

80.018

Message
concernant la modification de la loi fédérale sur la garantie
contre les risques à l'exportation

du 3 mars 1980

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation en vous proposant de l'adopter.

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

3 mars 1980

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Chevallaz

Le chancelier de la Confédération, Huber



Vue d'ensemble

Il est prévu de créer un fonds fédéral aux fins de rendre la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) financièrement autonome. A cet effet, il y a lieu de modifier la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation.

Le financement autonome de la garantie contre les risques à l'exportation paraît indiqué surtout pour des raisons d'ordre politico-commercial. Le nouveau système que nous nous proposons d'adopter permettra d'opposer un démenti aux allégations de ceux qui tant à l'étranger qu'en Suisse reprochent à la Confédération de subventionner l'industrie suisse d'exportation par le truchement de la GRE.

Le compte financier de la Confédération, dans lequel les indemnités versées dans le cadre de la GRE figuraient au titre de subventions fédérales, ne sera désormais plus débité que des intérêts et des éventuelles avances remboursables consenties à la GRE. Il sera ainsi plus facile de faire face à une critique non fondée. De surcroît, l'économie suisse sera en mesure d'adapter plus rapidement ses services, ce qui, à assez long terme, contribuera à assurer l'équilibre financier de la GRE et, partant, permettra de se rapprocher du principe de l'assurance.

Message

1 Partie générale

11 Réglementation en vigueur

La loi fédérale du 26 septembre 1958 (RS 946.11) règle la garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Par l'octroi d'une garantie, la Confédération peut, aux fins de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, faciliter l'acceptation de commandes venant de l'étranger, lorsque le recouvrement de la créance est lié à un risque particulier. Ces dernières années, cette institution est devenue, pour la Confédération, l'instrument déterminant de la promotion des exportations; elle aura, aussi à l'avenir, une grande importance pour la création d'emplois. La GRE est donc une tâche relevant de la Confédération. En tant que telle, elle est soumise aux dispositions de la loi sur les finances de la Confédération.

La GRE qui est partie intégrante du compte financier de la Confédération n'est donc pas financièrement autonome. Dans le compte financier, les dépenses effectuées au titre de la GRE figurent sous «subventions fédérales» et les recettes sous «émoluments et remboursements». Les excédents d'émoluments sont portés au compte de réserve (art. 7 de la loi sur la GRE). Ils ne portent pas intérêt.

12 Situation en matière de garantie contre les risques à l'exportation

Les engagements de la Confédération au titre de la GRE atteignaient quelque 25 milliards de francs à la fin de 1979, dont 9 milliards incluaient la couverture des risques de change. En 1979, environ 6000 nouvelles garanties, portant sur une valeur facturée de 12,9 milliards de francs, ont été accordées. Le montant des indemnisations de dommages (350 mio fr.) dépassait celui des émoluments encaissés, des remboursements d'indemnisations de dommages et des intérêts sur consolidations (204 mio fr.): les réserves constituées par les excédents d'émoluments se montaient encore à 225 millions de francs à la fin de 1979. Elles comprennent 110 millions de francs d'intérêts négatifs prélevés par la Banque nationale sur des avoirs étrangers en banque.

13 Evolution présumée

C'est dans le domaine de la garantie contre les pertes de change que les risques courus sont les plus grands. Calculées d'après un cours de change du dollar datant du début de 1980, les indemnités à verser au titre de la GRE devraient, dans les années à venir, approcher 900 millions de francs. Au chapitre des risques politiques, la consolidation de dettes vient au premier plan. En 1979, les débours faits au titre d'accords de consolidation ont atteint 73 millions de francs; pour 1980, on les estime à quelque 70 millions de francs (Turquie, Togo, Soudan). Les nouvelles opérations de consolidation qui se dessinent en faveur de pays en développement exigeront, aussi à l'avenir, l'engagement de moyens financiers non négligeables, dont l'importance devrait toutefois régres-

ser par la suite. Le montant des indemnités de ces dommages et des dommages à venir, provoqués par des événements politiques, ne peut pas être chiffré d'avance. L'augmentation du nombre des consolidations et le financement partiel de celles-ci par la GRE ont amené le Conseil fédéral, dès 1973, à insérer dans l'ordonnance concernant la GRE une disposition obligeant les bénéficiaires à accepter l'inclusion de leur dette dans un éventuel accord de consolidation.

Les indemnités versées pour pertes dues aux fluctuations de cours de change constituent une part très importante de l'ensemble des indemnités allouées au titre de la GRE. En 1978 et 1979, les premières se sont élevées respectivement à 262 et 232 millions de francs. L'évolution de la situation dépend dans une large mesure des variations guère prévisibles du cours du franc par rapport aux principales monnaies. Au moment où le présent message était approuvé, un Groupe de travail interdépartemental, comprenant également des représentants de la Banque nationale, examinait les problèmes posés par la couverture des risques liés aux fluctuations de cours de change. Il a procédé à des études visant à déterminer les gains réels pouvant résulter d'une amélioration de la situation monétaire, dans le cas d'affaires à cours garantis. Il en ressort déjà qu'en raison de l'évolution monétaire, passée et future, et de la forte concurrence rencontrée sur les marchés étrangers, l'industrie suisse d'exportation ne parvient pas à réaliser de substantiels bénéfices sur les cours garantis. Renseignements pris, il se révèle que d'autres pays, dans lesquels la couverture des risques monétaires jouait également un certain rôle, ne faisaient presque pas de bénéfice sur les cours. D'aucuns ont même renoncé à encaisser de tels bénéfices en raison des frais administratifs élevés que cela entraîne.

14 Critique du système actuel

L'économie privée critique depuis longtemps le fait que la garantie contre les risques à l'exportation est intégrée dans le compte financier de la Confédération. Elle s'offusque

- de ce que les dépenses faites au titre de la GRE soient portées dans le compte de la Confédération sous «subventions fédérales», alors que les moyens financiers destinés à couvrir les pertes sont fournis par l'industrie, sous forme d'émoluments;
- de ce que la réserve de la Confédération au titre de la GRE ne porte pas intérêt.

Au surplus, on s'est demandé au sein d'institutions internationales telles que le GATT et l'OCDE si, par le truchement de la GRE, la Suisse ne subventionnait pas son industrie d'exportation. Ce reproche qui est fait à la Suisse est motivé par la garantie des cours de change et par l'inclusion de la GRE dans le compte financier de la Confédération.

2 Autonomie financière de la GRE

21 Objectif

Il convient de rendre financièrement autonome la garantie contre les risques à l'exportation. La Confédération devra toutefois continuer à exercer la même

influence que jusqu'ici sur cet instrument de politique commerciale. On doit tendre à long terme vers un équilibre des recettes et des dépenses de la GRE et, partant, se rapprocher du principe de l'assurance.

22 Création d'un fonds

221 Conception

Pour rendre la GRE financièrement autonome, il convient de modifier la loi fédérale y relative de manière à donner à cette institution une nouvelle assise qui lui permette de continuer à jouer son rôle financier à tous égards. Aussi envisage-t-on de créer un fonds. Un fonds doté de la personnalité juridique exigerait toutefois une augmentation massive des émoluments. En effet, pour faire face à ses obligations, il devrait disposer de moyens plus importants que ce n'est le cas lorsque la Confédération accorde elle-même la garantie. De plus, il nécessiterait une administration coûteuse. Cela étant, nous préconisons la création d'un fonds sans personnalité juridique propre, géré par la Confédération. Si nous avons opté pour un fonds non autonome, c'est parce qu'il importe qu'elle continue à accorder sa garantie et à être seule compétente pour ce qui est de la structure et de la gestion de la GRE. La fonction de ce fonds se limitera au strict nécessaire. En substance, les opérations de paiement afférentes à la GRE devront se faire par l'intermédiaire du fonds. En d'autres termes, les émoluments, les remboursements ainsi que les réserves au titre de la GRE devront être versés au fonds au débit duquel seront d'autre part portées les indemnités accordées pour des dommages et les frais d'administration. La fortune du fonds sera rémunérée et celui-ci sera géré par un organe de la Confédération. La Confédération se verra ainsi privée de l'avantage que lui procurait jusqu'à présent la possibilité de disposer librement et sans intérêts de moyens fournis par l'économie privée sous forme d'émoluments. En revanche, on pourra inciter l'économie à mieux assurer le financement du fonds et à adapter ses prestations aux prévisions à long terme. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures tiendra les comptes du fonds et le Contrôle fédéral des finances en assurera la surveillance. La garantie continuera d'être accordée par l'Office des affaires économiques extérieures et le Département fédéral de l'économie publique, sur proposition de la Commission GRE et, si besoin est, avec l'assentiment du Département fédéral des finances. Dans les cas spéciaux, il appartient au Conseil fédéral de statuer.

Il convient de prévoir également que la Confédération pourra consentir au fonds des avances productives d'intérêts et remboursables. Dans le nouveau système préconisé, la Confédération continuera à se porter directement garante des obligations contractées au titre de la GRE. Elle devra donc répondre de la couverture des risques en engageant toute sa fortune. La Confédération garantit ainsi le paiement des indemnités incombant au fonds.

222 Appréciation portée par le Conseil fédéral

Une comparaison entre avantages et inconvénients du nouveau système proposé montre à l'évidence que l'institution d'un fonds est une solution qui

l'emporte sur le régime actuel et qui permettra d'atteindre les objectifs formulés sous chiffre 21. D'une part, la GRE est rendue financièrement autonome; d'autre part, les organes existants, qui ont fait leurs preuves, continuent d'en assurer la gestion; celle-ci reste donc rationnelle et simple. L'important à nos yeux est d'offrir une solution qui permette de supprimer les subventions fédérales, contestables du point de vue politico-commercial. En effet, une fois la GRE financièrement autonome, la Confédération ne lui accordera plus de subvention mais se bornera à lui consentir des avances portant intérêts et remboursables. A court terme, le compte financier de la Confédération ne sera en fait pas soulagé. A plus ou moins long terme, en revanche, le financement de la GRE, en tant qu'institution de l'économie financièrement autonome, devra être assuré par les utilisateurs eux-mêmes.

Du point de vue du droit qui régit les finances de la Confédération, la création d'un fonds représente une dérogation aux principes en vigueur (règle du produit brut). Celle-ci est cependant indispensable; sans elle en effet, il ne serait guère possible d'apporter dans le domaine des dépenses et des recettes une transparence qui témoigne de l'autonomie financière de la GRE. Au surplus, il est plus facile de conférer cette autonomie à ladite institution en la dotant d'un fonds. Enfin, le nouveau système de financement envisagé permettra d'organiser la GRE presque à la manière d'une institution d'assurance, comparable à l'assurance-chômage, pour laquelle on a également créé un fonds. Aussi le régime que nous préconisons ne crée-t-il pas un précédent.

La solution proposée exige une révision de la loi. D'autre part, elle ne peut commencer à être appliquée qu'au début d'une année comptable, soit le 1^{er} janvier 1981 au plus tôt.

Si l'on entend que la GRE puisse à long terme assurer son propre financement, on ne pourra guère éviter une révision du règlement sur la perception des émoluments. Aux fins de procéder de manière aussi souple que possible, il est nécessaire de modifier l'article 7 de la loi sur la GRE, en formulant de façon plus adéquate les critères déterminants pour le calcul des émoluments.

223 Résultats de la procédure de consultation

Le 5 septembre 1979, nous avons autorisé le Département fédéral de l'économie publique à inviter les Gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ainsi que les organisations de l'économie directement intéressées à se prononcer. Vingt-trois Gouvernements cantonaux, six partis politiques et toutes les organisations économiques contactées ont fait usage de cette possibilité. En outre, deux organisations qui n'avaient pas été consultées ont demandé de pouvoir donner leur avis.

223.1 Considérations de principe

Tous les avis exprimés sont en principe favorables à ce que la GRE soit rendue financièrement autonome. On fait état, dans plusieurs réponses, de l'importance que revêt la GRE en tant qu'instrument efficace de la promotion des

exportations et, partant, de la sauvegarde de l'emploi. On se plaît tout spécialement à relever que la Garantie est utilisée judicieusement et que ses organes sont efficaces. On insiste par conséquent sur la nécessité de les maintenir en leur forme actuelle, dans l'intérêt de l'économie suisse d'exportation.

223.2 Points importants

D'aucuns demandent si le moment est bien choisi pour rendre la GRE financièrement autonome. A ce propos, on fait état des perspectives d'exportation peu favorables et du niveau du rendement peu satisfaisant pour nombre d'entreprises. Nous sommes toutefois de l'avis que le calme qui règne sur le front des devises et l'amélioration de la situation du commerce extérieur justifient que l'on prenne la mesure que nous préconisons.

Dans plusieurs avis, on propose d'appliquer le taux d'intérêt qui a cours sur le marché, tant aux avances consenties au fonds par la Confédération qu'aux réserves GRE dont dispose la Confédération.

En outre, au cours de la procédure de consultation, on s'est demandé si, eu égard à la forte mise à contribution de la GRE pour des exportations à destination des pays en développement, il ne serait pas opportun d'élargir le champ d'application de la GRE en affectant celle-ci également à des tâches relevant de la politique de développement. La GRE contribuerait à augmenter l'endettement des pays en développement, puisqu'elle seule permet une grande partie des exportations suisses vers ces pays.

Il convient à ce propos de relever qu'en règle générale seules sont garanties les livraisons destinées à permettre l'exécution de projets qui sont dans l'intérêt du pays acheteur et contribuent à son expansion économique. Lorsqu'il s'agit de pays très endettés, la garantie n'est accordée – si tant est qu'elle le soit – que sous certaines réserves. De surcroît, on exige de l'exportateur qu'il supporte une plus grande partie des risques. Enfin, force est de souligner que les responsables de la GRE ne pratiquent pas une politique agressive en matière de promotion des exportations.

Nous sommes d'avis qu'en élargissant le champ d'application légal de la GRE afin d'en faire un moyen d'atteindre certains buts en matière de politique du développement, on risque de porter atteinte à l'efficacité qu'elle a en tant qu'instrument de politique conjoncturelle et économique. Il y aurait lieu, dans les rares cas où pourraient surgir des divergences, de déterminer quels objectifs – ceux de la politique de l'emploi ou ceux de la politique du développement – devraient avoir la priorité.

223.3 Points subsidiaires

Dans quelques avis, on a suggéré que les engagements de la Confédération soient publiés par pays. On avait jusqu'ici renoncé à publier ces chiffres étant donné qu'ils ne représentent pas un élément permettant d'apprécier la situation interne de la GRE et qu'ils pourraient amener les pays acheteurs à nous

reprocher de les discriminer dans le jugement porté par la GRE. Sur ce point, nous n'envisageons donc pas de modifier la pratique actuelle.

Outre les appréciations concernant l'indépendance financière de la GRE, nombre de suggestions, de désirs et de demandes se sont dégagés de la procédure de consultation. Il s'agit de questions particulières qu'il convient de régler dans l'ordonnance concernant la loi GRE. Elles ont notamment trait à la sauvegarde de la monnaie, à la fixation des émoluments, aux taux de la garantie et au rapprochement du principe de l'assurance. Selon les directives du 6 mai 1970 (FF 1970 I 1002, 1976 II 925) concernant la procédure préliminaire en matière de législation, les milieux intéressés pourront donner leur avis sur ces questions lors de la révision de l'ordonnance.

3 Partie spéciale: Commentaire des articles du projet de loi

Article 6a

Le Fonds nouvellement créé n'a pas de personnalité juridique propre. Légalement, il n'est pas autonome; en revanche, il l'est financièrement. Toutes les transactions financières afférentes à la Garantie contre les risques à l'exportation s'opèrent par l'intermédiaire du fonds. Cela signifie que les recettes et les dépenses relatives à la Garantie contre les risques à l'exportation seront dorénavant imputées au fonds. La Garantie contre les risques à l'exportation ne figurera en principe plus dans le compte financier de la Confédération, à l'exception des avances consenties au fonds et des intérêts. Le fonds reprend le montant des réserves constituées jusqu'à présent au titre de la GRE. Aucun intérêt n'était servi sur ces réserves.

Article 6b

Les organes actuels de la Garantie contre les risques à l'exportation, qui ont donné satisfaction, continueront de gérer le fonds. La loi prévoit expressément que la surveillance des finances du fonds sera exercée par le Contrôle fédéral des finances.

On déterminera, selon la situation financière, s'il convient de conserver dans la Caisse fédérale ou de placer ailleurs les ressources du fonds qui ne sont pas utilisées pour couvrir les besoins courants.

Si les ressources du fonds ne suffisent pas, la Confédération accordera temporairement au fonds les moyens nécessaires sous forme d'avances portant intérêts.

Article 6c

La publication du bilan annuel contribuera à rendre transparente la Garantie contre les risques à l'exportation.

La Commission GRE et le secrétariat s'occuperont dorénavant de gérer le fonds et non plus le compte GRE, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Article 7

Les émoluments seront dorénavant versés directement au fonds. Les disposi-

tions sur les critères servant à calculer les émoluments ont été modifiées de manière à ce que les montants qui seront perçus soient davantage proportionnés aux risques encourus (principe de l'assurance).

La souplesse ainsi obtenue sera de nature à permettre un rapprochement du principe de l'assurance, à favoriser l'obtention d'un compte GRE équilibré et à maintenir l'efficacité de la GRE, même si la situation économique était défavorable.

Article 10a

L'augmentation prévisible du nombre des consolidations a amené le Conseil fédéral, en 1973, à inclure cette disposition dans l'ordonnance concernant la Garantie contre les risques à l'exportation (art. 2, 3^e al.). Vu que l'octroi de la garantie implique pour le bénéficiaire l'obligation d'accepter l'inclusion de sa créance dans un éventuel accord de consolidation, cette disposition doit figurer dans la loi.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Conséquences financières

Le nouveau régime n'aura aucune conséquence financière pour les cantons et les communes.

A l'avenir, la Confédération ne devra, en règle générale, être débitée que des intérêts et des éventuelles avances.

On ne peut que conjecturer l'évolution financière de la Garantie contre les risques à l'exportation. En effet, on ne peut prévoir avec précision ce que sera le degré de mise à contribution de la garantie par l'économie ni la façon dont évolueront les dommages.

Leur nombre et leur importance sont déterminés dans une large mesure par la tenue du franc face aux devises importantes telles que le dollar, la livre sterling et la lire, ainsi que par la situation économique et politique, notamment dans les pays présentant des risques élevés. Néanmoins, si l'on part de l'hypothèse que les choses évolueront un tant soit peu normalement, on est en droit d'admettre que les réserves actuelles suffiront jusque dans le courant de 1981 pour assurer le financement de la part des indemnités non couverte par les recettes.

42 Effets sur l'état du personnel

Le nouveau système n'aura aucun effet sur l'état du personnel.

43 Charges financières imposées aux cantons et aux communes par l'exécution de la loi

L'exécution de la loi n'entraînera aucune charge financière pour les cantons et les communes.

44 Grandes lignes de la politique gouvernementale 1979 à 1983

Le présent projet est mentionné dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1979 à 1983 et dans le plan financier 1981 à 1983 (FF 1980 I 586).

5 Constitutionnalité

Les articles révisés de la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation se fondent, comme la loi elle-même, sur l'article 31^{bis}, 2^e alinéa et l'article 31^{quintés} de la constitution.

25930

Loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 3 mars 1980¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 26 septembre 1958²⁾ sur la garantie contre les risques à l'exportation est modifiée comme il suit:

Art. 6a (nouveau)

¹ La Confédération institue un fonds juridiquement non autonome et financièrement autonome afin de garantir les risques à l'exportation (fonds); les émoluments et les remboursements sont portés au crédit du fonds; les droits au remboursement et les droits acquis par l'exécution de promesses de garanties reviennent au fonds. L'exécution de promesses de garanties et les frais de gestion sont à la charge du fonds.

² Les dépenses et les recettes du fonds ne figurent pas dans le compte financier de la Confédération.

Art. 6b (nouveau)

¹ Le fonds est géré par la Confédération. La Confédération sert un intérêt sur la part de la fortune du fonds qui n'est pas utilisée pour couvrir les besoins courants de celui-ci.

² La Confédération peut accorder au fonds des avances portant intérêt et remboursables.

³ Le contrôle des finances de la Confédération surveille les finances du fonds.

Art. 6c (nouveau)

¹ Le compte annuel, le bilan et l'état de la fortune doivent être publiés.

² Le Conseil fédéral règle au surplus l'organisation et la gestion du fonds.

¹⁾ FF 1980 II 73

²⁾ RS 946.11

Garantie contre les risques à l'exportation

Art. 7

La Confédération perçoit du garanti un émolument fixé par voie d'ordonnance. L'émolument est déterminé en fonction des risques, du montant et de la durée de la garantie.

Art. 10a (nouveau)

L'octroi de la garantie implique que la créance peut être incluse dans un accord de consolidation entre la Confédération et le pays de l'acheteur. Le droit à une indemnisation conformément à la garantie octroyée reste assuré.

II

Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les transactions financières afférentes à la garantie contre les risques à l'exportation s'opèrent par l'intermédiaire du fonds; la Caisse fédérale et le fonds établissent des relevés périodiques portant sur toutes les transactions.

La réserve au titre de la garantie contre les risques à l'exportation est portée au crédit du fonds.

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.