

9.2.1

Message

concernant deux accords de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation, l'un entre la Suisse et la Suède, l'autre entre la Suisse et la République tchèque

du 14 janvier 2004

9.2.1.1

Partie générale: condensé

A partir d'un certain volume, les commandes à l'exportation passées à des entreprises suisses présupposent de plus en plus de la sous-traitance à l'étranger ou des livraisons partielles en provenance de l'étranger. Or l'exportateur n'est pas assuré par le pays tiers pour les composants fournis par un sous-traitant étranger, puisque lui-même n'est pas établi dans ledit pays. Il n'est pas couvert non plus par sa propre assurance-crédit à l'exportation (ACE) quand la part de provenance étrangère dépasse le seuil autorisé. Le sous-traitant, de son côté, ne peut bénéficier d'aucune garantie de son ACE, puisque sa qualité de sous-traitant lui interdit de prétendre à un paiement de l'acheteur.

Pour faciliter la coopération internationale, les instituts nationaux d'assurance des risques à l'exportation travaillent aujourd'hui avec des instruments de réassurance. Vis-à-vis de l'exportateur, l'assureur couvre l'ensemble du contrat, y compris les fournitures étrangères. L'assureur requiert ensuite de l'ACE du pays d'où proviennent les fournitures étrangères une réassurance équivalant à la part de celles-ci, moyennant le paiement de la part correspondante de la prime.

Les accords négociés avec l'institut suédois d'assurance contre les risques à l'exportation, Exportkreditnämnden (EKN), Stockholm, et avec l'institut tchèque d'assurance contre les risques à l'exportation, Exportní Garanční a Pojišťovací Společnost a.s. (EGAP), Prague, constituent le cadre à l'intérieur duquel se concluront des contrats individuels de réassurance. Aux termes de ces accords, une partie peut proposer à l'autre de réassurer un marché d'exportation concret. Cette dernière étudie la proposition avant de décider si elle entend assurer ou non la couverture aux conditions fixées dans l'accord ou, éventuellement, à d'autres conditions.

Par rapport aux tiers, l'assureur seul intervient, le réassureur restant à l'arrière-plan. Que l'exportateur suisse soit le fournisseur principal ou le sous-traitant, notre garantie contre les risques à l'exportation (GRE) couvre uniquement la part suisse des livraisons. Le Bureau pour la garantie contre les risques à l'exportation (BGRE) fournira ses prestations aux mêmes conditions, qu'il soit assureur ou réassureur.

Depuis mai 2001, il existe des accords de réassurance entre la Suisse et l'Allemagne (RS 0.946.111.36) et, depuis mai 2002, avec la France (RS 0.946.113.9) et l'Autriche (RS 0.946.111.63). Depuis lors, plusieurs affaires de réassurance avec l'institut allemand Hermes Kreditversicherungs-AG, avec l'institut français Coface et avec l'institut autrichien Österreichische Kontrollbank AG ont été conclues au titre de ces accords, certaines très volumineuses, d'autres ayant trait à des marchés relativement

relativement délicats. Les accords de réassurance avec l'Espagne (RS 0.946.113.32) et l'Italie (RS 0.946.114.54) sont entrés en vigueur en mai 2003.

9.2.1.2 Partie spéciale : les grandes lignes de l'accord

Les accords de réassurance dont il est question sont pratiquement identiques aux accords conclus avec l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Espagne et l'Italie. Les explications suivantes sont donc moins détaillées que celles données pour les accords de réassurance déjà en vigueur.

9.2.1.2.1 Champ d'application et relations entre assureur et réassureur

Aux termes des accords passés avec l'EKN et l'EGAP, une partie peut proposer à l'autre de réassurer un marché concret (art. 1 des accords). La partie sollicitée d'accorder une réassurance doit alors étudier la demande pour savoir si elle peut assurer la couverture demandée. En raison du principe de l'égalité de traitement, le BGRE doit traiter l'exportateur de la même manière, qu'il soit sollicité comme assureur ou comme réassureur. Le BGRE ne peut couvrir, en tant que réassureur, que les risques définis aux art. 4 et 5 de la loi du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11, LGRE) et aux art. 3 et 10 de l'ordonnance du 15 juin 1998 sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.111, OGRE). En outre, le taux maximal de couverture selon l'art. 6 LGRE ainsi que les règles relatives au fournisseur suisse et à l'origine des livraisons selon l'art. 2 OGRE sont applicables (cf. aussi art. 4 des accords).

L'étendue de l'assurance et les conditions d'assurance varient toutefois d'une ACE à l'autre. Si le BGRE insistait pour qu'un risque réassuré soit en tout point conforme au droit régissant la GRE, il ne pourrait pas conclure d'accord de réassurance. Il peut réassurer une affaire si les conditions de réassurance sont comparables aux conditions de la garantie qu'il accorderait comme assureur principal. Par contre, si l'assureur couvre nettement plus de risques ou des risques différents, le BGRE ne peut que rejeter la demande de réassurance, attendu que l'assureur octroie normalement une couverture uniforme pour l'ensemble de l'affaire et que le réassureur ne peut pas choisir les risques qu'il est en mesure de réassurer. Concrètement, le BGRE devra rejeter une demande de réassurance si l'EKN ou l'EGAP couvre déjà le risque de ducroire privé en tant qu'assureur. La GRE ne couvre pas ce risque, sauf s'il s'agit d'un projet d'infrastructure ou si l'acheteur peut fournir la garantie d'une banque agréée; cependant, le BGRE ne peut pas non plus l'exclure de la réassurance.

Conformément aux principes de la réassurance, c'est l'assureur qui décide, lors d'un sinistre, si les conditions justifiant une indemnisation sont remplies et s'il doit faire bénéficier l'exportateur de la couverture. Quand l'assureur fait appel à la réassurance, c'est le réassureur qui examine si les conditions d'indemnisation au titre de la réassurance sont réunies. Si tel est le cas, le réassureur doit verser une indemnité; il ne peut refuser de la payer que si l'assureur, au moment de prendre sa décision, a enfreint le contrat de réassurance ou n'a pas respecté les conditions particulières de l'affaire de réassurance en question.

Vis-à-vis de l'exportateur et de tiers, seul l'assureur intervient, le réassureur restant en retrait; le rapport de réassurance n'a de sens que pour les deux parties contractantes. Lorsqu'il s'agit de décisions importantes, toutefois, l'assureur doit consulter le réassureur. Si l'assureur veut renoncer à des créances, la consultation ne suffit pas: l'assureur doit alors obtenir l'accord du réassureur (art. 12, ch. 2, des accords). Cet accord est important sous l'angle de la relation interne entre les parties.

C'est l'institution de garantie contre les risques à l'exportation du pays du sous-traitant qui décide, cas par cas, si elle accepte de réassurer ou non. Il n'y a pas d'obligation de réassurer même si les conditions de l'accord de réassurance sont réunies.

9.2.1.2.2 Etendue de l'assurance et procédure

La part de la réassurance est fixée en fonction des parts respectives des fournitures suédoises ou tchèques, d'une part, et suisses, d'autre part (art. 7, annexe A, des accords). L'assureur est généralement celui du pays d'où est originaire la partie la plus importante des produits d'exportation, en termes de valeur, étant entendu que ce principe se prête à des modulations selon les cas, les conditions et les besoins (art. 6 des accords). L'assureur doit au réassureur une prime de réassurance, qui est en principe un pourcentage de la prime totale et qui correspond à la part de la réassurance (art. 10, al. 1, let. a, des accords). Le réassureur est en droit d'exiger une prime d'un autre montant (art. 10, al. 1, let. b, des accords), notamment afin d'établir des conditions comparables à celles qu'il accorderait au titre de ses garanties directes.

Les règles de procédure relatives à la conclusion d'une affaire de réassurance entre l'assureur et le réassureur sont exposées dans l'appendice 3 et les annexes (art. 13 des accords).

9.2.1.2.3 Parties aux accords et entrée en vigueur

Les parties aux accords sont la Confédération suisse, d'une part, et le gouvernement suédois ou l'EGAP, d'autre part (préambule des accords). Le gouvernement suédois est représenté par l'Exportkreditnämnden (EKN), une autorité administrative suédoise sise à Stockholm. Par ordonnance du 24 novembre 1988, le Parlement a habilité l'EKN à conclure des accords de réassurance pour le compte de l'Etat suédois. L'institut tchèque Exportní Garanční a Pojišťovací Společnost a.s. (EGAP) est une société anonyme de droit privé sise à Prague. La République tchèque en détient toutes les actions. Les activités de l'EGAP qui sont garanties par l'Etat sont régies par la loi n° 58/1995 Coll. (entre-temps modifiée) concernant l'assurance et le financement d'exportations avec des aides d'Etat, qui a subi des modifications. En Suisse, le BGRE, qui est chargé par la Confédération de gérer la GRE, n'a pas la personnalité juridique.

Les accords entreront en vigueur après leur signature, lors de la ratification par le BGRE (art. 17, ch. 1). Moyennant un préavis de trois mois, ils peuvent être dénoncés pour la fin d'une année civile (art. 17, ch. 2). La résiliation n'a bien sûr aucun effet sur les obligations contractées par les deux parties avant la dénonciation, lesquelles continuent de déployer leurs effets.

9.2.1.3 Conséquences pour les finances et le personnel

La mise en œuvre des accords n'a pas de conséquences directes sur le budget de la Confédération. Tant les affaires de réassurance conclues dans leur cadre que les frais de personnel et d'administration du BGRE sont imputés au fonds de garantie contre les risques à l'exportation. Les dépenses et les recettes de ce fonds sans personnalité juridique mais financièrement indépendant ne figurent pas dans le compte financier de la Confédération (art. 6a, LGRE).

9.2.1.4 Evaluation de l'impact de la réglementation

Les accords en question se justifient par l'internationalisation croissante de l'économie et son corollaire, à savoir la diminution de la valeur ajoutée créée sur le territoire national.

Les premiers bénéficiaires de cette mesure sont nos entreprises (et leurs employés) qui, moyennant le paiement d'une prime, se verront octroyer une garantie contre les risques à l'exportation. Il leur sera plus facile de recourir à des sous-traitants suédois ou tchèques compétents pour obtenir des commandes à l'exportation. De même, les sous-traitants suisses travaillant pour des soumissionnaires domiciliés en Suède ou en République tchèque y gagneront également: ils n'entretiendront de rapports contractuels qu'avec ces soumissionnaires et ne seront pas obligés de conclure des contrats avec les clients de ceux-ci et avec le BGRE.

La mesure aura tendance à accentuer la division internationale du travail, ce qui laisse espérer des retombées positives en termes de prospérité. Le soutien accordé sous forme de garantie est largement harmonisé au niveau international; dans les affaires à risque, l'assurance-crédit à l'exportation est une condition nécessaire mais non suffisante pour affronter la concurrence. En général, c'est le marché qui décide de la compétitivité des exportateurs sur la base de facteurs techniques et des prix.

Lorsqu'il n'y a pas de possibilités de réassurance, les fournisseurs suisses doivent faire supporter à leurs sous-traitants suédois ou tchèques plus de risques qu'aux sous-traitants qui sont situés dans des pays dont les instituts de garantie contre les risques collaborent déjà par le biais d'accords de réassurance, comparables à ceux qui sont proposés en l'espèce avec l'EKN ou l'EGAP. Du point de vue de la concurrence, c'est là un désavantage certain.

Quant aux éventuels problèmes pratiques de mise en œuvre (p. ex. la compétence des assureurs de donner des indications sur les mesures à prendre pour limiter les dommages), ils devraient pouvoir être évités grâce aux dispositions détaillées des accords.

9.2.1.5 Programme de la législation

Les accords sont conformes à la teneur de l'objectif 3 du rapport sur le Programme de la législation 1999–2003 (FF 2000 2168; Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable; R7 Poursuite d'une politique économique extérieure durable); par la suite, le Conseil fédéral examinera, notamment, les prestations de la garantie contre les risques à l'exportation. Les accords de réassurance facilitent la collaboration internationale entre les instituts d'ACE et les exportateurs à l'intérieur du cadre juridique de notre GRE.

9.2.1.6 Relations avec le droit européen

En 1998, l'UE a adopté une directive concernant l'harmonisation des principales dispositions d'ACE relatives aux affaires à moyen et long termes. Celle-ci reconnaît aux pays membres la compétence en matière d'ACE étatique. Les pays industrialisés européens, dont les pays membres de l'UE, et extra-européens, coordonnent leurs ACE respectives au sein de l'Union de Berne, une association constituée selon le droit suisse. Par leur but et les solutions proposées, les présents accords sont conformes à ceux qui lient les autres instituts européens d'ACE. Dans le cadre des accords de réassurance, la Suède et la République tchèque, qu'elles soient assureur ou réassureur, ne peuvent offrir des prestations qui ne seraient pas compatibles avec les dispositions de l'UE; ainsi, les prestations de la GRE suisse se heurtent aussi à des limites quand elles s'inscrivent dans le cadre des accords de réassurance.

9.2.1.7 Constitutionnalité

Conformément à la Constitution, la Confédération doit veiller à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger (art. 101 Cst.). Il lui appartient en outre de prendre des mesures afin d'assurer une évolution équilibrée de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et de combattre le chômage (art. 100, al. 1, Cst.). La loi fédérale de 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (LGRE) tendait déjà vers ce but puisqu'elle entendait maintenir et développer les possibilités de travail et promouvoir le commerce extérieur (art. 1 LGRE). Les accords de réassurance proposés prennent en considération le fait que, depuis l'entrée en vigueur de la LGRE, il est de plus en plus fréquent que des fournisseurs de plusieurs Etats soient partie prenante à une affaire d'exportation. Les bénéficiaires de la GRE et les assurés de l'EKN et de l'EGAP au bénéfice d'une réassurance de la GRE sont traités matériellement sur un pied d'égalité; en effet, conformément aux principes de la loi sur la GRE et de son ordonnance, une réassurance ne peut être accordée qu'à des conditions similaires à celles d'une GRE (cf. ch. 9.2.1.2.1). En outre, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 54 Cst.), ce qui inclut la conclusion de traités internationaux. Les accords de réassurance se fondent ainsi sur une base constitutionnelle suffisante.

Il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver ces accords (art. 166, al. 2, Cst.). Les accords sont dénonçables et ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale. Ils règlent exclusivement les modalités techniques d'assurance applicables aux deux assurances-crédit à l'exportation lorsque l'assurance accordée par un assureur couvre aussi des fournisseurs étrangers et que l'assureur contracte lui-

même une assurance auprès de l'assurance-crédit à l'exportation du pays du fournisseur. Lorsque la Confédération accorde des réassurances dans le cadre de ces accords, elle reste liée, sur tous les points essentiels, à la législation sur la garantie contre les risques à l'exportation. Les accords doivent juste permettre à l'assurance contre les risques à l'exportation de couvrir aussi les exportateurs suisses dont les livraisons s'inscrivent dans le cadre d'un contrat d'exportation conclu par un exportateur étranger. Les accords sont conformes au droit suisse en vigueur. Ils ne contiennent pas de règles de droit importantes et leur mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. L'arrêté fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas soumis au référendum facultatif (art. 141, al.1, let. d, Cst.).