

concernant deux accords régissant les obligations réciproques de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation, entre la Suisse et l'Espagne ainsi qu'entre la Suisse et l'Italiedu 15 janvier 2003

9.2.3.1**Partie générale: condensé**

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

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

Les accords négociés avec l'organisme d'assurance crédit à l'exportation espagnol, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A., Cía de Seguros y Reaseguros (CESCE), Madrid, et avec l'organisme italien, l'Istituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Estero (SACE), Rome, 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, c'est l'assureur seul qui 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. Qu'elle soit assureur ou réassureur, la GRE fournira ses prestations aux mêmes conditions.

Depuis mai 2001, il existe également un accord de réassurance entre la Suisse et l'Allemagne (FF 2001 1000). Plusieurs affaires de réassurance avec l'organisme allemand Hermes Kreditversicherungs-AG ont depuis lors été conclues dans le cadre de cet accord, certaines étant très volumineuses, d'autres ayant trait à des marchés relativement délicats. Les accords de réassurance avec la France (FF 2002 1443) et l'Autriche (FF 2002 1471) sont entrés en vigueur en mai 2002.

9.2.3.2

Partie spéciale: les grandes lignes des accords

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

9.2.3.2.1

Champ d'application et relations entre assureur et réassureur

Aux termes des accords passés avec la CESCE et la SACE, 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'il soit sollicité 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).

Conformément aux principes de la réassurance, c'est l'assureur qui décide, lors d'un sinistre, si les conditions justifiant une indemnisation sont remplies et s'il doit faire bénéficier l'exportateur de la couverture. Quand l'assureur fait appel à la réassurance, c'est le réassureur qui examine à son tour 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 violé 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 à l'arrière-plan; le rapport de réassurance n'a de sens que pour ses deux parties. Toutefois, l'assureur doit consulter le réassureur avant de prendre une décision importante. Si l'assureur veut renoncer à des créances, la consultation ne suffit pas: l'assureur doit alors obtenir l'accord du réassureur (art. 12, ch. 2, des accords). Cet accord est important sous l'angle de la relation interne entre les parties.

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

9.2.3.2.2

Etendue de l'assurance et procédure

La part de la réassurance est fixée en fonction des parts respectives des fournitures espagnoles, italiennes ou suisses (art. 7, annexe A, des accords). L'assureur est généralement celui du pays d'où est originaire la plus grosse part, en termes de valeur, des produits d'exportation, 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 ré-

assureur une prime de réassurance, calculée en principe comme un pourcentage de la prime totale correspondant à la part de la réassurance (art. 10, al. 1, let. a, des accords).

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

9.2.3.2.3 Parties aux accords et entrée en vigueur

Les parties à l'accord sont la Confédération suisse, d'une part, et l'Etat espagnol ou la SACE, d'autre part. L'Etat espagnol est représenté par la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A., Cía de Seguros y Reaseguros (CESCE), un organisme de droit privé sis à Madrid. C'est par ordonnance du 12 février 1998 que le ministère de l'économie a habilité la CESCE à conclure des accords de réassurance pour le compte de l'Etat espagnol. L'Istituto per i Servizi Assicurative del Commercio Estero (SACE) est un organisme italien de droit public qui a été institué par le décret législatif n° 143 du 31 mars 1998 (modifié par le décret législatif n° 170 du 27 mai 1999) pour prendre en charge l'assurance crédit à l'exportation italienne. Aux termes de l'art. 3 du décret, le SACE est habilité à conclure les accords nécessaires à la réalisation de sa mission. Par contre, le Bureau suisse pour la garantie contre les risques à l'exportation (BGRE), chargée par la Confédération de gérer la GRE suisse, n'a pas la personnalité juridique.

Les accords entrent en vigueur après leur signature, à la date de ratification par le BGRE (art. 17, ch. 1, des accords). Moyennant un préavis de trois mois, l'accord avec la CESCE peut être dénoncé pour la fin d'un mois, et celui avec le SACE, pour la fin d'une année civile (art. 17, ch. 2, des accords). La résiliation n'a bien sûr aucun effet sur les obligations contractées par les deux parties avant la dénonciation, lesquelles continuent de déployer leurs effets.

9.2.3.3 Conséquences pour les finances et le personnel

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

9.2.3.4 Evaluation de l'impact de la réglementation

Les présents accords se justifient par l'internationalisation croissante de l'économie et son corollaire, à savoir la diminution de la valeur ajoutée 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 espagnols ou italiens compétents pour obtenir des commandes à l'exportation. Les sous-

traitants suisses travaillant pour des soumissionnaires domiciliés en Espagne ou en Italie y gagneront également: ils n'auront 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.

La mesure aura tendance à accentuer la division internationale du travail, ce qui laisse espérer des retombées positives sur la 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 pas suffisante pour affronter la concurrence. En général, c'est le marché qui décide, sur la base de facteurs techniques et des prix, de la compétitivité des exportateurs.

Avec la solution actuelle, soit en l'absence de réassurance, les fournisseurs suisses doivent faire supporter à leurs sous-traitants espagnols ou italiens davantage de risques qu'à leurs sous-traitants situés dans des pays avec lesquels il existe déjà des accords de réassurance comparables à ceux qui sont proposés avec la CESCE ou le SACE. Du point de vue la compétitivité, c'est là un désavantage certain.

Quant aux éventuels problèmes pratiques de mise en œuvre (p. ex. la compétence des assureurs de donner des indications sur les mesures à prendre pour limiter les dommages), les accords les traitent dans des prescriptions détaillées.

9.2.3.5 Programme de la législature

Les accords sont conformes à la teneur de l'objectif 3 (Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable; R7 Poursuite d'une politique économique extérieure durable) du rapport sur le Programme de la législature 1999 à 2003 (FF 2000 2168); par la suite, le Conseil fédéral examinera notamment les services de la garantie contre les risques à l'exportation. Les accords de réassurance facilitent la collaboration internationale entre les organismes d'assurance crédit à l'exportation et les exportateurs dans le cadre des possibilités légales offertes par notre GRE.

9.2.3.6 Relations avec le droit européen

En 1998, l'UE a édicté une directive concernant l'harmonisation des principales dispositions d'ACE relatives aux affaires à moyen et long termes. Ce droit communautaire reconnaît aujourd'hui aux Etats membres la compétence en matière d'assurance crédit à l'exportation. Les pays industrialisés européens, dont les pays membres de l'UE, et extra-européens, coordonnent leurs ACE respectives au sein de l'Union de Berne, une association constituée selon le droit suisse. Par leurs buts et les solutions proposées, les accords faisant l'objet du présent message sont conformes à ceux qui lient les autres instituts européens d'ACE. Dans le cadre des accords de réassurance, l'Espagne et l'Italie, qu'elles 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 doivent respecter les limites que posent les accords de réassurance.

Veiller à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger est une des tâches dévolues à la Confédération par la Constitution (art. 101 Cst.). C'est à la Confédération, en outre, de prendre des mesures afin d'assurer une évolution équilibrée de la conjoncture et, en particulier, de prévenir et de combattre le chômage (art. 100, al. 1, Cst.). La loi fédérale de 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (LGRE) tendait déjà vers ce but puisqu'elle entendait maintenir et développer les possibilités de travail et promouvoir le commerce extérieur (art. 1 LGRE). Les accords de réassurance proposés prennent en considération le fait que, depuis la promulgation de la loi, il est de plus en plus fréquent que des fournisseurs de plusieurs Etats soient partie prenante à une affaire d'exportation. Les bénéficiaires de la GRE et les assurés de la CESCE et du SACE au bénéfice d'une réassurance de la GRE sont traités sur un pied d'égalité. Lors de l'octroi d'une réassurance, il convient de se conformer aux dispositions de la loi et de l'ordonnance sur la GRE (cf. ch. 9.2.3.2.1). 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 peuvent être dénoncés et ils ne prévoient ni adhésion à une organisation internationale ni une unification multilatérale du droit. Les accords n'impliquent pas non plus une adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales. L'arrêt fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas soumis au référendum obligatoire (art. 140, al. 1, let. b, Cst.), ni sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. d, Cst.).