

**concernant deux accords de réassurance
en matière de garantie contre les risques
à l'exportation, l'un entre la Suisse et les Pays-Bas,
l'autre entre la Suisse et la Pologne**

de 12 janvier 2005

8.2.2.1**Partie générale: condensé**

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

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

Les accords négociés avec l'institut néerlandais d'assurance contre les risques à l'exportation, Atradius State Business NV (Atradius), Amsterdam, et avec l'institut polonais d'assurance contre les risques à l'exportation, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKA SA), Varsovie, constituent le cadre à l'intérieur duquel se concluront des contrats individuels de réassurance. Aux termes de ces accords, une partie peut proposer à l'autre de réassurer un marché d'exportation concret. Cette dernière étudie la proposition avant de décider si elle entend assurer ou non la couverture aux conditions fixées dans l'accord ou, éventuellement, à d'autres conditions.

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

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

relativement délicats. Les accords de réassurance avec l'Espagne (RS 0.946.113.32) et l'Italie (RS 0946.114.54) sont entrés en vigueur en mai 2003, ceux avec la République tchèque (FF 2004 415) et la Suède (FF 2004 393) en mai 2004.

8.2.2.2 Partie spéciale: les grandes lignes de l'accord

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

8.2.2.2.1 Champ d'application et relations entre assureur et réassureur

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

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

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

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

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

8.2.2.2.2 Etendue de l'assurance et procédure

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

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

8.2.2.2.3 Parties aux accords et entrée en vigueur

Les parties aux accord sont la Confédération suisse, d'une part, Atradius ou KUKÉ, d'autre part (préambule des accords). L'institut néerlandais Atradius Dutch State Business NV est une société de capitaux de droit privé sise à Amsterdam. Ses actionnaires sont des entreprises privées. Ses activités, qui sont soutenues par l'Etat, sont régies par le décret n° A.1./5592 du 26 avril 1961 du ministre des finances relatif à l'assurance-crédit avec réassurance de l'Etat néerlandais. L'institut polonais, Korporacją Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKÉ SA) est une société anonyme de droit privé sise à Varsovie. Ses actions sont en majorité détenues par le ministère des finances polonais. Les activités de KUKÉ SA, qui sont garanties par l'Etat, sont régies par la loi du 7 juillet 1994 sur l'assurances à l'exportation garantie par le ministère des finances (modifiée entre-temps). Par contre, en Suisse, le Bureau pour la garantie contre les risques à l'exportation (BGRE), chargé par la Confédération de gérer la GRE, n'a pas la personnalité juridique.

Les accords entreront en vigueur après leur signature, lors de la ratification par le BGRE (art. 17, ch. 1, des accords). Moyennant un préavis de trois mois, ils peuvent être dénoncés pour la fin d'une année civile (art. 17, ch. 2, des accords). La résilia-

tion n'a bien sûr aucun effet sur les obligations contractées par les deux parties avant la dénonciation, lesquelles continuent de déployer leurs effets.

8.2.2.3 Conséquences pour les finances et le personnel

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

8.2.2.4 Evaluation de l'impact de la réglementation

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

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

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

Avec la solution actuelle, les fournisseurs de systèmes suisses doivent faire supporter à leurs sous-traitants néerlandais ou polonais plus de risques que ne le font les fournisseurs venant d'Etats dont les instituts de garanties contre les risques à l'exportation collaborent déjà avec Atradius ou KUKE par le biais d'accords de réassurance comparables aux présents accords. Du point de vue de la concurrence, c'est là un désavantage certain.

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

8.2.2.5

Programme de la législation

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

8.2.2.6

Relations avec le droit européen

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

8.2.2.7

Constitutionnalité

La Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger (art. 101 Cst.). Il lui appartient en outre de prendre des mesures afin d'assurer une évolution équilibrée de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et de combattre le chômage (art. 100, al. 1, Cst.). La loi fédérale de 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (LGRE) tendait déjà vers ce but puisqu'elle entendait maintenir et développer les possibilités de travail et promouvoir le commerce extérieur (art. 1 LGRE). Les accords de réassurance proposés complètent la LGRE, en prenant en considération le fait que, depuis sa promulgation, il est de plus en plus fréquent que des fournisseurs de plusieurs Etats soient partie prenante à une affaire d'exportation. Les bénéficiaires de la GRE et les assurés d'Atradius et de KUKÉ au bénéfice d'une réassurance de la GRE sont traités matériellement sur un pied d'égalité; en effet, conformément aux principes de la loi et de l'ordonnance sur la GRE, une réassurance ne peut être accordée qu'à des conditions similaires à celles d'une GRE (cf. ch. 8.2.2.1). Enfin, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 54 Cst.), ce qui inclut la conclusion de traités internationaux. L'accord de réassurance se fonde ainsi sur une base constitutionnelle suffisante.

Il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver ces accords (art. 166, al. 2, Cst.). Les accords sont dénonçables et ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale; ils ne contiennent pas de règles de droit importantes et leur mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales. L'arrêté fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas sujet au référendum facultatif selon art. 141, al. 1, let. d, Cst.