

**Message
relatif à la loi fédérale sur l'extension provisoire des
prestations de l'Assurance suisse contre les risques à
l'exportation (ASRE)**

du 11 février 2009

La loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE) a été soumise au Parlement dans le cadre du message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures.

Le message en question n'est pas publié dans la Feuille fédérale dans son intégralité. Seuls sont publiés les commentaires des modifications législatives soumises dans ce cadre (loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et modification de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements). Des tirés à part du message complet peuvent être commandés à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), vente des publications fédérales, 3003 Berne, courriel: verkauf.zivil@bbl.admin.ch.

Le message complet est également publié sur Internet:
<http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/nachtragskredit/index.php>

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Suite à l'aggravation de la crise financière internationale, le fléchissement conjoncturel de l'économie mondiale s'est brusquement accéléré depuis septembre 2008. Les Etats-Unis, la plupart des Etats de l'UE et le Japon se trouvent actuellement en récession ou sont en passe de l'être, et le ralentissement économique devrait persister encore pendant quelques trimestres. Même les pays émergents et en développement (la Chine p. ex.) qui connaissaient une forte croissance et pouvaient soutenir, de manière non négligeable, l'économie mondiale subissent actuellement une phase de tassement. Si leur croissance économique devrait continuer d'être positive en 2009, elle sera toutefois nettement plus modeste que ces dernières années.

La nette détérioration des perspectives conjoncturelles internationales et l'exacerbation de la crise financière auront indubitablement un impact important sur l'économie suisse durant les prochains trimestres. Cette évolution négative devrait surtout affecter les exportations et les investissements des entreprises. Les exportations suisses pâtissent d'une part de la récession qui frappe nombre de nos partenaires commerciaux et, d'autre part, de la crise financière.

La situation tendue sur les marchés du crédit se traduit par des difficultés pour les exportateurs suisses lors du financement des mandats d'exportation et de l'obtention de crédits à l'exportation. Le financement des exportations est notamment devenu plus compliqué du fait que les banques ne sont plus en mesure de refinancer ni aussi facilement, ni à des conditions aussi avantageuses, les crédits à l'exportation octroyés. Les exportateurs peinent par ailleurs souvent à obtenir des banques qu'elles leur fournissent des garanties contractuelles sans qu'ils doivent donner des sûretés. Or, si les exportateurs doivent fournir des sûretés, ils risquent de manquer de liquidités. De plus, dans le contexte actuel, les entreprises d'exportation peinent souvent à obtenir des crédits afin de financer les matières premières et les produits semi-finis nécessaires pour honorer leurs commandes venant de l'étranger et de verser les salaires dus. Les crédits et les garanties bancaires étant toujours plus difficiles à obtenir, les exportateurs sont confrontés à des problèmes de liquidités, ce qui les empêche dans certains cas de réaliser de nouvelles opérations d'exportation.

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) a pris la relève de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) le 1^{er} janvier 2007; il s'agit d'un établissement de droit public de la Confédération. L'ASRE vise à créer et à maintenir des emplois ainsi qu'à promouvoir la place économique suisse en facilitant la participation de l'économie d'exportation suisse à la concurrence internationale. Elle propose des formules d'assurance aux exportateurs et aux établissements financiers, facilitant ainsi la démarche des exportateurs suisses qui souhaitent prendre en charge des mandats venant de l'étranger, mais dont le paiement risque d'être compromis par la situation politique ou économique instable dans le pays de l'acheteur.

L'offre de produits de l'ASRE couvre les principaux besoins des exportateurs suisses, notamment depuis l'introduction de la couverture du risque de l'acheteur privé (RAP), qui faisait cruellement défaut. Elle ne peut toutefois ni atténuer les problè-

mes susmentionnés relatifs au financement des opérations d'exportation et des crédits à l'exportation, ni y remédier. Etant donné que les marchés se contractent partout dans le monde, ces lacunes de l'offre de produits se font particulièrement sentir. Un certain nombre d'assurances contre les risques à l'exportation étrangères ayant étendu leur offre par des prestations similaires à celles proposées pour compléter l'ASRE, le Conseil fédéral voudrait s'assurer que l'économie d'exportation suisse pourra lutter à armes égales dans la concurrence accrue qui l'oppose aux exportateurs étrangers.

1.2 Nouveautés proposées

Les mesures provisoires prévues par le Conseil fédéral en matière d'assurance contre les risques à l'exportation visent à aider les exportateurs à surmonter les problèmes accentués par la crise financière actuelle. Elles ont notamment pour objectif de réduire les coûts de financement supportés par les exportateurs et de faciliter l'accès au financement des exportations. Elles incluent:

- l'extension de l'assurance des garanties contractuelles (p. ex. garantie de soumission, de restitution d'acompte et de bonne exécution) par une garantie des cautions;
- la mise en place d'une garantie de refinancement (facilitation du refinancement);
- la mise en place d'une assurance pour le préfinancement des coûts de production des produits d'exportation (assurance du crédit de fabrication).

Ces mesures signifient qu'il faut compléter la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE; RS 946.10).

Selon la loi en vigueur, l'ASRE peut déjà couvrir les cautions¹ et le financement de crédits à l'exportation, mais ces polices prévoient un taux de couverture maximal de 95 %, excluent certains risques et sont assorties d'un examen complet de l'obligation d'indemniser. Attendu que le refinancement des banques est rendu plus difficile par la crise financière et vu le manque de confiance général, les risques d'assurance résiduels susmentionnés font que les établissements financiers sont moins enclins à émettre des cautions et à participer au financement de crédits. Le climat de méfiance actuel entraîne par ailleurs des coûts de refinancement élevés, coûts qui prennent la forme de primes de risque se traduisant par un renchérissement des crédits à l'exportation.

L'avantage des nouvelles garanties des cautions et de refinancement tient au fait que l'assurance est complète, puisqu'en cas de sinistre, les établissements financiers bénéficiaires sont remboursés rapidement du montant intégral. Les garanties visent à inciter davantage les établissements financiers à délivrer des cautions et à fournir des financements de crédits. Pour l'exportateur, la couverture intégrale par la garantie signifie que les établissements financiers ne lui demandent pas de sûretés pour risques résiduels; les liquidités des exportateurs s'améliorent donc en conséquence.

¹ Par caution, on entend une garantie contractuelle que la banque de l'exportateur délivre en règle générale sous la forme d'une garantie irrévocable, payable à première réquisition. L'acheteur est ainsi assuré d'obtenir immédiatement le montant de la garantie convenu en cas de violation des clauses contractuelles par l'exportateur.

Il peut par ailleurs en résulter des coûts de financement des exportations moindres pour les exportateurs.

Avec la troisième mesure proposée, l'assurance du crédit de fabrication, l'ASRE assure le remboursement de crédits octroyés à un exportateur par un établissement financier durant la phase de fabrication des prestations d'exportation afin que l'exportateur puisse conserver ses liquidités. En fournissant l'assurance, l'ASRE couvre le risque que l'exportateur ne puisse pas rembourser le crédit de fabrication. Grâce à l'assurance du crédit de fabrication de l'ASRE, les limites de crédits des exportateurs auprès de leurs banques sont assouplies; la démarche vise donc à réduire la réticence des banques à octroyer des crédits de fabrication.

Avec ces mesures, l'ASRE assume des risques calculables, qui ne dépendent pas de l'étranger, mais relèvent de la solvabilité des preneurs d'assurance suisses. L'extension de l'assurance des garanties contractuelles et la garantie de refinancement complètent les assurances existantes de l'ASRE, tandis que l'assurance du crédit de fabrication constitue un nouveau type de couverture.

Le droit en vigueur ne permet pas la mise en œuvre de ces mesures. Tout d'abord, la couverture des risques émanant de l'exportateur ne figure pas dans le catalogue des risques assurables par l'ASRE (art. 12 LASRE). La LASRE en vigueur plafonne le dédommagement à 95 % du montant assuré. Or l'assurance du refinancement n'est efficace que si l'on peut garantir à l'auteur du refinancement la couverture de l'intégralité du sinistre. Les deux extensions d'assurance et la nouvelle assurance requièrent par ailleurs que les bénéficiaires n'aient pas à se voir opposer des motifs d'exclusion des prestations dont la responsabilité ne leur incombe pas. Ce risque additionnel pour l'ASRE est fortement circonscrit par le fait qu'elle a une possibilité de recours contre la banque (refinancement) ou l'exportateur, si bien que ses risques ne sont finalement accrus qu'en cas d'insolvabilité de ces acteurs. Il ne s'agit par ailleurs pas de s'aventurer en terrain inconnu, puisque l'assurance de crédit acheteur² actuellement proposée par l'ASRE prévoit qu'il n'est pas possible de soulever contre la banque des objections touchant à l'exécution du contrat par l'exportateur, et que l'ASRE doit se retourner contre l'exportateur.

2 Commentaire article par article

Préambule

La loi se fonde sur les mêmes articles constitutionnels que la LASRE, à savoir l'article sur la politique conjoncturelle (art. 100, al. 1, Cst.) et l'article sur la politique économique extérieure (art. 101, al. 1, Cst.).

Art. 2 Garanties

L'art. 2 permet à l'ASRE d'octroyer des garanties en vue d'améliorer certaines assurances contre les risques à l'exportation. Ces garanties sont indépendantes des assurances contre les risques à l'exportation auxquelles elles se rapportent, dans la

² Par assurance de crédit acheteur, on entend l'assurance du remboursement d'un crédit qu'un établissement financier octroie à un acheteur étranger pour le financement d'exportations suisses.

mesure où l'ASRE ne peut pas faire valoir les motifs d'exclusion des prestations (art. 18 LASRE) qui se fondent sur le contrat d'assurance sous-jacent. L'ASRE garantit au bénéficiaire de la garantie qu'elle effectuera le paiement à première réquisition, pour autant que le bénéficiaire lui remette les justificatifs et les documents requis. S'il est fait appel à la garantie, le preneur d'assurance n'est donc pas tenu de fournir les preuves exigées en cas de dommage (art. 17, al. 1, LASRE).

La loi prévoit deux types de garantie:

L'*al. 1, let. a*, complète l'assurance contre les risques résultant de garanties (cautions ou *bonds*) visée à l'art. 12, al. 1, let. e, LASRE par une garantie de remboursement de l'ASRE en cas d'appel de la garantie contractuelle (garantie des cautions). Les garanties contractuelles (garantie de soumission, de restitution d'acompte et de bonne exécution, p. ex.) présentent un risque; il n'est en effet pas rare que l'acheteur fasse appel à elles:

- bien que l'exportateur ait tenu ses engagements; il s'agit alors d'un appel abusif de la garantie;
- lorsque l'exportateur n'a pas rempli ses obligations parce que l'exécution du contrat était devenue impossible ou ne pouvait raisonnablement plus être exigée du fait d'événements politiques, de la survenance d'un risque de transfert ou d'un cas de force majeure (appel légitime assuré par l'ASRE).

Déjà selon le droit en vigueur, le preneur d'assurance peut s'assurer auprès de l'ASRE contre la perte occasionnée par la survenance de ces risques.

En l'état actuel des choses, le preneur d'assurance ne peut toutefois pas s'assurer contre un appel légitime de la garantie contractuelle, c'est-à-dire en cas d'inexécution totale ou partielle des obligations de l'exportateur à l'égard de l'acheteur (appel légitime non assuré par l'ASRE). Dans ce cas de figure, le contrat prévoit que l'établissement financier exerce son droit au remboursement contre l'exportateur.

L'exercice du droit au remboursement entraîne un abaissement de la limite de la garantie contractuelle (limite de la caution) dont l'exportateur bénéficie auprès de l'établissement financier; l'exportateur peut aussi fournir une autre sûreté. La garantie des cautions proposée ici en est un exemple.

Selon l'*al. 1, let. a*, l'ASRE peut garantir qu'elle remboursera à l'établissement financier, à première réquisition et à concurrence du montant total, la somme versée à l'acheteur à la suite de l'appel de la garantie. Etant donné la réputation de solvabilité de l'ASRE, qui jouit d'une garantie implicite de la Confédération (art. 28, al. 1, LASRE; message sur la LASRE, FF 2004 5461), l'exportateur ne sera tenu de fournir à l'établissement financier qui établit la garantie contractuelle aucune autre sûreté pour les droits au remboursement.

L'*al. 1, let. b*, permet à l'ASRE d'inclure une garantie de refinancement dans les assurances-crédit à l'exportation, qui couvrent les risques politiques, le risque de transfert, les cas de force majeure et le risque de ducroire du débiteur étranger (art. 12, al. 1, let. a à d et f, LASRE). Si le preneur d'assurance cède à une tierce personne (cessionnaire) le droit au dédommagement prévu dans l'assurance-crédit à l'exportation, l'ASRE s'engage, au moyen de la garantie de refinancement, à rembourser au cessionnaire, intégralement et à première réquisition, le montant encore dû suite au non-paiement de la créance.

L'*al.* 2 précise que le preneur d'assurance est tenu de rembourser, à hauteur de la part non couverte par l'assurance contre les risques à l'exportation conclue (assurance des garanties contractuelles ou assurance-crédit à l'exportation), les paiements effectués par l'ASRE au titre des garanties. Il vise à éviter une extension généralisée des prestations d'assurance de l'ASRE au-delà du cadre juridique actuel (notamment l'art. 12 LASRE).

S'il est fait recours contre le preneur d'assurance, l'exigence de preuves prévue en cas de dommage (art. 17, al. 1, LASRE) est applicable. Le preneur d'assurance doit rembourser le paiement effectué par l'ASRE s'il est fait appel à la garantie des cautions ou à la garantie de refinancement, à moins qu'il ne fournisse la preuve que l'ASRE est tenue au dédommagement dans le cadre de l'assurance-risque à l'exportation qu'il a conclue.

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

Art. 3 Assurance du crédit de fabrication

En règle générale, l'exportateur doit préfinancer la fabrication des prestations d'exportation, car le paiement de l'acheteur n'a lieu qu'à la livraison, voire nettement plus tard en cas de crédit fournisseur. Les contrats d'exportation prévoient certes souvent le versement d'un acompte d'au moins 15 %, mais cela ne suffit pas à couvrir les coûts de fabrication. Ceux-ci incluent les coûts des matières premières, des produits semi-finis et des carburants nécessaires à la fabrication des prestations d'exportation, mais aussi les salaires des employés participant à la fabrication. L'exportateur peut notamment couvrir le besoin de financement correspondant en prenant un crédit auprès d'une banque.

En vertu de l'*al.* 1, l'ASRE peut proposer une assurance couvrant le remboursement de ces crédits de fabrication par les exportateurs. L'ASRE pose comme condition que l'opération d'exportation soit assurée auprès d'elle contre les risques à l'exportation.

L'*al.* 2 dispose que l'exportateur doit dans tous les cas rembourser intégralement un dédommagement versé par l'ASRE. Même dans le cas de l'assurance du crédit de fabrication, en cas de sinistre, la créance en souffrance et tous les droits accessoires sont 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 légal; elle n'a donc pas à assumer de risques relatifs à l'existence légale de la créance de l'établissement financier face à l'exportateur.

Art. 4 Application de la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation

La LASRE est applicable dans la mesure où la loi proposée ne prévoit pas d'autres dispositions. Les mesures prévues par la loi sont des assurances qui se greffent sur les prestations actuelles de l'ASRE. Il est donc logique que la LASRE ne soit applicable que lorsqu'elle n'entrave pas la réalisation des mesures prévues. Les dispositions générales de la LASRE (section 1) et les règles relatives au contrat d'assurance (section 2) sont donc également applicables aux mesures prévues par la loi, à condi-

tion que ses art. 2 et 3 n'en disposent pas autrement. Les sections 3 à 7 de la LASRE sont pleinement applicables aux mesures prévues.

Le principe de l'autonomie financière de l'ASRE gagne particulièrement en importance (art. 6, al. 1, let. a, LASRE). Aux termes de la loi, lorsqu'elle accorde une couverture, l'ASRE doit procéder à un examen complet des risques, établir une tarification adéquate et prendre les mesures propres à réduire les risques.

Art. 5 Dispositions finales

La loi est déclarée urgente en vertu de l'art. 165, al. 1, Cst. Le caractère urgent est commandé par l'objectif du projet de loi, à savoir soutenir rapidement et stabiliser l'économie d'exportation suisse, dont la situation s'est détériorée avec la progression de la crise financière. Si l'entrée en vigueur se faisait attendre, la réalisation de cet objectif serait compromise.

La loi doit entrer en vigueur le jour suivant son adoption par l'Assemblée fédérale et s'applique jusqu'au 31 décembre 2011. Comme la crise du crédit ne devrait ni s'éterniser ni se généraliser, il semble approprié d'ordonner ces mesures pour une durée limitée.

Cette loi fédérale déclarée urgente est sujette au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. b, Cst.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

Selon les informations disponibles et les estimations émises à l'heure actuelle, l'extension provisoire des prestations de l'ASRE proposée par le présent message ne devrait pas avoir de conséquences financières pour la Confédération. L'ASRE doit contrôler les risques couverts au titre de la loi proposée, établir des tarifs correspondant aux risques et prendre les mesures adaptées pour réduire les risques dans le respect du principe d'autonomie financière, qui demeure applicable. Deux ans après son lancement, l'ASRE est par ailleurs bien établie sur le marché. Elle dispose d'un capital solide et peut proposer de nouvelles assurances sans que le plafond d'engagements, aujourd'hui fixé à 12 milliards de francs, doive être adapté.

L'extension étant proposée à titre provisoire, la Confédération n'aura pas à fournir de nouvelles subventions. Le risque financier résiduel demeure toutefois celui de la Confédération, comme c'est le cas pour les autres prestations de l'ASRE. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement pour aucune assurance publique contre les risques à l'exportation. L'extension provisoire des prestations de l'ASRE n'entraîne pas de hausse notable du risque.

3.2 **Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de la loi fédérale proposée incombe exclusivement à la Confédération et n'a pas d'incidence pour les cantons et les communes.

3.3

Conséquences économiques

L'extension proposée de l'offre de produits et de services de l'ASRE se justifie par la nécessité de stabiliser la conjoncture. Les impulsions récessives que subit l'économie suisse trouvent leur origine dans les turbulences qui secouent les marchés financiers mondiaux et qui se répercutent sur les échanges internationaux. Etant une petite économie de marché ouverte et fortement tributaire des exportations, la Suisse est particulièrement touchée.

Les premiers bénéficiaires de cette mesure sont les entreprises et les sous-traitants (et leurs employés) exportateurs qui, moyennant le paiement d'une prime, se voient octroyer une assurance contre les risques à l'exportation. En Suisse, les PME exportatrices sont particulièrement touchées par l'insuffisance de crédits et de garanties bancaires, car elles ont nettement plus de difficultés que les grandes entreprises à fournir à l'établissement financier les sécurités qu'il requiert pour l'octroi de ces instruments. Les mesures proposées devraient donc surtout bénéficier aux PME.

La mesure vise à soutenir les exportateurs suisses dans la concurrence qui les oppose aux entreprises étrangères. Les effets qui en sont attendus devraient participer à la stabilisation de la conjoncture, à condition qu'il y ait de la demande sur les marchés d'exportation.

4

Programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). La crise financière et ses conséquences pour l'économie réelle, auxquelles le complément à la LASRE proposé doit permettre de faire face, n'étaient pas prévisibles.

5

Aspects juridiques

5.1

Constitutionnalité

Les dispositions proposées se fondent sur les art. 100, al. 1 (évolution conjoncturelle), et 101 Cst. (sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger). Aux termes de ces dispositions, la Confédération doit 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.

OMC

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 seraient également offertes par l'ASRE dans le respect de l'art. 6, al. 1, let. a, LASRE, lequel prévoit qu'elle travaille de manière à s'autofinancer à long terme et, de ce fait, respecte les dispositions pertinentes de l'OMC.

Rapport avec le droit européen

Les nouvelles garanties et assurances proposées sont compatibles avec le droit européen et font d'ores et déjà partie de l'offre proposée par les agences de crédits à l'exportation nationales de plusieurs pays européens.

La Commission européenne a par ailleurs adapté provisoirement le cadre réglementaire sur les aides d'Etat, le 17 décembre 2008, en modifiant la clause échappatoire. Celle-ci simplifie, pour les agences de crédit à l'exportation publiques, les exigences qui leur sont posées d'apporter la preuve qu'un risque ne peut être assuré sur le marché privé pour des transactions à court terme avec des pays de l'OCDE, ce qui facilite leur financement. L'ASRE mettra elle-même en place une clause échappatoire similaire, afin que les exportateurs suisses ne soient pas désavantagés.

5.3

Forme de l'acte à adopter

La forme de la loi fédérale a été adoptée pour écarter les obstacles que constituent certaines dispositions de la LASRE qui s'opposeraient à l'extension nécessaire des prestations d'assurance de l'ASRE. La loi doit être déclarée urgente, car c'est la seule manière d'augmenter en temps utile les liquidités des entreprises tournées vers l'exportation.

