

# Les agences publiques de crédit à l'exportation en concurrence

L'Assurance suisse contre les risques à l'exportation est bien positionnée du point de vue économique, selon une étude comparative commandée par la Confédération. Mais la politique industrielle toujours plus offensive des autres pays la confronte à un dilemme. *Martin Gisiger, Andreas Klasen*

**Abrégé** Les agences publiques de crédit à l'exportation jouent un rôle important dans tous les pays industrialisés. Elles visent à créer des emplois et à maintenir la compétitivité de leur propre économie d'exportation dans un environnement en constante mutation. De nombreux pays testent habituellement leurs instruments dans une analyse comparative internationale afin d'évaluer l'efficacité et la compétitivité des assurances à l'exportation. Les résultats d'une étude pour le cas de la Suisse montrent que l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation obtient, en comparaison internationale, des valeurs d'efficacité allant de très bonnes à excellentes dans de nombreux domaines. Il apparaît néanmoins indispensable que cette institution continue à se développer pour soutenir l'économie d'exportation suisse à moyen et à long terme.

Le commerce extérieur est primordial pour la Suisse : selon l'Office fédéral de la statistique, les exportations de marchandises représentent plus de 40 % du produit intérieur brut (PIB). Les multinationales comme les petites et moyennes entreprises (PME) évoluent dans un environnement mondial toujours plus dynamique et complexe. Elles sont soumises à une concurrence acharnée de plus en plus marquée par la numérisation. Les acheteurs donnent en outre le ton sur les marchés de vente, notamment au niveau des conditions de financement.

Parallèlement, le protectionnisme gagne du terrain sur les marchés d'exportation : pour protéger les économies nationales, les importations y sont toujours plus limitées ou les exportations sont stimulées par des mesures publiques ciblées (droits de douane à l'importation, restrictions quantitatives à l'importation, normes techniques inutilement compliquées, subventions).

## Le financement, un facteur concurrentiel

Le financement est un facteur concurrentiel important dans le commerce extérieur, tout comme la durée, le moment de l'octroi du crédit et les garanties<sup>1</sup>. Les entreprises exportatrices qui proposent des crédits à leurs clients étrangers augmentent leurs chances

d'obtenir une commande. L'acheteur peut verser le prix d'achat sur une période qui tient compte du volume des investissements et de la vie utile économique.

Les crédits publics à l'exportation jouent un rôle essentiel. En cas de défaillance du marché, les gouvernements comblent les besoins de liquidités par l'intermédiaire des agences de crédit à l'exportation ou atténuent les risques découlant d'activités internationales. Les agences de crédit à l'exportation favorisent l'accès à de nouveaux marchés en assurant les sociétés exportatrices contre les défauts de paiement. Les exportateurs peuvent ainsi s'étendre dans les pays émergents ou en développement, réduire leur dépendance envers certains marchés et maintenir leurs relations commerciales même dans des situations difficiles.

Les agences de crédit à l'exportation sont donc un instrument important de promotion du commerce extérieur, même si elles sont souvent considérées comme une « assurance en dernier recours » (« insurer of last resort ») et qu'elles agissent la plupart du temps de manière subsidiaire, en particulier en Suisse<sup>2</sup>. Ce sont des instruments anticycliques qui ont par exemple joué un rôle crucial durant la crise financière mondiale de 2008. Les effets de la pandémie de Covid-19 se sont fait sentir sur l'économie d'exportation et ont parfois incité les gouvernements à modifier considé-

rament ces instruments – notamment en élargissant les possibilités de financement, en améliorant les produits et en augmentant les garanties pour les crédits d'exploitation. La pression en matière d'innovation dans le domaine du financement à l'exportation s'explique également par l'importance croissante de la politique climatique.

## L'analyse comparative gagne en importance

Les assurances publiques contre les risques à l'exportation sont des services à caractère monopolistique<sup>3</sup>. Comme la concurrence fait défaut ou ne joue qu'un rôle limité, il est plus difficile d'évoquer l'efficacité et la rentabilité – comparé à un marché soumis à la libre concurrence. Une analyse dite « de référence » permet à cet égard d'effectuer une comparaison internationale de la stratégie, de l'organisation, des produits et des processus.

Les méthodes modernes d'analyse comparative se réfèrent à « l'efficacité relative » plutôt qu'à des objectifs économiques idéaux. Cela signifie que ces études tiennent compte de facteurs importants au niveau des éléments constitutifs (« inputs ») et des résultats obtenus (« outputs ») et les évaluent en les comparant avec les entreprises participantes les plus performantes<sup>4</sup>. Elles analysent par exemple le nombre de collaborateurs nécessaire (élément constitutif) pour traiter un nombre de transactions et un volume donnés annuels (résultats obtenus). Les études comparatives externes sont devenues la norme pour de nombreuses agences de crédit à l'exportation. Le Danemark, les Pays-Bas et l'Espagne se sont ainsi soumis à des analyses approfondies depuis 2017 afin d'évaluer leurs assurances contre les risques à l'exportation. Ils ont comparé des données concernant les effectifs, le volume d'assurance, les exportations subventionnées ou le nombre de PME

<sup>1</sup> Voir Chor et Manova (2012).

<sup>2</sup> Pour les détails, voir Gianturco (2001).

<sup>3</sup> Confédération suisse (2009).

<sup>4</sup> Bogetoft (2012).

soutenues avec celles des agences de crédit à l'exportation d'autres pays industrialisés<sup>5</sup>.

## Des objectifs stratégiques comme déclencheur

En comparaison avec d'autres agences européennes de crédit à l'exportation, l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (Serv) adopte une attitude réservée au niveau des interventions économiques. Elle n'offre ni financement direct ni assurance contre les risques d'investissement, agissant de manière subsidiaire dans son activité de base d'assurance des exportations. Le maintien à long terme de la compétitivité occupe une place centrale dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour la Serv pour la période 2020–2023. Les avantages concurrentiels sont toujours relatifs et dépendent du développement des autres acteurs.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), en collaboration avec la Serv, a chargé le bureau de conseil TradeRx de réaliser une analyse comparative afin d'évaluer la compétitivité de la Serv. Un résumé a été publié en février 2021<sup>6</sup>. Le Seco a défini, avec TradeRx, une sélection représentative d'interlocuteurs et de partenaires de référence (Allemagne, France, Italie, Autriche, Danemark, Pays-Bas, Grande-Bretagne, Espagne, Corée du Sud, Japon, etc.). De nombreuses données primaires non accessibles au public ont également été recueillies dans le cadre de cette étude comparative afin d'obtenir une image aussi complète que possible.

## La Serv obtient de bonnes notes

Qu'en est-il de la compétitivité de la Serv ? En comparaison avec d'autres agences de crédit à l'exportation, la Serv a obtenu des résultats très bons à excellents dans de nombreux

domaines. Ses objectifs sont définis sur la base de la stratégie de politique économique extérieure de la Suisse. La conduite et les collaborateurs sont perçus comme compétents et orientés vers l'avenir. Son plafond d'engagement paraît suffisant pour soutenir convenablement les exportateurs helvétiques, y compris face aux défis posés par la pandémie de Covid-19. En outre, les nouvelles règles sur la valeur ajoutée nationale introduites par le Conseil fédéral le 1er septembre 2020 dans le cadre des mesures anti-pandémie s'avèrent appropriées en comparaison internationale. La Serv affiche une performance élevée pour le nombre de transactions et les volumes d'assurance.

Les procédures sont en revanche susceptibles d'être améliorées, à l'image de la finalisation des projets opérationnels et informatiques. Des aménagements dans la culture de communication avec les clients sont également suggérés. Comme l'offre limitée de produits de la Serv se classe dans la moyenne en comparaison internationale, ces produits doivent être constamment revus et adaptés. Les experts recommandent des approches nouvelles et innovantes en matière de politique de communication et de distribution de la Serv.

## Un dilemme de gouvernance économique ?

En conclusion, la Serv a obtenu, dans de nombreux domaines, des résultats très bons à excellents en comparaison internationale avec d'autres agences de crédit à l'exportation. Si la Suisse veut continuer à soutenir de manière optimale ses entreprises dans l'exportation de biens et de services, elle se heurtera toujours plus à un conflit d'objectifs. D'une part, il s'agit de garantir le principe de subsidiarité, largement reconnu et très important en Suisse, et ainsi de soutenir les exportations en tant qu'« assureur en dernier recours » dans un cadre très limité en évitant

toute distorsion de la concurrence ; d'autre part, le risque existe que les mesures de soutien très développées d'autres États placent les exportateurs suisses dans une situation systématiquement désavantageuse par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le Conseil fédéral estime qu'il est primordial de maintenir la compétitivité de la Serv à long terme. Un soutien efficace de la Serv en faveur de l'économie d'exportation suisse (en particulier les PME) et son maintien dans le peloton de tête au niveau international constituent un objectif stratégique de la Suisse. L'analyse comparative offre donc une base solide à l'entame de la période stratégique 2020–2023 pour permettre à la Serv d'effectuer les approfondissements et les améliorations opérationnelles nécessaires.



**Martin Gisiger**

Chef suppléant du secteur Promotion des exportations/Promotion de la place économique, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



**Andreas Klasen**

Professeur de commerce international et directeur de l'Institut pour le commerce et l'innovation à l'Université d'Offenbourg (Allemagne), associé de TradeRx

<sup>5</sup> Voir Klasen et Bärtil (2019) ainsi que EFQM (2019).

<sup>6</sup> TradeRx (2021). Co-auteur du présent article, Andreas Klasen a grandement contribué à cette étude.

## Bibliographie

- Bogetoft P. (2012). *Performance benchmarking*.  
Chor D. et Manova K. (2012). « Off the cliff and back? Credit conditions and international trade during the global financial crisis ». *Journal of International Economics*, 87, 117–133.  
EFQM (2019). *The EFQM model*.

- Gianturco D. E. (2001). *Export credit agencies. The unsung giants of international trade and finance*.  
Klasen A. et Bärtil M. (2019). « Strategic benchmarking – An ECA and Exim-Bank best practice approach ». *Berne Union Yearbook*, 2019, 148–151.

- Confédération suisse (2009). *Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise*.  
TradeRx (2021). *Référentiel SERV 2020 – Résumé*. Étude commandée par le Seco et la Serv.