

# Exportations d'infrastructures : la Suisse renforce sa position

Les gouvernements étrangers soutiennent souvent leurs exportateurs à l'aide de mesures de soutien largement déployées dans la lutte concurrentielle pour l'obtention des contrats de grands projets d'infrastructures. De son côté, la Suisse renforce la coordination entre les différents acteurs en évitant de transférer des risques excessifs aux pouvoirs publics.

*Martin Roth, Andreas Klasen*

**Abrégé** Face aux importants besoins d'investissements mondiaux en matière d'infrastructures, de nombreux gouvernements étrangers soutiennent leurs exportateurs par un accompagnement politique, la formation de réseaux ou divers instruments de financement. C'est ce que constate une étude du professeur Andreas Klasen (Haute école d'Offenburg, Allemagne) mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie. Complétant les efforts de l'industrie, la Suisse facilite également l'accès de ses entreprises aux grands projets d'infrastructures étrangers. L'accent est mis sur une coordination étroite entre l'industrie et les services ou instruments pertinents de la Confédération. Des formes inédites de promotion ont à ce stade été développées et testées, en particulier dans le domaine de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation.

Les besoins mondiaux en investissements d'infrastructures sont estimés à près de 90 000 milliards de dollars d'ici à 2040. L'environnement s'est considérablement modifié au cours des deux dernières décennies pour les grands projets. De nouveaux concurrents venus en nombre de Chine, du Japon, de Corée du Sud ou de Turquie sont désormais actifs dans l'exportation d'infrastructures. Beaucoup d'entre eux sont des entreprises générales dites «IAC» (ingénierie, fourniture des équipements et construction) qui proposent des solutions clé en main à leurs clients<sup>1</sup>. Les négociations se sont par ailleurs durcies, car les acheteurs dictent de plus en plus les prix et posent des conditions quant aux parts de production locale et au financement.

Ces énormes besoins d'investissement représentent une opportunité pour les investisseurs, les adjudicataires, les exploitants et les fournisseurs – y compris pour les entreprises suisses qui exportent des infrastructures comme les fabricants de matériel ferroviaire ou les sociétés actives dans la technique énergétique et environnementale. La Suisse ne dispose toutefois plus guère d'entreprises générales IAC. La grande majorité des entreprises helvétiques, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), ne

peuvent pas assumer la responsabilité globale de grands projets à l'étranger. C'est pourquoi les exportateurs suisses qui fournissent des composants ou des prestations d'ingénierie se positionnent généralement comme fournisseurs pour les entreprises générales IAC étrangères et leurs sous-traitants.

De nombreux gouvernements soutiennent leurs exportateurs pour leur faciliter l'accès aux grands projets, dans certains cas en prenant des mesures promotionnelles de grande envergure. Ils les soutiennent politiquement, créent des réseaux économiques nationaux et développent leurs instruments d'assurance et de financement des exportations. Ils mettent en outre toujours plus souvent à disposition des instruments de financement de la coopération au développement.

## Que font les autres ?

Andreas Klasen, de la Haute école d'Offenburg (Allemagne), a été mandaté par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) pour examiner les mesures de soutien dont disposent certains partenaires commerciaux choisis de la Suisse<sup>2</sup>. On relève globalement de grandes différences et les mesures sont souvent marquées par la politique industrielle. L'Allemagne opère par exemple de manière comparativement réservée, mais a récemment mis

sur pied un Bureau des projets stratégiques à l'étranger («Geschäftsstelle strategische Auslandsprojekte») au Ministère fédéral de l'économie et de l'énergie. Ce bureau est proche de la Commission en charge de l'assurance des risques à l'exportation et a ainsi connaissance des grands projets prévus à un stade précoce.

Le Royaume-Uni procède pour sa part de manière très stratégique et opère sur quatre niveaux: «l'encouragement, l'information, la mise en réseau et le financement». L'Italie intervient également de manière proactive en combinant divers instruments étatiques. Le Japon accorde lui aussi une priorité politique élevée aux exportations d'infrastructures: ses entreprises d'exportation bénéficient d'un lobbying au sommet avec le premier ministre Shinzo Abe. L'État japonais apporte son concours lorsqu'il s'agit de générer des projets et de constituer des consortiums. Il met en outre à disposition une large panoplie de financements publics à l'exportation, d'assurances contre les risques à l'exportation et d'instruments d'aide au développement<sup>3</sup>. La Corée du Sud recourt elle aussi à des mesures financièrement conséquentes dont la Suisse ne dispose pas (ou pas dans la même mesure).

## Le « Team Sweden »

La Suède, qui mise sur un «éco(n)système» stratégique<sup>4</sup>, fait figure de modèle pour certains pays. Depuis 2015, diverses organisations privées et étatiques formulent des objectifs communs pour coordonner leurs activités à l'étranger, se mettre en réseau et se présenter de façon cohérente. C'est par exemple le cas pour la coopération entre Business Sweden (promotion des exportations), EKN, SEK (crédit à l'exportation) et Swedfund (financement du développement). Au besoin,

<sup>1</sup> Voir Banque mondiale (2019), Uner, Cavusgil et Cavusgil (2018) ainsi que Picha, Tomek et Löwitt (2015).

<sup>2</sup> Klasen (2019).

<sup>3</sup> Voir Yoshimatsu (2017).

<sup>4</sup> Voir Meyer et Klasen (2013), Klasen (2020) et Valaskivi (2016).



Le réseau du métro parisien est actuellement élargi dans le cadre du projet «Grand Paris Express».

d'autres organisations telles que Visit Sweden (promotion touristique) viennent se joindre à elles.

La coopération en Suède dépasse largement l'accès aux projets d'infrastructures. Elle est en outre soutenue par la marque faitière «Team Sweden», également utilisée pour les visites de délégations, les missions et les projets à l'étranger.

### Que fait la Suisse ?

La Suisse continuera en priorité de faciliter et de compléter l'initiative privée. Autrement dit, l'identification des projets sera normalement l'affaire des privés et les exportateurs prendront par ailleurs eux-mêmes l'initiative avant de faire appel à des mesures étatiques de soutien. L'étude révèle à cet égard un potentiel d'optimisation, en particulier dans la coordination : divers acteurs se partagent l'information sur les grands projets menés à l'étranger, les conditions-cadres qui y prévalent, les entreprises générales IAC, les solutions de financement et les capacités des exportateurs suisses. Outre les associations économiques, les acteurs impliqués comprennent notamment l'agence de promotion

des exportations Switzerland Global Enterprise (S-GE), l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE) et divers services de l'administration fédérale, dont les ambassades suisses et les «Swiss Business Hubs».

En Suisse, les organismes de coordination et les mécanismes existants ne réunissent pas tous les acteurs, de sorte que les connaissances disponibles sur les grands projets sont insuffisamment regroupées. Il est également difficile de fixer des priorités communes. C'est pourquoi le Conseil fédéral a pris fin 2019 des mesures visant à renforcer l'industrie d'exportation helvétique. L'attention porte sur une étroite coordination de tous les acteurs concernés<sup>5</sup>.

### Un poste de coordination centrale

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) comprend désormais un poste de coordination centrale, qui a pour but de détecter à un stade précoce les opportunités et les besoins des entreprises suisses en lien avec les grands

<sup>5</sup> Conseil fédéral (2019).

projets menés à l'étranger. Ce service centralisé a pour tâche prioritaire de coordonner le réseau. Il doit mieux faire connaître les possibilités de soutien proposées par l'État auprès des entreprises, par exemple en présentant les mesures existantes, en diffusant les informations et en menant des campagnes de sensibilisation. Il doit également apporter son soutien, sous forme de «coaching», aux représentations suisses et aux offices spécialisés.

Il semble en outre valoir la peine d'examiner la formule d'un «Team Switzerland» analogue au «Team Sweden» : l'amélioration de la coopération entre les services fédéraux concernés et l'économie privée doit faciliter l'accès des entreprises suisses à de grands et intéressants projets d'infrastructures menés à l'étranger. Le Conseil fédéral entend en outre lancer des mesures de soutien ciblées dans des domaines tels que la diplomatie économique, l'assurance des risques à l'exportation, la promotion des exportations et la coopération au développement. Il a, à cette fin, engagé un groupe de travail impliquant le

monde économique, l'ASRE, S-GE et d'autres acteurs.

## Rechercher la voie à suivre

L'ASRE joue un rôle important au stade précoce des projets d'infrastructures par ses lettres d'intention et ses accords de principe. Elle soutient déjà des projets de plusieurs centaines de millions de francs (parfois proches du milliard) et facilite la sous-traitance. Elle veut désormais étendre ses activités de commercialisation et de distribution aux banques, aux entreprises générales IAC et aux importateurs sur certains marchés d'achat choisis à l'aide d'une nouvelle approche en matière d'orientation («pathfinding»), suivant l'exemple de pays comme la Grande-Bretagne, l'Italie ou le Canada. L'ASRE peut ainsi montrer aux acheteurs potentiels comment assurer un financement intéressant et intégrer des produits et services suisses.

Après un premier examen des projets ou des clients potentiels, des conventions d'affaires (événements d'appariement dits de «matchmaking») sont organisées en coopération avec les associations professionnelles et S-GE pour permettre aux exportateurs intéressés d'entrer en contact avec l'entreprise générale IAC. Ces événements mis sur pied en Suisse facilitent la participation des PME. Les deux manifestations réalisées en 2019 ont suscité un vif intérêt.

S'agissant de grands projets, l'agence de promotion des exportations S-GE fournit

elle aussi un soutien efficace, notamment en établissant des contacts et en permettant de participer à des foires. Le voyage d'une délégation effectué l'an dernier dans le cadre du projet d'infrastructure ferroviaire français «Grand Paris Express» a par exemple permis aux entreprises suisses de nouer des contacts fructueux avec les décideurs et les entreprises générales IAC. Ce projet prévoit un réseau de six lignes de métro sans chauffeur comptant 68 arrêts dans l'agglomération parisienne.

Par ailleurs, la coopération au développement économique recèle des possibilités d'améliorer l'accès des entreprises industrielles suisses aux marchés publics des institutions de financement internationales (IFI). Enfin, le poste de coordination centrale doit faire en sorte que les prestataires helvétiques bénéficient en cas de besoin d'un appui encore plus ciblé par des mesures de diplomatie économique.

Les mesures prises en Suisse et décrites ci-dessus visent à ce que les services fédéraux concernés et l'économie privée interagissent encore mieux, de manière à ce que les entreprises helvétiques accèdent plus facilement aux projets d'infrastructure intéressants et de grande ampleur menés à l'étranger. Les activités seront dans un premier temps réalisées dans le cadre des mandats légaux existants et des budgets disponibles. Le Seco présentera les résultats de l'analyse de mise en œuvre d'ici la fin de l'année pour pouvoir ensuite décider de la poursuite, du renforcement et de l'extension

des mesures. Les exemples observables à l'étranger peuvent fournir des idées et des indications utiles. Toutefois, il s'agit de poser dans le même temps un regard critique sur l'utilisation à large échelle des instruments étatiques telle que d'autres pays la pratiquent – et cela pas uniquement en période de conflits économiques croissants.



**Martin Roth**

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



**Andreas Klasen**

Professeur de gestion internationale d'entreprise et directeur de l'Institut du commerce et de l'innovation (Institute for Trade and Innovation), Haute école d'Offenburg (Allemagne)

## Bibliographie

Banque mondiale (2019). *Global economic prospects: Heightened tensions, subdued investment*. Washington DC.

Conseil fédéral (2019). *Améliorer l'accès aux grands projets d'infrastructure étrangers*. Communiqué de presse du 13 novembre 2019.

Klasen A. (2019). *Public support for infrastructure projects*. TradeRx, rapport sur mandat du Seco.

Klasen A. (2020). «Staatliche Finanzierung für innovative Exportunternehmen». Dans: Graumann M., Müller A. et Weiss H.-J. (éd.), *Innovationen für eine digitale Wirtschaft*. Wiesbaden, Springer, 199–224.

Meyer H. et Klasen A. (2013). «What governments can do to support their economies: The case for a strategic ecosystem». *Global Policy*, 4 (suppl. 1), 1–9.

Picha J., Tomek A. et Löwitt H. (2015). «Application of EPC contracts in international power projects». *Procedia Engineering*, 123, 397–404.

Uner M. M., Cavusgil E. et Cavusgil S. T. (2018). «Build-operate-transfer projects as a hybrid mode of market entry: The case of Yavuz Sultan Selim Bridge in Istanbul». *International Business Review*, 27, 797–802.

Valaskivi K. (2016). «Circulating a fashion: Performance of nation branding in Finland and Sweden». *Place Branding and Public Diplomacy*, 12(2–3), 139–151.

Yoshimatsu H. (2017). «Japan's export of infrastructure systems: pursuing twin goals through developmental means». *Pacific Review*, 30(40), 494–512.