

**DÉPARTEMENT FÉDÉRAL
DE L'ÉCONOMIE**

3003 Berne, octobre 2003

**Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à
l'exportation (LASRE)**

**Rapport explicatif et projet de LASRE mis en
consultation**

Condensé

Vu les changements survenus dans l'économie mondiale au cours des dix dernières années, le Conseil fédéral a décidé de mettre sur les rails une révision totale de la loi sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11), dont le texte date de 1958; sa décision tient également compte des interventions parlementaires déposées dans ce sens, des besoins nouveaux de l'économie suisse d'exportation et de la nécessité de poursuivre la modernisation de l'administration.

Instituée en 1934, la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est un instrument de la Confédération visant à assurer des emplois et la promotion des exportations des entreprises suisses. Elle permet aux exportateurs suisses d'accepter plus aisément des commandes venant de l'étranger en couvrant les risques liés à des situations politiques ou économiques instables, dans la mesure où ces risques ne sont pas pris en charge par le marché de l'assurance privée.

Tous les pays industrialisés concurrents de la Suisse disposent d'assurances publiques contre les risques à l'exportation. Dans ce domaine, la Suisse est bien placée en comparaison internationale et a disposé, jusqu'ici, d'une GRE qui a fait ses preuves. Celle-ci jouit d'une autonomie financière durable et dégage aujourd'hui des profits annuels. À ce jour, elle a répondu aux attentes.

L'évolution du contexte économique mondial risque néanmoins de compromettre gravement son efficacité: les privatisations dans les pays importateurs réduisent le champ de l'économie publique. Des domaines et des entreprises naguère publics sont aujourd'hui détenus par le secteur privé, ce qui accroît la part des commandes privées et donc aussi les risques. La mondialisation favorise les délocalisations de la production et ouvre aux entreprises actives au niveau international de nouvelles opportunités. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont liées au tissu économique régional, sont toujours plus dépendantes de conditions-cadre et d'instruments de soutien nationaux capables de les soutenir face à la concurrence internationale.

Dans ce contexte, l'économie suisse d'exportation ressent plus durement une lacune que présente la couverture de la GRE: la Suisse est en effet le seul pays dont la GRE ne couvre pas – ou seulement de manière limitée – le risque de l'acheteur privé (RAP). Aucune offre consolidée n'est disponible sur le marché de l'assurance privée pour garantir des paiements à long terme en dehors des principaux pays de l'OCDE. Les transactions impliquant l'exportation de produits suisses ne peuvent pas être assurées, ce qui nuit gravement à la compétitivité des exportateurs suisses sur les marchés mondiaux et aux secteurs industriels travaillant principalement avec des acheteurs privés. Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable de créer une assurance permettant de couvrir le risque de l'acheteur privé. L'assurance qu'il est prévu d'instituer pour couvrir ce risque appelle une gestion très professionnelle de la GRE: les dépenses et les besoins en

personnel augmentent en conséquence, car la recherche d'informations, les examens de solvabilité et les mesures de réduction des dommages sont beaucoup plus complexes que dans le cadre de l'assurance couvrant des acheteurs publics ou des acheteurs privés munis de garanties bancaires. L'autonomisation de la GRE devrait favoriser la professionnalisation de son activité et la coopération avec des tiers.

À l'occasion du 50^e anniversaire de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation, la gestion et la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et la GRE ont été redéfinies en conformité avec les principes d'une conduite moderne de l'administration. Un nouveau statut juridique, une répartition des compétences axée sur les résultats et des mécanismes d'information et de direction appropriés sont les moyens qui permettront à la Confédération de continuer à gérer la GRE avec le dynamisme qui caractérise le système d'assurance contre les risques à l'exportation.

Vu ce qui précède, il convient donc de réorganiser la structure de la GRE et de la faire passer du statut de fonds dépendant à celui d'entreprise publique indépendante (établissement de droit public).

La révision, motivée par l'introduction du risque de l'acheteur privé et la réorganisation structurelle, a été l'occasion d'adapter l'ensemble des dispositions légales aux exigences du monde d'aujourd'hui. Le Conseil fédéral édictera une ordonnance précisant les conditions d'exercice de la future assurance contre les risques à l'exportation et définira une stratégie de propriétaire.

1 Partie générale

1.1 Contexte

1.1.1 Importance des affaires économiques extérieures pour la Suisse

Avec une part de 41 % du produit intérieur brut (PIB) en 2001, les exportations de biens et de services soulignent l'importance du commerce extérieur pour la Suisse. Rares sont les autres petits pays qui, comme la Hollande ou la Belgique, présentent un degré d'imbrication économique au système mondial qui dépasse celui de la Suisse. L'importance des exportations pour l'économie nationale suisse ne se réduit pas à la dépendance directe de son industrie d'exportation vis-à-vis des débouchés étrangers. Une multitude d'entreprises de l'industrie ou des arts et métiers, notamment des PME, dépendent directement ou indirectement de la bonne marche des affaires de l'industrie d'exportation. L'importance économique réelle du secteur d'exportation se reflète aussi sur le marché du travail, puisqu'une grande partie des emplois dépendent de l'industrie d'exportation.

1.1.2 Le marché de l'assurance privée en Suisse

Les exportateurs sont confrontés à des risques particuliers. Il peut s'agir, entre autres, d'événements politique imprévus, de l'interruption du transfert des devises, du manque de clarté concernant les procédures en cas d'insolvabilité. L'économie d'exportation s'assure contre ces risques sur le marché privé. Une étude réalisée par le consultant Beat C. Ochsé sur mandat du **seco** dresse le tableau suivant:

- pour les crédits d'une durée allant jusqu'à 360 jours et pour les principaux pays de l'OCDE, les assurances privées proposent aux exportateurs une offre de garanties fiable;
- par contre, les couvertures à moyen et long terme (deux ans ou plus) et les exportations vers les pays qui ne comptent pas parmi les principaux pays de l'OCDE¹, l'assurance privée n'est actuellement pas en mesure de garantir la fiabilité et la continuité de son offre en termes de produits, de prix et de disponibilité;
- pour les crédits de durée intermédiaire, entre 360 et 720 jours, l'offre proposée par les assureurs aux exportateurs qui ne recourent qu'occasionnellement à leurs services n'est pas fiable.

L'offre proposée par les assureurs privés est donc *lacunaire* et ces lacunes correspondent aux *risques non pris en charge par le marché*.

¹ Pays de l'OCDE moins le Mexique, la Pologne, la Slovaquie, la Corée du Sud, la République tchèque et la Hongrie

1.1.3 Le marché de l'assurance publique en Suisse: la GRE

Pour la Suisse, dont la prospérité dépend en grande partie de l'économie d'exportation, il est primordial que les conditions-cadre économiques, aux niveaux mondial, régional et national, soient bonnes. Étant donné que tous nos concurrents soutiennent leur économie d'exportation par le biais *d'assurances publiques contre les risques à l'exportation* pour ce qui est des risques non assumés par le marché, la Suisse n'a pas d'autre solution que de proposer une assurance contre les risques à l'exportation efficace. Y renoncer reviendrait à *désavantager* les exportateurs suisses. L'assurance publique contre les risques à l'exportation est un facteur important de la *concurrence mondiale entre les places économiques*.

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) a été créée en 1934 pour lutter contre le chômage. En assurant les risques non pris en charge par les assureurs privés, la GRE permet aux entreprises exportatrices suisses d'accepter des commandes provenant de l'étranger qui sont grevées d'un risque de non-paiement en raison de l'instabilité du contexte politique ou économique dans le pays en question.

Les activités actuelles de la GRE se distinguent par les quatre points suivants:

- *le produit des primes encaissées par la GRE est volatil*. La taille et le type des affaires traitées (nombreuses / peu nombreuses, couvertures élevées / faibles) ne sont pas prévisibles. Ils dépendent des circonstances plus qu'ils n'obéissent à des lois;
- *les recettes de la GRE découlant du rééchelonnement de dettes sont stables*. La possibilité de recouvrer des créances en rééchelonnant la dette a une influence directe sur les avoirs consolidés inscrits à l'actif et sur l'ampleur de la correction. Le produit des intérêts et les remboursements des avoirs consolidés sur les couvertures de risque politique ont joué un rôle déterminant dans le résultat globalement positif de la GRE au cours des dernières années;
- *les frais administratifs de la GRE sont peu élevés*. Divers facteurs lui permettent de gérer ses affaires en conservant des frais administratifs faibles en comparaison internationale: une offre limitée, la standardisation des affaires impliquant des risques politiques ou des risques de transfert, le recours efficace à des instruments électroniques de traitement des données;
- *à long terme, la GRE est financièrement indépendante* dans sa forme actuelle. Aujourd'hui, les recettes générées par les primes, les intérêts et les remboursements suffisent à couvrir l'indemnisation des sinistres. Fin 2002, la GRE était parvenue à réduire à 325 millions de francs le prêt de 2,47 milliards de francs que la Confédération lui a octroyé en 1992.

La GRE couvre actuellement le risque politique (événements politiques à l'étranger), le risque de transfert (mesure gouvernementale sur le marché des changes), le risque de ducroire, dans une certaine limite (incapacité ou refus de paiement), le risque monétaire éventuel (après le sinistre) et le

risque de fabrication (cessation des livraisons due à l'augmentation du risque).

Le risque de ducroire (risque de l'acheteur) peut être couvert pour les affaires traitées avec:

- des collectivités publiques (États, communes, entreprises);
- des entreprises de droit privé qui appartiennent entièrement ou pour une part prépondérante à des collectivités de droit public ou qui remplissent des fonctions publiques;
- des banques publiques ou privées agréées par la GRE.

La loi en vigueur (art. 5b LGRE) *exclut expressément la couverture du risque de l'acheteur privé (RAP)*. Actuellement, les transactions avec des acheteurs privés qui ne disposent pas de garanties de la part de collectivités ou de banques agréées ne peuvent pas être assurées par la GRE contre le défaut de paiement.

1.1.4 Les mutations du contexte économique mondial

Au cours des dernières années, les fortes mutations du cadre déterminant les relations économiques de la Suisse avec ses partenaires ont exacerbé le désavantage concurrentiel que représente pour l'économie d'exportation suisse l'impossibilité de couvrir le RAP par la GRE.

La *privatisation* de secteurs économiques jusque-là publics se poursuit inéluctablement dans les pays en développement, les pays émergents et les pays en transition, c'est-à-dire dans les pays de destination classiques des exportations suisses bénéficiant d'une GRE. Cette évolution reflète tout à fait notre conception de la répartition des tâches entre l'État et le secteur privé. Aussi la Suisse soutient-elle ces changements dans le cadre de sa collaboration financière et économique avec ces pays. Si les acheteurs publics présentaient jusqu'alors principalement des risques politiques pour les vendeurs, risques qui pouvaient être assurés auprès de la GRE, les exportateurs et les instituts financiers sont aujourd'hui de plus en plus souvent confrontés à des risques économiques privés, auxquels viennent s'ajouter des risques politiques. Par ailleurs, les acheteurs privés étrangers ne sont souvent pas disposés ou pas aptes, en raison de l'instabilité de leur système bancaire, à produire des garanties de paiement satisfaisantes de leur banque locale. Si, de plus, la garantie d'une banque locale est acceptable, mais qu'elle est plus coûteuse que l'assurance du RAP proposée dans un pays concurrent, l'exportateur suisse est désavantagé.

La production est devenue bien plus mobile, en termes géographiques, du fait de la *mondialisation*. La diffusion des technologies de l'information tend à réduire les avantages comparatifs des producteurs. Les entreprises actives au niveau international choisissent leurs sites de production en fonction des avantages comparatifs. Les sociétés liées à une place économique, principalement des PME, sont tributaires de conditions-cadre et d'instruments nationaux capables de soutenir la concurrence internationale. Étant donné que l'offre du marché est insuffisante et qu'il est

impossible d'assurer le RAP, les commandes passées par des acheteurs privés doivent souvent être refusées ou appellent une délocalisation à l'étranger. En l'absence d'accords internationaux, le phénomène de mondialisation et la vague de privatisations à l'échelle mondiale font que l'État doit, aujourd'hui plus qu'hier, tenir compte de la *concurrence entre places économiques* dans sa politique économique. Aussi la GRE devient-elle une composante qualitative toujours plus importante de la place économique suisse.

1.1.5 Les assurances contre les risques à l'exportation étrangères

Les instruments proposés par les instituts étatiques de garantie contre les risques à l'exportation sont principalement des produits tels que les crédits à l'exportation, les garanties contre les risques à l'exportation, les assurances contre les risques à l'exportation, les compensations de taux d'intérêts, les *market windows* (banques d'exportation étatiques, qui déclarent que leurs pratiques commerciales et les conditions qu'elles appliquent sont conformes au marché) et les contrats libellés en devises. Les homologues de la GRE à l'étranger assurent le RAP. Les bases légales suisses ne permettent toutefois pas à la GRE d'en faire autant, ou alors en limitant fortement sa marge de manœuvre. Du point de vue du jeu de la concurrence, l'idéal serait que tous les pays renoncent à couvrir les risques à l'exportation. Mais ce n'est pas le cas aujourd'hui et il ne faut guère s'attendre à un renversement de situation. Le manque d'offres d'assurances privées ou étatiques porte particulièrement préjudice aux projets d'envergure dans les pays émergents ou en développement. En effet, les exportateurs ne pouvant pas prendre le risque de ne pas être payés, ce type de projets à long terme n'est pas réalisable. Ainsi, l'absence d'une offre suisse comparable à ce que proposent les pays étrangers dans le domaine de l'assurance du risque de l'acheteur privé induit un désavantage chronique pour notre place économique.

Les structures organisationnelles des instituts étatiques étrangers de garantie contre les risques à l'exportation sont aussi variées que leurs offres. Au cours des dernières années, elles se sont par ailleurs distinguées par des mutations structurelles particulièrement dynamiques.

En *Allemagne*, l'institut Euler-Hermes Kreditversicherungs-AG gère, sur mandat du gouvernement fédéral (représenté par le Ministère de l'économie), toutes les affaires ayant trait à la garantie contre les risques à l'exportation, y compris le RAP. Les décisions concernant la politique de couverture (échelon stratégique) sont prises de manière centralisée au sein d'un comité interministériel. L'intégralité du cash-flow est financé par la caisse fédérale. Les déficits sont financés par le budget de l'État. L'institut Euler-Hermes Kreditversicherungs-AG gère les affaires de GRE séparément des autres activités relevant des assurances privées. Ce modèle, qui consiste à faire gérer les garanties étatiques par une compagnie d'assurance privée pour le compte des pouvoirs publics, est aussi appliqué par la France et les Pays-bas, notamment.

En *Grande-Bretagne*, l'ECGD (Export Credit Guarantee Department), qui a fait l'objet d'une refonte en 2002, dispose d'une grande autonomie décisionnelle pour gérer, en tant qu'unité gouvernementale indépendante, les garanties dans les limites des fonds publics mis à sa disposition. L'ECGD a un bilan et un compte de résultats qui lui sont propres. Il vise une gestion de portefeuille plus professionnelle. Le contrôle stratégique relève du Trésor. Il tient une comptabilité séparée pour l'octroi de garanties d'intérêt national, c'est-à-dire pour les affaires que l'ECGD rejeterait en temps normal d'après ses critères, mais que le gouvernement lui ordonne d'accepter.

En *Autriche*, l'OeKB AG (Österreichische Kontrollbank) conduit la promotion des exportations pour le compte du gouvernement fédéral. Elle offre à la fois des financements et des assurances GRE. Elle tient une comptabilité distincte pour les garanties publiques contre les risques à l'exportation. Le contrôle est assuré par le Ministère des finances (p. ex. la fixation de la limite supérieure de l'engagement total). Il existe une garantie fédérale générale. Les pertes éventuelles sont couvertes par la caisse fédérale.

En *Suède*, la garantie des prestations d'assurances incombe à l'EKN (Exportkreditnämnden) en sa qualité d'agence gouvernementale. La direction est assumée par un «*Board of Governors*», nommé par le gouvernement et où siègent notamment des représentants de l'économie. L'EKN conduit les affaires de garantie dans les limites d'un cadre fixé par le Parlement (échelon stratégique). Elle tient un bilan et un compte de résultats qui lui sont propres. Les découverts éventuels sont pris en charge par le budget national.

Il y a quelques années, la *Nouvelle-Zélande* avait entièrement abandonné ses activités publiques d'assurance contre les risques à l'exportation. L'expérience n'a semble-t-il pas été concluante puisque le pays a récemment mis en place un nouveau système public d'assurance-crédit à l'exportation, principalement axé sur les affaires à moyen et à long terme.

Les instituts de GRE adoptent donc des formes variées selon les pays et répondent aux réalités et aux besoins étatiques et économiques locaux. De nombreux États ont détaché les activités opérationnelles de leurs assurances contre les risques à l'exportation de l'administration centrale pour confier cette tâche à une entreprise publique ou privée.

1.1.6 La réglementation internationale

Le domaine d'activité des instituts étatiques de garantie contre les risques à l'exportation est fixé par diverses réglementations. Il s'agit des réglementations des associations et organisations internationales suivantes:

- l'OMC; aux termes de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, sont réputées 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 découlant de la gestion de ces programmes;

- l'*Union de Berne*, qui rassemble des agences de crédit à l'exportation, publiques ou privées, d'environ 50 pays. Elle s'engage en faveur de l'acceptation de certains principes ainsi que pour le respect des conditions de crédit dans le cadre du commerce international (p. ex. définition de la notion de point de départ du crédit et de la durée maximale de remboursement). Elle s'est en outre fixée pour objectif de permettre le partage de l'expérience acquise, de promouvoir les connaissances et d'émettre certaines recommandations afin de prévenir l'abus d'avantages commerciaux ou en matière de financement qui induiraient des distorsions de la concurrence;
- l'*OCDE*: La convention existant depuis 1978 entre 30 pays dans le cadre de l'OCDE vise à prévenir les distorsions de la concurrence dues au soutien public des crédits à l'exportation («*export credit race*»). La convention contient des directives relatives au soutien étatique des crédits à l'exportation à moyen et long terme. Il s'agit notamment des règles concernant les paiements d'acomptes minimaux, les délais maximaux de remboursement, une classification des pays selon une échelle de risque indiquant les primes minimums, les taux d'intérêt minimums applicables aux crédits à l'exportation étatiques, des directives environnementales et des procédures en cas d'infraction aux règles;
- la GRE suisse suit par ailleurs attentivement l'évolution des réglementations en vigueur au sein de l'*UE*, qui distinguent notamment les risques assumés des risques non assumés par le marché². Dans l'*UE*, les premiers ne peuvent pas être couverts par des assureurs de crédits à l'exportation bénéficiant d'une aide publique.

1.1.7 Concilier les objectifs à atteindre et les contraintes imposées

La GRE publique vise à créer et à maintenir les emplois liés à l'activité d'exportation en créant de la valeur ajoutée en Suisse. Pour y parvenir, elle s'appuie sur la promotion des exportations, une activité qui doit permettre aux exportateurs suisses de prendre part à la concurrence internationale. Pour la GRE, les contraintes liées à la réalisation de ces objectifs découlent des réglementations internationales (OMC, OCDE, Union de Berne), des considérations constitutionnelles et politiques concernant le rôle de l'État (liberté économique, objectifs de politique étrangère) et du principe de la compétitivité de son offre sur le plan international, sans laquelle elle n'aurait aucune chance d'atteindre ses objectifs. La GRE publique doit donc

² Source: Communication de la Commission aux États membres, faite conformément à l'article 93 paragraphe 1 du traité concernant l'application des articles 92 et 93 du traité à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (97/C 281/03).

concilier ses objectifs et les contraintes qui lui sont imposées. La GRE doit trouver une solution de principe, mais qui, en cas de conflit, soit assez souple pour s'adapter aux cas particuliers. La marge de manœuvre de la GRE est circonscrite par les exigences suivantes:

- l'accord de l'OMC sur les subventions et les objectifs de politique financière de la Confédération prévoit que la GRE doit être *financièrement autonome*;
- la liberté économique garantie par la Constitution et la ligne politique actuelle concernant le rôle de l'État assimilent la GRE au domaine de l'*activité subsidiaire de l'État*;
- la Constitution accordant une importance équivalente aux objectifs de *politique étrangère* et aux objectifs de *politique économique extérieure*, il convient de tenir compte des uns lorsqu'on s'attache à atteindre les autres. En cas de conflit, il faut procéder à une pesée des intérêts;
- sous l'angle de la *compétitivité au niveau international*, l'offre de la GRE ne sera efficace que si son contenu et ses prix tiennent compte des offres comparables dans les pays concurrents.

La GRE doit donc proposer une offre d'assurance *subsidiaire*, qui complète l'offre du marché. Elle doit en outre être *financièrement autonome*, *compatible avec la politique étrangère* et *compétitive sur le plan international*. Toute la difficulté, pour la GRE, est de trouver le juste équilibre entre ces quatre contraintes.

Il existe une certaine antinomie entre les contraintes de subsidiarité et d'autonomie financière, qui doivent toutes deux être respectées. Le fait est qu'on ne peut pas garantir à l'avance que le résultat global des garanties accordées permettra à la GRE de s'autofinancer. Si les risques étaient actuariellement calculables et si les assureurs étaient sûrs de pouvoir se fonder sur la loi des grands nombres, un principe de base en matière d'assurance, il y aurait un marché pour ce type d'activités. Mais comme ces deux critères ne sont que partiellement remplis dans le cas des GRE, les acteurs du marché ne sont pas intéressés. La convention sur les primes minimales adoptée dans le cadre de l'OCDE tient compte du principe de l'autonomie financière. L'harmonisation de fait des primes qui en découle élimine la concurrence quant au montant de l'aide d'État et favorise ainsi la fixation de primes minimales proportionnelles aux risques.

Toutes les modifications ultérieures des instruments et des réglementations concernant la GRE devront prendre en compte ces quatre contraintes, y compris la révision relative à la couverture du RAP et le nouveau régime organisationnel. Dans sa stratégie de propriétaire relative à la GRE, le Conseil fédéral précisera la manière dont ces contraintes doivent être interprétées.

1.2 Les principales nouveautés

1.2.1 La couverture du risque de l'acheteur privé

1.2.1.1 Les arguments en faveur d'une couverture

Vu l'évolution de l'économie mondiale (privatisations, mondialisation) et l'offre concurrentielle que proposent les assureurs étrangers contre les risques à l'exportation, et vu l'importance que revêtent les affaires économiques extérieures pour la Suisse, un système de GRE qui ne couvre pas le risque de l'acteur privé (RAP) n'est plus défendable. Après un examen approfondi (modèles organisationnels, offre des assurances privées, plan d'affaires), le Conseil fédéral a réagi aux demandes de l'économie privée et a décidé d'engager la révision de la loi sur la GRE. La couverture du RAP devra toujours compléter l'offre des assureurs privés en veillant à garantir l'autonomie financière et en respectant les règles fixées par les organisations internationales.

Les arguments suivants plaident en faveur de l'introduction de la couverture du RAP:

Augmentation du RAP: on constate que toujours plus de risques jusque-là publics se transforment en RAP en raison de la tendance généralisée à la privatisation, en particulier en Europe centrale et orientale, mais aussi dans les pays en développement ou en transition. Le RAP revêt une importance croissante pour les activités d'assurance contre les risques à l'exportation.

Concurrence entre places économiques: la mondialisation de la production favorise la mobilité géographique des fabricants, ce qui multiplie les options de livraison des entreprises actives au niveau international. Elle accroît parallèlement l'importance de conditions-cadre et d'instruments de soutien nationaux capables de soutenir la concurrence internationale pour les entreprises qui ne peuvent pas délocaliser leurs activités, à l'image d'un grand nombre de PME. La couverture du RAP par la GRE devient donc un élément crucial de la concurrence, notamment pour les PME.

Offre inexistante du marché privé: les études mandatées par le **seco** montrent qu'à l'heure actuelle, il est impossible, à de rares exceptions près, d'assurer le RAP à moyen et long terme sur le marché. En ce qui concerne la couverture à court terme, l'offre pour les pays qui ne font pas partie de l'OCDE est très sélective et instable. Il ne fait aucun doute que le RAP entre dans le champ d'attributions des organismes publics d'assurance-crédit à l'exportation.

Compétitivité internationale: les organismes d'assurance-crédit à l'exportation de tous les pays avec lesquels nous sommes en concurrence couvrent le RAP. De tous les organismes d'assurance-crédit à l'exportation du monde, la GRE est la seule à ne pas couvrir le RAP. L'étude du **seco** montre que, pour cette raison, les exportateurs suisses écartent d'emblée certains marchés, laissent échapper des affaires au profit de la concurrence étrangère, traitent les affaires par l'intermédiaire de filiales étrangères ou assument eux-mêmes le risque de ces transactions, avec les incidences correspondantes pour leur bilan. La non-couverture du RAP désavantage l'économie d'exportation suisse dans la compétition internationale.

Conservation des emplois: des emplois peuvent être maintenus et créés en Suisse en renforçant la compétitivité de notre économie d'exportation et l'intérêt que la place économique suisse présente pour les PME. En d'autres termes, la non-couverture du RAP menace les emplois existants et empêche la création de nouveaux postes en Suisse.

Inégalité de traitement: jusqu'ici, la non-couverture du RAP a porté préjudice aux secteurs traitant majoritairement avec des partenaires privés par rapport aux secteurs qui menaient leurs affaires presque exclusivement avec des acheteurs publics (principalement des projets d'infrastructures dans le domaine de l'énergie, des transports, des télécommunications). La non-couverture du RAP induit des distorsions de la concurrence en Suisse.

Demande: que ce soit dans des études mandatées par le **seco** ou dans les déclarations des milieux de l'exportation, il apparaît clairement qu'il existe une demande de la part l'économie suisse: elle souhaite que le RAP soit couvert par la GRE. Ce souhait a été exprimé très clairement et à maintes reprises par la voie politique (interventions parlementaires, cf. point 1.8). L'économie suisse a besoin de la couverture du RAP.

Dans la révision totale de la législation, l'extension de l'offre d'assurance au RAP prend la forme suivante:

- art. 2, let. e et f: définition des débiteurs *publics* et *privés*;
- art. 11, al. 1: «L'ASRE assure des opérations d'exportation contre des arriérés de paiement ou d'autres pertes résultant de créances détenues vis-à-vis de débiteurs *publics* ou *privés*.» La dénomination générale de «débiteurs privés» étend la couverture au RAP. Les acheteurs privés sont compris dans la dénomination «débiteurs privés» (cf. art. 2 Définitions);
- art. 12, let. d: le risque de ducroire en général est un risque assurable. Il n'existe aucune limitation quant au statut du débiteur. Il s'ensuit que le risque de ducroire peut également être assuré lorsqu'il s'agit de débiteurs privés (sous réserve du respect des exigences posées à l'art. 13).

1.2.1.2 Examen de variantes impliquant davantage l'économie privée

L'extension du champ d'application de l'assurance contre les risques à l'exportation induit un engagement plus important de la Confédération. On a donc examiné à un stade précoce la manière dont l'économie privée pourrait être davantage impliquée dans la mise en œuvre de la GRE nouvelle formule. Trois raisons ont motivé cet examen:

- la Confédération ne doit pas assumer de risques financiers supplémentaires du fait de la couverture du RAP (*considération de politique budgétaire*);
- l'État ne doit pas être tenu de se porter inconditionnellement garant des risques financiers qui résultent d'affaires entre un exportateur

privé suisse et un importateur privé étranger (*question du rôle de l'État*);

- enfin, contrairement à ce qui se pratique à l'étranger en matière d'assurance-crédit à l'exportation, où celle-ci est souvent organisée en institut ou en société anonyme, en Suisse, le travail précédent l'octroi de la garantie est actuellement pris en charge par une société de droit privé, mais la décision définitive revient à l'administration centrale. La Confédération ne doit pas se voir attribuer de nouvelles tâches qui peuvent tout aussi bien être assumées par l'économie privée (*principe de l'État garant ou régulateur*).

Divers modèles de privatisation ou de partenariats public-privé (PPP) ont donc été examinés avec le concours du consultant PricewaterhouseCoopers, notamment le transfert du fonds GRE à une fondation incluant des capitaux privés, la création d'une banque d'exportation à laquelle participeraient les banques et la Confédération et qui regrouperait les affaires de financement et d'exportation et, enfin, la création d'une société anonyme d'assurance à l'exportation à laquelle participeraient les assureurs privés spécialisés dans ce domaine.

Les enquêtes menées en 2001 ont révélé qu'en Suisse, la participation à un PPP n'intéresse pas les milieux économiques. La nature de l'assurance-crédit à l'exportation publique fait qu'il n'est pas intéressant pour l'économie privée d'engager des capitaux ou d'assumer des risques importants. Il a donc fallu tirer un trait sur les modèles qui reposaient sur la participation de l'économie privée au capital-risque. Dans les autres variantes examinées, on a donc essayé d'impliquer davantage l'économie privée par le biais d'une répartition appropriée du risque dans les affaires d'assurance à proprement parler et d'augmenter la part de responsabilité des milieux privés dans la mise en œuvre.

1.2.2 Réorganisation

À l'heure actuelle, la GRE est un fonds financièrement autonome, sans personnalité juridique, et qui n'entre pas dans le compte d'État. Selon l'importance de l'affaire traitée, la compétence décisionnelle échoit au Conseil fédéral, au département, au seco ou, exceptionnellement, à la Commission de la GRE. Celle-ci examine les demandes et prépare les décisions. Nommée par le Conseil fédéral, elle est composée de représentants de la Confédération, de l'économie, de l'industrie d'exportation et des salariés. La gestion des affaires incombe au Bureau pour la GRE. Ce dernier est externalisé; il se trouve à Zurich, dans les locaux de la Société suisse des constructeurs de machines (VSM). Le personnel du Bureau est employé par VSM sous le régime d'un contrat de droit privé. D'un point de vue historique, cette solution organisationnelle est due au fait que, au départ, la GRE était limitée aux biens d'investissement, un secteur dont, aujourd'hui encore, sont issus la majorité des bénéficiaires de garanties.

La réorganisation de la GRE s'impose pour deux raisons: l'extension de la GRE au RAP et le fait que l'organisation actuelle ne répond plus aux exigences d'aujourd'hui du point de vue d'une gestion transparente et axée sur les résultats.

Avec la couverture du RAP, les besoins de la GRE seront plus importants. En effet, le RAP entraîne une augmentation des dépenses et appelle des ressources plus importantes, attendu que la collecte d'informations, les contrôles de solvabilité et les mesures visant à minimiser les risques seront plus complexes que pour l'assurance couvrant des affaires avec des acheteurs publics ou des acheteurs privés bénéficiant d'une garantie bancaire. L'organisation actuelle ne permet pas d'assumer ces tâches de manière adéquate.

La responsabilité de fait qui incombe aujourd'hui à la Commission de la GRE – qui doit, aux termes de l'ordonnance sur la GRE, contrôler les demandes et les transmettre (sans responsabilité financière) – et la compétence formelle des responsables de l'administration – qui sont souvent très éloignés des affaires mais doivent néanmoins prendre la décision formelle (entraînant des conséquences financières) – ne répondent pas aux exigences de la nouvelle gestion publique.

Dans une première étape, on a examiné la manière d'impliquer davantage le secteur privé dans la mise en œuvre de l'assurance-crédit à l'exportation (cf. point 1.2.1.2). Une solution de ce type s'étant avérée impossible, deux options mettant l'accent sur l'organisation ont été poussées plus avant:

- transformer le fonds actuel en une *entreprise publique indépendante* ayant un contrat de prestations et des responsabilités clairement définis, la responsabilité financière incombant à la Confédération (comme en Autriche, en Grande-Bretagne ou en Suède);
- externaliser les tâches administratives par *contrat de prestations à une entreprise privée* (Allemagne, France, Pays-Bas).

La comparaison a abouti à une très nette préférence pour l'option de l'entreprise publique. Les inconvénients principaux de l'option de l'externalisation étaient les suivants: la perte d'influence de la Confédération sur la politique de garantie (et donc sur le risque résiduel qu'elle doit assumer), la complexité de la formulation du contrat de prestations opérationnel, la complexité du suivi incombant à la Confédération, la difficulté de la délimitation par rapport aux prestations du marché, la complexité de l'attribution des mandats et du choix du partenaire.

Les avantages du modèle misant sur une entreprise publique de la Confédération sont notamment:

- des responsabilités clairement définies pour la Confédération (mandant) et l'entreprise (mandataire);
- la garantie que la Confédération conserve son influence stratégique;
- la création de conditions permettant d'exécuter le mandat de manière professionnelle et proche du marché;

- une comptabilité professionnelle avec une gestion des risques correspondante;
- l'implication de l'économie privée par le biais de sa prise de participation au sein du conseil d'administration et des responsabilités qui y sont attachées.

L'inconvénient de cette option réside dans la faible participation de l'économie privée à la prise de risques, une entrée dans le capital et une participation plus importante à la prise de risques s'étant avérées irréalisables (cf. point 1.3.1).

S'agissant de la forme juridique de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE), la préférence a été donnée à un établissement de droit public pour les raisons suivantes: cette forme juridique est relativement bien ancrée dans le droit fédéral, elle permet une grande liberté d'entreprise et l'application de solutions sur mesure tout en laissant au Conseil fédéral et au Parlement la possibilité d'exercer une influence et un contrôle appropriés. L'option de la société anonyme de droit privé a été rejetée en raison de la complexité des rapports avec la Confédération (risque résiduel, responsabilités dans le cadre des accords internationaux, rétribution pour la réalisation de tâches qui ne comptent pas parmi les attributions de l'ASRE). On pourrait envisager la création d'une société anonyme ayant un statut juridique spécial et qui appartiendrait à la Confédération. Cette solution offrirait certes des avantages sur le marché et pour des partenaires potentiels, mais le cadre du droit des actions présenterait aussi des problèmes que l'on peut éviter avec un établissement de droit public. Cette option n'aurait guère de conséquences pour ce qui est de la liberté d'entreprise de l'ASRE. Toutefois, la forme juridique de la société anonyme de droit public pourrait être assimilée à une privatisation matérielle de fait de la tâche d'assurance à l'exportation qui incombe à la Confédération, ce qui n'est pas le but de la présente révision.

1.2.3 Défense des intérêts de la Confédération

L'ASRE, entreprise de droit public, doit être gérée de manière principalement autonome et selon les spécificités propres à la branche. Cela dit, elle reste une institution faisant partie du giron de la Confédération. Il faudra dès lors prévoir des instruments et des processus appropriés afin que l'entreprise ASRE puisse suivre une stratégie judicieuse dans les limites imposées par la législation et être soumise à un suivi efficace.

Les prestations que l'ASRE devra fournir seront définies par la loi, ce qui leur conférera une légitimité. Étant donné la nature des affaires traitées et l'autonomie financière de l'ASRE, il n'est ni nécessaire ni judicieux que le Conseil fédéral attribue en sus un mandat de prestations à l'ASRE. Le Conseil fédéral devra veiller à défendre les intérêts de la Confédération en approuvant, par exemple, le règlement du personnel, le tarif des primes, les comptes annuels et le rapport d'activité, et par le biais d'une stratégie de propriétaire (telle qu'il en existe p. ex. pour La Poste, les CFF ou la RUAG, cf. art. 32). Dans le cadre de sa fonction de surveillance, il recevra le soutien

de l'organe de révision (art. 31), qui sera en outre chargé du contrôle de la capacité d'autofinancement de l'ASRE (art. 25). Une évaluation des résultats à l'intention des autorités de surveillance et de haute surveillance aura lieu périodiquement (art. 35). La publication du rapport d'activité et des comptes annuels garantit que le Parlement, en tant qu'autorité de haute surveillance, soit régulièrement tenu informé.

Le tableau suivant présente (de manière schématique et simplifiée) la répartition des compétences:

	Législation, règlements	Autres compétences
Parlement	Législation	Haute surveillance
Conseil fédéral	Pouvoir réglementaire (niveau ordonnance)	Nomination/révocation des organes Stratégie de propriétaire Approbation: <ul style="list-style-type: none"> - du règlement du personnel - des comptes annuels - du rapport d'activités - du tarif des primes Prise de décision concernant: <ul style="list-style-type: none"> - le plafond d'engagement - les assurances de portée et d'importance particulières - les accords de rééchelonnement de la dette - les accords de réassurance
Département (DFE)	Préparation des affaires juridiques et proposition au Conseil fédéral	Préparation d'autres affaires, notamment celles qui revêtent une importance particulière, et proposition au Conseil fédéral
ASRE	Règlement interne Règlement du personnel Tarif des primes	Prise de décision quant à l'octroi des assurances Gestion des affaires que la législation ne confère pas à d'autres autorités.

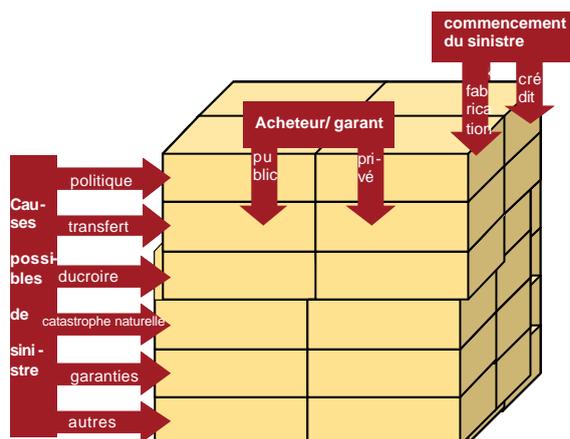
1.2.4 Autres compléments et mises à jour

Il est prévu d'adapter d'autres éléments de la loi sur la GRE à l'occasion de l'introduction de la couverture du RAP ou de la réorganisation. La plupart ne sont pas liés à la couverture du RAP ou à la réorganisation mais s'imposent du fait de l'évolution des réalités et des pratiques. Les autres ont dû être repensés à la lumière des changements fondamentaux qu'induisent la couverture du RAP et la réorganisation (p. ex. garantie des intérêts de la Confédération, finances).

1.2.4.1 Débiteurs et risques

Les assurances de l'ASRE se distinguent par le type de débiteurs auxquelles elles sont octroyées (débiteurs publics ou privés), par le type de risques qu'elles couvrent (risques politiques, de ducroire, cas de force majeure, etc.) et par le moment où naît le risque assuré (dans la phase de fabrication, de paiement ou de crédit).

À des fins de *simplification*, les débiteurs, les risques et les phases de risque ont été *distingués et traités séparément* dans la loi selon la logique suivante:



Les *définitions* des débiteurs sont données à l'art. 2, celles des risques à l'art. 12. Cette séparation a été rendue possible par l'introduction du RAP. Au sujet des modifications apportées aux définitions concernant les garants et de la distinction entre débiteurs publics et privés, il convient de souligner qu'on n'a pas établi de liste exhaustive des *garants* possibles, à l'image de celle de l'art. 4, let. c, de la loi en vigueur, et ce pour les raisons suivantes:

- les assurances-crédit à l'exportation doivent pouvoir être attribuées si les garants ne sont ni des collectivités de droit public ni des banques (p.ex. les maisons mères de sociétés internationales);

- l'octroi d'une assurance par l'ASRE dépendra davantage de la solvabilité du garant que de son statut de garant public ou privé. En effet, selon le pays et le contexte du moment, une banque d'État peut présenter un risque plus important que la filiale d'une multinationale de la région OCDE, par exemple;
- la loi gagne en clarté du fait qu'on a renoncé à dresser une liste exhaustive de tous les garants potentiels.

La nouvelle manière de *distinguer entre débiteurs publics et débiteurs privés* sur la base du statut juridique et de la possibilité d'une mise en faillite tient compte à la fois de l'inscription du RAP dans la loi et de la multiplication des privatisations et des délocalisations qui ont marqué ces dix dernières années. Les *débiteurs publics* sont les organisations de droit public ou qui ne peuvent être mis en faillite. Toutes les autres organisations sont des *débiteurs privés*. Par rapport à la loi en vigueur, la définition des débiteurs publics est donc plus restrictive, celle des débiteurs privés l'est moins. Ce choix s'explique pour les raisons suivantes:

- la disposition actuelle de l'art. 4, let. b, ne définit pas précisément le débiteur («entreprises de droit privé (...) remplissant des tâches publiques»). Il faut à chaque fois déterminer ce qui est une tâche publique (télécommunications, transport, aviation). La nouvelle réglementation permet d'éviter ces difficultés de définition;
- de nos jours, l'État ne sauve plus forcément de la faillite les «entreprises de droit privé (...) remplissant des tâches publiques» (art. 4, let. b, LGRE). Les prestations fournies par l'«État garant» sont de moins en moins claires, comme le monde entier a pu le constater avec les cas survenus dans l'aviation. La nouvelle réglementation définit clairement de telles entreprises de droit privé comme étant des débiteurs privés;
- il en va de même pour les «entreprises du droit privé leur appartenant totalement ou de manière prépondérante». Ce type d'entreprises des secteurs des infrastructures ou de l'approvisionnement, notamment, présentent des risques de sinistre tout autres qu'une entreprise de droit public, attendu que la décision de garantir ou non la survie de l'entreprise appelle, pour chaque cas, une intervention politique, ce qui en fait un type de débiteur différent;
- la définition est conforme aux réglementations internationales (p. ex. la directive 98/29/CE, annexe point 5).

La disposition concernant les *risques assurables* a également été simplifiée et formulée plus largement (liste de base; réglementation détaillée dans l'ordonnance). Il est ainsi possible d'adapter la définition du risque aux évolutions courantes, comme cela a été fait pour le risque politique, par exemple (il inclut les interdictions d'exportations suisses et internationales ultérieures). La nouvelle disposition compte par ailleurs deux nouveaux risques assurables. Les activités d'exportation et la pratique moderne

exigent pour ainsi dire d'inclure les risques découlant des cas de force majeure (art. 12, let. c) et ceux résultants de garanties (*bonds*; art. 12, let. e).

1.2.4.2 Nouveautés diverses

À l'occasion de la révision, diverses prescriptions ont été adaptées aux réalités actuelles et aux exigences des deux principaux objets de la révision. Il s'agit des points suivants:

- les buts et les principes régissant la politique de l'établissement ont été précisés et actualisés pour l'ASRE (art. 4 et 6);
- la création de bases régissant les coopérations et les participations, y compris la possibilité de constituer des sociétés (art. 8);
- les caractéristiques principales de la conclusion et du déroulement des affaires d'assurance et de l'organisation de l'ASRE sont inscrites dans la loi (sections 2 et 3), alors que jusqu'à présent, certaines dispositions importantes se trouvaient dans l'ordonnance;
- l'assurance sera conclue sous la forme d'un *contrat de droit public* (art. 15);
- en matière de *finances*, la nouvelle organisation de l'ASRE en tant qu'établissement de droit public appelait certaines réglementations, notamment les dispositions concernant la trésorerie (prêts et placements, art. 27), l'imposition (art. 29) et la comptabilité (standard international, art. 28).

1.3 Nécessité d'une révision totale formelle

L'élargissement de la couverture au RAP et la création d'un organe responsable du traitement de l'assurance contre les risques à l'exportation ayant une personnalité juridique propre appellent la révision totale de la loi en vigueur. Les dispositions en vigueur en matière d'assurance sont par ailleurs désuètes sur le plan technique et ne sont plus toutes en adéquation avec la pratique actuelle. Elles sont donc complètement reformulées.

1.4 Conséquences

1.4.1 Conséquences pour les finances

Les informations actuellement disponibles laissent supposer que la couverture du RAP n'aura pas de conséquences financières notables pour la Confédération.

Le risque financier résiduel reste assumé par la Confédération. Aucune assurance publique contre les risques à l'exportation ne saurait d'ailleurs y échapper. La couverture du RAP n'entraîne pas de hausse notable du risque. Le point essentiel est que la réorganisation améliore sensiblement la gestion du risque par la Confédération, ce qui lui permet de réduire son risque potentiel, notamment grâce à une attribution claire des tâches de l'ASRE, à la stratégie de propriétaire, aux nouvelles exigences en matière de

comptabilité et de révision et à la mise en place d'un conseil d'administration constitué de membres compétents en matière d'assurance. Chose nouvelle, le Conseil fédéral arrêtera le plafond des engagements de l'assurance (art. 32, al. 2).

La réorganisation de la GRE clarifie le partage des tâches entre la Confédération et l'ASRE. Cette dernière se concentrera sur les questions d'assurance en appliquant les critères de la branche (professionnalisation) en vue d'atteindre l'autonomie financière à long terme tout en respectant les autres objectifs qui lui sont assignés. L'ASRE doit en principe être dédommée lorsqu'elle doit appliquer des décisions politiques qui touchent aux assurances et ne tombent pas sous le coup des dispositions légales fixant les buts de l'ASRE, par exemple la renonciation à une partie de la dette ou les décisions du Conseil fédéral de portée particulière. Pour la Confédération, les conséquences financières de ces dédommagements découlent du fait qu'ils sont financés par les biais du budget, en l'occurrence par des crédits supplémentaires dont l'octroi est soumis au frein aux dépenses. Ce principe n'est cependant pas nouveau, vu qu'il s'applique déjà à certaines annulations de dettes³.

L'évolution financière à long terme de l'ASRE, en général, et des affaires impliquant le RAP, en particulier, est difficile à évaluer. Les évolutions conjoncturelles et économiques sont imprévisibles. Une comparaison avec l'assurance privée serait peu adaptée, attendu qu'il s'agit d'un autre type d'affaires (les assureurs privés traitent principalement les affaires commerciales, à court terme, dans les principaux pays de l'OCDE). Enfin, une comparaison avec l'étranger ne serait guère concluante en raison de la difficulté à se procurer les données nécessaires. À l'heure actuelle, la GRE n'a que peu d'expériences du RAP (principalement des affaires impliquant des garanties bancaires et à brève échéance). Les conséquences financières ont dû être déterminées en tenant compte de cet état de fait et en se fondant sur des hypothèses de base aussi réalistes que possible. Fin 2002, le Bureau pour la GRE a chargé PricewaterhouseCoopers d'établir un *business plan* pour la couverture du RAP. Ce plan d'affaires repose sur des hypothèses fondées sur le volume des affaires d'assurance, sur l'évolution des risques et des sinistres et sur le taux des primes, entre autres paramètres. Le modèle financier du plan d'affaires expose les conséquences financières de la couverture du RAP entre 2005 (première année de couverture du RAP) et 2009. Elles se présentent ainsi:

- l'assurance du RAP entraînera sur la période prise en compte par le modèle, soit de 2005 à 2009, des pertes annuelles allant de 5 à 10 millions de francs. À partir de 2010, le volume d'assurance sera stable et la constitution des réserves nécessaires achevée. À partir de 2010, les pertes seront donc moins importantes, vu que le compte de résultats ne sera plus grevé par la constitution de réserves supplémentaires découlant de nouvelles affaires assurées;

³ Arrêté fédéral du 3 octobre 1990 concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement, au titre de la coopération internationale au développement (FF 1990 III 599) et arrêté fédéral du 13 mars 1991 concernant un crédit-cadre pour des mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis (FF 1991 I 1310)

- la charge financière de la Confédération demeure inchangée. Les pertes découlant du RAP sont financées par les affaires courantes de l'ASRE qui couvrent d'autres risques. Au cours des cinq prochaines années, elles n'entraîneront qu'une réduction marginale de l'excédent de recettes attendu de l'ASRE. Que le RAP soit couvert ou non, la perte reportée au bilan de l'ASRE pourra être transformée en bénéfice d'ici à 2004 et le prêt de la Confédération pourra être entièrement remboursé d'ici à 2006;
- la couverture du RAP n'aura pas forcément de retombées financières négatives. Le résultat présenté a été calculé sur la base d'un modèle intégrant des paramètres crédibles. Les hypothèses retenues pour les taux des primes se fondent sur l'offre proposée par les assurances-crédit à l'exportation étrangères. En conservant une certaine souplesse quant aux taux des primes, l'ASRE pourrait améliorer, voire parvenir à équilibrer le résultat financier du RAP.

Vu que la situation financière actuelle de la GRE est positive, la réorganisation de la GRE n'appellera pas d'aide financière de départ. Selon les prévisions, l'ASRE devrait être en mesure d'assumer les coûts initiaux éventuels liés à l'introduction du RAP.

Outre les dépenses liées à l'activité d'assurance, la réorganisation de la GRE entraînera des dépenses administratives limitées:

- coûts du projet et transition: les travaux sont dans une large mesure à la charge de l'administration fédérale, notamment pour ce qui est de la réglementation et des processus de décision politique. Dans la phase précédant l'entrée en vigueur de la LASRE, le Bureau pour la GRE devra également accomplir certaines tâches (mise au point et mise en place de l'organisation, de la politique commerciale, des produits, etc.). Les coûts de ces travaux ne peuvent pas encore être déterminés précisément à l'heure actuelle; il s'agira toutefois de coûts uniques dont l'ampleur ne devrait pas avoir une influence majeure sur le résultat de l'ASRE;
- les dépenses liées à l'engagement de nouveaux collaborateurs ont été prises en compte dans le plan d'affaires relatif à l'introduction du RAP. Par ailleurs, le renforcement du personnel (cf. point 1.4.2) n'aura pas d'influence financière notable au regard du volume financier actuel des risques et des primes. Actuellement, les coûts administratifs de la GRE sont faibles;
- on ne s'attend pas non plus à des surcoûts importants en termes d'infrastructure, notamment dans le domaine informatique. Il existe en effet déjà une plate-forme informatique. L'ASRE n'aura donc vraisemblablement pas ou peu de dépenses initiales liées à l'achat de matériel. Le plan d'affaires intègre par ailleurs certains frais subséquents aux dépenses administratives calculées par nouveau collaborateur ou les présente comme prestation à acheter (externalisation).

1.4.2 Conséquences pour le personnel

Selon le plan d'affaires, la transformation du Bureau pour la GRE en ASRE et l'élargissement correspondant du domaine d'activité appellera le doublement des effectifs, qui passeront de 14 à 28 personnes. Les coûts supplémentaires induits sont pris en compte dans le plan d'affaires de l'ASRE (cf. point 1.4.1). Ils ne résultent pas de la réorganisation mais bien de l'élargissement de l'offre de l'ASRE. Pour la Confédération proprement dite, la modification de l'offre et de l'organisation n'a pas de conséquences sur le personnel.

1.4.3 Conséquences pour l'économie

La demande d'élargissement de l'offre étatique en matière de GRE est motivée par l'internationalisation croissante de l'économie et le mouvement de privatisation qui caractérise les marchés de destination.

Les premiers bénéficiaires de cette mesure sont les entreprises et les sous-traitants (et leurs employés) qui, moyennant le paiement d'une prime, se voient octroyer une assurance contre les risques à l'exportation. Du fait que l'ASRE couvre le RAP, ils pourront désormais conclure – ou ils le pourront du moins plus facilement – des contrats avec des acheteurs privés et trouver les fonds nécessaires.

Cette mesure assure une meilleure donne aux entreprises suisses dans la compétition internationale, ce qui laisse présager des retombées positives sur la prospérité si les entreprises sont actives dans des domaines suffisamment porteurs. Le soutien qualitatif sous forme de garanties est largement harmonisé au niveau international et les usages internationaux, en termes d'émoluments, par exemple, sont pris en compte. Pour les affaires risquées, une assurance étatique contre les risques à l'exportation est une condition nécessaire pour soutenir la concurrence, mais elle ne suffit pas à garantir l'obtention de commandes. Lorsque plusieurs États offrent un soutien équivalent, c'est le marché qui décide de la compétitivité des exportateurs en fonction de facteurs techniques et du prix.

Il n'y a pas d'alternative sérieuse pour les pays et les durées de couverture visés: lorsqu'il existe une offre sur le marché privé, l'expérience montre qu'elle est moins intéressante, tant en termes de qualité que de prix, que l'offre proposée par les agences publiques de nos pays concurrents.

Le but est d'offrir au client une solution efficace et de trouver un équilibre optimal entre la part de l'ASRE et des tiers qui recourent à ses services.

1.4.4 Conséquences pour les PME

Étant donné l'importance des PME pour l'économie suisse dans son ensemble et l'économie d'exportation en particulier, l'ASRE devra veiller à ce que les spécificités de ces entreprises soient dûment prises en compte dans son activité de promotion des exportations. Une étude évaluée en juin 2002 par l'OCDE montre par ailleurs que, dans plusieurs agences de GRE des pays membres, un volet du mandat qui leur est conféré est spécifiquement consacré aux PME. D'autres agences de GRE estiment que leur mandat couvre implicitement ce volet. L'évaluation de l'OCDE révèle en outre que les prestations de GRE axées sur les PME visent le plus souvent à améliorer l'information, à réduire la charge administrative pour les exportateurs lors de la demande de garantie et à leur simplifier la vie dans la procédure d'examen des demandes. L'offre pour les PME comprend aussi souvent des polices regroupées pour des affaires de moindre importance. En matière de risque et de primes, les agences de GRE ne font pas de concessions notables aux PME. Dans le cadre de l'introduction du RAP, l'ASRE va étudier la mise en place d'un service réservé aux PME, qui veillera à prendre en compte à la fois les besoins spécifiques des PME et les exigences actuarielles de l'ASRE.

1.4.5 Conséquences en matière d'assurances et pour l'ASRE

L'introduction de la couverture du RAP a également des conséquences en matière d'assurances et pour l'ASRE:

- d'après le plan d'affaires relatif à l'introduction du RAP, les principes de subsidiarité et d'autonomie financière de l'ASRE pourront être respectés;
- l'ASRE peut démarcher des clients et conclure de nouvelles affaires supplémentaires; par ailleurs, grâce aux garanties globales, il peut aussi s'ouvrir de nouveaux champs d'affaires porteurs dans le domaine du RAP. Le volume annuel d'affaires liées au RAP de l'ASRE est évalué à 1450 millions de francs, dont la GRE assure actuellement déjà environ 900 millions contre les risques politiques et contre le RAP par le biais de garanties de bancaires;
- pour l'ASRE, le RAP entraîne moins de possibilités de rééchelonnement de la dette et un risque accru de pertes intégrales sur certaines affaires (dans les cas où aucun rééchelonnement n'est possible);
- l'ASRE deviendra plus professionnelle dans la gestion des affaires d'assurance. Elle mettra en œuvre la couverture d'un risque supplémentaire, jusque-là peu connu, ce qui implique de répondre à des exigences nouvelles – et pas des moindres – pour le traitement et le suivi;
- cela entraînera une augmentation des frais administratifs. La charge administrative est importante par rapport au volume d'affaires que

représente le RAP. Elle comprend l'accroissement des besoins en personnel (doublement des effectifs, selon le plan d'affaires).

1.5 Programme de la législature

Le projet est conforme à l'objectif 3 (Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable; R7 Poursuite d'une politique économique extérieure durable et de la politique environnementale internationale) du rapport sur le Programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168); conformément à cet objectif, le Conseil fédéral examinera entre autres les prestations de la GRE et adaptera si nécessaire la législation aux exigences nouvelles imposées à l'économie suisse d'exportation par la concurrence sur le marché mondial.

1.6 Rapports avec le droit international

1.6.1 OMC

Aux termes de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, sont réputées 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. Aux termes de l'art. 6, al. 1, let. a, l'ASRE travaille de manière à s'autofinancer à long terme et, de ce fait, respecte les dispositions pertinentes de l'OMC.

1.6.2 Rapports avec le droit européen

En complétant l'offre de l'ASRE de la manière dont le propose le projet, celle-ci se rapproche de l'offre et des pratiques d'autres pays européens, en particulier des États membres de l'UE. Les art. 87 et 88 du Traité instituant les Communautés européennes portent sur les aides accordées par les États. Aux termes de ces articles, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Lors de l'adoption ultérieure des dispositions d'exécution et dans le cadre d'une politique de garantie dynamique, les réglementations de l'UE seront prises en compte pour les affaires à courte, à moyenne et à longue échéance. Pour les affaires à court terme, l'ASRE, comme les agences nationales des pays de l'UE, est soumise au principe de subsidiarité. Étant donné que, pour les affaires à moyenne et à longue échéance, la Suisse et les pays de l'UE appliquent les dispositions de l'arrangement sur les crédits à l'exportation de l'OCDE, les exportateurs reçoivent tous le même soutien. L'eurocompatibilité du présent projet est ainsi garantie.

1.7 Bases juridiques

Les dispositions proposées se fondent sur les art. 100, al. 1 (évolution conjoncturelle), 101 (sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger) et 103 (soutien de branches économiques), Cst. 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, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger et promouvoir des branches économiques (en l'occurrence l'économie d'exportation) si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Les dispositions de droit pénal se fondent sur l'art. 123 Cst., qui prévoit que législation pénale relève de la compétence de la Confédération.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le projet de révision donne suite aux interventions parlementaires suivantes, qui peuvent par conséquent être classées:

Motion Jeanprêtre (95.3587). La garantie contre les risques à l'exportation doit mieux prendre en compte les petites et moyennes entreprises. Le Conseil fédéral est chargé de prendre des mesures afin de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) à la garantie contre les risques à l'exportation (GRE).

Motion Schneider Johann N. (00.3568). Modification de la garantie contre les risques à l'exportation afin de couvrir le risque du ducroire privé. La motion a été transmise sous forme de postulat par le Conseil national le 15 décembre 2000.

Postulat Gysin Remo (03.3127). Révision de la garantie contre les risques à l'exportation. Prise en compte des droits de l'être humain. Le Conseil fédéral recommande d'accepter ce postulat, vu la révision prochaine de la loi.

2 Partie spéciale: commentaire du projet de loi

Titre et préambule

Le titre de la loi est calqué sur le nom de la nouvelle institution.

La loi se fonde sur trois dispositions constitutionnelles: l'article sur la politique conjoncturelle (art. 100, al. 1: la Confédération prend des mesures afin d'assurer une évolution régulière de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et combattre le chômage et le renchérissement), l'article sur la politique économique extérieure (art. 101, al. 1: la Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger) et l'article sur la politique structurelle (art. 103: la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence).

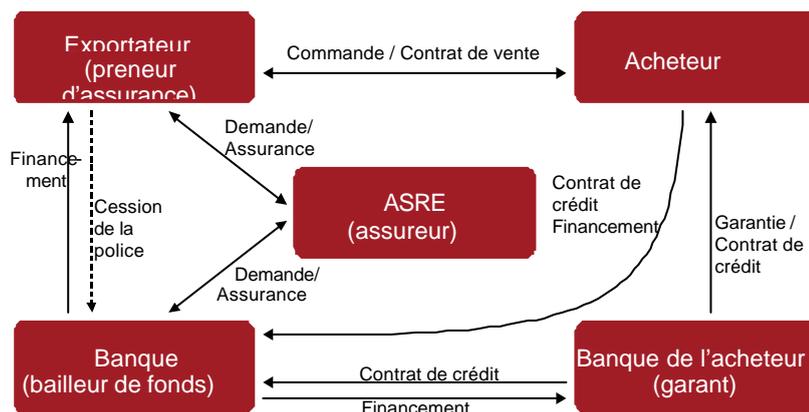
Art. 1 Objet

L'art. 1 délimite l'objet de la loi et fixe en même temps le nouveau nom de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE, appelée jusqu'ici garantie contre les risques à l'exportation, GRE).

La nouvelle loi ne parle plus de «garantie contre les risques à l'exportation», mais d'«assurance contre les risques à l'exportation». La première dénomination subsiste depuis l'époque qui a vu naître, en 1958, l'actuelle loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation (LGRE, RS 946.11). La substitution du nom d'assurance à celui de garantie se justifie du fait que, dans la pratique actuelle, la Confédération n'accorde plus de garantie, cette dernière ayant été remplacée par des contrats d'assurance. En outre, la nouvelle dénomination souligne que l'ASRE, en introduisant le risque de l'acheteur privé (RAP), se conformera encore davantage aux standards et aux méthodes des assurances privées dans le cadre des affaires impliquant des risques non assumés par le marché.

Art. 2 Définitions

Les activités d'assurance à l'exportation impliquent souvent un grand nombre d'acteurs qui nouent chacun des rapports spécifiques. Il faut en outre faire la différence entre acteurs publics et acteurs privés. Le schéma suivant donne une vue d'ensemble de ces relations:



Le preneur d'assurance (let. a), ce n'est pas seulement l'exportateur, mais aussi le tiers habilité par lui. Actuellement, il s'agit surtout de banques qui assurent le financement dans la phase de crédit et deviennent preneur d'assurance (cession de la police). La banque peut déposer elle-même une demande et devenir le preneur d'assurance direct si elle veut faire assurer le financement de l'opération d'exportation. La loi en vigueur prévoit l'octroi d'assurances aux exportateurs, autorisant en même temps explicitement l'octroi d'une garantie à des tiers. À l'art. 3 LGRE, il est dit que, «en règle générale, la garantie est libellée au nom de l'exportateur, mais qu'elle peut aussi être accordée à des tiers», ce qui ne correspond pas tout à fait à la pratique actuelle de la GRE. La loi doit prévoir de manière neutre que l'assurance puisse être conclue aussi bien avec l'exportateur qu'avec des tiers.

L'acheteur (let. b) est la personne avec laquelle l'exportateur a conclu un contrat. Sont également possibles des livraisons de l'exportateur à l'acheteur par le biais d'agents ou d'intermédiaires (p. ex. des filiales de l'exportateur). Selon la loi, ceux-ci ne sont pas considérés comme l'acheteur, ce terme étant réservé au destinataire final de la livraison.

La définition du *garant* (let. c) correspond à celle qui figure à l'art. 4, let. c, de la législation actuelle, à l'exception de la notion d'«accréditif irrévocable». Celui-ci continue de jouer son rôle dans la pratique, mais n'apparaît pas dans la définition, puisqu'il s'agit d'un instrument de paiement proposé par un garant (banque). Dans la nouvelle loi, seule la qualité du garant doit être définie. L'énumération exhaustive des garants possibles, telle qu'elle figure aujourd'hui à l'art. 4, let. c, disparaît (cf. point 1.2.4.1).

Le débiteur (let. e): actuellement, les débiteurs possibles d'une garantie contre les risques à l'exportation sont mentionnés dans l'énumération des risques, à l'art. 4, let. b et c, LGRE, en même temps que le risque politique. Vu que le risque de l'acheteur privé (ducroire) est dorénavant assurable, la définition de l'acheteur et du garant peut être séparée de la liste des risques et donnée à part, ce qui améliore la lisibilité de la loi.

Débiteurs publics (let. d): on en revient à la délimitation entre acteurs publics et acteurs privés (let. e et f) dans le cadre de diverses réglementations et exigences:

- différenciation du taux de couverture maximal;
- fixation du niveau des primes couvrant le risque de ducroire;
- séparation des comptes;
- possibilité de rééchelonnement de dettes.

À l'heure actuelle, la différence entre débiteur public et débiteur privé n'est pas faite explicitement parce que le risque de ducroire (risque de l'acheteur) n'est en principe assurable par la GRE que dans les opérations d'exportation

impliquant des acheteurs ou des garants publics, ou des banques garantes. À l'art. 4, let. b et c, LGRE, il est précisé quels sont les acheteurs et les garants pour lesquels le risque de ducroire est assurable. L'art. 5, let. b, LGRE exclut le risque de l'acheteur privé.

Deux critères servent à différencier le débiteur dans la définition: le statut juridique et la possibilité de mise en faillite. Les corporations de droit public et celles qui ne peuvent être mises en faillite font partie des débiteurs publics, les autres sont des débiteurs privés. Pour plus de détails, cf. point 1.2.4.1.

Art. 3 *Forme juridique*

L'ASRE, institution de droit public, fera dorénavant partie de l'administration fédérale décentralisée («3^e cercle»), comparable en cela à l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle, à Swissmedic, aux EPF ou aux instituts de recherche (cf. point 1.2.2 sur la nouvelle organisation en général et les solutions alternatives étudiées).

Le siège de la nouvelle institution sera déterminé par le Conseil fédéral (comme, p. ex., celui de l'Institut de la propriété intellectuelle). Berne pourrait entrer en ligne de compte, ou Zurich (où se trouve actuellement le Bureau pour la GRE), ou encore un autre lieu.

Art. 4 *Buts*

L'art. 4 désigne les deux buts essentiels de l'ASRE. Le Conseil fédéral leur donne leur forme concrète dans sa stratégie spécifique, qu'il définit en sa qualité de propriétaire (art. 32). Une évaluation périodique a lieu pour savoir si les buts ont été atteints (art. 35).

L'ASRE est avant tout un instrument de promotion de l'emploi, aux mains de la Confédération (let. a). Ses assurances doivent contribuer à stimuler et à maintenir la création de valeur en Suisse. La base en est l'art. 100 Cst., qui fait obligation à la Confédération de prendre des mesures, notamment afin «de prévenir et combattre le chômage».

L'ASRE est en outre un instrument de la Confédération qui vise à promouvoir la place économique, en permettant ou en facilitant la participation de l'économie d'exportation à la concurrence internationale (let. b). Tous les pays qui sont en concurrence directe avec la Suisse connaissent les assurances publiques contre les risques à l'exportation. Sans une offre d'assurance comparable, l'économie suisse d'exportation se trouverait fortement pénalisée dans la compétition internationale (cf. point 1.1.4).

Art. 5 *Assurance contre les risques à l'exportation*

Cet article décrit l'activité centrale de l'ASRE, à savoir la mise en œuvre d'une assurance contre les risques à l'exportation.

Art. 6 *Principes régissant la politique de l'institution*

Pour protéger ses intérêts en matière de budget, de politique étrangère et de politique institutionnelle, la Confédération pose des conditions que l'ASRE doit respecter dans son activité. Elle doit en outre orienter ses activités en fonction des buts mentionnés à l'art. 4.

L'autofinancement à long terme (al. 1, let. a) est en phase avec l'objectif de rééquilibrage des finances fédérales. L'ASRE doit compenser sur le long terme les fluctuations des coûts des sinistres et des recettes à court et à moyen termes, garantissant ainsi à la Confédération de ne pas subir de perte à longue échéance. L'ASRE définit et applique une politique de risques, de primes et de restructuration adéquate. Les demandes d'assurance sont examinées sous l'angle de la politique de risques.

Dans sa stratégie de propriétaire, le Conseil fédéral définit ce qu'il entend par autofinancement «à long terme». Cette condition doit être remplie parce que :

- dans les activités d'assurance à l'exportation de l'ASRE, une bonne partie des échéances de livraison et de crédit iront jusqu'à 15 ans;
- dans le domaine des risques politiques – principale activité de l'ASRE –, des dommages éventuels pourront être remboursés (partiellement du moins) par des rééchelonnements et des restructurations de dettes s'étendant sur de longues périodes.

La condition de *l'action subsidiaire par rapport au marché privé* (al. 1, let. b.) est conforme à la ligne adoptée par la Confédération quant au rôle de l'État dans la marche de l'économie. L'ASRE, comme la GRE jusqu'ici, offre ses services en complément de ceux qui sont disponibles sur le marché de l'assurance privée en Suisse. Il appartient au Conseil fédéral, dans le cadre de sa stratégie de propriétaire, d'édicter les prescriptions appropriées et de les vérifier périodiquement (cf. art. 32).

Faciliter «la participation de l'économie d'exportation suisse à la concurrence internationale», comme le veut l'art. 4, let. b., qui définit les buts de l'ASRE, n'est possible pour cette dernière que si elle offre *un éventail de prestations compétitives sur le plan international* (art. 6, al. 1, let. c), autrement dit, si les primes et les conditions contractuelles sont comparables, pour une même affaire à assurer, à celles qu'offrent les agences publiques d'assurance à l'exportation des pays concurrents. L'offre de l'ASRE doit donc tenir compte des offres des assurances publiques étrangères contre les risques à l'exportation. À l'occasion des rapports qu'elle présente et de l'évaluation de sa politique de gestion (art. 34 et 35), l'ASRE rend compte et motive le développement de son offre (assurances étudiées à titre de comparaison, *benchmarks*/chiffres-clés, procédures). Jusqu'ici, la GRE a généralement pris pour comparaison les assurances contre les risques à l'exportation des pays voisins (essentiellement l'Allemagne, la France et l'Autriche), en complétant avec des pays plus petits comme la Hollande, la Suède, la Norvège et la Finlande, ainsi que d'autres agences européennes pour des branches spécifiques.

L'activité des assurances publiques contre les risques à l'exportation est très réglementée au niveau international. Pour assurer une offre concurrentielle, l'ASRE doit se tenir aux *recommandations et réglementations des organisations et associations internationales pertinentes* (cf. point 1.1.6). Par exemple, à l' «Union de Berne», on échange des informations et des données, des offres et des expériences. On y peaufine aussi sans cesse les recommandations et les méthodes ayant trait au domaine de l'assurance en général. L'ASRE opère dans le cadre des recommandations et réglementations de l'OMC, de l'Union de Berne et de l'OCDE. L'obligation de l'autofinancement à long terme (OMC) en particulier est une donnée importante pour l'ASRE, qui participe activement au développement des règles techniques et des ententes dans les organisations et les associations internationales (art. 7, al. 2).

Dans son activité, l'ASRE doit tenir compte des *principes de la politique étrangère de la Suisse* (al. 2). Aujourd'hui déjà, l'art. 1, al. 2, LGRE prévoit que, «s'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, la Confédération tiendra compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement». Du point de vue de la politique de l'État, la prise en compte de la politique du développement ne suffit plus de nos jours. Il faut tenir compte de la totalité des domaines relevant de la politique extérieure, notamment la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est, les droits de l'homme, la politique de promotion de la paix et la politique environnementale. Dans le cadre de son engagement à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse, la Confédération contribue notamment (art. 54, al. 2, Cst.):

- à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ;
- à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie ;
- à favoriser la coexistence pacifique des peuples ;
- à encourager la préservation des ressources naturelles.

Il n'y a pas de hiérarchie entre les différents objectifs de la politique étrangère. La poursuite des buts stratégiques et des buts susmentionnés est indiquée, dans une perspective opérationnelle, dans les lois et les messages pertinents, les rapports et les décisions du Conseil fédéral.

Tenir compte des principes de la politique étrangère est une donnée de base. S'il existe des contradictions entre ceux-ci et les buts premiers de l'ASRE, il faut procéder à une pesée des intérêts en présence. En règle générale, les projets et les processus sont évalués sous l'angle du respect de ces principes par les organes de l'ASRE, et par le Conseil fédéral dans les cas d'une importance et d'une portée particulières (art. 33). Les informations nécessaires à l'évaluation d'une affaire d'assurance sont demandées à ceux qui déposent une demande au moyen d'un questionnaire, établi par les services fédéraux compétents et régulièrement examiné sous l'angle de son adéquation et de son efficacité. Pour juger des cas d'une portée politique, sociale, écologique et économique particulière (p. ex. des exportations

destinées à de grands barrages), les services fédéraux compétents et les communautés d'intérêts extérieures doivent se procurer des informations supplémentaires.

Art. 7 *Conclusion d'accords de droit international public et représentation dans des organisations internationales*

L'al. 1 donne au *Conseil fédéral* la compétence de conclure deux types d'*accords de droit international public* en liaison avec l'assurance contre les risques à l'exportation. On entend par là notamment:

- *les accords bilatéraux de rééchelonnement de dettes*. Ce sont des accords entre États, qui traitent des échéances impayées et des termes de remboursement;
- *les contrats bilatéraux de réassurance*. Il s'agit des règles en matière de cession ou de reprise de parts proportionnelles d'assurance, couvertes par le réassureur.

La nature très technique de ces affaires appelle une telle délégation de compétence. Aujourd'hui déjà, il existe une délégation de compétence aux termes de la loi fédérale du 24 mars 2000 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (RS 973.20, cf. art. 40 du projet de loi). Les droits référendaires (art. 141 Cst.) ne sont pas affectés.

Peuvent être conclus par l'ASRE les conventions et accords *d'opération juridique* qui ne peuvent être dits de droit international public, en particulier les conventions entre différentes institutions d'assurance contre les risques à l'exportation. Des conventions avec d'autres assurances contre les risques à l'exportation et celles qui existent au sein de l'Union de Berne sont conclues aujourd'hui déjà par la GRE. Dorénavant, les conventions dans le cadre de l'OCDE feront également partie de cette catégorie (jusqu'ici cette tâche incombait au **seco**, avec l'appui technique du Bureau pour la GRE).

Aux termes de l'al. 2, l'ASRE représente la Confédération – sauf avis contraire du Conseil fédéral – auprès des organisations et associations internationales s'occupant des affaires touchant à la garantie contre les risques à l'exportation, à savoir:

- *le protocole multilatéral de consolidation de dettes du Club de Paris*. C'est dans ce club que se négocient les conditions-cadre de la consolidation, avec à la clé des recommandations adressées aux gouvernements créanciers ;
- *les conventions au sein de l'Union de Berne*, où sont adoptées, sous forme de recommandations, des règles définissant un cadre pour les échanges commerciaux et le trafic des paiements internationaux (tâche actuellement assumée par la GRE) ;
- *les conventions au sein de l'OCDE*. Il s'agit là de recommandations ou de règles définissant un cadre pour les échanges commerciaux et le trafic des paiements internationaux (tâche actuellement

principalement dévolue au **seco**, agissant comme acteur principal avec le soutien technique de la GRE) ;

- *les conventions de coassurance*. Il s'agit en l'occurrence de règles de coopération administrative et de cession et de représentation réciproque (tâche actuellement assumée par la GRE).

Art. 8 *Coopération et participation*

L'art. 8 autorise l'ASRE à *coopérer* avec d'autres organisations ou à *participer* à des sociétés. Avec l'extension de l'offre d'assurance de l'ASRE au RAP, ce genre de coopération, avec l'économie privée notamment, va prendre de plus en plus d'importance. L'inclusion du RAP dans l'offre de l'ASRE induit une augmentation des exigences dans l'activité d'assurance, par exemple aux chapitres de la recherche d'informations, de l'examen de la solvabilité et de la réduction des pertes. Par une coopération appropriée avec l'assurance privée dans des procédures spécifiques, il est possible de maîtriser mieux ou de manière plus efficiente les exigences qu'implique l'activité de l'ASRE.

L'ASRE se voit en outre accorder la possibilité de *fonder des sociétés de droit privé* ou de *participer à de telles sociétés*. Il va de soi que cette coopération se limite aux tâches qui incombent à l'ASRE en vertu de la présente loi. La décision de fonder des sociétés ou de participer à des sociétés relève du conseil d'administration. Le Conseil fédéral peut imposer des garde-fous dans le cadre de la stratégie de propriétaire.

L'ASRE exerce une activité proche du marché. Elle doit pouvoir agir soupagement sans perdre ce marché de vue. Le marché de l'assurance-crédit est en pleine mutation. Les frontières entre les différents risques se déplacent. Ces derniers temps, par exemple, les assureurs publics se retirent des activités à court terme ou transfèrent ce genre d'activité, tandis qu'on voit émerger d'autres formes de coopération impliquant une police de réassurance et qu'on assiste à la création de filiales (p. ex. la GIEK norvégienne, qui reprend les assurances à court terme). L'art. 8 donne une certaine souplesse à l'ASRE et laisse ouverte la possibilité d'externaliser certains champs d'activité.

Les coopérations et participations de toutes sortes n'ont en aucun cas pour but d'externaliser l'activité principale de l'ASRE; il ne sera fait recours à ces formes de collaboration que pour certains éléments de la chaîne de valeur ajoutée de l'ASRE, lorsque cela semblera judicieux sous l'angle de la gestion d'entreprise.

Art. 9 *Transfert de tâches à des tiers*

Le suivi du contrat d'assurance va entraîner de nouvelles tâches pour l'ASRE, notamment au chapitre de la vérification de la solvabilité. Les tâches relevant de ce domaine sont déjà partiellement externalisées à l'heure actuelle. La recherche d'informations, l'examen de la solvabilité, le

recouvrement de créances en souffrance (encaissement) peuvent par exemple être confiés à des tiers.

L'art. 178, al. 3, Cst. prescrit que le transfert de tâches de l'administration à des tiers doit être inscrit dans la loi, dans la mesure où il ne s'agit pas des prestations ponctuelles. L'art. 9 répond à cette exigence, dans la limite de la mise en œuvre de l'assurance. On disposera ainsi à l'avenir d'une marge de manœuvre adaptée pour ce qui est de l'exécution des tâches dans le domaine de l'assurance des risques à l'exportation. Seules des tâches partielles entrent en considération pour une externalisation. Le Conseil fédéral pourra fixer certaines conditions-cadre en formulant sa stratégie de propriétaire.

Art. 10 *Autres activités*

Le Conseil fédéral peut charger l'ASRE *d'autres tâches* relevant des affaires économiques extérieures, si des synergies peuvent naître de leur parenté opérationnelle ou de la similitude de leur contenu. Il s'agit là de tâches de la Confédération qui ont leur base ailleurs que dans la présente loi. Aujourd'hui déjà, la GRE gère, sur mandat de la Confédération, certaines garanties de substitution et garanties de crédit, et procède à des actions de consolidation de dettes ; elle est dédommée pour ces activités. À l'avenir, il pourrait s'y ajouter des tâches comme la garantie contre les risques de l'investissement (cf. la loi fédérale sur la GRI, RS 977.0) ou les garanties de crédit accordées par le **seco** dans le cadre de la coopération au développement. Comme l'ASRE doit impérativement s'autofinancer et qu'elle répond de ses résultats, ces prestations doivent être rétribuées. On peut admettre que le transfert d'autres tâches ne se fera donc pas sans l'accord des organes de l'ASRE. La disposition figurant à l'art. 15 de la LGRE, à savoir que le Conseil fédéral peut instituer d'autres formes de garantie contre les risques à l'exportation ou en faciliter l'application, n'a plus lieu de subsister: elle n'a plus de sens. D'autres formes de garanties contre les risques à l'exportation ne sont pas nécessaires. À aucun moment de la longue histoire de la GRE, leur introduction n'a été envisagée.

Art. 11 *Assurance*

L'assurance conclue actuellement par la GRE est limitée à des «risques particuliers» (art. 1 et 2 LGRE) et n'est possible que pour certains débiteurs et certains risques (art. 4 LGRE). Par risques particuliers, on entend de plus longs délais de fabrication, de paiement ou de transfert. Cette notion de «risques particuliers» doit être abandonnée, et ce pour les raisons suivantes:

- le critère de l'échéance a perdu de sa pertinence pour fonder le risque. Dans les pays en développement, en transition ou émergents, les exportateurs courent des risques même à court terme, que la GRE assure à ce jour ;
- la limitation aux longues durées ne correspond plus aux exigences de l'activité d'exportation. La GRE accorde d'ores et déjà des garanties à court terme, en général des garanties globales pour des portefeuilles complets d'exportations ou des assurances d'accréditifs émanant de pays difficiles avec de courts délais de paiement. Cette

pratique est connue sur le plan international pour être aussi le fait d'autres assurances contre les risques à l'exportation ;

- la limitation à des risques particuliers et en même temps, dans d'autres articles, à un catalogue de risques liés à des débiteurs déterminés constitue une redondance. Il suffit de limiter la possibilité de conclure une assurance à un catalogue des risques assurables, énumérés à l'art. 12.

La tâche consistant à conclure une assurance (al. 1) s'attachera dorénavant, ce qui est nouveau, aux pertes résultant de créances et non plus seulement aux rentrées d'argent. Ainsi se comprend la pratique actuelle, qui veut que la GRE assure les risques qui ne résultent pas au premier chef d'arriérés de paiement mais entraînent néanmoins des pertes pour l'exportateur, p. ex. les garanties de l'exportateur.

Sont exclues de l'assurance les pertes résultant de créances illégitimes, celles qui sont la conséquence, par exemple, d'un comportement contraire au contrat. On entend notamment par là le non-accomplissement d'une prestation assurée (garantie/bond). Les dispositions à ce propos figurent à l'art. 18, qui traite des prestations exclues (en particulier à la let. b).

L'autorisation de conclure une assurance ne se rapporte pas seulement aux créances sur les acheteurs, mais aussi aux garants de la livraison, soit les débiteurs en tout genre qui sont impliqués dans l'activité d'exportation.

La réglementation légale est relativement restrictive. Elle donne néanmoins au Conseil fédéral la compétence de réglementer plus en détail l'activité de l'institution, notamment sur les points suivants :

- définition et délimitation claires des risques;
- définition du montant assuré (valeur de livraison, intérêts du crédit, coûts de financement et prime d'assurance);
- naissance du droit à la couverture;
- origine suisse et part suisse de valeur ajoutée;
- définition des restructurations;
- différenciation entre assurance particulière pour une exportation particulière et assurance globale couvrant plusieurs opérations d'exportation;
- différenciation du taux de couverture maximal;
- traitement des intérêts du crédit en cas de sinistre.

Art. 12 Risques assurables

La loi énumère les risques, c'est-à-dire les causes potentielles de pertes, que l'ASRE peut assurer. Le catalogue est exhaustif, mais l'ASRE n'est pas tenue d'assurer tous les risques.

La mention des acheteurs et garants autorisés n'est plus nécessaire dans la liste des risques assurés, puisque la couverture du RAP permet d'assurer

aussi bien les débiteurs publics que les débiteurs privés. L'ASRE peut assurer les risques suivants:

Let. a. Les *risques politiques* sont des mesures étatiques extraordinaires prises dans le pays ou à l'étranger ou des événements politiques qui surviennent à l'étranger, tels que la guerre, la révolution, les troubles politiques et autres, qui empêchent le débiteur de s'acquitter de son dû, qui entraînent la saisie ou la détérioration des marchandises dont l'exportateur est propriétaire ou empêchent leur réexportation. Le risque politique est compris dans la même acception que dans la réglementation actuelle. Mais le catalogue des mesures étatiques qui constituent le risque politique doit être étendu. À côté des mesures étatiques étrangères figurent maintenant les «mesures étatiques internes», telles que les interdictions d'exporter, et les «mesures étatiques internationales» telles que les embargos de l'ONU, de l'UE ou d'autres organisations internationales. Le Conseil fédéral définira le risque politique de manière plus détaillée dans une ordonnance.

Let. b. Les *difficultés dans le transfert des devises* et les *suspensions de paiement* restent assurables.

Let. c. Les cas de *force majeure*. On entend par là les tornades, les inondations, les tremblements de terre, les éruptions volcaniques, les torrents de boue et les accidents nucléaires, dans la mesure où leurs conséquences ne sont pas couvertes autrement, par analogie avec la directive de l'UE 98/29/CE. Le Conseil fédéral définira le risque plus en détail dans une ordonnance.

Let. d. Le *risque de ducroire* (risque économique ou risque de l'acheteur). Il inclut l'incapacité ou le refus de paiement du débiteur. Pour éviter, en cas de sinistre, des dissensions problématiques sur l'origine du dommage, le risque économique ne doit être assuré que si les risques politique et de transfert (y compris les moratoires et l'éventuel risque sur devise) et les cas de force majeure le sont par l'ASRE. Si tel n'est pas le cas, l'ASRE n'est pas autorisée à couvrir le risque économique. C'est ainsi que l'on procède actuellement (pour les débiteurs publics). Le Conseil fédéral précisera le risque dans une ordonnance.

Let. e. La couverture limitée des *bonds*. Si un exportateur fournit une garantie pour sa prestation, il peut, à certaines conditions, s'assurer auprès de l'ASRE contre le risque de devoir payer au débiteur le non-accomplissement de sa propre prestation contractuelle. Voici ces conditions:

- l'exigence, par l'acheteur/le garant, de la prestation de garantie constitue un abus, en d'autres termes, l'exportateur a respecté ses obligations contractuelles, mais se voit néanmoins contraint de fournir la garantie (p. ex. formulation dans une ordonnance: «la revendication abusive de garanties (*bonds*) par le débiteur»);
- il est prouvé que le non-accomplissement de la prestation garantie résulte de la survenance de risques contre lesquels l'exportateur s'est assuré en vue de remplir son contrat vis-à-vis du débiteur, à savoir les risques politiques, les risques de transfert, et les cas de force majeure. Si, pour ces raisons mêmes, l'exportateur ne peut fournir sa

prestation contractuelle à l'égard du débiteur, comme le prévoit la loi, l'ASRE peut assurer l'utilisation de *bonds*. L'exportateur peut assurer non seulement sa créance, mais aussi l'accomplissement de ses propres obligations contre les risques mentionnés (p. ex. formulation dans une ordonnance: «le recours justifié, par le débiteur, à des garanties (*bonds*), si le preneur d'assurance ne peut respecter ses engagements contractuels en raison d'événements mentionnés à l'art. 12, let. a à d»).

Let. f. Le *risque monétaire éventuel* est un risque dit secondaire. L'ASRE n'assure les risques monétaires résultant du remboursement d'un financement en devises, d'un contrat à terme en devises ou d'une autre opération analogue qu'après un sinistre primaire couvert par l'assurance. En d'autres termes, le risque monétaire est assuré si une perte monétaire vient s'ajouter à une perte couverte par l'assurance, sur la base d'autres risques. Il ne s'agit pas d'assurer, au titre de dommage primaire, les fluctuations des cours de change. Le Conseil fédéral définit plus précisément le risque monétaire éventuel dans une ordonnance.

L'al. 2 autorise *l'assurance avant livraison*. Il y a risque de fabrication s'il survient avant la livraison, et risque de crédit, s'il survient après. La définition de ces deux risques est donnée par l'ASRE directement dans le contrat d'assurance.

La couverture d'assurance ne débute pas au moment du dépôt de la demande, mais à la signature du contrat d'assurance, contrairement au droit du contrat de l'assurance privée. La naissance du droit à la couverture doit également être précisée par voie d'ordonnance.

Art. 13 *Conditions d'octroi*

Aux termes de l'al. 1, pour qu'une assurance puisse être conclue, quatre *conditions préalables cumulatives* doivent être remplies:

let. a. L'exportateur est une entreprise ayant son siège en Suisse. Il doit être inscrit au registre du commerce. L'ASRE limite ainsi son champ d'activité et évite ainsi d'être confrontée à des demandes de particuliers qui n'ont pas de caractère professionnel (p. ex. la vente de voitures à l'étranger par un particulier) ;

let. b. Les biens et les services sont produits en Suisse ou comportent une part appropriée de valeur ajoutée suisse, que le Conseil fédéral précisera dans une ordonnance (cf. l'actuelle ordonnance du DFE sur la part minimale de valeur ajoutée suisse dans le cadre des garanties contre les risques à l'exportation, RS 946.111.1) ;

let. c. L'acheteur est étranger. L'ASRE ne doit assurer aucun risque commercial en Suisse ;

let. d. L'opération doit être compatible avec les *principes de la politique de l'institution* mentionnés à l'art. 6. Celle-ci doit être précisée dans la stratégie de propriétaire de la Confédération et par l'ASRE elle-même. L'assurance ne peut donc être conclue que:

- si le risque ne met pas en danger la capacité d'autofinancement de l'ASRE. L'ASRE définit une politique des risques (limites par pays, limites de couverture, structure du portefeuille, etc.) afin d'assurer son autofinancement à long terme. Une assurance ne peut être contractée que si elle est conforme aux principes de la politique des risques;
- s'il n'existe pas d'offre d'assurance pour ce risque sur le marché de l'assurance privé, comme le prescrit l'art. 6, al. 1, let. b (subsidiarité par rapport au marché). L'ASRE observe le développement du marché privé, étaye ses observations par des documents et arrête en conséquence sa politique de subsidiarité;
- si les principes de la politique étrangère de la Suisse sont pris en considération.

Même lorsque toutes ces conditions sont réunies, l'assurance peut ne pas être conclue si un *motif d'empêchement* aux termes de l'al. 2 existe:

let. a. *Considérant les risques*, il est possible d'exclure l'opération de la couverture demandée. L'ASRE tient p. ex. une liste des pays qui entrent en ligne de compte pour certains risques. En raison de leur situation politique et financière, certains pays peuvent être exclus de l'assurance du risque politique. En ce qui concerne le risque de ducroire du débiteur privé, des critères particuliers doivent être remplis pour que l'assurance soit envisageable. Figurent parmi ces critères: l'existence de procédures de poursuite pour dettes et de faillite, la protection de la propriété (réserves de propriété et applicabilité de ces réserves), des procédures d'un État de droit suffisamment élaborées pour réaliser des créances légales. D'autres critères de risques, tels que la solvabilité du débiteur, la présence de garants et leur qualité, etc. sont pris en compte par l'ASRE ;

let. b. Des *prescriptions légales*, liées à l'opération d'exportation ne sont pas respectées, p. ex. des interdictions d'exporter, des restrictions aux importations, etc. Sont pertinentes en l'occurrence les lois suisses, les lois du pays de l'acheteur, et, éventuellement, les lois d'États tiers concernés par l'opération.

Art. 14 *Primes*

Les fondements du calcul des primes sont repris tels quels de l'art. 7 de la LGRE. Les autres éléments-clés de la tarification sont précisés par voie d'ordonnance. Au demeurant, l'ASRE doit disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour fixer les tarifs, afin d'assurer son autofinancement. Des exigences précises en matière de présentation des comptes garantissent que l'ASRE ne constituera pas de provisions excessives aux dépens de ceux qui paient les primes.

Art. 15 *Conclusion de l'assurance*

Le contrat d'assurance prendra dorénavant la forme du contrat de droit public. La nature du contrat correspond à la pratique actuelle et aux besoins de l'assureur et du preneur d'assurance. On a renoncé au renvoi intégral au

droit privé et à une concordance étroite avec la loi sur le contrat d'assurance en raison de la spécificité de l'assurance contre les risques à l'exportation. Le rapport juridique reste donc un rapport de droit public, de même que les voies de droit (cf. art. 36). Le contrat de droit public rend mieux compte de la nature du rapport juridique existant dans le domaine de l'assurance contre les risques à l'exportation qu'une procédure décisionnelle avec des conditions et des charges, ou qu'une procédure à deux niveaux avec décision et contrat de droit public fondé sur cette dernière.

Si l'ASRE refuse de conclure une assurance, elle doit le faire sous la forme d'une décision (al. 2), qui peut faire l'objet d'un recours administratif (art. 36, al. 2).

Art. 16 *Obligation d'informer et devoir de diligence*

Cf. les art. 9, 10 et l'art. 12, al. 1, LGRE.

L'obligation faite à l'exportateur, ou d'une manière générale aux preneurs d'assurances, de donner des renseignements complets et corrects sur l'opération d'exportation et surtout sur le ou les débiteurs prend de l'importance avec la couverture du RAP. Les renseignements concernant des débiteurs de droit privé sont plus difficiles à obtenir que ceux sur les débiteurs de droit public. La possibilité de vérifier est moindre alors même que la nécessité de la vérification des cas particuliers est plus grande. La GRE fait déjà face à la difficulté de se procurer des informations sur les banques garantes. Quand il s'agira d'entreprises particulières, l'exercice n'en sera que plus difficile.

Pour l'exportateur, il résulte de cet état de fait une *obligation d'informer et de faire vérifier* (al. 1). Il doit fournir toutes les informations nécessaires après les avoir lui-même vérifiées. Le preneur d'assurance doit par exemple fournir des informations sur le bilan du débiteur privé à assurer. Celui qui dépose une demande est tenu de donner des informations correctes et de les avoir vérifiées. Seul le principe est énoncé dans la loi. Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les détails de cette obligation d'informer (cf. art. 13 LGRE).

L'obligation d'informer qui incombe au preneur d'assurance vaut pour toute la durée du contrat. Des modifications éventuelles touchant le projet ou son paiement, ou toute autre modification importante doivent être communiquées à l'ASRE.

Si un contrat d'assurance a été conclu, ce n'est pas l'affaire de l'ASRE de *gérer* l'opération d'exportation. L'exportateur et respectivement tous les preneurs d'assurance impliqués sont donc tenus de faire le nécessaire pour éviter des pertes (al. 2).

En cas de perte imminente liée à un débiteur privé, il appartient au preneur d'assurance, après avoir consulté l'ASRE, d'entamer le cas échéant une procédure de faillite et de la faire exécuter, afin que la créance puisse être présentée et recouvrée.

Si un dommage survient et que l'assurance fournit sa prestation (cf. art. 17 et 19), les preneurs d'assurance sont tenus d'aider l'ASRE à *recouvrer* la créance et de valoriser au mieux les biens qui n'ont pas été livrés.

Art. 17 *Prestations*

En cas de sinistre, l'ASRE fournit les prestations qui lui incombent (al. 1, cf. art. 11 LGRE).

Le taux de couverture indique la part en pour-cent de la valeur de livraison que couvre l'assurance. Si, par exemple, le taux de couverture est de 90 % et que le montant assuré (intérêts inclus, etc.) se monte à 1 million de francs, 900 000 francs seront versés en cas de sinistre. Le taux de couverture implique donc une forme de franchise. Il constitue un élément important des conditions de l'offre de l'ASRE. Primo, il influe directement sur le montant du remboursement du dommage réalisé et, secundo, il incite l'exportateur à choisir avec soin ses partenaires d'affaires et à prendre les mesures susceptibles d'empêcher ou de limiter un dommage, ou de se le faire rembourser. En outre, un taux de couverture adapté à chaque cas donne à l'ASRE la possibilité de mieux répartir son risque en fonction de la solidité d'un débiteur.

Des taux de couverture maximaux constituent les piliers de la politique de risque. L'exportateur doit assumer au moins un risque minimal et être impliqué financièrement. C'est surtout vrai pour le risque de *ducroire* du client privé ou du garant. La vérification de la solvabilité des acheteurs et des garants privés n'est pas chose aisée. Le preneur d'assurance doit vouer un soin particulier à la vérification de la capacité de paiement de toutes les personnes impliquées. Le risque d'insolvabilité des acheteurs et garants privés doit être classé à un niveau plus élevé que les autres risques.

Selon le débiteur et le risque, des taux de couverture différents sont appliqués dans la police d'assurance. Cette différence trouve son explication dans les profils de risque différents, selon qu'il s'agit de risques publics ou privés, et elle doit servir d'aiguillon pour les exportateurs (prudence avec les partenaires d'affaires privés étrangers).

La loi prévoit des taux de couverture maximaux de 95 %. Ils portent sur le montant assuré. Le Conseil fédéral précisera dans une ordonnance les taux de couverture maximaux selon le type de risque et la structure du montant assuré. Pour le risque du client privé (*ducroire* de l'acheteur), le Conseil fédéral fixe le taux de couverture maximal à un niveau inférieur.

L'ASRE peut en principe fixer les taux de couverture de manière individuelle, selon l'opération. Selon le risque, selon la solvabilité du débiteur, ou selon d'autres critères encore, elle peut abaisser le taux de couverture.

L'exportateur ne peut acheter à l'ASRE des pour-cent supplémentaires de couverture. Il a la possibilité de faire assurer d'une autre manière les risques résiduels pour les taux de couverture inférieurs à 100 %, à moins que l'ASRE ne l'interdise dans le contrat d'assurance.

Les intérêts du crédit à compter de la survenance du sinistre (prétention supplémentaire, pourcentage, etc.) seront réglementés dans l'ordonnance du Conseil fédéral.

Une comparaison des usages internationaux montre qu'aujourd'hui, nombre d'assureurs publics contre les risques à l'exportation, en Europe et en Amérique du Nord, sont prêts à assurer les risques politiques à 100 %. L'éventualité d'une solution de rechange aux 95 % envisagés, à savoir la possibilité pour l'ASRE d'assurer les risques politiques à 100 %, est donc mise en discussion.

Art. 18 *Prestations exclues*

La loi indique les raisons qui, après un sinistre et alors qu'il existe un contrat, peuvent amener à refuser de fournir la prestation. L'ASRE peut refuser de payer ou réduire le paiement. Les conditions générales de l'ASRE précisent et complètent les motifs d'exclusion de prestations en conformité avec les standards pertinents de la branche de l'assurance contre les risques à l'exportation.

Art. 19 *Sinistre*

Comme dans la loi actuelle, en cas de sinistre, la créance en souffrance et tous les droits accessoires ainsi que la propriété des biens d'exportation qui n'auraient pas été livrés sont transférés à l'ASRE en proportion de son paiement (al. 1, cf. art. 12, al. 1, LGRE).

Le preneur d'assurance, fort de ses relations avec l'acheteur et de ses connaissances du pays acheteur, doit soutenir l'ASRE afin de réduire après coup le dommage (al. 2). Si le sinistre est survenu avant livraison et que la production est en cours, la commercialisation du bien d'exportation doit se faire en accord avec l'ASRE.

L'ASRE doit garder la possibilité de *restructurer* ou d'*inclure dans des rééchelonnements de dettes* les créances restées en suspens après que la prestation de l'assurance a été fournie, ce qui lui permet donc de les prolonger, d'en abandonner une partie, etc. (cf. art. 30). Le preneur d'assurance est dès lors délié de son obligation de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour éviter des pertes, de recouvrer la créance et d'écouler les biens d'exportation qui n'auraient pas été livrés. C'est à l'ASRE elle-même de le faire et de tirer le meilleur parti de l'arrangement qu'elle aura négocié.

Cela est vrai pour tous les débiteurs publics concernés en cas de rééchelonnements négociés dans le cadre du Club de Paris ou d'autres cénacles internationaux et, pour les débiteurs privés, en cas de convention bilatérale entre l'ASRE et le débiteur.

À ce jour, la loi engage l'exportateur et le bénéficiaire de la garantie. Il est maintenant question de preneurs d'assurance, expression qui recouvre un grand nombre de cas de figure.

Art. 20 *Obligation de rembourser*

Comme dans la loi actuelle, le preneur d'assurance doit rembourser la somme d'assurance versée avec 5% d'intérêt, s'il s'avère ultérieurement que les conditions de son paiement n'étaient pas réunies (cf. art. 13 LGRE).

Art. 21 *Cession de l'assurance*

Comme le permet la loi actuelle, le preneur d'assurance peut, avec l'assentiment de l'ASRE, céder à un tiers l'assurance en même temps que la créance (cf. art. 8 LGRE).

Art. 22 *Organes*

L'ASRE est dirigée par les deux organes usuels que sont le conseil d'administration et la direction, et supervisée par un organe de révision (cf. art. 3, LIPI, RS 172.010.31 et art. 9 de la loi sur le Musée national, LMu, FF 2003 550, qui prévoient une structure analogue).

Leur nomination par le Conseil fédéral correspond à la réglementation des deux lois susmentionnées.

La loi prévoit la possibilité de révoquer ces organes, si ceux-ci ne répondent plus aux conditions de l'exercice de leur fonction ou s'ils ont commis une faute grave. Une base légale sera spécialement créée pour réglementer cette mesure extraordinaire.

Art. 23 *Conseil d'administration*

Le conseil d'administration est l'organe suprême de l'ASRE. La loi prévoit la désignation de 7 membres au minimum et de 9 au maximum. Les différents droits de représentation et les qualités professionnelles exigées ne sont pas précisés dans la loi. Concernant la représentation des intérêts de la Confédération au sein du conseil d'administration, le Conseil fédéral aura une marge de manœuvre appropriée. Les qualités professionnelles exigées seront précisées dans le cadre de la stratégie de propriétaire de la Confédération. La qualité première des membres réside dans leur capacité de diriger une assurance contre les risques à l'exportation.

À propos des dispositions particulières selon l'al. 3:

let. a. Le conseil d'administration édicte lui-même un règlement interne s'inscrivant dans le cadre de la loi et de l'ordonnance. L'approbation du Conseil fédéral n'est pas requise ;

let. e. Le conseil d'administration peut, dans un esprit de rationalité, déléguer au directeur la compétence de conclure les assurances ;

let. f. Des éléments essentiels de la réglementation des primes figurent dans la loi (cf. art. 14). La législation doit laisser à l'ASRE une marge de manœuvre suffisante pour garantir une politique des primes raisonnable, assurant à long terme l'autofinancement de l'assurance. La tarification doit être approuvée par le Conseil fédéral (cf. art. 14) ;

let. g. Le personnel est engagé conformément aux dispositions pertinentes du code des obligations (cf. art. 26). Il appartient au conseil d'administration

de publier un règlement du personnel, valable également pour le directeur, qui soit conforme au droit des obligations. Le conseil d'administration doit se tenir, ce faisant, à la législation fédérale et notamment au droit du personnel fédéral. Le salaire du directeur, en particulier, doit s'aligner sur ceux d'autres chefs d'unités administratives fédérales décentralisées, ce qui justifie un renvoi explicite à l'article 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers ; RS 172.220.1) ;

let. h. La politique de risque est arrêtée en tenant compte de ce qui se fait de mieux dans la branche de l'assurance. Le conseil d'administration détermine les pays pour lesquels il est possible de contracter une assurance, il fixe notamment des limites de couverture, par pays et/ou par opération, ou selon d'autres critères encore; il fixe éventuellement la franchise en plus du taux de couverture (*first loss*), régleme nte l'utilisation de l'obligation faite au preneur d'assurance de soumettre à l'agence toutes ses affaires selon des critères à déterminer et définit la répartition des risques à l'intérieur du portefeuille ;

let. i. La liste des tâches du conseil d'administration énumérées dans la loi n'est pas exhaustive. Elle peut être complétée dans le règlement interne.

L'al. 3 reprend la nouvelle législation fédérale relative au salaire des cadres, comme cela a été fait pour d'autres entreprises de la Confédération.

Art. 24 *Directeur*

Le directeur est responsable de la direction de l'institution (ASRE). Comme il est nommé par le Conseil fédéral, il ne peut être destitué directement par le conseil d'administration. Les décisions importantes portant sur la conclusion de contrats d'assurance sont du ressort du conseil d'administration.

Art. 25 *Organe de révision*

La loi laisse au Conseil fédéral le soin de désigner l'organe de révision (cf. art. 22). Comme la révision des affaires d'assurance contre les risques à l'exportation requiert des compétences particulières, il est bon de faire appel à un organe de révision externe, surtout si l'ASRE tient sa comptabilité avec attestation conformément aux IFRS⁴ (cf. art. 28). On peut aussi imaginer un travail combiné, associant un organe de révision externe et le Contrôle des finances.

Le mandat de l'organe de révision ne doit pas consister uniquement en une vérification des comptes annuels (al. 1, let. a), mais inclure expressément l'examen de l'autofinancement de l'institution. C'est une garantie supplémentaire pour la Confédération, qui en est propriétaire, que l'ASRE pratique une politique des risques raisonnable, adaptée à son objectif d'autofinancement.

Le rapport de l'organe de révision ne va pas seulement au conseil d'administration, mais est aussi soumis au département (DFE) et au Conseil fédéral (cf. aussi l'art. 12, al. 3, LMu).

⁴ IFRS = International Financial Reporting Standards

Art. 26 *Personnel*

Le personnel du Bureau pour la GRE est actuellement engagé par l'Association suisse des constructeurs de machines (VSM), sur la base d'un contrat de droit privé. La situation de départ diverge donc fondamentalement par rapport à d'autres cas, où le personnel vient de l'administration fédérale.

Il est vrai que le nouveau droit du personnel de la Confédération offre une marge de manœuvre importante, en particulier pour les unités décentralisées. En l'occurrence, l'ordonnance-cadre relative à la loi fédérale sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.11) est trop étreinte. Pour pouvoir recruter des spécialistes de l'assurance contre les risques à l'exportation, il faut que l'ASRE puisse engager son personnel aux conditions du marché de l'assurance privée. Sur ce point, la situation recoupe largement celle, actuellement en discussion, du personnel de l'autorité de surveillance du marché financier (cf. rapport d'experts relatif à la loi sur la surveillance du marché financier, du 7 juillet 2003⁵).

À la différence de ce qu'a présenté ce groupe, il est indiqué, dans le cas présent, de prévoir des conditions d'engagement non de droit public mais, comme aujourd'hui, de droit privé. Des raisons particulières militent en l'occurrence pour un engagement conforme au droit des obligations:

- le personnel de l'actuel Bureau pour la GRE est engagé sur la base d'un contrat de droit privé par l'association VSM et il est rattaché à sa caisse de pension. Ce personnel a l'habitude de ces engagements selon le CO et ne souhaite pas être soumis au droit du personnel de la Confédération. Le passage de l'un à l'autre pourrait entraîner des démissions et une perte de savoir-faire. En outre, le rapprochement avec le personnel de la Confédération irait à l'encontre du but recherché: l'autonomie de l'ASRE ;
- l'ASRE, en raison de sa haute spécialisation et de sa proximité du marché et de l'économie doit nécessairement être au niveau du secteur privé apparenté, notamment aux chapitres des conditions d'engagement du personnel et de la structure des salaires. La marge de manœuvre laissée par le droit du personnel de la Confédération est trop étroite dans le cas présent ;
- les organisations proches de la GRE, et partenaires éventuels, comme l'OSEC, la SOFI et la SDFC engagent également selon le droit privé. Il en va de même de la CNA, où le conseil d'administration édicte des règlements sur l'organisation et la situation du personnel.

En édictant son règlement du personnel, l'ASRE doit néanmoins respecter les principes généraux de la politique du personnel de la Confédération. C'est pourquoi, à l'al. 2, la loi renvoie expressément aux art. 4 (politique du personnel) et 5 (coordination et controlling) de la loi sur le personnel de la Confédération. Le salaire du directeur et des cadres de l'ASRE doit également s'inscrire dans la structure générale des salaires (cf. aussi

⁵ cf. <http://www.efd.admin.ch/f/dok/berichte/2003/07/finmag.pdf>

commentaire relatif à l'art. 23, al. 3, let. g). Pour cette raison, le règlement du personnel doit être approuvé par le Conseil fédéral (al. 3).

Art. 27 *Trésorerie*

La Confédération accorde à l'ASRE des prêts aux taux d'intérêt du marché (al. 1, cf. aussi l'art. 11 LIPI et l'art. 18 LMu). Les fonds excédentaires de l'ASRE sont placés auprès de la Confédération et rémunérés aux taux d'intérêt du marché (al. 2).

Le financement de prêts à l'ASRE, qui doivent lui permettre de disposer de liquidités suffisantes, ne passe pas, comme par le passé, par le compte financier, mais est effectué aux conditions du marché, sous forme de prêts portant intérêt. Il échappe ainsi à la pression que pourrait exercer, au moment de l'octroi du prêt, l'idée inspirée du frein aux dépenses, consistant à réagir aux dépenses en faveur de l'ASRE par des coupes dans d'autres domaines.

Les détails sur les relations financières avec la Confédération seront réglés par une convention conclue entre l'ASRE et l'Administration fédérale des finances.

Art. 28 *Principes de présentation des comptes*

Avec la réorganisation de l'ASRE se pose la question des instruments qu'il convient d'utiliser pour satisfaire au mieux le besoin d'information des différents ayants droit. Le rapport (cf. art. 34) y pourvoit pour une part, mais la manière de présenter les comptes en est un élément décisif.

Pour l'ASRE se pose la question de savoir si sa comptabilité doit s'aligner sur la norme de la loi sur les finances de la Confédération, dans sa nouvelle version, ou s'il ne vaudrait pas mieux adopter une autre norme de présentation de la comptabilité. Un standard particulier peut notamment être envisagé lorsque:

- une comparaison internationale se révèle nécessaire, par exemple si des organisations étrangères utilisent un certain standard;
- le cercle de ceux à qui s'adresse la comptabilité est surtout composé de groupes externes, de sorte que l'application d'un standard reconnu internationalement et l'existence d'une attestation reconnue s'imposent;
- des exigences particulières sont posées pour justifier le niveau des émoluments;
- aucun intérêt supérieur de la Confédération ne doit être protégé.

Les conditions autorisant l'application d'un standard particulier sont réunies en ce qui concerne l'ASRE. L'ASRE étant une sorte d'entreprise commerciale gouvernementale (*Government Business Enterprise*), c'est l'utilisation des IFRS qui semble s'imposer.

L'art. 28 impose à l'ASRE un standard international reconnu. Il y en a deux qui peuvent en principe entrer en ligne de compte: les IPSAS⁶ ou les IFRS. La décision revient au conseil d'administration, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 29 *Impôts*

L'exonération de l'impôt recoupe largement celle qui figure dans les réglementations figurant à l'art. 17 LIPI et à l'art. 22 LMu. Concernant l'exonération du droit de timbre, un examen est en cours pour déterminer si elle est à la fois licite et judicieuse.

Art. 30 *Rééchelonnement de dettes et restructurations*

Cf. art. 10a LGRE.

Les rééchelonnements concernent les débiteurs publics, alors que les restructurations s'appliquent aux débiteurs privés (al. 1). Les rééchelonnements de dettes de débiteurs publics interviennent sous forme de rééchelonnements de dettes négociés entre pays créanciers et pays débiteurs. Le cadre international de ces négociations est le Club de Paris, où des représentants de chacun des pays créanciers concernés négocient avec le pays débiteur, en présence de représentants du Fonds monétaire international, les conditions-cadre de la consolidation, ayant valeur de recommandations. La condition préalable à des négociations au Club de Paris est l'existence de mesures d'assainissement appliquées par le pays débiteur, dont la mise en œuvre est facilitée par des crédits du FMI. Les rééchelonnements de dettes sont une contribution des créanciers à l'assainissement de la situation financière et économique des débiteurs, en même temps qu'une mesure, qui leur profite, de réduction des dommages, puisque les créances en souffrance aujourd'hui peuvent être récupérées demain. Se fondant sur les recommandations du Club de Paris, le Conseil fédéral décide de la conclusion de l'accord bilatéral de rééchelonnement qui s'impose. Il est autorisé à le faire par la loi fédérale du 24 mars 2000 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (RS 973.20). Les rééchelonnements, qui peuvent inclure d'éventuelles réductions des créances exigibles, se répartissent entre l'ASRE et le titulaire des risques résiduels, en fonction de leur participation aux risques.

La part de la créance qui n'est pas assurée reste la propriété de l'exportateur après le commencement du sinistre. Ainsi, en cas de rééchelonnement ou de restructuration, l'exportateur percevra encore pendant des années la part qui lui revient des intérêts et des remboursements versés. Afin de mener à bien, de manière efficace et à moindre coût, les opérations de rééchelonnement et de restructuration, l'al. 3 autorise l'ASRE à reprendre à son compte,

⁶ IPSAS = International Public Sector Accounting Standards

moyennant paiement, les risques résiduels assumés par le preneur d'assurance.

Si le Conseil fédéral décide que la Suisse doit participer, au niveau multilatéral ou par des mesures autonomes, à des rééchelonnements ou à des réductions de dettes, incluant des créances assurées par l'ASRE, dont les conditions iraient au-delà de la réelle capacité de paiement du pays débiteur, un défraiement est prévu, comme le prévoit déjà le droit en vigueur (al. 4).

Normalement, les rééchelonnements et les restructurations de dettes s'inspirent des principes généraux du financement et de l'assurance. Mais, comme l'a montré l'expérience, ces décisions peuvent aussi être influencées par des considérations et des missions qui n'ont rien à voir avec la fonction de l'assurance contre les risques à l'exportation. À titre d'exemple, on citera les renoncements à des créances, justifiées par des raisons de politique du développement. Vu la pratique établie, une obligation de payer un dédommagement est maintenant prévue par la loi.

Une autre méthode qui pourrait nuire à l'autofinancement de l'ASRE, entamer la responsabilité de l'institution et l'empêcher d'atteindre l'objectif, consisterait dans la création d'une entreprise fédérale spécialisée, qui serait jugée par le Conseil fédéral, son «mandant», à ses résultats, notamment concernant son autofinancement. Le fait de mélanger le point de vue de l'assurance et le point de vue politique pourrait en outre avoir des incidences sur la crédibilité de l'ASRE.

Art. 31 *Surveillance*

Le Conseil fédéral assure la surveillance, comme il le fait pour d'autres unités décentralisées (cf. p. ex. art. 9 LIPI). Cette surveillance, comme les demandes au Conseil fédéral, sont le fait du Département fédéral de l'économie. Au sein de ce département, c'est le Secrétariat d'État à l'économie qui est l'interlocuteur de l'ASRE.

Le Parlement exerce la haute surveillance conformément aux prescriptions générales constitutionnelles et légales (cf. art. 169 Cst.).

Art. 32 *Stratégie de propriétaire*

La Confédération dispose de différents instruments pour défendre ses intérêts de propriétaire (cf. partie générale, point 1.3.3).

Dans le cadre de la *stratégie qu'elle mène en sa qualité de propriétaire* (al. 1), la Confédération fixe les buts suprêmes à l'intention du conseil d'administration. Elle précise les conditions obligatoires de l'orientation à moyen et long terme de l'institution et exprime ses attentes quant à la capacité d'action de cette dernière. Les buts ainsi désignés sont mis en œuvre par le conseil d'administration et la direction. La stratégie de propriétaire devra être adaptée de manière à tenir compte de la spécificité de l'assurance contre les risques à l'exportation.

D'autre part, le Conseil fédéral doit fixer périodiquement par décision le *plafond d'engagement* (al. 2) et indiquer ce faisant la limite supérieure du

volume de risque. La détermination de ce champ de garantie constitue d'abord une décision technique d'assurance, attendu qu'un champ plus grand n'implique pas nécessairement un risque plus élevé (notamment quand de «bons» risques peuvent être inclus dans le champ plus grand). Pour cette raison, on renonce à confier au Parlement la tâche de fixer ce plafond. D'autant plus que, pour cette fixation, des décisions doivent être prises en temps voulu. Le Conseil fédéral peut donc, au besoin, modifier la limite de garantie en dehors des périodes prévues.

Art. 33 *Assurances d'une portée et d'une importance particulières*

Aux termes de la loi actuelle, la compétence d'accorder des garanties est dévolue, selon l'importance de l'affaire, au seco, au DFE, au DFE avec le consentement du DFF, ou au Conseil fédéral.

Dorénavant, c'est en principe à l'ASRE de décider de toutes les demandes, selon des critères actuariels, tout en appliquant les principes consacrés par la nouvelle loi.

Il n'en reste pas moins que certaines opérations d'exportation soulèvent des questions politiques délicates. Dans ces cas, le département compétent doit avoir la possibilité de soumettre le problème au Conseil fédéral (al. 1). Si le Conseil fédéral donne son accord à une proposition positive de l'ASRE, l'opération doit être assurée dans le respect des principes généraux, mais s'il la rejette, l'ASRE établit une décision négative sur instruction du Conseil fédéral. Si le Conseil fédéral donne son accord à une opération d'exportation que l'ASRE, considérant les risques, a refusé d'assurer, le Conseil fédéral peut imposer à l'ASRE de conclure le contrat. Si cet ordre découle d'objectifs ou de tâches qui ne sont pas couverts par la LASRE, l'ASRE sera en principe dédommée des surcoûts que cela entraîne pour elle, comme c'est le cas actuellement avec les accords de rééchelonnement et de restructuration de dettes (cf. art. 30, al. 4). Le suivi de l'assurance incombe à l'ASRE, même dans ces cas particuliers qui lui valent un dédommagement. Ces derniers temps, la GRE n'a pas eu à régler ce genre de cas.

Art. 34 *Approbaton du rapport de gestion et des comptes annuels*

L'ASRE est tenue de publier chaque année un *rapport de gestion* et ses *comptes annuels* et de les présenter au Conseil fédéral, par le truchement du département. Les comptes et le rapport doivent être approuvés par le Conseil fédéral (comme ceux de la CNA ou de La Poste; il en va autrement de l'IPI et de Swissmedic). Dans sa stratégie de propriétaire, le Conseil fédéral peut fixer d'autres exigences en matière de publicité (p. ex. des communications périodiques).

Art. 35 *Évaluation*

Il est impératif de faire une *évaluation* périodique pour vérifier que les buts (art. 4) ont été atteints et que les principes de la politique de l'institution (art. 6) sont respectés. Les résultats de l'évaluation complètent le rapport annuel et celui de l'organe de révision. Le mandant est soit l'ASRE, soit le département.

Art. 36 *Protection juridique*

Même si la loi sur l'assurance contre les risques à l'exportation ne prévoit pas de droit subjectif à l'assurance (cf. art. 15, al. 1), il existe bien entendu une protection juridique adéquate. En liaison avec l'art. 6 de la loi sur la promotion des exportations (RS 946.14), les litiges en matière de contrats d'assurance de droit public sont tranchés par la Commission de recours du DFE, qui agit en tant que commission d'arbitrage (art. 35, al. 1). La commission de recours du DFE est une instance indépendante de l'administration au sens de l'article 71a de la loi sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), c'est-à-dire une autorité judiciaire. Cette commission de recours sera bientôt remplacée par le Tribunal administratif fédéral de première instance de Saint-Gall (cf. message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000; loi sur le tribunal administratif, FF 2001 4339). Aux termes de l'art. 15, al. 2, l'ASRE doit publier une décision quand elle refuse de conclure un contrat d'assurance. Cette décision peut également être attaquée devant la commission de recours du DFE (art. 36, al. 2). Selon les dispositions de l'OJ (RS 173.110), les décisions de celle-ci peuvent faire l'objet d'un recours administratif devant le Tribunal fédéral.

Art. 37 *Dispositions pénales*

L'art. 37 remplace la norme pénale figurant à l'art. 16 LGRE. La base de la nouvelle formulation se trouve dans les récentes modifications législatives dans la partie générale du code pénal (PG CP), adopté par le Parlement en décembre 2002 et qui doit entrer en vigueur à la mi-2005 ou au début de l'année 2006 (FF 2002 7658). Dans le cadre du projet de loi sur le financement du terrorisme, la responsabilité pénale de l'entreprise a été introduite dans le CP, et elle est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003 (art.100^{quater} et 100^{quinquies} CP, FF 2003 2847). Alors que la responsabilité pénale de l'entreprise peut être prise en considération dans un nouvel article, il se pose un problème avec la nouvelle PG CP: comme la mise en vigueur de celui-ci n'interviendra vraisemblablement que dans deux ans, les projets de loi qui seront mis en vigueur avant dérogeront à l'actuel CP. Les adaptations nécessaires en vertu de la nouvelle PG CP peuvent néanmoins être signalées par une note de bas de page.

Al. 1. Aux termes de la nouvelle partie générale du CP, les amendes actuelles pour crimes et délits commis par des personnes physiques

deviennent des peines pécuniaires et elles sont calculées selon le système du jour-amende. Une peine pécuniaire ne peut dépasser 360 jours-amende; le jour-amende est de 3000 francs au plus (art. 34 nCP). Selon le nouveau droit, les peines privatives de liberté jusqu'à 12 mois peuvent être remplacées par une peine pécuniaire. Le montant maximal pour les entreprises est de 5 millions de francs (art. 100^{quater}, al. 1, CP).

L'al. 2 permet de poursuivre les délits commis à l'étranger, même si l'acte n'est pas punissable dans le pays où il a été commis. Étant donné l'état de choses, c'est tout à fait justifié. Contrairement aux principes habituels, l'auteur peut aussi être un étranger qui a commis le délit à l'étranger. Dans le présent contexte, cela se justifie également. Ces règles n'impliquent pas une extension exagérée de la souveraineté pénale suisse.

Art. 38 *Abrogation du droit en vigueur*

La nouvelle loi abroge la loi sur la GRE vigueur.

Art. 39 *Prorogation du droit en vigueur*

L'actuelle loi sur la GRE restera toutefois applicable aux garanties déjà accordées.

Art. 40 *Modification du droit en vigueur*

L'art. 7, al. 1, du projet de loi autorise le Conseil fédéral à conclure de sa propre autorité des accords de rééchelonnement de dettes. Cette compétence lui revient déjà en vertu de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la conclusion d'accords de consolidation de dettes (RS 973.20), et pas seulement pour les créances suisses bénéficiant de la garantie contre les risques à l'exportation. Pour des raisons d'unité, ces dernières passeront sous le régime de la nouvelle loi, ce qui implique une modification de la loi du 24 mars 2000.

Loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation

(Loi sur l'assurance contre les risques à l'exportation, LASRE)

Avant-projet du 30 septembre 2003

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les art. 100, al. 1, 101 et 103 de la Constitution⁷,
vu le message du Conseil fédéral du⁸,
arrête:

Section 1: Dispositions générales

Art. 1 *Objet*

La présente loi régit les activités, les prestations et l'organisation de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE).

Art. 2 *Définitions*

Dans la présente loi, on entend par:

- a. *preneur d'assurance* l'exportateur, ou un tiers habilité par lui, qui contracte l'assurance;
- b. *acheteur* la personne qui passe la commande et conclut un contrat;
- c. *garant* la personne qui assure, par une garantie, la créance que détient le preneur d'assurance vis-à-vis de l'acheteur;
- d. *débiteur* l'acheteur, le garant ou toute autre personne contre laquelle le preneur d'assurance détient des créances en bonne et due forme;
- e. *débiteur public* l'État étranger ou d'autres organisations de droit public, notamment des organisations qui ne peuvent pas être mises en faillite, contre lesquels le preneur d'assurance détient des créances en bonne et due forme;
- f. *débiteur privé* la personne physique ou morale ne relevant pas de la let. e et contre laquelle le preneur d'assurance détient des créances en bonne et due forme.

⁷ RS 101

⁸ FF

Art. 3 *Forme juridique*

¹ L'ASRE est une institution de droit public dotée de la personnalité juridique.

² Elle est autonome dans son organisation et sa gestion et tient sa propre comptabilité.

Art. 4 *Buts*

La Confédération, par le biais de l'ASRE, entend:

- a. créer et maintenir des emplois en Suisse;
- b. promouvoir la place économique suisse en facilitant la participation de l'économie d'exportation à la concurrence internationale.

Art. 5 *Assurance contre les risques à l'exportation*

L'ASRE offre une assurance contre les risques à l'exportation dans les limites de la présente loi.

Art. 6 *Principes régissant la politique de l'institution*

¹ L'ASRE:

- a. travaille de manière à s'autofinancer à long terme;
- b. offre ses assurances en complément de l'économie privée;
- c. met à disposition un éventail de prestations compétitives sur le plan international.

² Elle respecte les principes de la politique étrangère de la Suisse.

Art. 7 *Conclusion d'accords de droit international public et représentation dans des organisations internationales*

¹ Le Conseil fédéral peut conclure, de sa propre autorité, des accords de rééchelonnement de dettes et de réassurance.

² L'ASRE peut représenter la Confédération dans les organisations et les associations internationales quand sont traitées des questions concernant l'assurance contre les risques à l'exportation.

Art. 8 *Coopération et participation*

L'ASRE peut coopérer, pour l'accomplissement de ses tâches, avec d'autres organisations publiques ou privées, constituer des sociétés ou prendre une participation dans des sociétés.

Art. 9 *Transfert de tâches à des tiers*

L'ASRE peut confier à des tiers des tâches relevant de la mise en œuvre de l'assurance.

Art. 10 *Autres activités*

Le Conseil fédéral peut charger l'ASRE d'autres tâches relevant de la politique économique extérieure. Il la dédommage pour ses prestations.

Section 2: Conclusion et suivi d'un contrat d'assurance

Art. 11 *Assurance*

¹ L'ASRE assure des opérations d'exportation contre les arriérés de paiement ou d'autres pertes résultant de créances détenues vis-à-vis de débiteurs publics ou privés.

² Le Conseil fédéral édicte une ordonnance précisant les détails du contenu, de la conclusion et du suivi de l'assurance, dans les limites définies par les dispositions ci-après.

Art. 12 *Risques assurables*

¹ Sont assurables les risques suivants:

- a. risques politiques;
- b. difficultés de transfert et suspensions de paiement;
- c. cas de force majeure;
- d. risque de ducroire, si le preneur d'assurance assure en même temps auprès de l'ASRE les risques de perte mentionnés aux let. a à c;
- e. risques résultant de garanties (*bonds*);
- f. pertes sur devises en cas de sinistre lié aux risques mentionnés aux let. a à e.

² Sont assurables les risques mentionnés à l'al. 1, qu'ils se réalisent avant ou après la livraison.

Art. 13 *Conditions d'octroi*

¹ Une assurance peut être contractée aux termes de la présente loi:

- a. si l'exportateur est établi en Suisse et inscrit au registre du commerce;
- b. si les fournitures sont d'origine suisse ou comportent une part appropriée de valeur ajoutée suisse;
- c. si l'acheteur a son siège ou son domicile à l'étranger, et
- d. si l'opération d'exportation à assurer est compatible avec les principes de la politique de l'institution mentionnés à l'art. 6.

² Une assurance est exclue:

- a. si les risques interdisent de contracter l'assurance;
- b. si l'opération d'exportation à assurer contrevient à des prescriptions légales, suisses ou étrangères, ou
- c. si l'opération d'exportation à assurer contrevient aux engagements de la Suisse en matière de droit international public.

Art. 14 *Prime*

¹ L'ASRE perçoit une prime du preneur d'assurance.

² La prime est fonction des risques, du montant assuré et de la durée de l'assurance.

³ Le tarif des primes est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 15 *Conclusion de l'assurance*

¹ La conclusion de l'assurance se fait sous forme d'un contrat de droit public. Il n'existe aucun droit subjectif à la conclusion du contrat.

² Lorsque l'ASRE refuse de conclure une assurance, elle notifie son refus dans une décision sujette à recours.

Art. 16 *Obligation d'informer et devoir de diligence*

¹ La personne qui veut contracter une assurance et le preneur d'assurance sont tenus de fournir et de faire vérifier les renseignements nécessaires à l'estimation de l'opération d'exportation et au suivi du contrat d'assurance.

² Il lui incombe de prendre les mesures commandées par les circonstances afin d'éviter une perte.

Art. 17 *Prestations*

¹ Si une créance restée en souffrance ou un dommage sont annoncés, l'ASRE s'acquitte de la part, fixée dans le contrat d'assurance, de la perte ou de l'arriéré de paiement prouvé.

² La couverture d'assurance représente au plus 95 % (100 %) du montant assuré. Le Conseil fédéral fixe les taux maximaux de la couverture en fonction des risques et des débiteurs.

Art. 18 *Prestations exclues*

Les prestations de l'assurance sont exclues ou réduites:

- a. lorsqu'une assurance a été conclue sur la base de fausses indications;
- b. lorsque le preneur d'assurance subit des pertes en raison d'un comportement qui contrevient au contrat;
- c. lorsque le preneur d'assurance subit des pertes en raison d'accords passés après coup avec le débiteur, qui limitent ses droits ou qui empêchent ou retardent le paiement de la dette;

- d. lorsque des pertes résultent d'un dommage aux biens exportés ou de leur perte, si le preneur d'assurance aurait pu s'assurer contre ces risques.

Art. 19 *Sinistre*

¹ En cas de sinistre, la créance en souffrance et tous les droits accessoires ainsi que la propriété des biens d'exportation qui n'auraient pas été livrés sont transférés à l'ASRE proportionnellement à son paiement.

² Après un sinistre, le preneur d'assurance est tenu d'aider l'ASRE à recouvrer la créance et de valoriser au mieux les biens qui n'auraient pas été livrés.

Art. 20 *Obligation de rembourser*

S'il s'avère ultérieurement que les conditions justifiant le versement de la prestation de l'ASRE n'étaient pas réunies, le preneur d'assurance doit rembourser la somme reçue majorée d'un intérêt de 5%. Cette règle est applicable même si la somme a été versée à un tiers.

Art. 21 *Cession de l'assurance*

Le preneur d'assurance peut, avec l'accord de l'ASRE, céder l'assurance en même temps que sa créance à un tiers.

Section 3: Organisation et personnel

Art. 22 *Organes*

¹ Les organes de l'ASRE sont:

- a. le conseil d'administration;
- b. le directeur;
- c. l'organe de révision.

² Ils sont nommés par le Conseil fédéral.

³ Le Conseil fédéral peut révoquer les organes nommés par lui, si ceux-ci ne répondent plus aux conditions de l'exercice de leur fonction ou s'ils ont commis une faute grave.

Art. 23 *Conseil d'administration*

¹ Le conseil d'administration est composé de 7 à 9 membres.

² Le Conseil fédéral nomme le président.

³ Le conseil d'administration:

- a. édicte le règlement interne;
- b. approuve la planification et le budget;

- c. veille à appliquer la stratégie de propriétaire de la Confédération;
- d. adopte le rapport de gestion et les comptes annuels à l'intention du Conseil fédéral;
- e. décide, sous réserve des compétences du Conseil fédéral mentionnées à l'art. 33, al. 1, de la conclusion d'assurances;
- f. établit le tarif des primes;
- g. édicte le règlement du personnel;
- h. arrête la politique de risque de l'ASRE;
- i. remplit d'autres tâches prévues par le règlement interne.

⁴ En ce qui concerne les honoraires des membres du conseil d'administration et les autres conditions contractuelles convenues avec eux, l'art. 6a, al. 1 à 5, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁹ s'applique par analogie.

Art. 24 *Directeur*

Le directeur:

- a. est responsable de la direction de l'institution, dans la mesure où le conseil d'administration n'en a pas expressément la compétence;
- b. organise et dirige le bureau;
- c. engage le personnel;
- d. représente l'ASRE dans les organisations et les associations internationales compétentes.

Art. 25 *Organe de révision*

¹ L'organe de révision vérifie:

- a. les comptes annuels;
- b. la capacité d'autofinancement de l'ASRE.

² Il présente un rapport sur le résultat de son examen au conseil d'administration, au Département fédéral de l'économie (département) et au Conseil fédéral.

Art. 26 *Personnel*

¹ Le personnel de l'ASRE est engagé conformément aux dispositions pertinentes du code des obligations¹⁰.

² L'ASRE tient compte, dans sa politique du personnel, des art. 4 et 5 de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération¹¹. En ce qui concerne le salaire du directeur, des cadres et du reste du personnel rétribué de manière comparable, et les conditions contractuelles convenues avec ces

⁹ RS 172.220.1

¹⁰ RS 220

¹¹ RS 172.220.1

personnes, l'art. 6a, al. 1 à 5, de la loi sur le personnel de la Confédération s'applique par analogie.

³ Le règlement du personnel est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Section 4: Finances

Art. 27 *Trésorerie*

¹ La Confédération octroie à l'ASRE, pour garantir sa capacité de paiement, des prêts aux taux d'intérêt du marché.

² L'ASRE place les fonds excédentaires auprès de la Confédération aux taux d'intérêt du marché.

³ Les détails sont réglés dans une convention conclue entre l'ASRE et l'Administration fédérale des finances.

Art. 28 *Principes de présentation des comptes*

¹ La présentation des comptes se fait selon un standard international reconnu.

² Le conseil d'administration détermine le standard à utiliser, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 29 *Impôts*

¹ L'ASRE est exonérée de l'impôt par la Confédération, les cantons et les communes. Restent réservés les émoluments prélevés par les cantons et les communes ainsi que les impôts fédéraux suivants:

- a. la taxe sur la valeur ajoutée;
- b. l'impôt anticipé.

Art. 30 *Rééchelonnement de dettes et restructurations*

¹ Les créances assurées, y compris la part non assurée, peuvent être incluses en tant que créance totale dans des rééchelonnements de dettes négociés avec des débiteurs publics et des restructurations négociées avec des débiteurs privés.

² Le droit aux prestations de l'assurance ne s'éteint pas de ce fait.

³ Après un rééchelonnement ou une restructuration, l'ASRE peut reprendre à son compte, moyennant dédommagement, la part non assurée du preneur d'assurance.

⁴ Si la Confédération, dans le cadre de rééchelonnement de dettes et de restructurations, poursuit des objectifs et des missions qui ne s'appuient pas sur la présente loi, l'ASRE doit être défrayée si cela lui occasionne des coûts.

⁵ Le Conseil fédéral précise les détails.

Section 5: Défense des intérêts de la Confédération

Art. 31 *Surveillance*

¹ L'ASRE est placée sous la surveillance du Conseil fédéral.

² Les compétences légales du Contrôle fédéral des finances et la haute surveillance du Parlement sont réservées.

Art. 32 *Stratégie de propriétaire et plafond d'engagement*

¹ Le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques de l'ASRE et les réexamine périodiquement.

² Il détermine le plafond d'engagement de l'assurance.

Art. 33 *Assurances d'une portée et d'une importance particulières*

¹ Le Conseil fédéral peut, sur demande du département compétent, donner à l'ASRE des directives quant à l'octroi d'une couverture d'assurance pour une opération d'exportation d'une portée et d'une importance particulières.

² Si la Confédération, en décidant d'accorder une couverture d'assurance, poursuit des objectifs et des missions qui ne s'appuient pas sur la présente loi, l'ASRE doit être défrayée si cela lui occasionne des coûts.

Art. 34 *Approbation du rapport de gestion et des comptes annuels*

Le rapport de gestion et les comptes annuels sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 35 *Évaluation*

L'ASRE et le département veillent à ce qu'une évaluation périodique ait lieu pour vérifier que les buts énoncés dans la présente loi sont atteints et que les principes de la politique de l'institution figurant à l'art. 6 sont respectés.

Section 6: Protection juridique et dispositions pénales

Art. 36 *Protection juridique*

¹ La Commission de recours du DFE [ultérieurement: le Tribunal administratif fédéral de première instance à Saint-Gall], en tant que commission arbitrale, tranche les litiges résultant de contrats d'assurance.

² Les décisions de refus d'un contrat d'assurance peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès de la Commission de recours du DFE [ultérieurement: auprès du Tribunal administratif fédéral de première instance à Saint-Gall].

³ Au demeurant, les dispositions générales sur l'organisation judiciaire fédérale sont applicables.

Art. 37 *Dispositions pénales*

¹ La personne qui, par des renseignements fallacieux ou incomplets, obtient, pour elle-même ou pour une autre personne, une assurance ou les prestations d'une assurance; celle qui, par de tels renseignements, se soustrait aux obligations d'informer ou de rembourser mentionnées aux art. 19, al. 2, et 20; celle qui ne tient pas ses engagements au chapitre des mesures pour éviter des pertes, visées à l'art. 16, al. 2, ou des mesures figurant à l'art. 19, al. 2, sera punie d'une peine privative de liberté jusqu'à un an, ou d'une peine pécuniaire.

² Est également punissable l'acte commis à l'étranger. L'art. 6, ch. 2, du code pénal⁶ est applicable.

³ La poursuite pénale sur la base des dispositions particulières du code pénal reste réservée dans tous les cas.

⁴ Si l'acte punissable est commis par une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite ou une raison individuelle, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom, avec, toutefois, la responsabilité solidaire de la personne morale, de la société ou du propriétaire de la raison individuelle, pour les amendes et les coûts, dans la mesure où la direction responsable ne prouve pas qu'elle a fait preuve de toute la diligence requise pour faire respecter les prescriptions par les personnes susmentionnées. Les coresponsables ont les mêmes droits des parties que les inculpés.

⁵ La poursuite pénale incombe aux cantons. Tous les jugements et ordonnances de non-lieu doivent être transmis dans leur intégralité et sans délai au Ministère public de la Confédération à l'intention du Conseil fédéral.

Section 7: Dispositions finales

Art. 38 *Abrogation du droit en vigueur*

La loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation⁷ est abrogée.

Art. 39 *Prorogation du droit en vigueur*

Le droit en vigueur reste applicable aux garanties accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

⁶ Art. 7, al. 4 et 5, nCP conformément à la nouvelle partie générale du code pénal, qui devrait entrer en vigueur à la mi-2005 ou au début de l'année 2006 (FF 2002 7658).

⁷ [RO...]

Art. 40 *Modification du droit en vigueur*

La loi fédérale du 24 mars 2000 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes⁸ est modifiée comme suit:

Art. 1, al. 1:

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à conclure des accords relatifs à la consolidation, y compris la réduction, de créances suisses appartenant à la Confédération, et de prendre les engagements financiers nécessaires.

Art. 41 *Institution de l'ASRE*

¹ L'ASRE acquiert la personnalité juridique à l'entrée en vigueur de la loi. Elle remplace le fonds de garantie contre les risques à l'exportation.

² Elle reprend les actifs et les passifs de ce fonds.

³ Les rapports de travail des employés de l'actuel Bureau pour la GRE passent à l'ASRE au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. La nomination du directeur reste réservée, conformément aux art. 22 de la présente loi et 333 du code des obligations⁹.

⁴ Le Conseil fédéral prend les dispositions nécessaires au transfert.

Art. 42 *Référendum et entrée en vigueur*

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

⁸ RS 973.20

⁹ RS 220

Table des matières

1	Partie générale.....	4
1.1	Contexte	4
1.1.1	Importance des affaires économiques extérieures pour la Suisse	4
1.1.2	Le marché de l'assurance privée en Suisse	4
1.1.3	Le marché de l'assurance publique en Suisse: la GRE	5
1.1.4	Les mutations du contexte économique mondial.....	6
1.1.5	Les assurances contre les risques à l'exportation étrangères .	7
1.1.6	La réglementation internationale.....	8
1.1.7	Concilier les objectifs à atteindre et les contraintes imposées	9
1.2	Les principales nouveautés.....	11
1.2.1	La couverture du risque de l'acheteur privé	11
1.2.1.1	Les arguments en faveur d'une couverture	11
1.2.1.2	Examen de variantes impliquant davantage l'économie privée	12
1.2.2	Réorganisation.....	13
1.2.3	Défense des intérêts de la Confédération.....	15
1.2.4	Autres compléments et mises à jour	17
1.2.4.1	Débiteurs et risques	17
1.2.4.2	Nouveautés diverses	19
1.3	Nécessité d'une révision totale formelle	19
1.4	Conséquences.....	19
1.4.1	Conséquences pour les finances	19
1.4.2	Conséquences pour le personnel	22
1.4.3	Conséquences pour l'économie.....	22
1.4.4	Conséquences pour les PME.....	23
1.4.5	Conséquences en matière d'assurances et pour l'ASRE.....	23
1.5	Programme de la législature	24
1.6	Rapports avec le droit international	24
1.6.1	OMC.....	24
1.6.2	Rapports avec le droit européen.....	24
1.7	Bases juridiques.....	25
1.8	Classement d'interventions parlementaires.....	25
2	Partie spéciale: commentaire du projet de loi	26
	<i>Titre et préambule</i>	26
	Section 1: Dispositions générales.....	50
	Section 2: Conclusion et suivi d'un contrat d'assurance.....	52
	Art. 21 Cession de l'assurance	54
	Le preneur d'assurance peut, avec l'accord de l'ASRE, céder l'assurance en même temps que sa créance à un tiers.....	54
	Section 3: Organisation et personnel.....	54
	Section 4: Finances.....	56
	Section 5: Défense des intérêts de la Confédération.....	57
	Section 6: Protection juridique et dispositions pénales	57
	Section 7: Dispositions finales	58
	Table des matières.....	60

