



10 juin 2020

Abrogation de l'ordonnance sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre

Rapport explicatif pour la procédure de consultation

1 Introduction

1.1 Bref historique de la couverture assurantielle des risques de guerre

Entre avril 1949 et septembre 1959, les risques de guerre pouvaient être couverts sur le marché privé de l'assurance. Les contrats d'assurance comportaient toutefois une clause d'annulation selon laquelle la couverture expirait 48 heures à compter de minuit GMT après l'éclatement de toute guerre impliquant les États-Unis, la France, un pays du Commonwealth britannique ou de l'URSS.

Le 1^{er} octobre 1959, la clause d'annulation pour cause de guerre (*war cancellation clause*) a été remplacée par la résiliation automatique de la couverture (*automatic termination of cover*), en vertu de laquelle la couverture d'assurance prenait fin immédiatement après l'éclatement d'une guerre entre un membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et un pays du Pacte de Varsovie ou la Chine.

Les polices qui couvrent aujourd'hui les navires de haute mer contre les risques de guerre prévoient toujours une résiliation automatique de la couverture d'assurance.

1.2 Genèse de l'ARG actuelle

L'art. 15, al. 2, de la loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique (RO 1956 89) autorisait la Confédération à instituer une assurance des transports contre le risque de guerre et à faire bénéficier de la réassurance les risques ordinaires de transport. En vertu de cette disposition et après avoir consulté les milieux intéressés du secteur privé, le Conseil fédéral a adopté l'arrêté non publié du 31 janvier 1956 et l'arrêté du 4 mars 1960 sur l'assurance des transports contre les risques de guerre. Ces deux textes habilite la Confédération à instaurer une « assurance fédérale des transports contre les risques de guerre » (ARG) qui peut couvrir les biens (à l'importation ou à l'exportation), les valeurs et les moyens de transport servant à les acheminer. L'assurance est accordée par le biais d'un contrat conforme à la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA ; RS 221.229.1). Elle comble une lacune qui découle, pour le preneur d'assurance, de la résiliation de la couverture d'assurance privée contre les risques de guerre et autres risques similaires.

1.3 Bases juridiques

L'octroi, par la Confédération, d'une couverture d'assurance des transports contre les risques de guerre se fonde sur les art. 35 et 39 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531) dans sa teneur du 1^{er} juin 2017.

L'exécution de l'ARG est réglée par le Conseil fédéral dans l'ordonnance du 7 mai 1986 sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (OARG ; RS 531.711) dans sa teneur du 1^{er} juin 2017.

2 L'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre

2.1 But¹

L'ARG est une assurance subsidiaire des transports proposée par la Confédération afin de garantir les transports vitaux et de préserver les moyens de transport en période de crise. Elle s'étend aux biens, aux valeurs et aux moyens de transport (y c. ceux destinés à acheminer des personnes importantes pour l'approvisionnement du pays) et n'est accordée qu'à condition que le marché privé de l'assurance n'offre aucune couverture, ou du moins aucune couverture à des conditions raisonnables, en raison des risques accrus. La situation n'a jamais été suffisamment menaçante pour que le Conseil fédéral active la couverture générale de l'ARG.

Dans leurs polices d'assurance contre les risques de guerre, les assureurs privés prévoient une réserve à l'égard de divers risques majeurs. Ainsi, conformément aux clauses de résiliation automatique de la couverture, les compagnies d'assurance peuvent,

- lorsqu'une grande guerre (qu'elle soit déclarée ou non) oppose au moins deux des États suivants : États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France,
- que des armes nucléaires ou radioactives sont engagées, ou
- que la Suisse est entraînée dans un conflit armé,

suspendre la couverture des risques de guerre à tout moment, en quelques heures et sans préavis particulier, et ce même avec effet rétroactif sous certaines conditions. Les navires de haute mer et les avions situés dans les régions concernées se retrouvent alors sans couverture d'assurance. La Confédération comble cette lacune grâce à l'ARG, qui offre une couverture automatique lorsqu'un événement déterminé survient. Actuellement, seuls les propriétaires de navires de haute mer battant pavillon suisse concluent ce type d'assurance.

Encadré : Importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement

En mars 2016, le domaine Logistique de l'Approvisionnement économique du pays (AEP) a rédigé, à l'attention du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), un rapport sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement. Il avait en particulier pour mission d'examiner dans quelle mesure les navires de haute mer naviguant sous pavillon suisse constituent un moyen approprié pour pallier une pénurie en lien avec l'approvisionnement économique du pays. À cette fin, le secrétariat du domaine Logistique a entre autres réalisé des entretiens avec des experts de la navigation maritime et des représentants du secteur de la logistique, du commerce de détail (alimentation) et de l'industrie pétrolière. Le rapport conclut à une nette diminution de l'intérêt d'une flotte suisse de haute mer pour l'approvisionnement économique du pays en cas de crise. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé, le 21 décembre 2016, de ne pas demander au Parlement de renouveler le crédit-cadre de cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse. Il s'ensuit que les derniers cautionnements accordés par la Confédération arriveront à échéance en 2032. En octobre 2019, le DEFR a chargé l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) d'actualiser le rapport. En collaboration avec le domaine Logistique de l'AEP, l'OFAE conclut que, dans le contexte actuel (l'offre mondiale de capacité de fret maritime est largement excédentaire ; les besoins d'approvisionnement de la Suisse sont négligeables par rapport au commerce mondial ; la navigation maritime est le maillon le moins vulnérable de la chaîne logistique), une flotte suisse n'apporte aucune plus-value dans l'approvisionnement de notre pays en biens vitaux.

¹ Cf. document « Erklärungen System Schockdeckung » rédigé par l'état-major de l'OFAE en mai 2010.

Pour des raisons historiques, l'ARG est étroitement liée à la navigation maritime. Jusqu'ici, les armateurs suisses ont jugé utile et appropriée la possibilité d'assurer subsidiairement leurs navires de haute mer contre les risques de guerre. L'idée était principalement de pouvoir pallier les pénuries en cas de crise touchant à l'approvisionnement du pays. Comme la navigation maritime a entre-temps (cf. supra) beaucoup perdu de son importance pour la politique d'approvisionnement, l'utilité et le maintien de l'ARG sont remis en question.

2.2 Couverture des dommages

2.2.1 Couverture générale (sect. 2 OARG)

La couverture générale peut être accordée seulement si le requérant prouve, dans une demande motivée, que les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- 1) les transports ou la mise en sécurité des moyens de transport à titre préventif en ou par un lieu adéquat ne sont pas possibles autrement ;
- 2) les transports sont effectués dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays, et
- 3) le risque ne peut être couvert sur le marché privé à des conditions raisonnables.

On considère qu'il n'existe pas d'autre possibilité de couverture à des conditions raisonnables si le requérant prouve (un critère suffit) que la couverture des risques de guerre est proposée seulement :

- à des conditions restrictives sur le plan matériel et géographique. Les conditions sont réputées restrictives sont définies de manière plus limitative que les conditions usuelles du marché. En cas de doute, l'OFAE détermine quelles sont les conditions usuelles du marché ;
- à des conditions financières économiquement insupportables. L'OFAE définit ce que sont des conditions financières économiquement insupportables ;
- par des compagnies d'assurance offrant une sécurité insuffisante (selon S&P ou Moody's) ou actives uniquement sur des marchés extra-européens.

Les critères d'appréciation déterminants sont ceux qui s'appliquent aux débiteurs obligataires. La preuve du caractère prohibitif des conditions nécessite l'appréciation d'au moins trois courtiers en assurance reconnus.

Pour les *contrats de transport qui ne sont pas conclus par la Confédération elle-même*, le Conseil fédéral détermine le moment à partir duquel la couverture peut être accordée. Celle-ci débute dès que la décision a été rendue (art. 16 OARG). Les compagnies d'assurance mandatées par la Confédération ou le domaine Logistique déterminent si l'opération présente un intérêt pour l'approvisionnement économique du pays (art. 8 OARG). Le domaine Logistique est autorisé, selon la situation et pour chaque cas particulier, à refuser ou limiter la couverture pour certains biens, valeurs, territoires, routes ou moyens de transport. Il peut fixer des franchises adéquates. Autrement dit, la demande est automatiquement rejetée dès lors qu'une route moins dangereuse existe, indépendamment de la longueur et du coût de cette autre route.

Pour les *contrats de transport conclus par la Confédération elle-même*, la couverture peut être accordée sans qu'il soit nécessaire de prouver qu'il n'existe pas d'autre possibilité de couverture à des conditions raisonnables (art. 4, al. 2, OARG). Si, lors d'une mise au service de l'approvisionnement du pays, la route est expressément imposée, le prestataire (l'armateur, p. ex.) n'a pas besoin de soumettre une demande.

2.2.2 Couverture automatique intérimaire (sect. 3 OARG)

La couverture automatique intérimaire s'applique dans seulement trois cas de figure (l'opération étant considérée comme présentant un intérêt pour l'approvisionnement du pays, il n'est pas nécessaire d'en apporter la preuve [art. 11 OARG]) :

- lorsqu'éclate une grande guerre (définie dans les clauses de résiliation automatique de la couverture comme opposant au moins deux des États suivants : États-Unis, Royaume-Uni, Russie, Chine et France) ;
- lorsque des armes nucléaires ou radioactives sont engagées ;
- lorsque la Suisse est entraînée dans un conflit armé.

Si au moins un de ces trois critères est rempli, la Confédération peut accorder la couverture après examen d'une demande motivée en ce sens.

2.3 Recours à l'ARG

Lors de l'exercice 1973, la Confédération a inscrit au compte d'État, sous les capitaux de tiers, un financement spécial affecté à l'ARG, avec un apport de 50 millions de francs. Les primes annuelles versées par les preneurs d'assurance (lesquels, dans les premiers temps, comptaient des compagnies aériennes, des entreprises ferroviaires et des transporteurs routiers en plus des compagnies maritimes) sont imputées aux provisions. Au cours de l'exercice 1974, 15 millions de francs ont été prélevés sur les provisions pour indemniser des dommages touchant des avions. Depuis l'entrée en vigueur de l'OARG, en 1986, l'assurance couvre uniquement des navires de haute mer, qui sont en moyenne une trentaine à en bénéficier chaque année. Depuis lors, les primes versées par les sociétés propriétaires des navires totalisent environ 2 millions de francs (prime unique de 2000 francs par navire et par an). En comptant les fonds fédéraux prévus initialement et les primes versées antérieurement, le financement spécial en faveur de l'ARG présente un solde de 55 millions de francs selon le compte d'État 2018².

Lorsque la guerre du Golfe a éclaté, début 1991, plusieurs armateurs ont eu recours à la couverture automatique intérimaire, une première depuis l'entrée en vigueur de l'OARG, en 1986. Il n'y a toutefois eu aucun sinistre. Ces trois dernières années, le nombre de jours passés par des navires sous pavillon suisse dans des régions en crise a été très faible en comparaison mondiale.

2.4 État des lieux de l'ARG

La présente section propose une comparaison entre la situation initiale (objet et genèse) et la situation actuelle de l'ARG ; la décision de maintenir ou supprimer l'ARG se fonde sur cette comparaison.

2.4.1 Couverture générale de l'ARG

Compte tenu des possibilités actuelles en matière de transport, l'une des trois conditions d'octroi de la couverture générale (sect. 2 OARG) – selon laquelle les transports ou la mise en sécurité des moyens de transport à titre préventif en ou par un lieu adéquat ne doivent pas être possibles autrement – ne peut plus guère être remplie de nos jours.

Les risques de guerre, d'enlèvement et de chantage peuvent être assurés sur le marché privé, même si la résiliation automatique de la couverture reste applicable. Cela étant, il est généralement possible d'éviter les régions où pourrait s'appliquer la résiliation automatique de la couverture.

² Compte d'État 2018, tome 1, ch. 34.1 « Fonds affectés enregistrés sous les capitaux de tiers », p. 193 (www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html) et documentation complémentaire « Financements spéciaux, fonds spéciaux et autres fonds affectés », ch. 22, p. 23

2.4.2 Application peu probable de la couverture automatique intérimaire

Les conditions d'application de la couverture automatique intérimaire sont l'éclatement d'une grande guerre, l'utilisation d'armes nucléaires ou radioactives, et l'implication de la Suisse dans un conflit armé. La probabilité qu'une grande guerre éclate en Europe est faible selon le rapport sur la politique de sécurité 2016³, et ce malgré les tensions que l'annexion de la Crimée, par exemple, a provoquées entre la Russie et l'Occident. En outre, aucun cas de dommage causé à un navire commercial par des armes nucléaires ou radioactives n'a été recensé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Vu la montée du terrorisme et la prolifération de plus en plus incontrôlée de matériel et d'équipement nucléaires dans différentes régions du monde, la menace la plus sérieuse actuellement n'est pas celle d'une grande guerre, mais celle d'un recours à des armes nucléaires ou radioactives.

2.4.3 Champ d'application matériel

L'ARG couvre exclusivement les biens, les valeurs et les moyens de transport ; elle n'inclut pas les personnes.

2.4.4 Risque pour la Confédération

La couverture générale a n'a plus de raison d'être (cf. ch. 2.4.1). Quant à la probabilité d'une application de la couverture automatique intérimaire, elle est très limitée (cf. ch. 2.4.2), et des moyens d'action existent pour minimiser les risques (choix d'une autre route, contournement des régions en crise, etc.). Par conséquent, le risque, pour la Confédération, qu'il soit fait usage de l'ARG et qu'un dommage doive effectivement être indemnisé est extrêmement faible aux yeux du domaine Logistique et ne justifie pas l'immobilisation de quelque 55 millions de francs. Les recettes de primes, qui avoisinent 60 000 francs par an (chiffre 2019 ; déduction faite des frais d'administration), génèrent aujourd'hui un « rendement » d'un peu moins de 0,1 % du capital immobilisé. En outre, il ne faut pas oublier que ces recettes vont diminuer avec les ventes de navires.

2.4.5 Une ordonnance d'un autre temps

L'OARG est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1986. Depuis cette date, elle n'a subi aucune modification matérielle motivée par l'évolution significative des conditions-cadre de l'assurance et les innovations dans le secteur privé de l'assurance. Elle a seulement fait l'objet de retouches formelles en 2017, dans le sillage de la révision totale de la LAP. Les dispositions de l'OARG ne sont plus actuelles et ne sont guère compatibles avec les principes en usage aujourd'hui en matière d'assurance. Certaines formulations choisies à l'époque paraissant aujourd'hui imprécises, elles sont susceptibles d'exiger un plus grand travail d'interprétation et, partant, d'entraîner une insécurité juridique notable.

³ FF 2016 7549

3 Conséquences de l'abrogation de l'OARG

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet entraîne des charges modestes sur le plan administratif et nulles en matière de personnel. Les charges supplémentaires temporaires peuvent être absorbées avec les ressources existantes (personnel, équipement, infrastructure). Il n'est pas nécessaire de prévoir une compensation ni d'abandonner des tâches.

Si l'OARG est abrogée, le financement spécial affecté à l'ARG, qui se monte à quelque 55 millions de francs, n'a plus de raison d'être et doit donc être dissous. Il est prévu de reverser ces fonds à la caisse fédérale à la fin de l'exercice 2021. Compte tenu de l'apport initial de 50 millions de francs qu'elle a versé, il est justifié que la Confédération dispose de ces fonds pour les affecter à d'autres buts.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a aucune conséquence pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

Les entreprises de transport – ou plus précisément les sociétés propriétaires de navires de haute mer battant pavillon suisse (seuls preneurs d'assurance aujourd'hui) – devront, dès lors qu'elles sont mises à contribution pour garantir l'approvisionnement économique du pays, trouver une couverture d'assurance sur le marché et/ou éviter les régions en crise. En contrepartie, si l'ARG est supprimée et l'OARG abrogée, elles n'auront plus de primes annuelles à verser. Comme aucun autre secteur d'activité n'est touché par le projet, la suppression de l'ARG n'a pas de conséquences mesurables pour l'économie nationale.

4 Utilisation des moyens financiers

Lors de la création du financement spécial affecté à l'ARG, dans le compte d'État 1973, la Confédération a versé un apport de 50 millions de francs. Les primes annuelles payées par les preneurs d'assurance (lesquels, dans les premiers temps, comptaient des compagnies aériennes, des entreprises ferroviaires et des transporteurs routiers en plus des compagnies maritimes) sont créditées à ce financement spécial. Au cours de l'exercice 1974, 15 millions de francs ont été prélevés sur le financement spécial pour indemniser des dommages touchant des avions. En comptant les fonds fédéraux prévus initialement, le financement spécial en faveur de l'ARG présente un solde de 55 millions de francs selon le compte d'État 2018.

Avec l'abrogation de l'OARG, ce financement spécial affecté à l'ARG n'est plus nécessaire pour couvrir d'éventuels dommages et doit donc être dissous.

Étant donné que la Confédération a versé un apport de 50 millions de francs il y a presque 50 ans et qu'il n'est pas d'usage que les primes d'assurance encaissées soient remboursées aux preneurs d'assurance – que le risque assuré se soit réalisé ou non –, il est justifié de reverser à la Confédération l'intégralité du solde du financement spécial à la fin de l'exercice 2021.

5 Conclusion

L'état des lieux de l'ARG a été effectué principalement sous l'angle de la navigation maritime commerciale. Les considérations s'appliquent par analogie aux autres moyens de transport importants pour l'approvisionnement du pays comme la navigation rhénane, les transports terrestres et le transport aérien.

L'ARG a été instaurée par la Confédération à une époque où, compte tenu des circonstances, elle représentait un moyen adéquat pour soutenir la mission de l'AEP. Or les menaces actuelles sont très différentes de celles d'alors. Si un cas d'application de la couverture automatique intérimaire (subsidaire) pourrait théoriquement se présenter un jour, la probabilité est désormais jugée extrêmement faible.

Le crédit-cadre de cautionnement en vue de garantir une flotte suffisante de navires de haute mer battant pavillon suisse, épuisé en été 2017, n'a pas été renouvelé. Il s'ensuit une diminution progressive du nombre de navires sous pavillon suisse. Pour cette raison, et plus encore du fait de la nouvelle donne en matière de sécurité, le domaine Logistique estime que le rapport coût-utilité de l'ARG n'est plus avantageux.

Lors de l'actualisation, en janvier 2020, du rapport sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, le domaine Logistique est arrivé à la conclusion que, dans le contexte actuel (l'offre mondiale de capacité de fret maritime est largement excédentaire ; les besoins d'approvisionnement de la Suisse sont négligeables par rapport au commerce mondial ; la navigation maritime est considérée aujourd'hui comme le maillon le moins vulnérable de la chaîne logistique), une flotte suisse n'apporte aucune plus-value dans l'approvisionnement de notre pays en biens vitaux.

Le seul risque existant selon l'estimation actuelle (recours à des armes nucléaires ou radioactives) et la probabilité quasi nulle qu'un navire sous pavillon suisse ou tout autre moyen de transport effectue dans un avenir proche ou lointain des transports dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays permettent de conclure que le maintien de l'ARG n'est pas nécessaire. La suppression de l'ARG et l'abrogation de l'OARG impliquent la dissolution de l'actuel financement spécial affecté à l'ARG.

Il ne semble pas opportun de maintenir l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (ARG) régie par l'ordonnance sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (OARG), qu'il convient donc d'abroger.