

90.016

**Message
concernant des mesures d'allégement de la garantie
contre les risques à l'exportation (GRE)**du 21 février 1990

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message et un projet d'arrêté fédéral concernant des mesures d'allégement de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) en vous demandant de l'approuver.

Nous vous demandons également de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1987 P 85.486 Garantie contre les risques à l'exportation. Révision
(N 4. 3. 87, Renschler)
- 1988 P 88.495 Révision de la GRE et désendettement du Tiers monde
(N 7. 10. 88, Salvioni)
- 1988 P 88.516 Désendettement des pays du Tiers monde
(N 7. 10. 88, Ziegler)
- 1988 P 88.703 Désendettement des pays en développement. Garantie des
risques à l'exportation
(S 30. 11. 88, Miville)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

21 février 1990

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller
Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

Avec le présent message, le Conseil fédéral vous soumet des mesures susceptibles d'alléger la situation financière de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Il vous propose de libérer la GRE du paiement des intérêts dus sur les avances de la Confédération nécessitées par les pertes provenant de l'octroi de garanties monétaires. Ensuite, lors d'éventuelles actions de désendettement qui toucheraient les créances de la GRE au titre d'accords de consolidation de dettes, les avances de la Confédération devraient être remises à la GRE, à titre de règlement, en proportion des avoirs repris par la Confédération.

La situation financière de la GRE nécessite des mesures d'assainissement. De 1934 à 1977, la GRE a pu accumuler des réserves sur ses encaissements de primes. Depuis, des déficits annuels sont apparus, qui, dès 1982, et après épuisement de toutes les réserves, ont dû être couverts par des avances de la Confédération portant intérêt. A fin 1988, ces avances se montaient à 1619 millions de francs. Elles sont contrebalancées par les avoirs de la GRE, d'une valeur de 1895 millions de francs au titre d'accords de consolidation de dettes. Les avoirs de la GRE sont donc supérieurs à ses dettes vis-à-vis de la Confédération. Mais en raison de la situation économique difficile de beaucoup de pays en développement et de quelques pays de l'Est, on ne peut guère compter sur un règlement total de ces dettes; et cela d'autant moins que ces derniers temps, au vu d'initiatives internationales de désendettement, ces pays attendent des allègements du service de la dette.

Les recettes d'intérêts sur les créances de la GRE au titre de consolidation de dettes n'ont plus suffi en 1988, pour la première fois, à payer à la Confédération les intérêts dus sur ses avances. Ce qui signifie que la Confédération doit financer ses propres recettes d'intérêts par de nouvelles avances.

La situation financière insatisfaisante de la GRE découle en premier lieu des garanties monétaires octroyées entre 1973 et 1985, dont les coûts se sont montés à 900 millions de francs. Ces dernières années, la crise de l'endettement de beaucoup de pays en développement et de pays de l'Est a alourdi la facture de la GRE. Les pertes qui en résulteront seront pour longtemps encore à peine chiffrables.

Les mesures proposées concernent donc le traitement des pertes résultant de la garantie monétaire, ainsi que les éventuelles actions bilatérales de désendettement au bénéfice des pays du Tiers monde et de l'Est. Compte tenu des réponses données lors de la procédure de consultation, nous vous proposons de libérer la GRE des intérêts sur les pertes découlant de la garantie monétaire d'une part, et d'autre part, lors d'éventuelles actions de désendettement incluant des avoirs de la GRE vis-à-vis des pays débiteurs, de remettre les avances faites à la GRE en proportion des avoirs repris par la Confédération. Cependant, la réalisation des actions de désendettement ne fait pas l'objet de ce message. Celles-ci seront traitées dans le message du 21 février 1990 sur la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement au titre de la coopération internationale au développement ainsi que dans le message du 21 février 1990 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes.

Les mesures proposées pour améliorer la situation financière de la GRE font partie d'un ensemble de mesures de révision de la GRE, qui a déjà été largement réalisé. Ces mesures se conditionnent et se complètent mutuellement. Alors que les mesures proposées dans le présent message visent à régler des questions appartenant au passé et constituent un minimum absolument nécessaire, le nouveau régime d'émoluments et l'exclusion de certains risques ou l'indemnisation de la GRE pour des tâches qui ne sont pas spécifiquement de son ressort et incompatibles avec le principe de l'indépendance financière, est orienté vers l'avenir.

L'ensemble des mesures doit contribuer à maintenir l'efficacité de la GRE, le seul instrument important dont la Suisse dispose pour la promotion des exportations. Dans un contexte de compétition internationale toujours plus vive et d'efforts d'intégration régionale, les marchés du Tiers monde et ceux des pays de l'Est, à l'accès desquels la GRE constitue une condition nécessaire, reprennent une grande importance pour la Suisse.

✚ Message

1 Généralités

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) a été créée en 1934. Elle a pour double objectif de créer et maintenir des emplois et de promouvoir le commerce extérieur. En octroyant des garanties, elle facilite l'acceptation des commandes d'exportation dont les paiements sont liés à des risques particuliers. Conformément à la loi fédérale sur la GRE, ce mandat doit être rempli sur la base de l'indépendance financière.

Depuis sa création jusqu'à fin 1988, la GRE a accordé 147 000 garanties pour des livraisons d'une valeur totale de 180 milliards de francs, ce qui correspond à une valeur moyenne de 1,2 million de francs par garantie. Pour l'année 1986, précisons que pour 83 pour cent des garanties, la valeur de la livraison était inférieure à 1 million de francs, et pour 96 pour cent, inférieure à 5 millions de francs.

La GRE garantit donc une premier lieu un grand nombre de petites et moyennes livraisons. Les projets de grande envergure sont exceptionnels. En régression ces dernières années, ils sont devenus pratiquement inexistantes dans les pays pauvres qui n'ont qu'une capacité d'absorption restreinte des flux financiers commerciaux.

Les garanties annuelles de la GRE varient considérablement. De 1,1 milliard de francs en 1970, leur montant est passé à 8,9 milliards de francs en 1978. Depuis cette date, les garanties nouvellement engagées n'ont cessé de régresser. En 1987, elles atteignaient juste le milliard. Depuis 1988, elles sont de nouveau légèrement en augmentation. Le volume total des garanties suit une évolution analogue, après avoir atteint son niveau maximum en 1979 et 1980, avec quelque 25 milliards de francs. Fin 1987, la somme des garanties cumulées retombait, pour la première fois depuis 1976, sous la barre des 10 milliards de francs pour atteindre, fin 1988, 8,7 milliards de francs. La forte reprise des années 70 et du début des années 80 était due pour une grande part au recours à la garantie monétaire. Les recettes d'émoluments ont évolué parallèlement au volume des engagements. De l'ordre de 188 millions de francs en 1978, elles ont chuté jusqu'à 32,5 millions de francs en 1987, pour remonter quelque peu en 1988. La part du total des exportations suisses couvertes par la GRE s'est par conséquent également contractée. Elle est aujourd'hui inférieure à 3 pour cent, quoique encore légèrement supérieure dans l'industrie des machines.

L'industrie des machines et l'industrie chimique sont les principales bénéficiaires de la GRE. Lorsque la garantie monétaire existait encore, une part non négligeable des garanties a également été attribuée aux industries textile et horlogère également. Quant à l'industrie du bâtiment, sa part est importante par rapport à son activité d'exportation, même si son pourcentage n'est pas très élevé. Le volume de couverture par affaire dans ce secteur est en effet souvent considérable, comparé au volume de couverture moyen.

A ses débuts, la GRE accordait ses prestations gratuitement, mais les dommages étaient alors pratiquement inexistantes. Le paiement de primes a été introduit en 1947. Depuis, les primes et en particulier leur base de calcul ont été ajustées à

plusieurs reprises. La dernière modification, sous forme d'une augmentation moyenne de 40 pour cent, a eu lieu en 1985, année de la suspension de la garantie monétaire. Une des mesures de la révision de l'Ordonnance GRE, un nouveau régime d'émoluments, est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1989 (ch. 62).

La législation GRE a subi un profond changement en 1981, lorsque la garantie a été transformée en un fonds financièrement indépendant et le principe de son indépendance financière à long terme fixé dans la loi.

2 Importance de la GRE en tant qu'instrument de la politique économique extérieure et de l'ajustement structurel

Un pays dont près de la moitié des revenus provient de l'étranger se doit de créer, de maintenir et, au besoin, d'améliorer les conditions qui lui valent sa situation favorable. La GRE est un des instruments dont la Suisse a besoin pour rester présente sur les marchés d'exportation. Le commerce d'exportation vers de nombreux pays n'est plus possible que moyennant des crédits à l'exportation. De tels crédits – très souvent accordés à long terme – doivent toutefois être assurés, afin d'éviter que des risques trop lourds ne viennent compromettre l'existence même de l'exportateur. Une GRE fonctionnelle permet par conséquent, directement ou indirectement, non seulement de sauvegarder et de créer un nombre considérable d'emplois, mais constitue en outre, d'une manière générale, un facteur-clé du maintien de la place productrice suisse. L'importance de la GRE va au-delà de ce qui ressort des chiffres actuels concernant les parts d'exportation qu'elle touche. Vu la situation critique de nombreux pays en développement et de certains pays de l'Est, la demande de produits importés y a fortement régressé, ce qui – avec la restriction de l'offre GRE – s'est répercuté sur la demande globale de garanties. Toujours est-il que c'est à la GRE que l'on doit la présence suisse sur ces marchés importants, et qui pourraient le redevenir à moyen et à long terme; ceci s'inscrit notamment dans un contexte de compétition internationale toujours plus vive et d'efforts d'intégration régionale qui pourrait redonner en Suisse une nouvelle importance aux marchés situés hors des zones d'intégration.

S'agissant notamment de l'industrie de biens d'équipement, la GRE est également avantageuse pour les fournisseurs et les sous-traitants suisses. Elle offre à ceux-ci – la plupart du temps des petites et moyennes entreprises – la possibilité de participer à des commandes d'exportation, sans qu'ils aient à en supporter les risques financiers à long terme. Des affaires d'exportation dans des pays à plus hauts risques, extérieurs à la zone OCDE, sont souvent importantes pour réaliser un volume minimal de fabrication, ainsi que pour amortir les coûts de recherche-développement.

Si la possibilité de garantir avec la GRE les risques liés au commerce international est une condition nécessaire pour participer aux marchés d'exportation, elle ne suffit pas à compenser un manque de compétitivité sur les plans de la technologie et des prix. La GRE ne contribue donc pas à figer les structures; ce serait le cas si de meilleures conditions GRE et des financements à l'exportation permettaient à nos exportateurs de gagner des parts de marché sur leurs concurrents étrangers.

Mais les exportateurs suisses ne bénéficient d'aucune subvention à l'exportation. Il n'existe ensuite aucun instrument permettant de réduire le coût des crédits à l'exportation. S'agissant des crédits mixtes, dont le volume est extrêmement modeste comparé à celui d'autres pays, la compétitivité des livraisons suisses est examinée à la lumière des règles régissant les appels d'offre et selon les principes de la politique du développement. Par ailleurs, en ce qui concerne les émoluments, les durées de remboursement des créances ou le cercle de pays pouvant être couverts, la GRE n'accorde à l'exportateur aucun avantage notable sur le marché. Finalement, la participation aux risques des exportateurs suisses est généralement plus élevée que celle des exportateurs étrangers.

La GRE n'est pas en mesure de compenser, au profit de l'exportateur suisse, les désavantages découlant, sur le plan de sa compétitivité, des meilleures conditions de financement d'Etats étrangers. Il faudrait pour cela créer d'autres instruments ou renforcer les instruments existants. Dans des cas particuliers, les conditions de financement peuvent influencer sensiblement sur l'adjudication des commandes. Mentionnons notamment, dans ce contexte, les subventions directes à l'exportation et les financements d'aide au développement qui, entre autres sous forme de prêts concessionnels et de crédits mixtes, peuvent entraîner une distorsion de la concurrence. L'utilisation massive de ces financements à des fins de promotion des exportations est cependant coûteuse et ne débouche guère à long terme sur les résultats souhaités. Leur part aux exportations totales est d'ailleurs plutôt modeste. Il serait donc inopportun de déroger à nos principes de politique libérale par le recours accru à des mesures ponctuelles de nature interventionniste visant à soutenir des firmes suisses. Nous nous engageons d'ailleurs activement, dans le cadre de l'OCDE, à freiner les pratiques de subventionnement des exportateurs. Certains progrès ont été réalisés dernièrement dans ce domaine.

3 Les institutions de garantie étrangères

Si elle ne veut pas indûment affecter la compétitivité de l'exportateur, la GRE ne doit pas rester trop en retrait des prestations offertes par ses concurrents. Sinon, et face à des concurrents étrangers mieux soutenus, des branches exportatrices hautement compétitives risquent de ne pas pouvoir exporter, n'étant pas ou pas assez couvertes. C'est notamment le cas pour les projets qui nécessitent un financement à long terme et dont les frais de financement représentent une part importante des coûts. Certes, la compétitivité est influencée dans une mesure bien plus déterminante par d'autres facteurs, tels que les cours de change et les charges fiscales et sociales. Mais ces éléments ne se substituent pas nécessairement l'un à l'autre. Lorsqu'une garantie GRE n'est pas disponible pour une livraison déterminée – ou l'est seulement de manière très limitée –, cet inconvénient ne peut être compensé que très imparfaitement par d'autres mesures, à supposer qu'il le puisse.

Sous l'angle de la compétitivité, il est donc important pour notre GRE de se situer face aux GRE étrangères. Ce sont en effet ces dernières qui, en matière de couverture des risques politiques, font le marché. Ce marché doit guider notre orientation.

Il ne s'agit pas en l'occurrence d'aligner l'offre GRE sur les conditions les plus favorables et les plus généreuses des autres institutions. Il faudrait bien davantage structurer notre rapport prix/prestation de manière à maintenir, au besoin améliorer, la compétitivité de l'industrie exportatrice suisse dans une perspective économique globale. Ces considérations et comparaisons doivent également tenir compte du marché de l'emploi sur le plan macroéconomique. Si la quasi-totalité des pays industrialisés et un nombre croissant de pays en développement ont leur propre institution GRE, il existe autant de variantes de couverture que de GRE. Ainsi, la comparaison primes/prestations est-elle pratiquement impossible. Certains progrès réalisés depuis peu au niveau international devraient améliorer la transparence dans ce domaine.

Des différences évidentes existent entre notre offre GRE et l'offre étrangère. Ainsi, pratiquement toutes les GRE étrangères couvrent les risques avec un taux de garantie de 90 à 100 pour cent. A relever cependant une tendance croissante à la réduction des taux de couverture en vue de différencier les risques à couvrir. Pratiquement toutes les GRE étrangères incluent également la couverture du risque privé du ducroire (insolvabilité du client privé) et une forme ou une autre de garantie monétaire.

En matière d'organisation et de financement, on observe aussi des variations d'une GRE à l'autre. Dans certains cas, le financement des actions de rééchélonnement passe directement par les caisses de l'Etat, et/ou les déficits annuels sont régulièrement portés au débit du budget de l'Etat de sorte qu'il n'en résulte aucun paiement d'intérêts à l'Etat.

Une pratique consistant à créer différents comptes pour des risques évalués différemment tend à se généraliser. C'est par le biais de ces comptes, souvent désignés sous le nom de «comptes d'intérêts nationaux», que s'effectue le déroulement – y compris, le cas échéant, les remboursements directs par l'Etat – d'affaires liées à des risques plus élevés et qui servent «l'intérêt national».

4 Situation financière de la GRE et mesures d'allégement

Ces dernières années, malgré une offre plus restreinte et une politique plus prudente d'octroi de la garantie, la situation financière de la GRE s'est détériorée, comme d'ailleurs celle de presque toutes les GRE étrangères. Ainsi, en 1988, les GRE de la République fédérale d'Allemagne (HERMES) et de la France (COFACE) ont accusé respectivement des déficits de 1,3 milliard de marks et de 2,8 milliards de francs. Mais contrairement à ce qui se fait en Suisse, les déficits GRE de ces pays grèvent le budget annuel de l'Etat et ne portent *pas* d'intérêt.

Jusqu'en 1977, la GRE suisse a pu constituer des réserves. Depuis, les comptes annuels de la GRE ont accusé chaque année des déficits, couverts par des avances de la Confédération dès 1982, date de l'épuisement des réserves. Fin 1988, ces avances s'élevaient à 1619 millions de francs.

La GRE paie des intérêts sur les avances de la Confédération. Pour la seule année 1988, ils s'élevaient à 54 millions de francs.

Fin 1987, les créances de la GRE au titre d'accords de consolidation s'élevaient à 1895 millions de francs. Dans le bilan, elles figurent en tant qu'avoirs face aux

avances de la Confédération. Les intérêts encaissés servent à régler les intérêts dus à la Confédération. Ces recettes s'élevaient à 47,1 millions de francs en 1988. Vu que de nombreux pays, endettés, n'ont pu honorer ponctuellement leurs paiements, les intérêts encaissés par la GRE et relevant d'accords de consolidation ne suffisent plus à payer les intérêts que la GRE doit sur les avances de la Confédération.

La baisse du volume de couverture a entraîné une diminution massive des recettes d'émoluments – deuxième source de revenus de la GRE – malgré des augmentations de primes. De 58,4 millions de francs en 1986, ces recettes sont tombées à 37 millions de francs en 1988. Devant servir au paiement de dommages, elles n'y suffisent plus aujourd'hui, moins encore à constituer les provisions nécessaires.

Vu la situation économique difficile de nombreux pays en développement, il convient d'apprécier avec prudence la valeur des avoirs de consolidation qui s'élèvent à 1895 millions de francs. A relever que divers pays ne parviennent pas, ou seulement avec quelque retard, à respecter les échéances fixées pour le paiement des amortissements et des intérêts. Fin 1988, les comptes GRE accusaient des arriérés d'intérêts de plus d'une année pour environ 30 millions de francs et des arriérés de capital pour 15,5 millions de francs. Par mesure de précaution, les avoirs de la GRE sont par conséquent ajustés en valeur à raison de 35 pour cent. Pour fixer ce taux, la GRE s'est tenue à la directive du 22 décembre 1986 de la Commission fédérale des Banques destinée aux banques et aux services de révision institués par la loi sur les banques, directive qui concerne la prise en considération des risques par pays.

La situation financière préoccupante de la GRE est imputable en premier lieu aux pertes issues de la garantie contre les risques monétaires, suspendue en 1985. Contrairement aux accords de rééchelonnement, aucune créance ne résulte des dommages couverts par ladite garantie. Ces pertes ne sont plus recouvrables. Pour la GRE, les coûts résultant de la garantie monétaire s'élèveront à 900 millions de francs à la fin de 1989.

A cause des pertes issues de la garantie monétaire et de l'ajustement en valeur des avoirs de consolidation, le capital du fonds de la GRE est inférieur au montant de ses dettes envers la Confédération. Le report des pertes, qui exprime cette situation défavorable, s'élevait à 425 millions de francs à la fin de 1988. Les avoirs de consolidation ajustés en valeur ne permettent plus de couvrir entièrement l'avance de la Confédération.

Les développements financiers prévus pour les prochaines années ne permettront pas à la GRE, sans mesure d'assainissement, de retrouver son équilibre financier en matière de bilan ou de liquidités. Le rapport entre les avoirs et les dettes ne peut que se détériorer. Aux conditions actuellement valables, concernant les remboursements et les paiements d'intérêts au titre d'accords de consolidation, les avances de la Confédération pourraient dépasser les 2,5 milliards de francs.

Aucune mesure concernant le régime d'émoluments ni limitation totale de l'offre ne pourrait empêcher de nouveaux déficits. Qui plus est, dans les cinq à sept prochaines années, des créances (capital et intérêts) pour un montant d'environ 2 milliards de francs résultant d'affaires antérieures avec des pays qui ont déjà

bénéficié de rééchelonnements arriveront à maturité. Ces pays chercheront vraisemblablement à épuiser autant que possible le potentiel de rééchelonnement encore existant. Et cela, bien qu'ils règlent dans les délais les sommes dues en vertu de nouveaux engagements (contractés après la date de la première consolidation). Le compte des liquidités de la GRE sera ainsi influencé jusque vers la fin des années nonante surtout par des remboursements de consolidation, intérêts compris. En raison du délai de grâce de cinq à dix ans qui a été accordé, une grande partie des créances y relatives n'arriveront à échéance qu'à la fin des années nonante.

Le fait que les intérêts au profit de la GRE provenant d'accords de consolidation ne couvrent plus les intérêts qu'elle doit elle-même payer à la Confédération en raison des avances dont elle a bénéficié est un point particulièrement préoccupant. Cela signifie que la Confédération doit financer en partie ses propres recettes d'intérêt par de nouvelles avances. La GRE ne pourra venir à bout de ses déficits si on ne prend pas des mesures pour briser ce cercle vicieux.

C'est pourquoi nous proposons de libérer la GRE dès le 1^{er} janvier 1990 du paiement des intérêts annuels sur les coûts engendrés par la suspension de la garantie monétaire. La charge des intérêts de la GRE serait ainsi allégée d'environ 35 à 45 millions de francs par an. Les recettes d'intérêt et les paiements d'intérêts se retrouveraient dans un rapport plus favorable. Suite à la forte augmentation des taux d'intérêt, la GRE devra continuer à payer à la Confédération en 1990 quelque 50 millions de francs au titre d'intérêts.

Le bilan de la GRE ne sera pas directement touché par cet allègement. Le report des pertes sur une base de bilan en valeur ajustée subsistera et, pendant quelques années, son montant augmentera encore. Le fait que, vu la situation difficile des pays en développement, le remboursement des avoirs de consolidation ne peut se faire dans l'intégralité de leurs valeurs nominales, sera pris en compte par l'ajustement de la valeur des avances faites par la Confédération à la GRE dans le cadre du compte d'Etat. Cet ajustement de valeur se fait en proportion du report des pertes dans le bilan de la GRE. En 1988, la Confédération a déjà pratiqué un tel ajustement interne de ses avoirs auprès de la GRE pour 425 millions de francs. Mais la GRE n'en reste pas moins obligée de rembourser les avances.

La proposition de remettre à la GRE les intérêts portant sur les avances consenties en raison des pertes issues de la garantie monétaire s'impose pour les raisons suivantes:

- Les pertes issues de la couverture des risques monétaires sont la principale cause de la situation financière insatisfaisante de la GRE. L'allègement proposé représente, dans la situation actuelle, un minimum absolu au regard des tâches et des résultats de la GRE.
- La garantie monétaire constituait une tâche étrangère à la GRE qui était fondamentalement incompatible avec les principes de l'indépendance financière. Enfin, elle a surtout servi de soutien de la conjoncture dans une période économique difficile. Les nouvelles mesures de réforme GRE prévoient que des tâches similaires soient au préalable couvertes par des garanties directes de la Confédération.

- La garantie contre les risques monétaires a été suspendue en 1985. La mesure proposée correspond donc à un assainissement financier partiel d'une branche caduque de ladite garantie. Les coûts qui en résultent sont connus et chiffrables.
- 93 pour cent de toutes les pertes de change se rapportent à des garanties accordées avant l'introduction dans la loi en 1981 du principe de l'indépendance financière.
- Contrairement aux accords de rééchelonnement, aucune créance ne résulte des dommages couverts par ladite garantie. Ces pertes sont définitives et ne sont plus recouvrables.

Le montant exact des pertes issues de la crise de l'endettement ne peut être évalué aujourd'hui. On peut s'attendre à ce que tous les avoirs ne soient plus remboursés dans leur totalité, d'autant moins que les pays débiteurs, au vu des diverses initiatives de désendettement (accord de Toronto pour le Club de Paris, Plan Brady), s'attendent de plus en plus à des allègements du service de la dette.

La GRE continuera, comme par le passé, à prendre part aux actions de rééchelonnement du Club de Paris. Par le message du 21 février 1990 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes, la base légale de la compétence à conclure de tels accords est reconduite de dix ans. Elle permettra à la GRE de participer, entre autres, à certains allègements du service de la dette dans un cadre multilatéral. Etant donné que la réduction des pertes constitue ici la principale motivation, aucune indemnisation supplémentaire ne sera accordée de ce fait à la GRE. Ce principe reste également valable pour l'avenir.

Il ressort de considérations relevant tant de la politique du développement que de l'économie et de la politique en général, dans le cas des pays de l'Est, que des mesures de désendettement supplémentaires sur une base bilatérale pourraient devenir souhaitables. Ainsi, nous prévoyons dans le cadre du message sur la poursuite du financement des mesures de politique économique et commerciale liées à la coopération internationale au développement de prendre certaines actions de désendettement au profit des pays en développement les plus pauvres. Dans le message concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes, nous avons admis la possibilité que la Suisse s'engage dans d'autres actions, en particulier au bénéfice de pays de l'Est, dans la mesure où celles-ci s'avèreraient nécessaires.

Pour de tels cas dont l'objectif primordial est autre que la réduction des pertes du point de vue de la GRE, nous proposons, par le présent projet d'arrêté et pour autant que les avoirs GRE soient touchés, que la Confédération indemnise la GRE en proportion de la remise des avoirs au titre d'accords de consolidation par l'annulation d'avances. L'indemnisation des exporteurs ainsi que la justification d'actions de désendettement font l'objet des bases juridiques susmentionnées sur lesquelles vous êtes appelés à vous prononcer séparément. Le présent arrêté ne fixe que le mécanisme d'indemnisation appliqué au cas où des actions de désendettement sont effectivement entamées. Ainsi, les conséquences financières pour la GRE sont difficilement chiffrables. Il pourrait résulter de la proposition d'action mentionnée en faveur des pays en développement les plus pauvres un allègement de 200 à 300 millions de francs réparti sur plusieurs années.

5 La garantie monétaire

51 Introduction de la garantie monétaire

Dans les années 60, le système des cours de change fixes connut une pression de plus en plus forte. En mai 1971, la Banque nationale suspendait provisoirement ses achats de dollars sur le marché des devises. Le Conseil fédéral augmenta la teneur en or du franc de 7,07 pour cent. Cette réévaluation du franc fit passer le cours paritaire du dollar de 4,3728 à 4,0841 francs. Malgré cette intervention, la situation sur les marchés des devises demeura instable; la Banque nationale dut encore acheter des dollars pour plusieurs milliards de francs afin de soutenir le cours de la monnaie américaine. Lorsque les Etats-Unis déclarèrent, le 15 août 1971, la suspension de la convertibilité en or du dollar, la Banque nationale renonça à poursuivre ses achats d'intervention. Après que les Etats-Unis eurent dévalué le dollar en décembre de la même année, le Conseil fédéral fixa le nouveau cours moyen du dollar à 3,84 francs.

De telles variations et relations de cours représentaient un sérieux danger pour une grande partie de notre industrie exportatrice.

C'est dans ce contexte que, le 8 mars 1972, le Conseiller national Eisenring présenta un postulat demandant au Conseil fédéral si notre pays ne devrait pas, lui aussi, créer un système de couverture des risques monétaires, le cas échéant en rapport avec la GRE.

Dès la création de la GRE en 1934, il aurait été en principe possible de couvrir les risques monétaires, mais pas dans la pratique, car une disposition légale voulait que les prestations GRE, ajoutées à d'éventuelles rentrées de paiement, ne dépassent pas le coût de revient.

En septembre 1972, le Conseil fédéral proposa à l'Assemblée fédérale un amendement de la loi sur la GRE visant à ajuster la couverture des risques monétaires aux besoins de l'exportateur. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1973 (RO 1973 1024). La garantie monétaire de la GRE fonctionna depuis comme une assurance: lors de fluctuations de change, elle indemnisait les pertes mais ne recevait aucun bénéfice.

Initialement, la garantie monétaire était accordée en complément à la couverture des risques politiques et de transfert; aucun supplément d'émolument n'était perçu pour cette prestation. Les expériences faites en matière de dommages et les perspectives de risques exigèrent toutefois rapidement l'introduction d'une prime spéciale pour la couverture de risques monétaires. En septembre 1973 fut fixé un émolument supplémentaire correspondant à 100 pour cent de l'émolument de base. Cet émolument doubla en 1975 (pour les délais de trois à douze mois) et en 1978 (pour les délais de douze mois à cinq ans), puis tripla en 1980.

La même année, on doubla les suppléments de durée et on abaissa de 10 points en pour-cent les taux de couverture pour les affaires en monnaies étrangères, afin de mieux tenir compte des risques accrus liés à la garantie monétaire. A titre complémentaire, la franchise déterminante pour le paiement de dommages fut ajustée à plusieurs reprises et différenciée selon les monnaies. Ce faisant, la GRE se rapprochait encore des coûts des opérations à terme sur les changes pratiquées par les banques.

Les fortes fluctuations du cours du franc suisse entre 1972 et 1978 ont, par la suite, confirmé les craintes exprimées lors de l'introduction de la garantie monétaire de voir se prolonger l'instabilité de la situation monétaire. Entre 1972 et 1978, le cours du dollar s'effrita, passant de 3,84 francs en 1972 à 1,45 franc en 1978. En 1975, le législateur tint compte de la situation conjoncturelle difficile en adoptant des mesures contre le fléchissement de l'emploi et des revenus.

52 Suspension de la garantie monétaire

Grâce à la politique monétaire plus restrictive des Etats-Unis dès 1979, le cours du dollar se raffermi de nouveau. Le cours du mark allemand se stabilisa également. Vu la hausse du dollar et la stabilisation des cours du change, la nécessité de soutenir l'industrie d'exportation se fit moins pressante. Preuve en est la demande de garanties, qui s'est contractée dès 1981 avec la nouvelle hausse du cours du dollar. Dans ces circonstances et vu les nouvelles possibilités de couverture offertes par le marché, la garantie monétaire ne semblait plus nécessaire, ni justifiée. En outre, le dilemme inhérent à une assurance monétaire publique se fit toujours plus manifeste; des primes inférieures aux conditions du marché des devises rendent son autofinancement illusoire; par contre, des primes aux conditions du marché rendent l'institution superflue.

Dans ces circonstances, le Conseil fédéral décida, en avril 1985, de suspendre la garantie monétaire.

53 Sollicitation de la garantie monétaire et résultats des comptes

Entre 1973 et 1985, 27 800 garanties monétaires ont été accordées pour des livraisons d'une valeur totale de 17,974 milliards de francs, soit une moyenne de 640 000 francs par livraison. Sur ce montant, quelque 12,1 milliards de francs se rapportaient à des garanties à court terme et 5,8 milliards de francs à des garanties à moyen et à long terme.

Suite à la forte appréciation du franc, les pertes de change compensées par la GRE ont rapidement augmenté. Elles ont atteint leur niveau record – rapporté à l'année où l'octroi des garanties a été décidé – en 1974, avec 333 millions de francs et en 1978 avec 286 millions de francs. Les recettes d'émoluments et les dommages couverts par la garantie monétaire se répartissent comme suit sur les différentes années:

Résultats du compte de la garantie monétaire
(mio. de fr.)

Tableau 1

| Année de l'octroi | Recettes d'émoluments (rapportées à l'année de l'octroi) | Dommmages (rapportés à l'année de l'octroi) |
|-------------------|--|--|
| 1973 | 5,9 | 46,2 |
| 1974 | 33,3 | 333,1 |
| 1975 | 8,0 | 10,2 |
| 1976 | 25,0 | 36,1 |
| 1977 | 50,2 | 89,1 |
| 1978 | 98,3 | 286,5 |
| 1979 | 114,4 | 213,1 |
| 1980 | 87,1 | 146,6 |
| 1981 | 92,6 | 71,0 |
| 1982 | 43,1 | 22,8 |
| 1983 | 23,1 | 2,6 |
| 1984 | 0,1 | 1,2 |
| 1985 | 0,1 | 0,4 |
| 1986 | — | — |
| 1987 | — | — |
| | 581,1 | 1258,9 |

Il ressort de ce tableau que 93 pour cent (1167 mio. de fr.) de toutes les pertes de change se rapportent à des décisions de garanties accordées avant l'introduction dans la loi en 1981 du principe de l'indépendance financière de la GRE.

Les dommages ont été remboursés aux entreprises des branches suivantes:

Remboursement des dommages par branches

Tableau 2

| | Mio. de fr. | Mio. de fr. |
|---|-------------|-------------|
| <i>Garantie monétaire à long terme</i> | | |
| industrie des machines | 654,4 | |
| divers | 0,4 | 654,8 |
| <i>Garantie monétaire à court terme</i> | | |
| industrie des machines | 210,2 | |
| horlogerie | 180,6 | |
| industrie chimique | 108,4 | |
| industrie textile | 95,2 | |
| industrie du bâtiment | 4,5 | |
| divers | 5,2 | 604,1 |
| Total | | 1258,9 |

54 Charges résultant pour la GRE de la garantie monétaire

Les coûts résultant pour la GRE de la garantie monétaire s'élevaient à 866 millions de francs à fin 1988, passant à 900 millions de francs d'ici fin 1989. Sur ce montant, 678 millions de francs représentent la différence entre recettes de primes et paiements de dommages; les 222 millions de francs restants correspondent aux intérêts payés à la Confédération découlant pour la GRE des pertes liées à la couverture des risques monétaires.

Etant donné que les recettes de primes à la base de ce calcul ont été surestimées – la part de l'émolument bipartite, destinée à payer la couverture des risques politiques, est en effet incluse –, les recettes effectives sont en réalité inférieures d'un tiers environ et les pertes effectives résultant de la garantie monétaire stricto sensu, supérieures de quelque 190 millions de francs. Bien que les deux parts aient été appliquées, l'émolument était dans la plupart des cas motivé de façon déterminante par la seule couverture des risques monétaires. Définir et isoler la prime due était à ce point ardu qu'on y a renoncé.

En outre, la GRE a bénéficié d'un montant de 173 millions de francs en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral datant de 1975. Les commissions (intérêts négatifs) perçues par la Banque nationale – en vertu de l'ordonnance du 4 juillet 1972 concernant la rémunération des fonds étrangers et des ordonnances du 20 novembre 1974 et du 20 janvier 1975 instituant des mesures destinées à lutter contre l'afflux de fonds étrangers – ont été portées au crédit de la GRE. L'argument avancé à ce propos était le rapport indirect existant entre les mesures visant à soutenir la monnaie et les pertes de la GRE résultant de la garantie monétaire. Le fort fléchissement du cours du dollar, imputable entre autres aux flux de capitaux provenant de l'étranger, avait en effet entraîné d'importantes pertes de change pour la GRE. L'attribution à la GRE des commissions susmentionnées fut motivée par le fait que, pendant des années, les excédents du Fonds de la GRE avaient été prêtés sans intérêts à la Confédération, ce qui avait entraîné pour la GRE un manque à gagner de quelque 165 millions de francs.

En relation avec les mesures de 1983, visant à renforcer l'économie suisse, la GRE fut en outre tenue de ne pas restreindre ses prestations et d'augmenter avec mesure ses taux de couverture. Dans le message présentant les mesures (FF 1983 I 813), on peut lire:

Si l'on veut que ce principe (celui de l'indépendance financière) soit respecté, il faudrait limiter et renchérir immédiatement les prestations. On ne saurait toutefois prendre la responsabilité de telles mesures dans la situation économique actuelle. La poursuite du fonctionnement de la GRE, tel qu'il est décrit dans le message précité, suppose une dérogation passagère au principe de l'autosuffisance financière (...). Ce n'est que plus tard (...) que le législateur pourra déterminer dans quelle mesure il y a lieu de transformer les avances accumulées en contributions.

Au vu de ce qui précède, nous proposons de libérer la GRE du paiement annuel des intérêts sur les avances de 900 millions de francs au titre des pertes monétaires. En regard des besoins financiers de la GRE, cette mesure urgente constitue un minimum en vue d'un assainissement.

55 **Considérations de principe concernant l'allègement partiel de la GRE pour les pertes issues de la garantie monétaire**

Le mandat confié à la GRE par le Parlement en 1973, qui consistait à octroyer des garanties monétaires supérieures alors à l'offre du marché, répondait à une nécessité économique mais ne pouvait être réalisé sur la base de l'indépendance financière, et ce, malgré des ajustements de primes massifs et répétés. Vouloir couvrir les pertes issues de la garantie monétaire en augmentant les primes pour l'assurance contre les risques politiques aurait rendu le système prohibitif. Lorsque, comparées aux émoluments perçus à l'étranger, les primes de la GRE compromettent la compétitivité de l'économie suisse, des limites sont atteintes et le mandat de maintenir et de créer des emplois de la GRE est enfreint. En outre, la demande de couverture des risques monétaires et celle de couverture des risques politiques diffèrent selon les branches de l'économie: les utilisateurs actuels de la GRE seraient ainsi amenés à supporter après coup les pertes héritées d'utilisateurs qui ne font plus appel à la GRE.

Les appréciations massives et brutales du franc suisse ont mis la compétitivité de l'économie suisse à rude épreuve. La garantie monétaire a contribué dans une mesure déterminante à surmonter cette phase difficile et rendu plus supportables les coûts d'ajustement sur le plan socio-économique. L'octroi de la garantie monétaire et de la garantie en général a représenté, et représente encore pour la Confédération, les cantons et les communes, une source de recettes fiscales considérable dès lors que des pertes non couvertes par la GRE réduisent le revenu imposable. Les dommages subis par l'industrie – 1259 millions de francs – auraient entraîné un manque à gagner fiscal de plusieurs centaines de millions de francs s'ils n'avaient pas été couverts par la garantie monétaire.

Vis-à-vis de l'étranger également, la suspension des intérêts sur les pertes résultant de la garantie monétaire est une mesure qui se justifie tout aussi bien, car elle n'entraîne pas de distorsion de la concurrence. Le soutien que constituait la garantie monétaire a été supprimé, et, par conséquent l'offre réduite. S'agissant de la couverture des risques politiques, aucun avantage financier pour l'économie exportatrice suisse ne résulte de la suspension des intérêts. Quant aux GRE étrangères, certaines n'assument pas les frais des intérêts et reçoivent à diverses reprises des subventions de leurs gouvernements, d'autres comblent leur déficit au fur et à mesure par des prélèvements sur le budget de l'Etat.

6 **Réforme de la GRE**

61 **Principe de l'indépendance financière**

Outre l'objectif de la promotion des exportations, la loi fédérale sur la GRE stipule l'indépendance financière. Implicitement, elle suppose également que la GRE existe subsidiairement au marché privé.

Les risques politiques ne sont cependant pas calculables au sens actuariel. Il n'est pas possible d'exprimer des probabilités quant aux dommages futurs, ce qui rend d'autant plus difficile la réalisation de l'indépendance financière de la garantie. Cette indépendance ne saurait, quelle que soit la prime, être planifiée ou forcée.

La fixation des primes se heurte en outre à des limites ou se trouve même en contradiction avec le mandat légal de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, objectif premier de la GRE, dès lors que ces primes, comparées aux émoluments exigés à l'étranger, remettent en question la compétitivité de l'économie suisse. En conséquence, l'indépendance financière ne peut être définie qu'à long terme et en tant que condition. La prise en considération simultanée des intérêts de la promotion des exportations et de ceux de l'indépendance financière exige ainsi une optimisation, ce qui revient à marcher constamment sur la corde raide. Si des événements se produisent qui ne se limitent pas à des cas de garantie isolés, mais touchent l'ensemble d'un pays ou s'étendent au niveau international (p. ex. la crise de l'endettement actuelle) ou si la GRE doit prendre en charge des tâches qui lui sont fondamentalement étrangères (p. ex. l'assurance des risques monétaires), l'indépendance financière peut difficilement être assurée sans allègement.

62 Mesures de réforme envisagées

Libérer la GRE de la charge de nouveaux intérêts issus des pertes dues à la garantie contre les risques monétaires et la soulager d'éventuelles actions de désendettement constituent deux des mesures contenues dans une plus vaste réforme de la GRE. Alors que ces mesures s'attachent à régler une situation héritée du passé, les autres mesures ont trait à la future politique GRE et sont axées sur l'amélioration de son autosuffisance financière. Les mesures de remise des intérêts ainsi que la nouvelle orientation de la politique GRE constituent néanmoins une unité.

Les points suivants concernent les autres mesures de la réforme, dont certaines sont déjà partiellement réalisées:

a. Introduction d'un nouveau régime d'émoluments

Un nouveau système de primes plus complet a été introduit le 1^{er} mai 1989, avec la révision de l'ordonnance sur la garantie contre les risques à l'exportation (modification du 5 avril 1989; RO 1989 I 628). Dans ce nouveau système d'émoluments, les primes sont mieux différenciées d'après les risques. Cette différenciation est encore affinée par le biais de rabais ou de suppléments. Le nouveau système consiste à rendre plus attrayants les «bons» risques en abaissant les primes correspondantes, et plus supportables les «mauvais» risques en relevant les primes. Il en résulte ainsi une meilleure répartition des risques. L'introduction ultérieure d'une police forfaitaire avantageuse devrait encore améliorer la répartition des risques de l'engagement GRE. L'exportateur prêt à solliciter la couverture GRE pour un volume important de ses exportations, avec une répartition appropriée des risques, pourra bénéficier d'un rabais supplémentaire. Les améliorations de l'offre se limitent aux mesures pouvant favoriser une meilleure indépendance financière, telle la fixation de primes adéquates. Les exportateurs peuvent désormais acheter des taux de couverture plus élevés moyennant suppléments.

Quelques mois seulement après l'introduction du nouveau régime des émoluments, il est encore trop tôt pour se prononcer avec certitude sur ses effets. Il demeure néanmoins que ce nouveau régime ne peut remédier aux dommages subis dans le passé.

b. *Exclusion de certains risques ou indemnisation de la GRE*

L'attribution à la GRE de tâches spéciales de nature économique, conjoncturelle ou relevant de la politique du développement représente pour elle des risques accrus, incompatibles avec le principe de l'indépendance financière. S'inscrivent notamment dans ce contexte des mesures telles que celles qui ont été décidées en 1983 au titre du renforcement de l'économie suisse, ainsi que le recours à la garantie monétaire. A l'avenir, de tels risques accrus ne devraient plus être couverts par la GRE ou faire l'objet d'engagements conditionnels. Le législateur devrait en établir les bases juridiques de cas en cas. Ainsi, pour la première fois, le message du 22 novembre 1989 concernant le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et les mesures d'aide immédiate correspondantes (FF 1990 I 121) prévoit que la Confédération accorde directement les garanties nécessaires à l'octroi des crédits commerciaux. Le message du 21 février 1990 sur la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement au titre de la coopération internationale au développement prévoit également des garanties couvrant, dans les pays «critiques», la part commerciale du financement de crédits mixtes ou remboursant d'éventuels dommages subis par la GRE.

7 Aspects généraux de la politique GRE

71 Prise en considération des principes fondamentaux de politique du développement

La prise en considération d'aspects de politique du développement a été fixée dans la loi en 1981 (modification du 10 oct. 1980 de la loi sur la GRE; RO 1981 56). Le législateur entendait ainsi d'une part souligner le caractère prioritaire de la GRE en tant qu'instrument de promotion des exportations. Il visait, d'autre part, à éviter de favoriser la réalisation de projets de prestige dans des pays en développement grâce à la GRE qui prenait une partie du risque à sa charge. De plus, il visait à exclure, dans les pays bénéficiant de la coopération suisse au développement, les incompatibilités entre le financement suisse à l'exportation et les projets de développement. L'application de l'article de la loi se limite aux pays les plus défavorisés. Cette restriction se fonde sur le fait que la plupart de ces pays n'ont, en général, qu'une capacité d'absorption restreinte pour les crédits commerciaux, et que, compte tenu de leur niveau de développement, ils ne disposent que d'un appareil administratif limité. De ce fait, ils ne sont fréquemment pas en mesure, ni du point de vue institutionnel ni de par leur expérience, d'analyser et de planifier soigneusement les coûts et bénéfices des offres de projets.

Vu l'objectif fixé par le législateur à l'article premier, 2^e alinéa, de la loi, les projets dans les pays en développement les plus défavorisés, ainsi que dans tous les pays

bénéficiant de crédits mixtes, font en conséquence l'objet d'un examen approfondi sous l'angle de la politique du développement. Sont examinées la raison et la portée de l'investissement projeté; on étudie ainsi, par exemple, la viabilité économique et financière et la priorité du projet dans le programme national de développement, la plus-value locale résultant de l'investissement, la technologie utilisée et la formation nécessaire qui lui est liée, l'entretien prévu et le financement courant du projet, ainsi que ses incidences sur le marché de l'emploi. Les modalités de l'octroi de la commande sont particulièrement importantes. Une commande passée directement impose un examen plus approfondi que des projets faisant l'objet d'appels d'offre internationaux.

L'examen doit se dérouler indirectement, car aucun lien juridique n'existe entre la GRE et le pays bénéficiaire, ceci à la différence de la coopération au développement, au titre de laquelle les prestations publiques accordées à des conditions de faveur se fondent sur un contrat liant la Suisse et le pays bénéficiaire, contrat qui contient également des obligations intergouvernementales en matière d'information et de contrôle. Dans le cas de la GRE, le lien se limite exclusivement et obligatoirement à l'exportateur suisse qui demande la garantie.

En tant que partenaire contractuel de l'importateur dans le pays bénéficiaire, il est tenu de fournir des renseignements à la GRE. L'examen par l'exportateur, qui se trouve toujours en situation de concurrence lors d'une livraison, n'est pas chose simple, puisque sa livraison ne représente souvent qu'une partie d'un plus vaste projet et que l'importateur – qui ne reçoit finalement aucune contre-partie supplémentaire – considère déplacées les demandes spécifiquement suisses de compléments d'information, voire les ressent comme une atteinte à sa souveraineté. C'est pourquoi les données de l'exportateur sont examinées et complétées au moyen de questions et de demandes de clarification additionnelles présentées par la Commission GRE, à savoir au Service du développement de l'OFAEE, en sa qualité d'office de l'administration fédérale compétent pour les aspects de politique économique extérieure de la coopération au développement. La Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, les ambassades de Suisse et la Banque mondiale sont parfois aussi consultées dans des cas particuliers. La Banque mondiale s'est déclarée prête, dans le cadre des organismes de crédits à l'exportation de l'OCDE, à fournir sur demande des renseignements relatifs aux projets ainsi qu'à leur importance dans les programmes de développement nationaux. Depuis quelque temps, nous faisons usage de cette possibilité dont les expériences se sont révélées positives. Notre tâche est toutefois rendue difficile du fait qu'à notre connaissance aucune autre GRE n'inclut explicitement dans son examen les aspects de politique du développement. Par conséquent, il peut s'ensuivre que d'autres Etats accordent à certains projets une couverture que nous refusons en raison de considérations de politique du développement.

La majeure partie des garanties encore accordées aux pays les plus défavorisés ne concernent que des livraisons de moindre importance. Les financements de projets sont exceptionnels et ceux d'un montant de garantie supérieure à 50 millions de francs, par exemple, quasiment inexistantes. Les problèmes économiques et les difficultés financières qui y sont liées, ont eu, dans ces pays – avec l'aide active de la Banque mondiale et d'organisations bilatérales publiques d'aide au

développement – ont largement contribué à ce que les projets retenus soient mieux analysés et revêtent un caractère prioritaire. Pour une grande partie des projets pour lesquels la GRE est encore sollicitée, les livraisons sont aussi financées par des ressources d'aide au développement. Cela permet à la GRE de s'appuyer sur des études de faisabilité et sur des évaluations effectuées par les organisations d'aide au développement.

Par la procédure décrite ci-dessus, et compte tenu de l'intention de la loi ainsi que des particularités juridiques des relations entre la GRE et le pays bénéficiaire, nous satisfaisons aux exigences posées. D'autres adaptations ne s'imposent pas.

72 Pouvoirs de décision

Sont compétents pour statuer sur les demandes de garanties GRE et selon le montant de la garantie: l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, le Département fédéral de l'économie publique, le Département fédéral des finances ou, dans des cas particuliers, le Conseil fédéral. Les décisions sont prises sur proposition de la commission GRE. La mise en place et la composition de la commission relèvent du Conseil fédéral. L'ordonnance GRE y relative (RS 946.111) fixe à six le nombre des membres, dont trois représentent la Confédération et trois les milieux économiques. Ainsi, le Conseil fédéral utilise la possibilité fixée dans la loi d'associer des organisations économiques à l'application des décisions.

Nous avons à maintes reprises examiné la composition de la commission; ainsi, par exemple, le 4 mars 1987, en relation avec la motion Renschler et plus récemment, en avril 1988 (FF 1988 II 649, ch. II/4), de nouveau en relation avec le rapport de la Commission de gestion du Conseil national. Vu que les intérêts de la politique économique extérieure, des finances et du marché de l'emploi sont pris en compte, de même que ceux du bénéficiaire de la garantie, nous n'avons pas retenu la nécessité de modifier la composition de la commission GRE. Nous réexaminerons cette question lors de l'expiration du présent mandat et à la lumière des débats parlementaires.

73 Information et transparence

Au cours des dernières années, l'information sur la GRE s'est considérablement développée. Nous recherchons en permanence quels sont les autres domaines où un élargissement de l'information servirait l'intérêt public. Sur ce point, l'appréciation doit aussi tenir compte du caractère confidentiel de certaines informations. Ainsi, il est interdit de rendre publiques, par exemple, des transactions GRE individuelles ou des engagements par pays. Ces mesures correspondent à une pratique internationale et universellement reconnue des GRE étrangères. En revanche, les commissions parlementaires compétentes en matière de GRE, ainsi que le contrôle des finances de la Confédération – en tant que bureau de vérification – ont accès à toute la documentation leur permettant d'accomplir leurs contrôles.

74 Encouragement aux petites et moyennes entreprises

Il a été suggéré que la GRE applique un traitement préférentiel aux petites et moyennes entreprises. Ceci concerne notamment les procédures administratives GRE et les émoluments.

Par principe, il n'entre pas dans les attributions de la GRE d'accorder un traitement préférentiel aux petites et moyennes entreprises. La garantie contre les risques à l'exportation a pour but de créer et maintenir des emplois et de promouvoir le commerce extérieur. Il s'agit ainsi d'une politique globale du marché du travail et du commerce extérieur. Toutefois, la Confédération dispose d'autres instruments pour remplir des tâches structurelles, tel l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers (RS 951.24).

Les besoins pour une couverture GRE sont divers; de nombreuses petites entreprises ne sont pas directement actives dans les affaires d'exportation, mais fonctionnent comme sous-traitantes de sociétés plus importantes. Ou encore, de petites sociétés traitent leurs ventes à l'étranger souvent par l'intermédiaire de maisons de commerce. Lorsque ces sociétés travaillent comme exportateurs directs, elles peuvent souvent régler leurs affaires en liquide ou dans de courts délais de paiement. Elles s'efforcent en cela de ne pas devoir reprendre les risques restants – comme dans la GRE – et usent donc, entre autres, d'instruments de financement tels le forfaitage ou l'affacturage. En outre, l'expérience montre que nombre d'entre elles ne recourent en général à la GRE que pour couvrir les mauvais risques qui ne sont plus garantis ailleurs.

Si la base légale GRE et la pratique qui en découle ne renferment pas la notion de traitement préférentiel, en revanche la nouvelle révision du régime des émoluments contient des améliorations et avantages importants pour les petites et moyennes entreprises. Ainsi, sur la base de la différenciation des risques, les primes ont été mieux adaptées au marché; ceci en premier lieu à court terme où, en raison de la situation de risque particulière (normalement, exclusion de rééchelonnement), sont accordés des taux de couverture plus élevés que ceux octroyés pour les affaires à moyen ou plus long terme. La possibilité d'acheter des taux de couverture de 90 à 95 pour cent permet à ces sociétés de réduire les risques restants à un minimum. Sera ensuite offerte la possibilité de couverture sous forme de police forfaitaire, ce qui devrait représenter un avantage certain pour les petites et moyennes entreprises. Cet instrument offre à l'exportateur une couverture plus complète et très simplifiée dans la procédure administrative.

En outre, le nouveau régime des émoluments est conçu de telle sorte que les petites livraisons puissent bénéficier des tarifs les plus favorables, mais en revanche que soient prélevés des émoluments supplémentaires sur les livraisons de 5 millions de francs ou plus à destination de pays à risque. Cela occasionne le versement de primes supplémentaires pour les preneurs de garantie grevant la GRE de garanties plus importantes. Afin de faciliter l'accès à la GRE des petites sociétés, on a renoncé jusqu'à présent à prélever une prime minimale qui couvrirait au moins les frais administratifs résultant de la demande d'une garantie.

8 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

81 Conséquences financières

Les mesures proposées visant à libérer la GRE des intérêts sur les pertes issues de la garantie monétaire, d'un montant de 900 millions de francs, n'entraînent aucune dépense supplémentaire pour le compte financier de la Confédération. Les recettes réduites sont en même temps compensées par une avance diminuée du montant correspondant. De même, lors d'éventuelles mesures de désendettement, celles-ci n'entraînent pas d'effets sur le compte financier de la Confédération. En revanche, une réduction des avances de la Confédération est portée au compte de la fortune.

82 Effets sur l'état du personnel

Les mesures proposées n'ont aucun effet sur l'état du personnel de la Confédération.

9 Programme de la législation

Dans le programme de la législation 1987-1991, le Conseil fédéral renvoie à la situation financière précaire de la GRE et à la nécessité de prendre des mesures (FF 1988 I 353, ch. 1.1).

Les mesures proposées sont par conséquent conformes au programme de la législation.

10 Relation avec le droit européen

La présente proposition ne touche pas au droit européen.

Tous les Etats européens disposent d'institutions de garantie, lesquelles sont toutes confrontées à des difficultés financières analogues. Indemnisations et allègements s'effectuent sous diverses formes. Ainsi, dans de nombreux pays, les déficits du compte financier courant sont amortis de telle sorte que les avances soient en principe franches d'intérêts.

11 Bases juridiques

11.1 Constitutionnalité

L'article 31^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution, autorise la Confédération à prendre des mesures en faveur de certaines branches de l'économie. Selon l'article 31^{quinquies}, elle prend des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle, en particulier à prévenir et à combattre le chômage et le renchérissement. Durant la période où le franc a subi de brutales appréciations, la garantie monétaire a contribué de façon déterminante à surmonter la situation alors difficile de l'industrie d'exportation, ainsi qu'à maintenir les coûts d'ajuste-

ment socio-économiques dans des proportions tolérables. L'allégement financier déchargerait la GRE qui, dès lors plus efficace, pourra mieux remplir son mandat légal.

11.2 Forme des actes législatifs

L'arrêté fédéral sur des mesures d'allégement financier de la GRE issues de la couverture des risques monétaires contient des règles de droit au sens de l'article 5 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11). En outre, l'octroi de contributions fédérales nécessite une base juridique spéciale qui n'est pas donnée dans la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11). S'agissant d'un acte législatif se rapportant à la libération de la GRE des pertes résultant de la garantie monétaire suspendue au printemps 1985 ainsi qu'à la prise en charge des coûts résultant d'éventuelles mesures de désendettement, il doit être édicté sous forme d'arrêté fédéral de portée générale (art. 6 LREC) de durée limitée.

33486

Arrêté fédéral concernant des mesures d'allégement de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE)

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 31^{bis}, chiffre 2, et 31^{quinquies}, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 21 février 1990¹⁾,

arrête:

Article premier

¹ La Confédération exempte la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) du paiement des intérêts des avances consenties pour indemniser la GRE des pertes issues de la couverture des risques monétaires ainsi que des intérêts y relatifs.

² Font foi les décisions de garantie de la GRE du 1^{er} juillet 1973 au 31 mars 1985.

Art. 2

¹ La Confédération remet des avances à la GRE en proportion des avoirs consolidés que lui cède la GRE.

² Font foi les décisions de la GRE jusqu'au 30 avril 1989, accordant des garanties touchées par des actions de désendettement de la Confédération.

Art. 3

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur avec effet rétroactif le 1^{er} janvier 1990 et a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

33486