

7590

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant  
une nouvelle loi sur la garantie contre les risques à l'exportation**

(Du 13 mai 1958)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec motifs à l'appui, un projet de nouvelle loi sur la garantie contre les risques à l'exportation.

**I. FORME ET ÉVOLUTION DE LA GARANTIE****1. La réglementation pendant les années 1934 à 1939**

La garantie contre les risques à l'exportation a été instaurée par l'arrêté fédéral du 28 mars 1934 concernant l'encouragement des exportations par la garantie des risques <sup>(1)</sup>. Elle constituait une des mesures prises en vue de combattre la crise et de créer des possibilités de travail. A la fin des années «vingt» et au début des années «trente», notre industrie d'exportation, singulièrement celle des machines, devait faire face à des difficultés sans cesse croissantes qui ont eu pour conséquence une réduction de nos exportations de 2,1 milliards de francs en 1928 à 0,8 milliard en 1932. La cause de cette forte baisse résidait dans l'amoindrissement du pouvoir d'achat des clients, dans les mesures douanières monétaires prises par l'étranger ainsi que, chose importante, dans l'accroissement des risques que couraient les crédits par suite de l'insécurité de la situation économique et politique. Cela étant, le Conseil national adopta, dans sa session du printemps de 1953, un postulat invitant le Conseil fédéral à étudier de quelle manière pourrait être développée l'assistance-chômage productive pour devenir un moyen de défense plus efficace contre la crise. Au cours de la même session, les conseils législatifs donnèrent à cette idée une conclusion pratique en autorisant le Conseil fédéral à prélever, sur le crédit de 2,5 millions de francs ouvert en faveur de l'assistance-chômage productive, une somme de 1 million de

(1) RO 1984, 261.

francs en chiffre rond, afin de permettre une importante livraison de machines outre-mer en garantissant partiellement les exportateurs de la perte que cette affaire pourrait leur causer. Comme l'industrie des machines demandait de plus en plus à l'Etat de participer à la couverture des risques de pertes et que l'arrêté fédéral du 18 mars 1932 sur les mesures à prendre pour combattre le chômage par des travaux productifs <sup>(1)</sup> ne prévoyait aucune aide de ce genre, il se révéla nécessaire d'asseoir sur une base légale spéciale ces garanties contre les risques à l'exportation.

En vue de maintenir et développer les possibilités de travail dans le pays, l'arrêté fédéral du 28 mars 1934 mit le Conseil fédéral en mesure de faciliter à l'industrie des moyens de production l'acceptation de certaines commandes étrangères présentant un risque particulier. Pour ce faire, le Conseil fédéral était autorisé à garantir l'exportateur, au nom de la Confédération, d'une partie de la perte qu'il pourrait éprouver. En règle générale, cette garantie s'élevait à 35 pour cent de la perte calculée sur le prix de revient et pouvait exceptionnellement atteindre 50 pour cent; la garantie du risque, d'ordre privé, qui provient de l'acheteur, a été exclue d'emblée. La validité de l'arrêté était limitée au 31 décembre 1936, et le total des garanties assumées ne devait pas dépasser 10 millions de francs. L'application a été assurée par une ordonnance du Conseil fédéral du 17 avril 1934 relative à la garantie du risque des exportations par l'Etat <sup>(2)</sup>.

Comme les difficultés auxquelles l'exportation se heurtait avaient tendance à s'accroître encore, l'arrêté fédéral du 28 mars 1934 fut remplacé par l'arrêté urgent du 8 octobre 1936 tendant à développer l'exportation de marchandises <sup>(3)</sup>. Cet arrêté éleva le taux de garantie à 50 pour cent en règle générale, avec un maximum de 80 pour cent. Le champ d'application était élargi en ce sens que, dans des cas spéciaux, la garantie du risque pouvait être exceptionnellement accordée pour des commandes passées à d'autres industries que celles des biens de production. Ce nouvel arrêté fixa à 30 millions de francs le total des garanties que la Confédération pouvait assumer. Son application fut réglée par l'ordonnance du Conseil fédéral du 24 novembre 1936 relative à la garantie contre le risque à l'exportation <sup>(4)</sup>. L'arrêté fédéral du 31 mars 1938 <sup>(5)</sup> porta de 30 à 50 millions de francs la limite du crédit affecté aux garanties contre les risques à l'exportation.

La validité de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1936 tendant à développer l'exportation de marchandises était limitée au 31 décembre 1939. Pour sauvegarder la capacité de concurrence de notre industrie sur les marchés étran-

<sup>(1)</sup> RS 8, 601.

<sup>(2)</sup> RO 1934, 316.

<sup>(3)</sup> RO 1936, 790.

<sup>(4)</sup> RO 1936, 871.

<sup>(5)</sup> RO 1938, 140.

gers, il fallait que la garantie contre les risques à l'exportation soit maintenue pendant une assez longue période. C'est pourquoi on lui donna une base solide sous la forme de la loi du 6 avril 1939 <sup>(1)</sup> et du règlement d'exécution du 27 juillet 1939 <sup>(2)</sup>. Les principes fondamentaux et la procédure demeurèrent inchangés. Le taux normal de la garantie fut toutefois élevé à 70 pour cent, avec maximum maintenu à 80 pour cent. La distinction qui était faite jusqu'alors entre les industries de biens de production et les autres industries était supprimée, de même que la limite de 50 millions de francs. Cette loi est toujours en vigueur.

## 2. La loi fédérale du 6 avril 1939

### sur la garantie contre les risques à l'exportation et le règlement d'exécution du 27 juillet 1939

a. Le but de la loi du 6 avril 1939 est de maintenir et de développer les possibilités de travail et, de manière très générale, de stimuler le commerce extérieur. Pour atteindre ce but, la Confédération peut, en accordant une garantie contre les risques (art. 1<sup>er</sup> et 2), faciliter l'acceptation de commandes étrangères qui offrent des risques particuliers quant au recouvrement des créances.

La garantie du risque s'étend, en règle générale, à 70 pour cent de la perte subie ou du paiement arriéré, calculé sur le prix de revient. Elle ne doit pas dépasser 80 pour cent. L'exportateur supporte donc le risque de la perte de son bénéfice net, plus 20 pour cent au mois du prix de revient. L'autorité compétente fixe le taux de la garantie dans chaque cas particulier (art. 4).

L'exportateur qui demande la garantie de la Confédération doit prendre toutes les précautions qui lui sont commandées par les circonstances pour prévenir des pertes (art. 5) et fournir les renseignements requis pour l'examen de sa demande (art. 6). Si un montant lui a été versé au titre de la garantie, il est tenu de restituer à la Confédération la part qui lui revient, à proportion de sa prestation, sur les sommes recouvrées ultérieurement (art. 7).

Chaque année un crédit est inscrit dans le budget de la Confédération en vue des paiements à effectuer en exécution des garanties assumées. Si ce crédit n'est pas entièrement utilisé au cours de l'exercice, le solde est versé au «fonds pour les garanties contre les risques à l'exportation» qui ne porte pas d'intérêt et fournit les ressources nécessaires à des paiements futurs.

b. Le règlement d'exécution du 27 juillet 1939 définit à son article premier les risques particuliers qui peuvent faire l'objet d'une garantie.

<sup>(1)</sup> RS 10, 495.

<sup>(2)</sup> RS 10, 498.

L'article 2 concerne les précautions que l'exportateur doit prendre pour prévenir des pertes. L'article 3 donne à la Confédération la possibilité de restreindre la garantie dans des cas d'espèce, ou de manière générale lorsque des circonstances particulières le justifient. L'article 4 fixe les lignes directrices relatives à la détermination de la garantie. La procédure relative au paiement du montant de la garantie est réglée par l'article 5. L'article 6 prévoit les conditions à remplir pour être admis au bénéfice de la garantie. L'article 7 règle l'institution et la composition de la commission chargée d'examiner les demandes de garantie qui font l'objet des articles 8 à 11. Les articles 12 et 13 prévoient les obligations de l'exportateur relatives aux renseignements à fournir et aux mesures à prendre en cas de perte imminente. L'examen de la situation en cas de perte et la décision concernant le paiement de la somme garantie sont réglés par l'article 14, tandis que l'article 15 définit les mesures destinées à couvrir ou à réduire les pertes. L'article 16 charge le département de l'économie publique d'arrêter les prescriptions de détail nécessaires à l'exécution de la garantie contre les risques à l'exportation.

### 3. Utilisation de la garantie

Jusqu'ici, la garantie contre les risques à l'exportation est apparue comme un moyen efficace et bon marché de créer des possibilités de travail et de stimuler les exportations. Elle décharge l'exportateur de certains risques de pertes et lui permet d'accepter des commandes auxquelles il devrait sans cela renoncer; elle lui facilite aussi le financement des affaires d'exportation par les banques.

Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 28 mars 1934, l'histoire de la garantie contre les risques à l'exportation a été la suivante:

Jusqu'à la fin de 1957, la Confédération a admis 39 900 requêtes individuelles ou globales concernant des exportations à destination de 90 pays. Ces requêtes ont porté sur un total de montants facturés de 10,8 milliards de francs. Les sommes garanties se sont élevées à 5,75 milliards. Les salaires compris dans ces montants sont estimés à 4,1 milliards; les trois quarts des risques assumés par la Confédération concernaient donc uniquement des traitements ou des salaires. Au 31 décembre 1957, les engagements de la Confédération au titre de cette garantie portaient sur 722 millions de francs. Le plus important bénéficiaire en est l'industrie des machines, dont les longs délais de fabrication et de paiement entraînent des risques en conséquence et immobilisent d'importants capitaux.

Un peu plus de 25 pour cent des montants garantis au cours de la dernière décennie concerna les différentes branches de l'industrie des biens de consommation et de l'agriculture. Celle-ci recourut à la garantie principalement pour une partie de ses exportations de produits laitiers, de bétail et

de fruits. Ces années passées, les affaires garanties représentèrent environ 10 pour cent de toutes les exportations suisses.

Les expériences financières que la Confédération a faite jusqu'ici dans le domaine de la garantie contre les risques à l'exportation sont très encourageantes. Depuis 1934, le total des dommages réparés s'est élevé à 16,5 millions de francs, dont 13,1 millions ont d'ailleurs été restitués à la suite de paiements ultérieurs faits par les débiteurs. La perte nette n'a pas dépassé 3,4 millions de francs. Le dommage effectif est donc très faible. Cet heureux résultat est surtout dû à la prudence des industriels et au soin que la commission paritaire de représentants de la Confédération et de l'industrie a voué à l'examen des différentes requêtes. Telle qu'elle est pratiquée chez nous, la garantie contre les risques à l'exportation constitue un exemple typique de fructueuse collaboration entre l'Etat et l'économie privée.

## II. LA NOUVELLE FORME DE GARANTIE

### A. Généralités

Bien que, selon les expériences faites jusqu'ici, la garantie contre les risques à l'exportation ait exercé des effets très favorables sur l'économie publique suisse, il convient de modifier et de compléter la loi en vigueur sur certains points si l'on veut que notre industrie d'exportation — dont vit une grande partie de la population suisse — puisse poursuivre avec succès la lutte pour les marchés étrangers. Certes, on a cherché à tenir compte des circonstances nouvelles dans l'application de la loi. Certaines dispositions se sont toutefois révélées trop étroites, en ce sens qu'elles ne permettent pas à notre industrie d'exportation de lutter à armes à peu près égales contre la concurrence internationale. D'importants Etats industriels, avec lesquels la Suisse doit entrer en compétition, vont plus loin que notre pays en ce qui concerne le genre des risques couverts et le niveau de la garantie. La portée de ces avantages est très grande en matière de financement, notamment s'il s'agit de commandes provenant d'Etats pauvres en devises et en capitaux. Tel est tout particulièrement le cas des pays en voie de développement, où l'octroi de crédits à long terme revêt une importance déterminante pour la conclusion d'affaires, s'il n'en constitue pas une condition absolue. Surtout en cas de fléchissement économique, il y a là un sérieux danger pour le maintien d'un haut degré d'emploi dans l'économie suisse, qui dépend dans une si large mesure des exportations. Le tableau ci-dessous montre clairement les différences de régime entre la Suisse et d'autres pays européens:

	Cas où des institutions de droit public ne sont pas en mesure ou refusent de payer	Difficultés de transfert ou difficultés du même genre	Evénements politiques ou catastrophes survenant à l'étranger (par exemple la guerre)	Risque provenant de l'acheteur privé
	pour cent	pour cent	pour cent	pour cent
République fédérale d'Allemagne . . . . .	80	75 à 80	80	70 à 80
Autriche . . . . .	80	80	80	80
Belgique . . . . .	80	85	85	75
France . . . . .	90	80 à 90	80 à 90	70 à 80
Grande-Bretagne . . . . .	85	95	95	95
Italie . . . . .	85	85	85	—
Pays-Bas . . . . .	90	95	90	90
Suède . . . . .	75	75	75	75
Suisse . . . . .	70 à 80	70 à 80	70 à 80	—

A noter qu'à l'étranger les taux de la garantie sont calculés sur la base du montant facturé, alors qu'en Suisse ils ne le sont que sur le prix de revient. Cela signifie que, à égalité de taux et avec des marges de bénéfice normales, la garantie fournie dans les autres pays dépasse de 5 à 15 pour cent la couverture habituellement accordée en Suisse. Ajoutons que les taux maximums sont plus élevés à l'étranger. L'exportateur suisse, qui a uniquement l'avantage d'un émolument moins élevé, se trouve donc dans une position nettement défavorable.

En raison de ces circonstances les services fédéraux compétents aussi bien que l'industrie désirent que la garantie des risques à l'exportation soit adaptée aux nécessités présentes et futures par le moyen d'une révision de la loi du 6 avril 1939. Le principal but de cette révision doit être de faciliter le financement d'affaires d'exportation à long et moyen terme de paiement. Pour cela il s'agit de fixer le taux de la garantie d'après le montant facturé et non pas d'après le prix de revient (mais sans que le bénéfice soit compris dans la couverture en cas de dommage) et de porter le taux maximum de la garantie de 80 à 85 pour cent de la perte ou de l'arriéré. En outre, la pratique suivie jusqu'ici doit être consacrée par la loi ou l'ordonnance d'exécution. En contre-partie de cette extension de la garantie, désirée par les intéressés, il sera perçu, en plus de l'émolument uniforme prélevé jusqu'ici, des suppléments fixés en fonction du taux et de la durée de la garantie. L'industrie a déclaré accepter cette solution.

## B. Les principales innovations du projet de loi

1. *Base constitutionnelle.* La loi actuelle est fondée sur l'article 34<sup>ter</sup> de la constitution, dans la teneur qu'il avait de 1908 à 1947: «La Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des

arts et métiers». Cette disposition a été abrogée, en 1947, par les articles économiques. Le nouvel article 34<sup>ter</sup> règle la compétence de la Confédération en matière de législation sociale. Il ne peut donc plus servir de base constitutionnelle à la loi. A ce titre, il est remplacé par les articles 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 31<sup>quinquies</sup>.

L'article 31<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, a la teneur suivante: «Tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce et de l'industrie et prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques ou professions. Elle doit, sous réserve de l'alinéa 3, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.» La garantie des risques à l'exportation entre sans aucun doute dans la notion de «mesures en faveur de...». De même, l'industrie doit être considérée comme «branche économique» au sens de cette disposition.

L'article 31<sup>quinquies</sup> contient le texte suivant: «La Confédération prend conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir des crises économiques et, au besoin, à combattre le chômage. Elle édictera des dispositions sur les moyens de procurer du travail.» Encourager les exportations est, de toute évidence, une façon de combattre le chômage. Même si l'on n'observe aucune menace immédiate de chômage, la garantie des risques à l'exportation prépare une occupation continue pour plusieurs années et représente de ce fait une mesure tendant à prévenir des crises.

L'article 64<sup>bis</sup> est également cité dans le préambule du projet, comme cela est d'usage pour les actes législatifs prévoyant des dispositions pénales.

2. Selon la loi actuelle, le garanti ne peut être que l'exportateur. Le projet maintient cette règle générale, tout en prévoyant que la garantie peut être donnée à des tiers (art. 3). Cette innovation part de la considération que la création de possibilités de travail et l'encouragement de l'exportation pourraient commander qu'on octroie la garantie à une banque, à un groupe de banques ou à une autre institution de financement en liaison avec des crédits ou des prêts consentis à l'étranger. Ces crédits ou prêts devraient servir à l'achat de marchandises suisses. La loi actuelle permettrait déjà de procéder de la sorte, mais il faudrait accorder la garantie à chacun des exportateurs, qui la céderaient aux banques. Cette procédure serait cependant beaucoup trop compliquée, vu la grande dispersion — souhaitable du point de vue de la création de possibilités de travail — que pourraient avoir les livraisons suisses effectuées grâce à ces crédits et à ces emprunts. La possibilité, prévue par le projet, d'accorder la garantie directement à des tiers simplifie la procédure. En cas d'octroi d'un crédit ou d'un prêt, la garantie sera donc donnée directement à la banque, au groupe de banques ou à l'institution de financement. La solution judicieuse serait de faire concorder la durée de la garantie avec celle du crédit ou du prêt. La

commission pour la garantie des risques à l'exportation devrait alors examiner chaque affaire d'exportation envisagée dans les limites du crédit ou du prêt, en fonction des règles usuelles ou de celles qui seront fixées pour l'opération en question. S'il s'agit d'un prêt, la garantie de la Confédération ne pourrait être cédée qu'à l'organe fiduciaire des créanciers du prêt et non aux créanciers eux-mêmes, car ils ne seraient pas en mesure de remplir les obligations incombant au cessionnaire. Comme les prêts constituent sans aucun doute des transactions assez importantes tant en valeur pure que du point de vue de la politique commerciale, la garantie ne doit pouvoir être accordée qu'avec l'approbation du Conseil fédéral. La Confédération n'assume ainsi aucun risque supplémentaire, puisque le garanti, aussi bien que l'exportateur, est soumis aux dispositions légales concernant l'obligation de renseigner (art. 9), les mesures à prendre pour éviter des pertes (art. 10), l'encaissement de la créance, ainsi que la réalisation aux meilleures conditions possibles des marchandises d'exportation non livrées et le versement à la Confédération de sa part au produit des paiements tardifs (art. 12).

3. Comme la loi en vigueur ne règle pas la *cession de la garantie*, les dispositions du code des obligations (art. 164 s.) sont applicables: la garantie peut donc être cédée, avec ou sans la créance correspondante. La Confédération a cependant intérêt à ce que la garantie ne soit cédée qu'à des tiers qui lui assurent de manière suffisante l'observation des dispositions légales précitées (art. 9, 10, 12). Il faut s'attendre à ce que des garanties, soient cédées en plus grand nombre, spécialement pour faciliter le financement des affaires d'exportation à long terme. Le projet prévoit dès lors que la garantie ne pourra être cédée que sur autorisation et avec la créance; de plus, l'autorisation pourra être subordonnée à certaines conditions déterminées (art. 8). Cette dernière possibilité peut avoir de l'importance, en particulier lorsque la garantie est cédée à l'étranger, par exemple pour une affaire financée par un consortium international et comprenant des livraisons de différents pays. Si, dans un cas de ce genre, il paraissait moins certain que, une fois le montant garanti payé, le cessionnaire prenne toutes les mesures nécessaires en vue du recouvrement de la créance et verse effectivement la part qui revient à la Confédération sur le paiement tardif, l'autorité chargée d'accorder la garantie pourrait subordonner la cession à un droit spécial de recours contre l'exportateur.

4. *Les risques couverts par la garantie.* Dans le projet de loi, la garantie couvre les mêmes risques que dans la loi actuelle, c'est-à-dire ceux qui sont causés par la dépréciation de monnaies étrangères, par des difficultés de transfert et des moratoires, ainsi que par la défaillance d'Etats, de communes ou d'autres corporations de droit public qui sont incapables de payer des marchandises commandées ou s'y refusent. Depuis 1944, avec l'assentiment du Conseil fédéral, on a interprété la notion d'institution de droit



public en ce sens qu'il fallait considérer non pas uniquement la forme juridique de l'entreprise en question, mais aussi sa fonction économique; selon les circonstances, on peut donc, dans certains cas également, reconnaître comme «institutions de droit public» des entreprises d'utilité publique, c'est-à-dire des entreprises de droit privé qui remplissent des fonctions d'ordre public, par exemple les chemins de fer et autres entreprises de transports, des usines électriques, des entreprises d'approvisionnement en eau, des usines à gaz, etc. Le projet de révision le prévoit expressément (art. 4, lettre *b*).

La disposition de l'article 4, lettre *c*, est conforme à la pratique suivie jusqu'ici; elle prévoit que le risque du croire peut aussi être couvert pour des livraisons à un client privé, lorsqu'un Etat, une commune, une autre corporation de droit public, une banque d'émission ou une autre banque d'Etat a garanti ou cautionné la créance résultant de ces livraisons. Il est en outre prévu que la couverture du risque du croire peut être étendue à des créances pour lesquelles un Etat, une commune, une autre corporation de droit public, une banque d'émission ou une autre banque d'Etat ouvrent ou font ouvrir par une banque d'Etat un accreditif irrévocable et confirmé. Si la Confédération était appelée à remplir son engagement parce qu'une telle garantie ou caution ou un tel accreditif n'est pas honoré, le preneur de la garantie donnée par la Confédération, ou l'exportateur, serait, il va de soi, tenu de faire valoir sa créance envers le débiteur proprement dit.

La garantie doit expressément comprendre le risque provenant de mesures extraordinaires prises par des Etats étrangers ou d'événements politiques à l'étranger, qui aboutissent à la confiscation ou à la détérioration de marchandises dont l'exportateur est le propriétaire ou qui en empêchent la réexportation. Il s'agit là principalement des dépôts en consignation constitués à l'étranger pour des raisons commerciales. En particulier, l'industrie des biens de consommation marque de l'intérêt pour ce genre de dépôts qui lui permettent de servir plus rapidement la clientèle étrangère. Mais seuls peuvent être couverts les risques non assurables de manière privée, tels que la confiscation par un Etat étranger, les événements de guerre, ou le refus par un Etat d'autoriser le retour en Suisse de marchandises invendues ou d'en autoriser l'exportation dans un pays tiers (art. 4, lettre *d*).

Jusqu'ici, on a également couvert le risque que des marchandises fabriquées sur commande ne puissent pas être livrées à l'étranger à la suite de circonstances prévues par la loi. Ce risque revêt une grande importance du fait que l'industrie suisse est hautement spécialisée et qu'elle doit largement prendre en considération les vœux spéciaux de ses clients. Jusqu'à présent, il était mentionné uniquement dans le règlement d'exécution. Il convient maintenant de prévoir sa couverture dans la loi elle-même (art. 4, lettre *e*).

Les risques non couverts par la garantie sont indiqués dans un article spécial du projet (art. 5). Cette disposition mentionne les risques résultant de l'inobservation du contrat et que l'exportateur doit supporter lui-même, tels que défauts des produits livrés, inobservation des délais de livraison, etc. (art. 5, lettre a). Sont également visés les risques dus à l'insolvabilité ou au refus de payer de clients privés, c'est-à-dire le risque du croire (art. 5, lettre b), bien entendu sous réserve des cas mentionnés à l'article 4, lettre c. Sont également exclus de la garantie les risques provenant de la détérioration, de la perte ou de la disparition de la marchandise, en tant que l'exportateur aurait pu s'assurer là-contre (art. 5, lettre c). Cela ne signifie cependant pas que, dans ce cas, la garantie couvre tous les risques, par exemple les dommages dus aux forces de la nature, dommages qui ne peuvent faire l'objet d'une assurance privée. La définition générale figurant à l'article 2 est toujours déterminante à ce sujet.

5. *L'ampleur de la garantie* est déterminée par la somme à considérer et le taux. Sous le régime de la loi actuelle, la garantie porte en règle générale sur 70 pour cent et au maximum sur 80 pour cent du prix de revient. Selon le projet, elle se calcule non plus d'après le prix de revient, mais d'après le montant facturé. Il y a pour cela deux raisons: augmenter la somme garantie et faciliter le financement bancaire des exportations à moyen et long terme. La détermination de la garantie selon le prix de revient a notamment le grand désavantage que les banques ne sont pas en mesure de se fonder sur des sommes fixes pour le financement de l'affaire, puisque, lors de la conclusion du contrat, les prix de revient procèdent d'une simple estimation et ne peuvent être déterminés définitivement qu'une fois la marchandise finie. C'est pourquoi il convient, à l'avenir, de déterminer la garantie d'après le montant facturé (art. 6), mais avec cette restriction qu'en cas de dommage, la somme à verser du fait de la garantie et les paiements éventuels du débiteur ne doivent pas, au total, dépasser le prix de revient. Comme jusqu'ici, le risque de la perte du bénéfice net est assumé uniquement par l'exportateur.

En ce qui concerne le *taux*, il y a lieu d'en élever le maximum de 80 à 85 pour cent (art. 6). On renonce à prévoir un taux normal de 70 pour cent, afin de pouvoir tenir davantage compte de la conjoncture, que ce soit dans son ensemble ou relativement au degré d'emploi dans certaines branches. Les taux maximums doivent avant tout pouvoir être accordés lorsque la création de possibilités de travail joue un rôle particulièrement important. Pour le surplus, le taux de la garantie continuera d'être fixé dans chaque cas particulier, compte tenu de toutes les circonstances.

6. *Financement*. La loi en vigueur ne prévoit aucune contribution de l'industrie; seul le règlement d'exécution mentionne à son article 7, 3<sup>e</sup> alinéa, que les milieux intéressés peuvent être appelés à contribuer au paiement des frais entraînés par l'octroi de la garantie. Jusqu'à la fin de 1946, la

garantie a été accordée gratuitement; en application de la disposition précitée et d'entente avec l'industrie, l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1946 a instauré, à partir de 1947, le prélèvement d'un émolument uniforme d'un demi pour cent de la somme garantie. Le produit de cet émolument a permis de couvrir non seulement toutes les pertes subies jusqu'ici, mais encore les dépenses d'administration, dont la moyenne des dix dernières années ne s'est élevée qu'à environ 100 000 francs. De plus, il fut possible de constituer une réserve spéciale de 11,2 millions de francs qui sera mise à contribution si les recettes courantes assurées par les émoluments ne suffisent pas à couvrir les pertes et les frais. Comparativement aux engagements souscrits par la Confédération (722 millions à fin 1957), cette réserve est faible; il faut en effet considérer que l'évolution politique et économique dans le monde peut entraîner des pertes bien supérieures à ce montant.

Le projet remplace cet émolument uniforme par des émoluments échelonnés selon le taux, la somme et la durée de la garantie (art. 7). Comme jusqu'ici, la somme garantie sert de base. Pour le moment, il est prévu de prélever un émolument de 5 pour mille lorsque le taux de la garantie est de 60 pour cent ou au-dessous. Pour chaque augmentation de 5 pour cent de taux, l'émolument est élevé de 0,5 pour mille. A cela s'ajoute un supplément de 0,5 pour mille pour chaque période de six mois au delà des six premiers mois de garantie; ce supplément est calculé sur la totalité de la somme garantie et non au prorata du découvert. Ces taux ne doivent cependant pas être considérés comme définitifs; il convient au contraire de pouvoir les adapter au gré des circonstances. C'est pourquoi la nouvelle loi se borne à admettre le principe de l'émolument, mais sans en fixer le montant en chiffres. La Confédération devrait se réserver le droit d'augmenter l'émolument si des pertes importantes survenaient malgré la persistance de la prospérité économique; inversement, il pourrait aussi être réduit lors de périodes moins favorables, afin de faciliter à l'économie la lutte contre la concurrence sur les marchés étrangers.

Selon l'article 8 de la loi du 6 avril 1939, un crédit est ouvert chaque année au budget de la Confédération en vue des paiements à effectuer en exécution des garanties assumées. La part non utilisée de ces crédits est versée au «fonds pour les garanties contre les risques à l'exportation».

Comme le budget de la Confédération comprend toutes les dépenses d'une année, il n'est pas nécessaire de prévoir encore un crédit spécial dans chaque loi. Nous vous proposons donc de renoncer à cette disposition, ce qui n'apportera d'ailleurs aucune modification de fond.

Depuis 1947, les dépenses sont couvertes par les recettes courantes des émoluments, de sorte que les excédents d'émoluments sont constitués en deuxième réserve, remplaçant les crédits budgétaires non utilisés qui étaient versés au fonds pour les garanties contre les risques à l'exportation. L'article 7 du projet prévoit le maintien de cette manière de procéder, ce qui

permet de supprimer également la disposition de l'article 8 de la loi en vigueur concernant les crédits budgétaires non utilisés. Le «fonds pour les garanties contre les risques à l'exportation» mentionné à l'article 8 de la loi de 1939 présente un solde disponible de 11,6 millions de francs. Contrairement à la nouvelle réserve, il a été constitué non pas au moyen de recettes spéciales, mais au moyen des ressources générales de la Confédération. De par la loi, la Confédération répond intégralement des obligations qui découlent de la garantie, quelles que puissent être ses réserves; il n'y a dès lors aucune raison de maintenir le fonds au passif de la Confédération. Dorénavant, seule la réserve provenant des excédents d'émoluments y figure.

7. Le projet de loi définit avec plus de précision *les obligations de l'exportateur et du garanti* en ce qui concerne les renseignements à fournir, les mesures à prendre pour éviter des pertes, la restitution de montants trop élevés reçus au titre de la garantie, le recouvrement de la créance et le remboursement à la Confédération de sa part au produit des paiements tardifs (art. 9, 10, 11, 12, 13). L'article 11 innove en ce sens que, s'il s'avère ultérieurement que la somme versée au titre de la garantie dépasse le solde du prix de revient après déduction d'éventuels paiements tardifs, l'exportateur est tenu de restituer le surplus à la Confédération, même si la somme garantie a été payée à un tiers. L'article 12 contient une autre innovation: à l'avenir, les créances sur lesquelles la Confédération a effectué un paiement passeront de plein droit à son nom; l'exportateur ou le garanti, ou encore le cessionnaire si la garantie a été cédée, continueront d'être tenus de faire rentrer la créance, de réaliser les marchandises qui n'auraient pas été livrées et d'en verser le produit éventuel à la Confédération, proportionnellement à sa prestation. S'il se révèle après coup que les conditions posées pour le paiement de la somme garantie n'étaient pas remplies, l'exportateur devra la rembourser à la Confédération, avec un intérêt de 5 pour cent, même si elle a été payée à un tiers.

8. Conformément à la pratique suivie jusqu'ici, le projet prévoit (art. 14) que *des organisations de l'économie* peuvent être appelées à collaborer à l'application de la loi. Il s'agit surtout de la collaboration de certaines associations dans des cas de garanties globales. La Confédération pourra, comme auparavant, accorder des garanties globales à certaines associations qui les répartiront entre les exportateurs intéressés de leur branche. La réalisation d'un grand nombre de petites affaires, principalement dans l'industrie de biens de consommation, sera ainsi sensiblement simplifiée. La Confédération n'aura donc à intervenir dans une affaire déterminée qu'en cas de perte.

Les organes et les employés des institutions chargées de l'exécution de mesures prises en application de la loi seront, dans l'exercice de cette activité, soumis aux mêmes dispositions légales que les fonctionnaires fédé-

raux en ce qui concerne la responsabilité pénale et financière et le secret de fonction.

9. *Pouvoirs du Conseil fédéral en matière de cas spéciaux.* L'article 15 du projet correspond à l'article 9 de la loi du 6 avril 1939. On songeait alors en particulier à une collaboration avec des sociétés d'assurance privées. Le Conseil fédéral n'a toutefois jamais fait usage de cette disposition, car les sociétés d'assurance soutenaient la thèse que les risques de pertes à couvrir par la garantie relèvent de la politique ou de catastrophes, qu'on n'est pas à même de les apprécier et qu'ils ne peuvent dès lors pas être couverts par l'économie privée. Nous avons néanmoins repris l'ancien article 9 pour les raisons suivantes: il se peut qu'à l'avenir les circonstances remettent en question une collaboration avec les sociétés d'assurance privées. Mais il faut surtout considérer qu'il y a d'autres possibilités qu'on ne saurait exclure d'emblée, par exemple la collaboration avec des organismes internationaux ce qui justifierait l'application en Suisse d'autres formes de la garantie contre les risques à l'exportation. Il s'agit de problèmes dont les termes sont actuellement si fluctuants et d'une appréciation si difficile qu'une certaine marge d'adaptation est nécessaire. Le Conseil fédéral doit donc avoir la possibilité, dans les limites de la loi, d'étudier et, le cas échéant, d'appliquer d'autres formes de garantie contre les risques à l'exportation, par exemple des modalités spéciales en vue d'une collaboration avec des banques et des organismes internationaux. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'article 15.

10. *Les dispositions pénales* ont été adaptées au code pénal actuel et prévoient des infractions nouvelles. Selon les dispositions en vigueur, seule l'obtention illicite d'une garantie contre les risques à l'exportation est punissable. Dorénavant, seront également poursuivis: l'obtention d'une réparation de dommage au moyen de renseignements inexacts ou incomplets; l'inobservation de l'obligation de restituer le montant reçu en cas de garantie obtenue illicitement; l'inobservation de l'obligation de verser à la Confédération sa part au produit des paiements tardifs; l'inobservation des obligations concernant les mesures à prendre pour éviter des pertes, le recouvrement des créances et la réalisation de marchandises pour lesquelles un montant a été versé au titre de la garantie (art. 16, 1<sup>er</sup> al.).

De même qu'auparavant, l'infraction commise à l'étranger peut aussi être poursuivie, car dans toute affaire d'exportation une bonne partie des faits se passent en dehors du pays (art. 16, 2<sup>e</sup> al.).

La réserve de la poursuite pénale fondée sur les dispositions spéciales du code pénal (art. 16, 3<sup>e</sup> al.) signifie surtout qu'une poursuite pour escroquerie et falsification de documents doit être ouverte si les faits remplissent les conditions des articles 148 et 251 et suivants du code pénal.

11. L'article 17 dispose que le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la loi. Celle du 6 avril 1939 sera abrogée à la même date, mais demeurera applicable aux garanties accordées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Mais même dans ces cas, la nouvelle loi, à l'exception des articles 4, 6 et 7, s'appliquera aux faits qui se sont passés sous son empire. Ces trois dispositions doivent être exceptées pour les raisons suivantes: L'article 4 couvre plus de risques que la loi en vigueur; l'article 6 élève de 80 à 85 pour cent le taux maximum de la garantie et prend pour base non plus le prix de revient, mais la valeur facturée; enfin, l'article 7 remplace l'émolument uniforme prélevé jusqu'ici par un émolument plus élevé et variable.

### III

Telle qu'elle est motivée dans cet exposé et réglée dans le projet de loi, la nouvelle forme de la garantie constitue le résultat de délibérations approfondies avec les représentants autorisés de l'industrie et de l'accord intervenu avec eux.

Conformément à l'article 32, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la constitution, le projet a également été soumis aux cantons et aux organisations compétentes de l'économie, par lettre circulaire du département de l'économie publique du 1<sup>er</sup> mars 1958. Leurs préavis montrent qu'ils approuvent entièrement les principales caractéristiques de la nouvelle réglementation.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi fédérale ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 mai 1958.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

**Holenstein**

*Le chancelier de la Confédération,*

**Ch. Oser**

Projet)

## LOI FÉDÉRALE

sur

### la garantie contre les risques à l'exportation

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu les articles 31 *bis*, 2<sup>e</sup> alinéa, 31 *quinquies* et 64 *bis* de la constitution ;  
vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1958,

*arrête:*

#### Article premier

Lorsqu'un exportateur, en acceptant une commande venant de l'étranger, court un risque particulier pour le recouvrement de sa créance, la Confédération peut, en vue de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, lui en faciliter l'acceptation en lui accordant une garantie contre ce risque.

#### Art. 2

Ont notamment le caractère de risque particulier au sens de l'article premier les dangers que comporte le recouvrement d'une créance par suite des longs délais de fabrication, de paiement ou de transfert en corrélation avec l'insécurité des conditions politiques et économiques.

#### Art. 3

Par la garantie, l'exportateur est assuré, pour des affaires d'exportation déterminées, de recouvrer une partie de sa créance en cas de perte ou de retard dans le paiement. En règle générale, elle est libellée au nom de l'exportateur, mais elle peut aussi être accordée à des tiers.

#### Art. 4

Sous réserve d'une décision contraire dans des cas particuliers, la garantie couvre en partie les pertes causées par des événements et des circonstances tels que :

- a. La dépréciation de monnaies étrangères, les difficultés de transfert ou les moratoires ;

- b. L'insolvabilité ou le refus de payer d'Etats, de communes et d'autres corporations de droit public, ainsi que d'entreprises de droit privé leur appartenant totalement ou de manière prépondérante ou remplissant des tâches publiques, qui ont passé la commande;
- c. L'insolvabilité ou le refus de payer d'Etats, de communes, d'autres corporations de droit public ou de banques d'émission qui ont garanti la créance ou qui ont ouvert, ou fait ouvrir par une banque d'Etat, un accreditif irrévocable et confirmé;
- d. Les mesures extraordinaires prises par des Etats étrangers ou les événements politiques à l'étranger, qui mettent les débiteurs dans l'impossibilité de remplir leurs obligations, qui conduisent à la confiscation ou à la détérioration de marchandises appartenant à l'exportateur ou qui en empêchent la réexportation;
- e. L'impossibilité d'exiger ou l'impossibilité d'effectuer la livraison par suite de circonstances au sens des lettres a à d ou faute de moyens de transports à l'étranger.

#### Art. 5

La garantie ne couvre pas les pertes:

- a. Qui résultent de l'inobservation du contrat par l'exportateur;
- b. Qui sont dues à l'insolvabilité ou au refus de payer de clients privés;
- c. Qui proviennent de la détérioration, de la perte ou de la disparition de la marchandise, en tant que l'exportateur aurait pu s'assurer contre ces risques.

#### Art. 6

La garantie doit être fixée dans chaque cas particulier et s'applique au maximum à 85 pour cent du montant de la livraison, plus d'éventuels intérêts de crédit. En cas de dommage, la somme à verser du fait de la garantie et un paiement éventuel du débiteur ne doivent pas, additionnés, dépasser le prix de revient.

#### Art. 7

La Confédération perçoit du garanti un émolument qui sera fixé par ordonnance. L'émolument sera déterminé en fonction de l'ampleur, du taux et de la durée de la garantie. Les excédents d'émoluments éventuels seront portés en compte de réserve pour la garantie contre les risques à l'exportation.

#### Art. 8

La garantie ne peut être cédée qu'avec la créance de l'exportateur. La cession est soumise à une autorisation et peut être subordonnée à des conditions spéciales. Les obligations qui incombent à l'exportateur en vertu de la présente loi demeurent, même après la cession de la créance garantie.



### Art. 9

L'exportateur et le garanti sont tenus de fournir les renseignements nécessaires pour l'examen de l'affaire d'exportation, et d'en autoriser la vérification.

### Art. 10

Afin d'éviter une perte, l'exportateur et le garanti sont tenus de prendre toutes les mesures commandées par les circonstances.

### Art. 11

Si la créance reste en souffrance et si un dommage est déclaré, la Confédération s'acquitte, en couverture de la perte prouvée ou du paiement en retard, de la prestation qui lui incombe en vertu de la décision de garantie; cette prestation ne doit toutefois pas dépasser, pour l'exportateur, le découvert du prix de revient, après déduction des paiements éventuels. S'il s'avère ultérieurement que la somme versée au titre de la garantie est supérieure au solde du prix de revient, l'exportateur est tenu de restituer, de son propre chef, le surplus à la Confédération, même si la somme garantie a été payée à un tiers.

### Art. 12

<sup>1</sup> Lorsque la Confédération exécute sa promesse de garantie, la créance et les droits accessoires ainsi que la propriété des marchandises d'exportation qui n'auraient pas été livrées sont transférés à son nom, proportionnellement à sa prestation.

<sup>2</sup> Après l'exécution de la promesse de garantie, l'exportateur et le garanti sont tenus de faire rentrer la créance et, le cas échéant, de réaliser le mieux possible les marchandises d'exportation qui n'auraient pas été livrées. Ils doivent, de leur propre chef, verser à la Confédération, proportionnellement à sa prestation, les paiements reçus ou le produit de réalisations.

### Art. 13

S'il s'avère ultérieurement que les conditions prévues par la présente loi pour le versement de la somme garantie n'étaient pas remplies, l'exportateur devra la rembourser à la Confédération, avec un intérêt de 5 pour cent, même si elle a été versée à un tiers.

### Art. 14

Des organisations de l'économie peuvent être appelées à collaborer à l'application de la présente loi. Dans l'exercice de cette activité, leurs organes sont soumis aux mêmes dispositions légales que les fonctionnaires fédéraux en ce qui concerne la responsabilité et le secret de fonction.

## Art. 15

Lorsque des circonstances particulières le justifient, le Conseil fédéral peut instituer d'autres formes de garantie contre les risques ou en faciliter l'application.

## Art. 16

<sup>1</sup> Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, aura obtenu pour soi-même ou pour un tiers une garantie ou la prestation qui en découle,

celui qui, en fournissant de telles indications, se sera soustrait à l'obligation d'effectuer les versements prévus à l'article 12, chiffre 2, ou à l'obligation de rembourser définie à l'article 13,

celui qui, étant tenu de prendre des mesures en vue d'éviter des pertes au sens de l'article 10, ou d'effectuer les démarches prévues à l'article 12, chiffre 2, n'aura pas rempli ces obligations,

sera puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou de l'amende jusqu'à vingt mille francs.

<sup>2</sup> L'infraction commise à l'étranger est aussi punissable.

<sup>3</sup> La poursuite pénale fondée sur les dispositions spéciales du code pénal est toujours réservée.

<sup>4</sup> Si l'infraction a été commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, ou d'une entreprise individuelle, les dispositions pénales sont applicables aux personnes qui ont agi ou auraient dû agir en leur nom; la personne morale, la société ou le propriétaire de l'entreprise individuelle répondent toutefois solidairement du paiement de l'amende et des frais, à moins que la direction responsable ne prouve qu'elle n'a rien négligé pour que les personnes en cause observent les prescriptions. Les personnes solidairement responsables ont les mêmes droits que les inculpés.

<sup>5</sup> La poursuite pénale incombe aux cantons. Les jugements et ordonnances de non-lieu sont communiqués sans délai, en expédition intégrale, au ministère public fédéral, à l'intention du Conseil fédéral.

## Art. 17

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

<sup>2</sup> La loi fédérale du 6 avril 1939 sur la garantie contre les risques à l'exportation est abrogée à la même date. Elle demeure applicable aux garanties qui ont été accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Toutefois, même dans ce cas, à l'exception des articles 4, 6 et 7, la présente loi s'applique aux faits qui se sont passés sous son empire.

## Art. 18

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'application de la présente loi.