvabilité des exportateurs et leur capacité à fournir les prestations convenues par contrat, l'ASRE s'appuie sur ses connaissances et son expérience dans ces domaines. Le paiement de l'opération d'exportation constitue la garantie pour le remboursement des crédits assurés. Dans la forme proposée, l'assurance du crédit de fabrication représente un complément judicieux aux prestations d'assurance de l'ASRE. Elle contribue à la réalisation des objectifs de l'ASRE

(créer et maintenir des emplois et promouvoir la place économique suisse) sans créer une distorsion de marché au détriment des fournisseurs privés.

Comparaison avec le droit étranger¹³

L'assurance du crédit de fabrication est proposée comme produit de base dans la plupart des pays industrialisés occidentaux. C'est notamment le cas en Autriche, en Belgique, au Canada, aux Etats-Unis, en Finlande, en France, en Grande-Bretagne, en Italie, en Norvège, et en Suède. Au Danemark et aux Pays-Bas, elle a également été introduite en 2009 comme instrument provisoire pour lutter contre les effets de la crise financière. Les deux pays l'ont depuis transformée en produit standard permanent. En Allemagne, les Länder proposent un dispositif similaire avec la garantie du Land.

Mise en œuvre

La pérennisation de l'assurance du crédit de fabrication nécessite un amendement de la LASRE. Le Conseil fédéral fixe le taux de couverture dans l'OASRE dans les limites du taux maximal de couverture de 95 % fixé à l'art. 17, al. 2, LASRE. Le conseil d'administration de l'ASRE est chargé d'adapter le tarif des primes. Celui-ci est soumis à l'approbation du DEFR, qui consulte préalablement le Département fédéral des finances (DFF). La mise en œuvre ne requiert pas de mesures supplémentaires, étant donné que l'ASRE propose déjà ce type d'assurance depuis 2009.

1.2.3 Garantie de *bonds*

Dispositif proposé

Les clauses contractuelles prévoient souvent que les exportateurs fournissent des sûretés sous forme de garanties contractuelles (garantie de sûreté, *bonds* en anglais) en faveur de l'auteur de la commande pour assurer la couverture des acomptes, l'exécution de leurs obligations contractuelles ou le droit à la garantie de l'acheteur. Les exportateurs doivent de plus en plus souvent présenter ce type de garanties lors de la phase de l'appel d'offres, afin de garantir qu'en cas d'adjudication, ils rempliront les engagements découlant de l'offre. Ces garanties de sûreté sont en règle générale émises par un établissement financier, à savoir une banque ou une assurance privée. Si le bénéficiaire fait valoir la garantie de sûreté, l'établissement financier lui verse le montant requis jusqu'à concurrence de la somme maximale garantie. L'exportateur est ensuite tenu de rembourser la somme versée à l'établissement financier.

Avec la garantie de *bonds*, l'ASRE s'engage à dédommager l'établissement financier émetteur de la garantie, dès la première réquisition écrite, jusqu'à concurrence du montant maximal convenu, s'il est fait appel à la garantie de sûreté et que l'exportateur ne remplit pas son obligation de rembourser l'établissement financier (art. 21b, al. 1, P-LASRE). Elle couvre ainsi le risque de non-paiement émanant de l'exportateur. Etant donné la réputation de solvabilité de l'ASRE, l'exportateur n'est pas tenu de fournir à l'établissement financier émetteur de la garantie de sûreté d'autres sûretés pour les droits au remboursement.

¹³ V. annexe: Comparaison internationale

Lorsque l'ASRE a procédé à un paiement, l'exportateur est tenu de lui rembourser le montant versé, y compris les intérêts et les frais (art. 21*b*, al. 3, P-LASRE). Une garantie de *bonds* peut uniquement être émise lorsque la garantie de sûreté sous-jacente est également assurée auprès de l'ASRE contre les risques à l'exportation.

La loi doit permettre de couvrir le montant total de la garantie de sûreté par la garantie de *bonds*. Le Conseil fédéral peut abaisser ce taux maximal de couverture par voie d'ordonnance (art. 17, al. 2, LASRE).

Motivation et appréciation de la solution proposée

Un établissement financier n'émet des garanties de sûreté sur mandat de l'exportateur que si ce dernier dispose de limites de garantie suffisantes. Si tel n'est pas le cas, l'exportateur peut obtenir d'autres garanties de sûreté de sa banque uniquement s'il fournit une prestation en espèces au détriment de ses liquidités ou d'autres sûretés, ou s'il accepte en contrepartie un abaissement de ses limites de crédit d'exploitation. Pour l'établissement financier, la garantie de *bonds* représente une sécurité qui lui permet d'accorder la garantie de sûreté que l'exportateur doit fournir, sans devoir réduire les liquidités de ce dernier.

La garantie de *bonds* est sollicitée dans des situations similaires à celles de l'assurance du crédit de fabrication (ch. 1.2.2 ci-dessus), à savoir:

- principalement par des PME ou des jeunes entreprises qui sont soit en phase de croissance, soit en phase de reprise à la suite d'une crise économique et qui ne sont pas en mesure d'obtenir une augmentation des limites de garantie sur la base de leurs chiffres d'affaires antérieurs;
- par des grandes entreprises exportatrices qui ont l'occasion de décrocher un contrat important mais dépassant leurs limites de garantie et de crédit disponibles, de sorte qu'elles doivent fournir des garanties supplémentaires, souvent aux dépens de leurs liquidités;
- comme instrument pour optimiser les coûts de financement d'une opération d'exportation, permettant ainsi à l'exportateur de proposer une offre compétitive au niveau international.

L'ASRE n'octroie la garantie de *bonds* qu'après avoir procédé à une analyse des risques, au cours de laquelle elle examine le bilan des prestations, la situation financière et les liquidités de l'exportateur afin de s'assurer que celui-ci est capable de mener à terme l'opération d'exportation. Des entreprises insolubles ou dont la capacité à remplir le contrat d'exportation n'est pas établie représentent par contre un risque que l'ASRE ne couvre pas.

La garantie de *bonds* peut être accordée à concurrence du montant intégral de la garantie de sûreté. Il arrive souvent qu'une garantie partielle suffise. Pour garantir l'efficacité de l'instrument, une couverture totale peut s'avérer indispensable dans certaines circonstances, par exemple lorsque l'établissement financier est peu enclin à prendre des risques, quand il s'agit de garantir la compétitivité de l'offre ou en cas de crise économique généralisée. La prime doit alors être proportionnelle au risque. Les modalités seront réglées dans l'ordonnance.

A l'image de l'assurance du crédit de fabrication, la garantie de *bonds* est prévue à titre subsidiaire (art. 6, al. 1, let. d, LASRE), de sorte que l'ASRE la propose en vue de compléter l'offre de l'économie privée. Elle permet aux banques et aux assureurs privés de proposer des garanties de sûreté alors qu'ils ne le feraient pas sans la

couverture de l'ASRE. La garantie de *bonds* complète par conséquent l'offre des banques et des assurances privées, dans les limites des buts et des principes de la politique commerciale de l'ASRE. Comme pour l'assurance du crédit de fabrication, l'ASRE s'appuie sur sa propre évaluation des risques, qui se distingue de celle des établissements financiers par sa focalisation plus forte sur la transaction¹⁴. Par contre, l'ASRE ne propose pas de garantie de sûreté, si bien qu'elle ne cause pas de distorsion du marché privé, pas plus qu'elle n'en affecte l'offre. Si l'établissement financier est disposé à supporter lui-même le risque de non-paiement de l'exportateur lié à l'émission de la garantie de sûreté, il ne sollicitera pas de garantie de *bonds*. L'octroi d'une telle garantie demeure par ailleurs lié à la condition selon laquelle l'ASRE assure les risques à l'étranger inhérents à l'opération d'exportation conformément aux principes généraux.

A l'instar de l'assurance du crédit de fabrication, l'efficacité de la garantie de *bonds* n'est pas limitée à la période de basse conjoncture ayant suscité la prise des mesures de stabilisation économique. Elle permet plutôt à l'économie d'exportation suisse d'être compétitive à l'échelle internationale, quel que soit le contexte conjoncturel. Avec l'assurance du crédit de fabrication, la garantie de *bonds* représente un instrument efficace qui facilite directement la prise en charge et l'exécution d'un mandat d'exportation en soutenant les prestations fournies par les banques et les assurances privées. Dans la forme proposée, la garantie de *bonds* complète judicieusement les prestations d'assurance de l'ASRE.

Comparaison avec le droit étranger¹⁵

Dans bon nombre de pays de l'OCDE, la garantie de *bonds* et des instruments lui étant comparables font depuis longtemps partie des produits de base proposés par les agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation. Il s'agit notamment de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada, des Etats-Unis, de la Finlande, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède.

Mise en œuvre

La pérennisation de la garantie de *bonds* nécessite un amendement de la LASRE. Le Conseil fédéral fixe le taux de couverture de la garantie dans l'OASRE. Le conseil d'administration de l'ASRE est chargé d'adapter le tarif des primes. Celui-ci est soumis à l'approbation du DEFR, qui consulte préalablement le DFF. La mise en œuvre ne requiert pas de mesures supplémentaires, étant donné que l'ASRE propose déjà ce type de garantie depuis 2009.

1.2.4 Garantie de refinancement

Dispositif proposé

Les opérations d'exportation de moyenne ou de grande ampleur sont souvent financées par le biais d'un crédit accordé à l'acheteur par un établissement financier (crédit acheteur). Pour les opérations plus modestes, l'exportateur accorde à l'auteur de la commande un crédit sur la prétention de paiement en vue de l'exportation

¹⁴ V. ch. 1.2.2.

¹⁵ V. annexe: Comparaison internationale

(crédit fournisseur) et demande à sa banque d'avancer le montant du crédit contre cession de la prétention de paiement. Si l'établissement financier accorde un crédit, il doit, dans les deux cas, mettre à disposition les moyens nécessaires et donc se refinancer. Si ce refinancement ne peut intervenir à l'interne par le biais des fonds de la clientèle, il s'effectue soit sur le marché interbancaire, auprès d'un autre établissement financier, soit sur le marché des capitaux.

Par la garantie de refinancement, l'ASRE s'engage à verser à l'auteur du refinancement, dès la première réquisition écrite, un montant correspondant à la créance assurée, lorsque l'établissement financier qui accorde le crédit à l'exportation (institut de financement de l'exportation) ne remplit pas son obligation de rembourser à l'échéance le crédit de refinancement (art. 21*b*, al. 2, P-LASRE). L'ASRE couvre ainsi le risque de non-paiement de l'institut de financement de l'exportation. Lorsque l'ASRE a procédé à un paiement, l'institut de financement de l'exportation est tenu de lui rembourser le montant versé, y compris les intérêts et les frais, dans les meilleurs délais (art. 21*b*, al. 2, P-LASRE). Cette offre permet d'améliorer la liquidité et la flexibilité des financements d'opérations d'exportation sur les marchés financiers et contribue à abaisser les coûts de financement de ces opérations. L'ASRE peut émettre une garantie de refinancement uniquement si elle assure également le crédit acheteur refinancé ou le crédit fournisseur cédé à l'institut de financement de l'exportation.

La garantie de refinancement doit être inscrite dans la loi dans ses grandes lignes, sans anticiper – comme dans la réglementation actuelle – les détails concernant son application. Etant donné qu'il existe de multiples formes de refinancement, l'ASRE pourra ainsi mieux adapter les conditions d'octroi d'une garantie de refinancement en fonction de la situation et des besoins, tout en sauvegardant ses intérêts. Afin que la garantie de refinancement soit efficace, il est indispensable de toujours assurer la totalité du montant du refinancement.

Motivation et appréciation de la solution proposée

La garantie de refinancement offre d'une part à l'institut de financement de l'exportation l'assurance de disposer de moyens suffisants et à des conditions acceptables sur le marché interbancaire ou sur le marché des capitaux, tout au long du financement de l'exportation et indépendamment des variations affectant ces marchés. D'autre part, l'auteur du refinancement a la certitude que le crédit de refinancement sera remboursé à l'échéance, même si la banque qui accorde le crédit à l'exportation se trouve en proie à des difficultés. Ces effets sont importants pour la raison suivante:

Sur le marché interbancaire, l'établissement financier ne peut habituellement refinancer le crédit à l'exportation (à titre renouvelable) que semestriellement, et à de nouvelles conditions. Plus longue est la durée du crédit à l'exportation, moins il est possible d'exclure une vague d'incertitude sur le marché interbancaire pendant la durée du crédit. L'institut de financement de l'exportation risque dans un tel contexte de ne plus pouvoir refinancer le crédit pendant cette période d'incertitude si bien qu'il ne serait pas disposé à accorder de crédits à l'exportation sur une longue durée ou, s'il le faisait, les conditions seraient nettement moins favorables pour l'exportateur. La sécurité qu'offre la garantie de refinancement permet à l'établissement financier de renouveler, à des conditions compétitives, le refinancement pendant la durée entière du crédit à l'exportation, même en cas d'incertitude.

Si le refinancement s'opère sur le marché des capitaux, et non sur le marché interbancaire, il n'intervient pas semestriellement à titre renouvelable, mais porte sur toute la durée du crédit à long terme. La garantie de refinancement facilite le placement du crédit de refinancement à des conditions concurrentielles dans le public (en général par le biais d'une titrisation) ou auprès d'investisseurs institutionnels.

Indépendamment du type de refinancement, la garantie de refinancement présente un avantage pour l'exportateur: les instituts de financement des exportations ont davantage de possibilité de proposer des financements à long terme à des conditions compétitives au niveau international et sont plus enclins à le faire du fait de la solvabilité de l'ASRE.

Par ailleurs, la garantie de refinancement améliore l'offre de financement des exportations à long terme des établissements financiers actifs dans ce secteur. Elle permet d'utiliser le potentiel de financement des établissements financiers qui ont beaucoup de liquidités mais qui n'offrent que peu, voire pas du tout de financements d'exportation directs, ce qui peut donner lieu à des crédits à l'exportation plus avantageux, en particulier pour les opérations d'exportation d'une certaine taille. Cet élément est essentiel étant donné que les nouvelles réglementations des opérations financières (p. ex. les dispositions de Bâle III en matière de liquidités) touchent également le financement des exportations et réduisent les ressources affectées à ce secteur. Grâce à la garantie de refinancement, les entreprises exportatrices peuvent également proposer le financement nécessaire, pour les grandes opérations d'exportation notamment, et remplir ainsi une condition de plus en plus souvent posée par leurs acheteurs.

Enfin, le marché interbancaire et le marché des capitaux réagissent très rapidement à une évolution des risques, ce qui peut avoir un impact extrêmement négatif sur l'économie réelle, en particulier sur les exportations. La garantie de refinancement permet de contrer et de stabiliser ces réactions.

L'effet souhaité de la garantie de refinancement ne peut être atteint qu'avec un taux de couverture de 100 %. Avec un taux inférieur, l'institut de refinancement accorderait le refinancement à des conditions nettement moins favorables, voire le refuserait (réduction de la négociabilité).

Comparaison avec le droit étranger¹⁶

La garantie de refinancement existe dans des pays qui proposent uniquement des assurances contre les risques à l'exportation, à l'image de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas. En revanche, dans les pays possédant une agence publique d'assurance-crédit à l'exportation qui propose le financement des exportations ou, tout au moins, le refinancement des crédits à l'exportation, la garantie de refinancement est superflue. C'est notamment le cas de l'Autriche, du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Norvège et de la Suède.

¹⁶ V. annexe: Comparaison internationale

Il y a tout lieu de penser que la concurrence continuera de s'intensifier à l'avenir dans le domaine du soutien public à l'exportation, en particulier si d'autres pays introduisent à leur tour des programmes de financement et de refinancement des exportations bénéficiant d'un soutien public.

Mise en œuvre

A part l'adaptation de la LASRE, la pérennisation de la garantie de refinancement dans la forme proposée ne requiert pas d'autres actions, l'ASRE ayant déjà pris les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de l'instrument en 2009.

1.2.5 Comparaison avec le droit de l'Union européenne

Les art. 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) régissent la compatibilité des aides accordées par les Etats avec le marché intérieur. En principe, dans l'UE, ces aides publiques doivent être approuvées par la Commission européenne. Cette dernière peut notamment, en vertu de l'art. 107, par. 3, let. c, TFUE, autoriser des aides en vue de faciliter le développement de certaines activités économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Les distorsions de la concurrence et des échanges doivent avant tout être limitées dans leur ampleur de telle sorte que le bilan global de la mesure à évaluer soit positif. C'est le cas pour les trois instruments proposés, en raison notamment des exigences d'autofinancement et de subsidiarité qui régissent les activités de l'ASRE. Enfin, ces instruments figurent déjà dans l'offre de plusieurs agences nationales d'assurance-crédit à l'exportation dans bon nombre d'Etats membres de l'UE¹⁷.

1.3 Réassurance

1.3.1 Dispositif proposé

La compétence du Conseil fédéral de conclure des accords de réassurance de droit international public est supprimée sans remplacement (art. 7 P-LASRE). La compétence actuelle de l'ASRE de conclure des contrats commerciaux de réassurance est en revanche inscrite explicitement dans la LASRE. De plus, il est précisé qu'en cas de réassurance de couvertures offertes par d'autres agences d'assurance-crédit à l'exportation, l'ASRE peut s'écarter de manière appropriée des prestations d'assurance qu'elle propose en tant qu'assureur primaire sur la base de la LASRE (art. 8 P-LASRE), si une telle opération sert la réalisation des buts de l'ASRE et qu'elle est conforme aux principes de sa politique commerciale.

¹⁷ V. annexe: Comparaison internationale

Compétence

Dans le cadre des contrats de réassurance, l'ASRE peut transférer une partie des risques qu'elle a couverts en tant qu'assureur primaire à une autre agence d'assurance-crédit à l'exportation. De la même manière, elle reprend une partie des risques couverts par un autre assureur primaire lorsque des exportateurs suisses sont impliqués comme sous-traitants dans l'opération d'exportation assurée.

Si l'assureur primaire souhaite contracter une réassurance auprès d'une autre agence publique d'assurance-crédit à l'exportation, la part de réassurance est en général calculée sur la base de la part de la livraison étrangère dans l'opération d'exportation de l'exportateur suisse ou de la part de la livraison suisse dans l'opération d'exportation de l'exportateur étranger. Les réassurances facilitent la conclusion de contrats d'exportation auxquels des entreprises exportatrices suisses sont parties, notamment lorsque la part des sous-traitants est relativement importante et que l'agence d'assurance-crédit à l'exportation de l'exportateur ne souhaite pas assumer seule le risque.

Les réassurances constituent un instrument précieux pour la diversification et la diminution des risques aussi bien pour l'ASRE que pour les assurances concernées. Ces instruments sont d'une importance majeure pour les opérations d'assurance de l'ASRE, sachant que des transactions volumineuses individuelles engendrent souvent une concentration des risques (risques agrégés) et des augmentations brusques du volume total. L'allègement des risques par le biais de réassurances permet à l'ASRE d'assurer d'autres opérations dans les pays concernés ou avec les acheteurs concernés. Les possibilités de couverture pour l'économie d'exportation suisse en sont améliorées.

La compétence de conclure des contrats de réassurance, soit en général les accords-cadres avec l'agence d'assurance partenaire, est aujourd'hui divisée: si l'accord relève du droit international public, la compétence est déléguée au Conseil fédéral (art. 7, al. 1, LASRE); s'il s'agit en revanche d'un accord purement commercial, la responsabilité incombe à l'ASRE. Sur le plan pratique, la compétence de l'ASRE est importante: à l'image des autres agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation, l'ASRE conclut, de sa propre autorité, des accords de réassurance sous forme de contrats commerciaux. Ces contrats ne relèvent pas du droit international public et ne fixent pas de règles de droit. L'art. 7, al. 1, LASRE est resté sans objet: le Conseil fédéral n'a jamais fait usage de cette compétence depuis la création de l'ASRE, et il ne va pas le faire non plus à l'avenir étant donné la pratique usuelle des agences d'assurance-crédit à l'exportation en matière de conclusion de contrat. Dès lors, la disposition qui fonde cette compétence peut être abrogée sans être remplacée.

Octroi et ampleur des prestations de réassurance

Lors de l'octroi d'une couverture de réassurance, l'ASRE doit veiller à ce que les opérations réassurées remplissent ses conditions d'octroi d'assurances primaires. Dans certains cas, cette exigence rend plus difficile, voire impossible la conclusion de contrats de réassurance. De fait, les conditions de couverture et d'indemnisation ainsi que les prestations d'assurance peuvent varier substantiellement en fonction de l'assureur-crédit.

Les différences résident notamment dans le caractère juridique de la couverture (assurance ou garantie), la définition détaillée des risques assurés, les différentes preuves requises lors de la revendication du droit à l'indemnité, la durée du délai de carence, l'ampleur de l'indemnisation des taux d'intérêt et dans d'autres critères similaires. La possibilité prévue par la loi de conclure des réassurances permet à l'ASRE d'octroyer des réassurances également dans les cas de figure précités, où les différences ne sont pas immenses. Si, dans des cas plus complexes, les agences d'assurance concernées estiment qu'une harmonisation est nécessaire, celle-ci est réglée par convention.

Toutefois, des différences peuvent également concerner des points plus essentiels, comme le taux de couverture maximal. Si les accords de réassurance passés avec des agences d'assurance contre les risques à l'exportation de pays européens offrent une certaine flexibilité sur ces points essentiels, d'autres agences exigent une réciprocité totale. De fait, les accords de réassurance ne sont pas uniquement conclus pour répondre aux besoins de réassurance de l'ASRE: en règle générale, l'assurance partenaire s'attend pour sa part à pouvoir réassurer, dans une mesure plus ou moins importante, ses opérations auprès de l'ASRE. A titre d'exemple, la banque d'import-export des Etats-Unis (Ex-Im Bank) exige une réciprocité totale. Elle accorde un taux de couverture allant jusqu'à 100 % et ne conclut pas de contrat de réassurance avec les agences d'assurance-crédit à l'exportation qui n'offrent pas le même taux, comme l'ASRE actuellement. Cette dernière devrait être habilitée à répondre à cette attente afin de pouvoir collaborer avec les agences d'assurance-risque à l'exportation des pays pour les entreprises desquelles les exportateurs suisses sont d'importants sous-traitants.

Pour que l'ASRE puisse accorder des réassurances même lorsque l'étendue des prestations d'assurance de l'autre agence d'assurance-crédit à l'exportation est plus vaste que la sienne, elle a besoin d'une marge de manœuvre appropriée pour ses prises de décision, tout en respectant ses propres buts (art. 5 LASRE) et les principes de sa politique commerciale (art. 6 LASRE). L'ASRE doit également utiliser cette marge de manœuvre de manière mesurée en tenant compte des conditions à satisfaire pour conclure une assurance primaire auprès d'elle (art. 13 LASRE), de ses propres critères d'assurance ainsi que des règles internationales, comme l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation.

1.3.3 Comparaison avec le droit étranger

A l'heure actuelle, les contrats de réassurance réciproques entre des agences publiques d'assurance-crédit à l'exportation sont tous conclus sous forme de contrats de droit privé.

De plus, aucune des agences d'assurance-crédit à l'exportation avec lesquelles l'ASRE a conclu un accord de réassurance (p. ex. Atradius [Pays-Bas], Coface [France], EKF [Danemark], EKN [Suède], Euler Hermes [Allemagne], OeKB [Autriche], SACE [Italie])¹⁸ n'est contrainte d'appliquer à ses contrats de réassurance les mêmes conditions et taux que pour ses assurances primaires. De cette manière,

¹⁸ Un aperçu des accords est disponible en ligne à l'adresse:
www.serv-ch.com > International > Réassurance > Aperçu des accords

elles peuvent à chaque fois réagir avec la flexibilité nécessaire lorsque les conditions des assurances partenaires s'écartent des leurs.

1.3.4 Mise en œuvre

En dehors de la modification de la LASRE, la réglementation proposée des réassurances ne nécessite aucune mesure supplémentaire.

1.4 Forme d'octroi de la couverture

1.4.1 Dispositif proposé

Le projet prévoit que l'ASRE octroie ses polices d'assurance et ses garanties sous forme de décision, tout en précisant qu'elle peut toujours opter pour un contrat de droit public lorsqu'un tel contrat sert la sauvegarde de ses intérêts. C'est le cas lors d'opérations complexes, et notamment lorsque le preneur d'assurance ou le bénéficiaire de la garantie a son siège à l'étranger et que, selon les circonstances, des prétentions à restitution doivent être revendiquées à son siège.

1.4.2 Motivation et appréciation de la solution proposée

Actuellement, la conclusion d'une assurance s'effectue sous la forme d'un contrat de droit public (art. 15, al. 1, LASRE). Ce procédé, appliqué uniquement depuis la création de l'ASRE, s'est révélé peu concluant pour les cas standard ces dernières années, et ce en raison de différents inconvénients aussi bien pour le preneur d'assurance que pour l'ASRE. Ces inconvénients concernent les points suivants:

- les opérations de l'ASRE sont largement standardisées, si bien que les spécificités liées à une opération donnée peuvent, au besoin, être réglées dans la police d'assurance au moyen de quelques conditions spéciales. L'introduction de la couverture du risque de l'acheteur privé (RAP) n'a pas non plus changé la donne. Pour ces opérations, la conclusion de l'assurance sous forme de décision est la plus adaptée. Le preneur d'assurance participe à l'élaboration de cette décision par le biais de la demande d'assurance et de la préparation des éventuelles conditions spéciales;
- l'ASRE exploite de manière accrue les possibilités offertes par l'internet et dispose d'un portail en ligne pour la remise des demandes d'assurance et de garantie, qui ne requiert pas de signature électronique. Cette méthode vise à simplifier la gestion des affaires aussi bien pour les preneurs d'assurance et les bénéficiaires de garanties que pour l'ASRE. Sans signature ultérieure de la demande ou sans l'utilisation d'une signature électronique, cette méthode ne permet pas de garantir dans tous les cas l'obligation du requérant de respecter les conditions d'assurance de l'ASRE. Une décision est en revanche transparente au niveau juridique et réduit la charge administrative pour le preneur d'assurance;

- par rapport à un contrat de droit public, la procédure d'indemnisation dans le cadre d'une assurance conclue sous forme de décision est plus formelle, et le preneur d'assurance ainsi que le bénéficiaire de la garantie ont recours au droit de procédure usuel (demande de preuves, droit de consultation des dossiers, décision motivée, délai de recours, p. ex.). La transparence de la procédure d'indemnisation est ainsi améliorée au bénéfice des deux parties;
- toute une série de questions relevant du droit général des contrats restent en suspens pour ce qui est des contrats de droit public. C'est notamment le cas des délais de prescription et de péremption déterminants. Selon les circonstances, ces incertitudes peuvent créer des risques non négligeables aussi bien pour l'ASRE que pour le preneur d'assurance et engendrer une charge administrative supplémentaire. La conclusion de l'assurance par décision permet de réduire ces risques.

L'option du contrat de droit public se justifie néanmoins lorsque la sauvegarde des intérêts de l'ASRE l'exige et lorsque les inconvénients liés au contrat sont contrebalancés. Cela peut notamment être le cas dans les situations suivantes:

- le preneur d'assurance ou le bénéficiaire de la garantie a son siège à l'étranger: le preneur d'assurance a l'obligation, après l'obtention d'une indemnisation, d'effectuer un remboursement proportionnel à l'ASRE. S'il est constaté a posteriori que les conditions d'indemnisation n'étaient pas réunies, le preneur d'assurance a l'obligation de restituer l'intégralité de l'indemnisation. En cas de différend entre l'ASRE et le preneur d'assurance étranger concernant l'indemnisation, le différend est porté devant le Tribunal administratif fédéral (procédure d'instruction ou *Erkenntnisverfahren*). En pareil cas, l'option du contrat (de droit public) devrait permettre à l'ASRE d'obtenir gain de cause à l'étranger, alors qu'une couverture d'assurance accordée par voie de décision pourrait créer des difficultés;
- dans de rares cas, une opération d'exportation ou de financement s'avère si complexe que l'octroi d'une couverture par l'ASRE nécessite une réglementation détaillée et spécifique. Celle-ci implique une coopération accrue entre l'ASRE et le preneur d'assurance avant l'octroi de la couverture et durant la transaction. De plus, une réglementation sous forme de contrat renforce dans ces cas-là le consentement du preneur d'assurance.

1.4.3 Comparaison avec le droit étranger

L'émission d'une police d'assurance par une agence publique d'assurance-crédit à l'exportation obéit à des règles très différentes en fonction des pays. Elle peut faire l'objet d'un acte relevant de la puissance publique (analogue à une décision), d'un contrat de droit public ou d'un contrat de droit privé. Il existe également des procédures à deux niveaux, où la couverture est établie par décision, et la police par contrat d'assurance. La démarche choisie est fortement tributaire de la forme juridique de l'assurance-crédit à l'exportation concernée et des règles du droit public national qui lui sont applicables.

1.4.4 Mise en œuvre

La réintroduction de la décision comme procédé principal de l'ASRE nécessite une adaptation de la LASRE et quelques modifications purement formelles de l'OASRE. La mise en œuvre incombera ensuite à l'ASRE, et devrait pouvoir être réalisée moyennant un modeste effort d'adaptation.

1.5 Obligation de dénoncer, droit de dénoncer et protection

1.5.1 Dispositif proposé

Les membres des organes de l'ASRE et son personnel doivent être tenus par la loi de dénoncer aux autorités de poursuite pénale, à leurs supérieurs hiérarchiques, au conseil d'administration ou au Contrôle fédéral des finances tous les crimes et délits qu'ils constatent ou qui leur sont signalés dans l'exercice de leur fonction, pour autant qu'ils n'aient pas le droit de refuser de déposer ou de témoigner. Ces personnes devront recevoir l'assurance qu'elles ne subiront aucun désavantage sur le plan professionnel.

1.5.2 Motivation et appréciation de la solution proposée

L'obligation de dénoncer est une pièce maîtresse de la lutte contre la corruption. Du fait de sa fonction transversale, elle doit s'appliquer aussi bien dans l'administration fédérale centrale que dans l'administration fédérale décentralisée. L'ASRE a jusqu'à présent réglé cette question dans son code de conduite.

1.5.3 Comparaison avec le droit étranger

Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales a recommandé à la Suisse, dans la troisième phase de l'examen qui lui était consacré, «de considérer d'étendre l'obligation de dénonciation aux personnels des entités de la Confédération non soumis à la loi sur le personnel de la Confédération»¹⁹, comme c'est le cas de l'ASRE.

1.5.4 Mise en œuvre

L'art. 22a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)²⁰ est déjà reproduit dans le code de conduite actuel de l'ASRE, en vigueur depuis le 12 juin 2012. Dans le cadre de la présente révision, cette partie du code de conduite est inscrite dans la loi. L'ASRE ne doit, dès lors, déployer aucune autre mesure de mise en œuvre.

¹⁹ Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la Suisse de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, décembre 2011, p. 51, art. 5a.

²⁰ RS 172.220.1

1.6

Procédure de consultation

L'invitation à se déterminer dans le cadre de la procédure de consultation a été adressée à 62 destinataires. Les 26 cantons, les quatre grands partis politiques, six organisations faitières de l'économie et cinq autres organisations intéressées se sont exprimés. Le rapport sur les résultats de la procédure peut être consulté sur le site internet de l'administration fédérale²¹.

Le projet de révision partielle de la LASRE a, sur tous ses points, obtenu l'adhésion de 25 cantons, de la majorité des partis politiques (PLR, PDC, PS) et de la plupart des organisations du monde économique et d'autres horizons (economiesuisse, USS, Travail.Suisse, USP, Swissmem, scienceindustries, Forum PME, Déclaration de Berne, Amnesty International et Alliance Sud). Les assureurs privés (ASA) ont partiellement adhéré.

Plusieurs avis favorables sont assortis de remarques et de propositions. A titre d'exemple, le PLR, le PDC et scienceindustries lient leur approbation à l'introduction des nouveaux instruments pour une durée illimitée à l'importance de l'auto-financement et du principe de subsidiarité et à la nécessité d'éviter les subventions croisées de grande importance; les assureurs privés (ASA) sont quant à eux très attachés au principe de subsidiarité. Les uns et les autres rappellent ainsi les principes de politique commerciale de l'ASRE, auxquels les nouveaux instruments doivent également obéir.

L'USS et trois organisations non gouvernementales (Déclaration de Berne, Amnesty International et Alliance Sud) sont favorables au projet, mais demandent que l'on introduise à divers endroits du texte de loi des normes relatives à la protection de l'environnement, aux droits de l'homme et à la protection des travailleurs²². L'USS souhaite en outre que les couvertures de l'ASRE soient accordées pour autant que les exportateurs en Suisse respectent les conditions de travail en usage dans la branche²³. Enfin, elle réitère sa demande concernant l'introduction de mesures liées au taux de change en vue de réduire les risques lorsque le franc suisse est fort²⁴.

Le canton de Bâle-Ville, l'UDC et l'USAM refusent la reconduction des nouveaux instruments sur une base non limitée dans le temps, arguant de l'inutilité d'une extension durable de l'offre de l'ASRE. Les assureurs privés remettent en question la couverture totale de la garantie de *bonds* pour des raisons de principe liées aux assurances²⁵.

21 www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2014 > Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

22 V. ch. 1.1.3.

23 V. ch. 1.1.3.

24 V. les avis du Conseil fédéral concernant le postulat du groupe radical-libéral du 10 mars 2011 (11.3085 «Couverture éventuelle par l'ASRE des risques de change») et la motion Pardini du 15 juin 2011 (11.3535 «Assurer les risques de change»). V. également la position du Conseil des Etats concernant l'initiative du canton du Valais du 5 décembre 2011 (11.319 «Créer une assurance contre les risques de fluctuation monétaire en vue de soutenir l'économie»).

25 V. ch. 1.2.3.

Art. 2, let. a, titre précédant l'art. 11, 11, al. 2, 13, titre et al. 1, phrase introductive, et 2, let. a, 15, 16, al. 1, 17, al. 1, 18, let. b, 24, al. 3, let. f, et 4, et 29, al. 2

Ces dispositions contiennent des modifications sur le plan formel, rendues nécessaires par la compétence décisionnelle de l'ASRE pour octroyer une assurance. Etant donné que la notion de contrat n'est en principe plus de mise, on ne parlera plus de *contrat d'assurance*, mais d'*assurance*, ni de *contracter une assurance* ou de *conclure un contrat d'assurance*, mais de *conclure une assurance*. Quant à la formulation «conclusion et suivi d'un contrat d'assurance», elle est remplacée par «conclusion et suivi d'une opération d'assurance».

Art. 7, al. 1

La compétence du Conseil fédéral de conclure des contrats de réassurance est supprimée.

Art. 8, al. 2

A l'échelon législatif, l'ASRE est explicitement habilitée à conclure des contrats de réassurance en fonction des prestations de l'assurance primaire. Il s'agit de contrats de droit privé. Lors de la conclusion de réassurances, l'ASRE doit veiller à respecter ses objectifs et les principes de sa politique commerciale ainsi que les obligations internationales de la Suisse.

Art. 12, al. 1, let. e

La nouvelle version de cette disposition comporte des modifications d'ordre terminologique qui n'ont aucune incidence matérielle. Les garanties de sûreté visées à l'art. 12, al. 1, let. e, P-LASRE doivent toutefois être mieux distinguées des garanties de *bonds* et des garanties de refinancement définies à l'art. 21b, al. 1 et 2, P-LASRE. Cette distinction est particulièrement importante dans le cas de la garantie de *bonds*, qui se base sur la garantie de sûreté (v. ch. 1.2.3 ci-dessus).

Art. 15, al. 1

En règle générale, les assurances feront l'objet d'une décision par l'ASRE. Toutefois, l'ASRE pourra décider d'opter pour un contrat de droit public si elle estime que celui-ci est nécessaire à la sauvegarde de ses intérêts. C'est notamment le cas lorsque le preneur d'assurance ou le cessionnaire d'une assurance est domicilié à l'étranger. Dans de rares cas, la conclusion d'une assurance sous forme de contrat peut paraître nécessaire en raison de la complexité des règles applicables à l'opération d'assurance. Cette disposition s'applique également à l'assurance et aux garanties prévues aux art. 21a et 21b.

Art. 15, al. 2 et 3, 17, al. 1, et 18, let. b

Voir commentaire ci-dessus concernant l'art. 2, let. a, etc.

Art. 21a

En vertu de l'*al. 1*, l'ASRE peut proposer une assurance pour couvrir le remboursement des crédits octroyés à un exportateur pour financer les coûts de revient de la fabrication des produits d'exportation (crédit de fabrication). Comme condition, elle exige que l'opération d'exportation soit assurée par elle.

L'*al. 2* prévoit que l'exportateur doit dans tous les cas rembourser intégralement une indemnité versée par l'ASRE. Même dans le cadre d'une assurance du crédit de fabrication, en cas de sinistre, la créance en souffrance et tous les droits accessoires seraient transférés à l'ASRE proportionnellement au montant versé (art. 19 LASRE). L'*al. 2* facilite toutefois le recours pour l'ASRE, du fait que le droit est inscrit dans la loi sous forme de norme spéciale; elle n'a donc pas à assumer de risques relatifs à l'existence et au montant de la créance de l'établissement financier face à l'exportateur, notamment en raison d'éventuelles oppositions ou objections.

L'*al. 3* établit que, pour le reste, la section 2 de la LASRE s'applique. Ainsi, les buts de l'ASRE et ses principes de politique commerciale sont également applicables à l'assurance du crédit de fabrication. Bien que les conditions énoncées à l'art. 13 LASRE soient vérifiées en amont, lors de l'examen de la couverture d'une opération d'exportation, elles doivent également être prises en considération lors de l'octroi de l'assurance du crédit de fabrication pour ce qui a trait aux risques encourus par l'exportateur. Les art. 14 à 21 sont ainsi également applicables à l'assurance du crédit de fabrication, tout comme les autres sections de la LASRE.

Art. 21b

L'*al. 1* règle la garantie de *bonds*. La loi exige que l'ASRE assure également la garantie de sûreté sous-jacente à la garantie de *bonds* contre les risques à l'exportation (risques politiques, risques de transfert, cas de force majeure; art. 12, al. 1, let. a à c, LASRE). La garantie peut être octroyée jusqu'à concurrence du montant total de la garantie de sûreté. Toutefois, le Conseil fédéral peut fixer un taux de couverture maximal plus bas (art. 21b, al. 3, P-LASRE, en relation avec l'art. 17, al. 1, LASRE).

L'*al. 2* régit la garantie de refinancement. La loi exige que l'ASRE assure également contre les risques à l'exportation (notamment les risques politiques, les risques de transfert et les cas de force majeure; art. 12, al. 1, let. a à c, LASRE) les créances refinancées portant sur des crédits à l'exportation. Lors de l'octroi de la garantie de refinancement, il faut veiller à ce qu'en cas de non-paiement de l'institut de financement de l'exportation, les créances portant sur des crédits à l'exportation soient isolées, de manière à limiter le dommage. Le taux de couverture maximal pour la garantie de refinancement s'élève toujours à 100 %.

L'*al. 3* précise que le preneur de l'assurance contre les risques à l'exportation sous-jacente (assurance des garanties de sûreté ou assurance-crédit à l'exportation) est tenu de rembourser intégralement les paiements effectués par l'ASRE au titre des garanties. Cette exigence de remboursement devient effective dès le paiement de l'ASRE en vertu de garanties. Le fardeau de la preuve pour la demande d'indemnisation dans le cadre de l'assurance contre les risques à l'exportation reste à la charge du preneur d'assurance.

Le droit de l'ASRE à percevoir une prime (art. 6, al. 1, let. c, et 14 LASRE) s'applique également à ces deux garanties. Ainsi, l'ASRE perçoit une prime proportionnelle au risque inhérent à chaque cas.

Selon l'*al. 4*, les dispositions concernant la conclusion et le suivi d'une opération d'assurance sont applicables par analogie, pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec le caractère de garantie. Bien que le respect de l'art. 13 LASRE soit vérifié en amont lors de l'évaluation de l'assurance contre les risques à l'exportation sous-jacente, les risques (art. 13, al. 2, let. b, LASRE) encourus lors de l'octroi de la garantie doivent être analysés séparément. Les art. 14 à 16 LASRE sont ainsi applicables. Toutefois, l'obligation du preneur d'assurance de fournir des preuves en cas de sinistre (art. 17, al. 1, LASRE) n'est que partiellement applicable, étant donné que, s'il est fait appel à la garantie, le bénéficiaire n'est tenu de soumettre que les confirmations et les documents requis par la garantie pour déclencher l'obligation de paiement de l'ASRE. Dès lors, le taux de couverture maximal n'est pas applicable à la garantie de *bonds* et la compétence de fixer un taux maximal doit être déléguée au Conseil fédéral (art. 17, al. 2, LASRE). L'application de l'art. 18 LASRE doit, quant à elle, être nuancée, étant donné que le degré d'implication du bénéficiaire de la garantie dans la procédure de demande joue un rôle important. Les art. 19 à 21 s'appliquent sans réserve à la garantie de *bonds* et à la garantie de refinancement, tout comme les autres sections de la LASRE.

Art. 27a

L'art. 27a fixe des règles analogues à celles de l'art. 22a LPers²⁶.

L'*al. 1* ne vise pas uniquement les cas de corruption mais tous les crimes et délits poursuivis d'office, commis tant dans l'administration qu'en dehors, par des employés fédéraux ou par des personnes extérieures. Le devoir de dénonciation naît dès l'existence d'un soupçon fondé. Les employés ne sont, en revanche, pas tenus de dénoncer des crimes et des délits dont ils ont connaissance en dehors de leur profession. Le choix de l'interlocuteur dépendra des circonstances, des faits découverts et de la façon dont ils ont été découverts.

Les irrégularités mentionnées à l'*al. 4* peuvent être non seulement des faits pénalement répréhensibles (autres que ceux visés à l'al. 1), mais aussi, par exemple, des dépenses excessives ou inutiles. Il peut également s'agir de la violation claire de principes de politique étrangère ou d'autres principes régissant les activités de l'ASRE.

Art. 41

La disposition transitoire règle les voies de droit entre l'entrée en vigueur de la LASRE et celle de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral²⁷. Cette dernière a pris effet le 1^{er} janvier 2007, en même temps que la LASRE. L'art. 41 est par conséquent obsolète et peut être supprimé sans être remplacé.

²⁶ V. les explications figurant dans le message du 10 septembre 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (FF 2008 7371 ss).

²⁷ RS 173.32

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'exécution des nouveautés proposées incombe à l'ASRE. Etablissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique (art. 3, al. 1, LASRE), l'ASRE dispose du capital nécessaire pour mettre en œuvre les opérations d'assurance et de garantie proposées de manière autonome et à ses propres frais (art. 3, al. 2, LASRE), sans dépasser le plafond d'engagement fixé par le Conseil fédéral²⁸. Le risque financier résiduel reste assumé par la Confédération²⁹. Vu la solide couverture de l'ASRE en fonds propres, le risque résiduel paraît toutefois très limité, et les nouveautés proposées n'affectent en rien cette situation.

Etant donné que l'ASRE s'autofinance à long terme (art. 6, al. 1, let. a, LASRE), les dispositifs proposés ne devraient pas engendrer de conséquence financière pour la Confédération. En s'appuyant sur les données statistiques disponibles, quoique limitées, on peut raisonnablement supposer que les nouveaux instruments pourront être mis à disposition de manière financièrement autonome, sur la base des primes conformes au marché et actuellement appliquées.

Les nouveautés proposées permettent à l'ASRE de continuer d'offrir aux entreprises exportatrices suisses des prestations compétitives au niveau international. Aussi l'ASRE ne s'attend-elle pas à une croissance significative de son volume d'affaires, mais plutôt à la stabilisation de celui-ci à son niveau actuel. Les expériences faites à ce jour indiquent que l'assurance du crédit de fabrication et la garantie de *bonds* ne sont, en général, sollicitées que pour de courtes périodes. Les conséquences financières de la réglementation projetée resteront faibles pour l'ASRE, notamment en ce qui concerne son plafond d'engagement et son équilibre financier.

Les dispositifs proposés ne devraient avoir d'incidence ni sur l'effectif de l'ASRE, ni sur le personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons et les communes ne sont pas concernés par les nouveautés proposées.

3.3 Conséquences économiques³⁰

Les dispositifs proposés permettraient à l'ASRE d'offrir aux entreprises exportatrices suisses, au-delà du 31 décembre 2015, des prestations compétitives au niveau international. Il serait ainsi plus facile à celles-ci de décrocher des mandats d'exportation, étant donné qu'elles pourraient continuer, quant aux possibilités de finance-

²⁸ V. les rapports annuels de l'ASRE pour les années 2007 à 2012, disponibles en ligne à l'adresse: www.serv-ch.com > Qui-sommes-nous > Finances.

²⁹ V. le message du 24 septembre 2004 concernant la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (FF 2004 5441 5461).

³⁰ Pour une analyse macroéconomique détaillée du projet, v. notamment les ch. 1.1.1, 1.1.2 et 1.2.1.

ment et d'assurance de leurs opérations d'exportation, de se mesurer à leurs concurrents étrangers qui peuvent depuis un certain temps déjà obtenir les prestations visées auprès de leurs agences d'assurance-crédit à l'exportation. Grâce aux dispositifs proposés, l'économie d'exportation pourrait continuer à assumer, voire renforcer ses rôles de moteur de croissance majeur de l'économie suisse et de grande pourvoyeuse d'emplois.

Les PME sont les principales bénéficiaires des nouveautés proposées. Pour ces entreprises, disposer d'un volume de liquidités suffisant lors de l'exécution d'opérations d'exportation revêt une importance cruciale. L'assurance du crédit de fabrication et la garantie de *bonds* permettent précisément de leur apporter cette sécurité. Il leur est nettement plus difficile qu'aux entreprises de grande taille de fournir les sûretés nécessaires pour avoir accès à un crédit bancaire ou à une limite de caution. Les instruments dont il est question leur facilitent cet accès. Les PME profitent indirectement des mandats d'exportation que les grandes entreprises peuvent décrocher, puisque bon nombre d'entre elles sont également actives en tant que fournisseurs de ces grandes entreprises. L'ASRE œuvre à titre subsidiaire sur le marché: les dispositifs proposés, qui visent à compléter l'offre des banques et des assureurs privés, ne déploient pas d'effets d'éviction.

Le projet n'entraîne aucune conséquence négative pour l'économie d'exportation. Par contre, rejeter les mesures proposées affecterait la compétitivité des entreprises exportatrices suisses par rapport à leurs concurrentes étrangères, rendrait plus difficile, voire impossible l'accès à de futurs marchés en croissance et compliquerait la gestion des risques particuliers liés à l'exportation.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³¹.

Les modifications proposées de la LASRE sont à classer sous les lignes directrices et objectifs suivants dudit programme de la législature:

Ligne directrice 1: la place économique suisse est attrayante, concurrentielle et se signale par un budget fédéral sain et des institutions étatiques efficaces.

Objectif 2: l'économie suisse est renforcée par les meilleures conditions générales possibles et poursuit sa croissance.

Objectif 5: les capacités d'action et les performances des institutions suisses sont optimisées.

Ligne directrice 2: la Suisse est bien positionnée sur le plan régional et sur le plan mondial et renforce son influence dans le contexte international.

³¹ FF 2012 349 473

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications proposées, tout comme les autres dispositions de la LASRE, se fondent sur les art. 100, al. 1 (évolution conjoncturelle), et 101, al. 1 (sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger) de la Constitution³², qui imposent à la Confédération de prendre des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et de combattre le chômage et le renchérissement, et de veiller à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les dispositions proposées sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Elles sont notamment conformes à l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation.

Aux termes de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, sont réputés subventions interdites les programmes de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation mis en place par les pouvoirs publics à des taux de primes qui sont insuffisants pour couvrir, à longue échéance, les frais et les pertes au titre de la gestion de ces programmes. Les nouvelles garanties et assurances proposées dans le présent message seront également fournies par l'ASRE dans le respect de l'art. 6, al. 1, let. a, LASRE, lequel prévoit que celle-ci travaille de manière à s'autofinancer à long terme, observant par là même les dispositions pertinentes de l'OMC.

Aux termes de l'accord de libre-échange Suisse-UE de 1972 (ALE), toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions n'est pas autorisée dans les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE (art. 23, par. 1, ch. iii, ALE). Les garanties et assurances proposées sont compatibles avec l'ALE en raison notamment du caractère subsidiaire de leur application.

³² RS 101

Comparaison internationale

Aperçu des instruments des agences d'assurance-crédit à l'exportation (assurance du crédit de fabrication, garantie de *bonds* et garantie de refinancement) des concurrents de la place économique suisse.

Pays	Agence d'assurance-crédit à l'exportation	Assurance du crédit de fabrication	Garantie de <i>bonds</i>	Garantie de refinancement
Allemagne	Euler Hermes	✓ ³³	✓	✓
France	Coface	✓	✓	✓  ³⁴
Italie	SACE	✓	✓ ³⁵	✗  ³⁶
Autriche	OeKB	✓ ³⁷	✓ ³⁸	✓  ³⁹
Pays-Bas	Atradius DSB	✓	✓	✓
Belgique	Delcredere Ducroire	✓	✓	✓
Finlande	Finnvera	✓	✓	✗  ⁴⁰
Danemark	EKF	✓	✗ ⁴¹	✗  ⁴²
Suède	EKN	✓	✓	✗  ⁴³

³³ En Allemagne, des garanties pour les crédits de fabrication sont proposées par les Länder (*Landesbürgschaften*).

³⁴ La France propose en outre un financement des exportations par l'intermédiaire de la Banque publique d'investissements (www.bpifrance.fr).

³⁵ En Italie, SACE peut émettre elle-même des garanties de sûreté.

³⁶ L'Italie propose un financement des exportations par l'entremise de la *Cassa depositi e prestiti* (www.cassaddpp.it).

³⁷ L'OeKB ne propose pas l'assurance du crédit de fabrication sous forme de produit autonome. Mais le financement de la phase de production de l'opération d'exportation, entre autres, est également couvert par des cautions (*Wechselbürgschaften*).

³⁸ L'OeKB ne propose pas la garantie de *bonds* sous forme de produit autonome. Mais les cautions couvrent également le risque de performance de l'exportateur en cas de garanties de sûreté.

³⁹ L'OeKB couvre les refinancements par des cautions et émet des garanties pour des emprunts. Elle peut aussi financer directement des opérations d'exportation.

⁴⁰ Finnvera propose plusieurs produits de financement direct, qui rendent la garantie de refinancement superflue.

⁴¹ EKF ne propose pas la garantie de *bonds* sous forme de produit autonome. Cependant, les exportateurs peuvent utiliser des crédits de fabrication pour fournir des cautions de paiement.

⁴² EKF propose un financement des exportations, qui rend la garantie de refinancement superflue.

⁴³ Le financement des exportations intervient par la banque d'Etat SEK (www.sek.se). La garantie de refinancement est donc superflue.

Pays	Agence d'assurance-crédit à l'exportation	Assurance du crédit de fabrication	Garantie de <i>bonds</i>	Garantie de refinancement
Norvège	GIEK	✓ ⁴⁴	✓	✗  ⁴⁵
Grande-Bretagne	UKEF	✓	✓	✗  ⁴⁶
Canada	EDC	✓	✓	✗  ⁴⁷
USA	USEXIM	✓	✗ ⁴⁸	✗  ⁴⁹
Légende: ✓ Oui ✗ Non  Financement des exportations (direct ou à refinancement)				

44 GIEK ne prévoit l'assurance du crédit de fabrication que pour la construction navale, une industrie qui représente toutefois une part importante du volume d'assurances.

45 Le financement des exportations intervient par la *banque d'Etat Eksportfinans* (www.eksportfinans.no). La garantie de refinancement est donc superflue.

46 UKEF propose un financement des exportations, qui rend la garantie de refinancement superflue.

47 EDC propose le financement des exportations pour les acheteurs étrangers et le refinancement pour les banques finançant les exportations, ce qui rend la garantie de refinancement superflue.

48 USEXIM ne propose pas la garantie de *bonds* sous forme de produit autonome. Les exportateurs peuvent toutefois employer les crédits de fabrication à titre de garantie de soumission et de garantie d'exécution.

49 USEXIM proposant le financement des exportations, la garantie de refinancement est superflue.

