

Message

**à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre
pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant
de navires de haute mer battant pavillon suisse**

du 6 novembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral instituant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse en vous priant de l'approuver.

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

6 novembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

La flotte maritime suisse a été créée pendant la seconde guerre mondiale pour assurer les importations d'importance vitale en provenance d'outre-mer. Après la guerre, la Confédération a cessé l'exploitation de la flotte marchande et, pour des motifs relevant de la politique de sécurité, elle a encouragé l'effectif des navires, d'abord en octroyant elle-même des prêts, puis en cautionnant des prêts destinés à l'acquisition de navires. L'importance de la flotte de haute mer suisse pour la politique de sécurité provient en premier lieu de l'absence d'un accès direct à la mer, mais aussi de la pauvreté en matières premières ainsi que d'une base alimentaire insuffisante. L'économie suisse réalise des importations considérables en provenance d'outre-mer, mais elle exporte aussi des quantités non négligeables vers ces territoires. L'expérience a montré qu'en cas de crise due à une politique de force, il y a toujours lieu de craindre une raréfaction du tonnage maritime, ce qui est de nature à isoler notre pays des flux d'approvisionnement vitaux en provenance d'outre-mer. Il est donc important pour la Suisse qu'elle dispose en suffisance de son propre tonnage maritime. Du point de vue de la politique de sécurité, la réduction du potentiel militaire à l'échelle mondiale n'a aucunement amoindri l'importance de la flotte suisse, qui s'en est au contraire trouvée renforcée. La sécurité militaire doit actuellement être assurée au moyen de troupes sensiblement moins nombreuses, mais plus mobiles. Cette mobilité présuppose cependant le recours au tonnage maritime civile, qui, comme l'a démontré la récente guerre du Golfe, serait, le cas échéant, retiré du marché par voie de réquisition. Si l'OTAN, qui renforce ses plans dans ce sens, devait agir ainsi, le tonnage maritime nécessaire pour répondre aux besoins d'approvisionnement de la Suisse ne serait plus disponible, ou du moins plus dans une mesure suffisante.

La Communauté européenne n'exerce qu'une fonction de coordination en matière de politique extérieure et de sécurité. Les tâches relevant de la politique de défense et d'approvisionnement incombent aux Etats membres. En cas de crise d'approvisionnement due à une politique de force, les Etats tiers comme la Suisse ne peuvent pas compter sur son aide, d'autant moins que le tonnage maritime des Etats de la CE a régressé de plus de la moitié pendant les 10 dernières années.

Ces derniers temps, notre flotte s'est heurtée, dans le monde entier, à une vive concurrence et n'a pas bénéficié de conditions-cadres aussi favorables que ses rivales, de sorte que l'effectif des navires suisses a régressé, à la suite de ventes, de changements de pavillon ou de fermetures d'entreprises, passant de 34 unités en 1985 à 23 actuellement. En outre, la période actuelle, caractérisée par des taux d'intérêt élevés, empêche notamment les réinvestissements qui, dans certains cas, s'imposent depuis longtemps. Si l'on ne parvient pas à créer de nouvelles conditions-cadres suffisamment attrayantes pour les armateurs suisses, il en résultera non seulement une nouvelle perte de tonnage, mais aussi un vieillissement accru de notre flotte, ce qui rendrait sa capacité de rendement insuffisante en cas de conflit.

La campagne de cautionnement menée par la Confédération depuis 1982, qui viendra à échéance au milieu de l'année prochaine, n'a pas rencontré le succès escompté. Cela est dû non seulement à l'évolution économique générale qui est défavorable, mais

+

aussi à la rigidité des conditions de financement. Le Conseil fédéral demande donc aux Chambres fédérales un nouveau crédit-cadre pour cautionnement d'un montant de 350 millions de francs pour une durée de dix ans. Toutefois, pour conférer l'attrait nécessaire à de nouveaux investissements et réinvestissements, ainsi que pour obtenir une baisse des taux d'intérêts, il faudra assouplir les conditions de cautionnement en passant de la caution simple à la caution solidaire, en élargissant le cercle des prêteurs potentiels (autres que les banques), en cautionnant des prêts en devises étrangères, etc. Grâce à ces mesures, la flotte maritime suisse devrait être de nouveau à même de répondre aux exigences de la politique de sécurité, tant en ce qui concerne l'effectif des navires que leurs caractéristiques.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Par le biais d'une interpellation (86.320), le conseiller national Peter Spälti a demandé le 4 mars 1986 au Conseil fédéral d'apprécier l'importance que revêt la flotte maritime suisse en tant qu'instrument de l'approvisionnement économique du pays en temps de crise ou de guerre. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a confirmé que, dans une telle situation, la flotte maritime suisse représente un pilier important de l'approvisionnement économique du pays et qu'il est disposé à créer des conditions-cadres favorables pour son maintien. Sur la base des discussions au sein du Conseil, le Conseil fédéral s'est en outre engagé à examiner les mesures appropriées pour maintenir et soutenir la flotte maritime suisse.

Un groupe de travail institué par le Délégué à l'approvisionnement économique du pays a ensuite rédigé un rapport relatif au «Maintien de la flotte maritime suisse». L'analyse exhaustive de la situation sur laquelle se fonde le rapport établit que, pour des motifs relevant de la politique de sécurité, de la politique extérieure et de la neutralité, la flotte maritime suisse doit être maintenue. Des mesures sont proposées, d'une part pour maintenir un tonnage maritime suffisant et, d'autre part, pour relever l'effectif des marins suisses à un niveau suffisant et conforme aux exigences de la politique de sécurité.

Sur la base de ce rapport et après avoir établi les priorités, le Conseil fédéral a décidé de prendre d'abord des mesures destinées à relever l'effectif des marins suisses. Dans son *Message du 22 février 1989 relatif à un arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer* (FF 1989 I 1145), il s'est rallié expressément aux conclusions du rapport qui souligne la haute importance que revêt la flotte maritime suisse en matière de politique de sécurité, de politique extérieure et de neutralité. Il a proposé aux Chambres fédérales d'autoriser, pour les années 1990 à 1994, un plafond de dépenses de 20 millions de francs permettant d'assurer l'engagement de la flotte en cas de crise ou de guerre, moyennant l'octroi d'aides financières aux marins suisses. Par l'*Arrêté fédéral du 20 septembre 1989 concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer* (FF 1989 III 929), le Parlement a alloué le crédit en question. 20 mois environ après son lancement, on peut affirmer que cette campagne a été largement couronnée de succès. En effet, à la mi-septembre 1991, 189 citoyens suisses avaient déjà signé une déclaration d'engagement, alors qu'à fin 1989, seuls 56 Suisses étaient enrôlés à bord de navires de haute mer battant pavillon suisse.

Le crédit-cadre pour cautionnement de 300 millions de francs accordé en 1982 par les Chambres fédérales pour une durée de 10 ans arrivera à échéance au milieu de 1992 (Arrêté fédéral du 21 juin 1982 ouvrant un crédit-cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse; FF 1982 II 499). Si la Confédération veut continuer de soutenir la flotte maritime suisse, le maintien de mesures visant à faciliter le financement s'impose absolument. Une interruption des mesures visant

à promouvoir la navigation maritime pourrait, le cas échéant, avoir des conséquences néfastes. Déjà dans le message relatif aux aides financières aux marins, il a été souligné qu'à la suite des pertes alarmantes de tonnage maritime, il serait indispensable d'améliorer le régime des allègements financiers afin d'encourager les réinvestissements nécessaires (FF 1989 I 1150, not. 1153).

12 Procédure préliminaire

Les milieux intéressés de la navigation maritime ont eu suffisamment l'occasion de se prononcer pendant l'élaboration du projet. Ils ont clairement accueilli favorablement les mesures proposées.

2 Partie spéciale

21 Nécessité de maintenir une flotte marchande suisse

211 Aperçu historique

Il y a 50 ans, le 9 avril 1941, le pavillon maritime suisse a été introduit par un arrêté du Conseil fédéral fondé sur le régime des pleins pouvoirs (Arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1941 concernant la navigation maritime sous pavillon suisse; RO 1941 365). Les débuts de la flotte maritime suisse remontent cependant à une date antérieure. Déjà au commencement de la deuxième guerre mondiale, la Confédération affréa 15 navires grecs pour être en mesure d'assurer, au moyen d'un tonnage minimal, les importations d'importance vitale pour la Suisse en provenance d'outre-mer. Après l'agression de l'Italie contre la Grèce, le gouvernement grec réquisitionna les 15 navires en question pour ses propres besoins. Par la suite, la Confédération acquit elle-même quatre unités qui, avec sept navires appartenant à des armateurs privés, furent placés sous le nouveau pavillon suisse. Cette modeste flotte marchande contribua dans une large mesure à la survie économique de la Suisse pendant la guerre.

Après la guerre, la Confédération vendit ses navires et se retira entièrement de la navigation commerciale. Elle continua cependant d'encourager la flotte de haute mer dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays, d'abord par des prêts, puis au moyen de cautionnements. Dès l'adoption de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (*loi sur la navigation maritime* [LNM]; RS 747.30), la législation maritime suisse a été ancrée dans le droit ordinaire.

212 Importance de la flotte maritime suisse pour la politique de sécurité

L'importance de la flotte maritime suisse pour la politique de sécurité découle en premier lieu de trois facteurs qui caractérisent la situation économique de notre pays, à savoir la pauvreté en matières premières, une base alimentaire insuffisante et surtout l'absence d'un accès direct à la mer. En conséquence, non seulement une large part de nos importations provient d'outre-mer, mais en outre, la Suisse

écoule une part non négligeable de ses exportations dans ces territoires. Les expériences acquises pendant la première et la seconde guerre mondiale ont montré avec toute la clarté voulue qu'en temps de crise ou de conflit armé, la Suisse serait, dans une large mesure, coupée des flux de marchandises d'importance vitale en provenance d'outre-mer si elle ne dispose pas elle-même du tonnage maritime nécessaire. Lorsque des conflits d'une certaine importance éclatent n'importe où dans le monde, ils ont régulièrement pour conséquence une raréfaction du tonnage maritime. L'expérience montre en effet que dans de telles situations les belligérants, mais aussi les Etats indirectement concernés, mettent à chaque fois rapidement, en partie ou dans sa totalité, leur flotte marchande à la disposition de leur propre économie ou de leur armée, par voie de réquisition ou au moyen de mesures semblables. Les USA prévoient même, le cas échéant, d'utiliser pour leurs propres besoins la flotte de pays amis tels que le Panama et le Libéria. La guerre du Golfe est l'exemple le plus récent de réquisition de tonnage marchand à des fins militaires. Le conflit est demeuré limité aussi bien dans sa durée que du point de vue géographique; en outre, les moyens de transport maritimes réquisitionnés ont été affectés à des transports presque exclusivement militaires, et ils n'ont pas été engagés simultanément pour ravitailler les populations. De ce fait, les capacités disponibles de la flotte marchande n'ont finalement pas été restreintes au point que la Suisse ait été contrainte d'affecter sa flotte à l'approvisionnement économique du pays. Cette diminution du tonnage civil disponible sur le marché a néanmoins été ressentie dans certains secteurs de la navigation (navires rouliers, navires à conteneurs et cargos), où l'on a constaté un important accroissement des taux de fret et d'affrètement ainsi qu'une hausse du prix des navires.

Même si la Suisse n'est aujourd'hui entourée que d'Etats voisins paisibles et si l'Union soviétique et les Etats membres de l'OTAN réduisent actuellement dans une large mesure leur potentiel militaire, l'importance de la flotte marchande pour la Suisse ne s'en trouve aucunement amoindrie. Bien au contraire, elle s'est notablement accrue en raison de la réduction des forces conventionnelles en Europe. En effet, si l'OTAN a pu consentir à une réduction substantielle de l'effectif de ses troupes stationnées en Europe, c'est uniquement parce que, d'un côté, les capacités offensives des forces soviétiques ont été nettement restreintes, ce qui a rallongé les délais de préalerte en cas de reprise des tensions de manière telle que, le cas échéant, les renforts nécessaires pourraient en tout temps être acheminés des USA vers l'Europe. D'un autre côté, cela présuppose cependant impérativement que l'OTAN soit en mesure d'acheminer en temps utile les renforts de troupe et les biens d'approvisionnement nécessaires, à l'aide de moyens de transport maritimes en quantité suffisante provenant du secteur civil. C'est pourquoi la planification de l'OTAN prévoit actuellement un recours accru au tonnage marchand pour assurer en tout temps l'accomplissement de cette tâche. Ainsi, l'importance stratégique des flottes marchandes occidentales croît de manière inversement proportionnelle à la réduction des forces conventionnelles en Europe. Si l'OTAN devait intervenir, le tonnage civil retiré du marché serait si important que l'approvisionnement de la Suisse en biens d'importance vitale en provenance d'outre-mer – et non seulement d'Amérique du Nord –, serait menacé. Dans une telle situation, la Suisse ne pourrait plus compter que sur sa propre flotte marchande battant pavillon neutre.

Le processus d'intégration européenne ne réduit en rien l'importance de la flotte marchande helvétique en matière de politique de sécurité. *Dans une large mesure, la Communauté européenne laisse à chacun des Etats membres le soin de concevoir sa propre politique de sécurité.* Les efforts entrepris actuellement pour créer une politique extérieure et de sécurité communes tendent à ce que la CE, en tant qu'instance supranationale, obtienne seulement une fonction de coordination dans ce domaine, alors que les charges relevant de la politique de défense et d'approvisionnement incomberaient à l'avenir aussi à chacun des membres.

Dans le domaine de la défense économique, il ne faut pas omettre de remarquer que le Marché commun n'a pas seulement augmenté le degré de sécurité d'approvisionnement de la communauté elle-même, mais aussi celui de la Suisse. Toutefois, les Etats de la CE demeurent dans une large mesure tributaires de matières premières et autres biens en provenance d'outre-mer; une part importante des marchandises que la Suisse importe de la CE ont donc finalement la même origine. Il est ainsi établi que la dépendance de la Suisse des marchés d'outre-mer est nettement plus importante que ne le laissent présager les importations et exportations directes. Il sied d'ajouter que, dûment frappées par la concurrence internationale, les flottes marchandes des Etats de la CE ont perdu, en moyenne, plus de la moitié de leur tonnage dans les années 1980 à 1990, ce qui a accru la dépendance de la CE envers les marchés d'outre-mer. Cela vient encore renforcer la nécessité de maintenir notre propre flotte marchande.

En cas de crises dues à une politique de force entraînant d'importantes perturbations du trafic maritime, les flottes marchandes nationales des Etats de la CE, déjà fortement réduites, seraient largement accaparées par des tâches d'ordre militaire ou d'approvisionnement civil à l'intérieur et en dehors de l'alliance de l'OTAN. On ne saurait donc espérer que l'étranger ait des égards particuliers pour les besoins d'approvisionnement de la Suisse. La CE, précisément, apprécierait que non seulement ses membres, mais aussi des Etats tiers comme la Suisse, soient en mesure d'apporter eux-mêmes leur contribution pour garantir l'approvisionnement. La politique de la CE en matière de trafic maritime est, elle aussi, déterminée dans une large mesure par des considérations relevant de la politique de sécurité et voulant que les flottes marchandes soient encouragées de manière que les subventions allouées par les Etats membres ne viennent plus attiser la concurrence réciproque, mais se limitent à compenser les entraves à la concurrence avec des Etats tiers dans le trafic international. La CE n'envisage cependant pas de créer son propre pavillon européen.

Etat non maritime, pauvre en matières premières, la Suisse sera donc bien inspirée de continuer à sauvegarder les moyens dont elle dispose pour assurer son propre approvisionnement aussi en temps de crise ou de guerre. Il est en conséquence indispensable d'assurer dans des proportions suffisantes le maintien des moyens de transport maritimes nécessaires. Si l'on considère l'évolution politique actuelle en Europe, on constate qu'en disposant de sa propre flotte marchande, notre pays accroît sensiblement sa capacité d'intégration.

Depuis qu'elle dispose de sa propre flotte, la Suisse a pris toutes les mesures visant à atténuer autant que possible les inconvénients auxquels sa flotte de haute mer est confrontée par rapport à celles des autres nations prenant part au trafic maritime international. La législation qu'elle a édictée en application du droit international de la guerre maritime, notamment en ce qui concerne le droit de prise, a toujours veillé à empêcher le moindre doute quant à la stricte neutralité du pavillon suisse. Il s'agit en effet d'éviter que les navires suisses, en naviguant dans les eaux territoriales ou en accédant aux installations portuaires d'un Etat belligérant ou d'un Etat tiers, ne se voient imposer des mesures relevant du droit de prise. Cela revêt d'autant plus d'importance que la Suisse, en tant qu'Etat non maritime, ne peut assurer aucune protection immédiate à ses navires à l'étranger. C'est précisément pour cette raison que la Confédération encourage les marins suisses et prend diverses mesures techniques de sécurité.

La loi fédérale sur la navigation maritime (RS 747.30) impose aujourd'hui encore, dans ses articles 17 ss, des conditions extrêmement strictes pour l'enregistrement d'un navire dans le registre des navires suisses en ce qui concerne la provenance des moyens financiers de la société propriétaire. Ainsi, tous les actionnaires doivent être ressortissants suisses, et les trois quarts au moins des actions doivent appartenir à des actionnaires domiciliés en Suisse (art. 20, 1^{er} al. LNM). En outre, tout propriétaire de navire doit justifier qu'un quart au moins de la valeur comptable (prix d'achat) de chacun des navires qu'il a enregistré en son nom a été financé au moyen de fonds propres (art. 24, 1^{er} al. LNM). Enfin, la moitié au moins de la valeur comptable d'un navire doit être financée par des fonds suisses (art. 24, 2^e al. LNM). Entre-temps, les législations maritimes de pratiquement toutes les nations ont connu une certaine libéralisation quant à la provenance des capitaux. Cela étant, notre réglementation rigoureuse entrave même dans une certaine mesure le maintien et le renouvellement de notre flotte maritime. La nouvelle pratique établie dans le domaine du droit de la guerre maritime se fonde moins sur l'appréciation des questions ami/ennemi ou neutralité que sur l'influence concrète sur un navire; cela est dû à l'importante libéralisation intervenue sur les marchés internationaux des capitaux, dont il est difficile d'avoir une vue d'ensemble. Pour la flotte suisse, cela signifie qu'à l'avenir seules les entreprises propriétaires devront avoir une majorité suisse en matière de gestion et de capitaux. Eu égard à la régression alarmante du nombre de marins suisses à bord de nos navires, le Conseil fédéral a pris les mesures nécessaires en octroyant des aides financières afin de garantir un effectif suffisant de marins suisses, et d'assurer ainsi la neutralité et, partant, la sécurité des navires suisses (FF 1989 I 1152).

S'agissant des conditions régissant les capitaux, une modification de la loi sur la navigation maritime sera prochainement proposée aux Chambres fédérales, dans un autre contexte, afin d'assouplir les prescriptions financières. Il s'agit, ce faisant, de procurer certaines facilités aux propriétaires lors de l'achat de navires et aussi d'encourager la volonté d'innover. Il faudra cependant continuer d'exiger de l'entreprise qu'elle dispose d'une majorité suisse en matière de capitaux et de

gestion, afin d'éviter tout risque quant au maintien de la neutralité des navires. En outre, à l'avenir aussi, on veillera à empêcher que la Suisse devienne un pays à pavillon de complaisance.

22 Exigences envers la flotte maritime suisse

La composition de la flotte suisse est en principe déterminée en fonction des intérêts commerciaux de chaque armateur. Pour mener leurs affaires avec succès, ces derniers doivent s'adapter aux conditions du marché. La majorité des navires battant pavillon suisse naviguent hors des lignes régulières; toutefois, trois navires seulement sont affectés au trafic de ligne en Méditerranée et en Afrique occidentale; la compagnie d'armement concernée est confrontée depuis des années aux autorités et aux compagnies françaises et ouest-africaines, dont les pratiques en matière de chargement violent les normes internationales.

La composition de la flotte suisse, dictée par les critères commerciaux, ne répond pas en tous points aux besoins de l'approvisionnement économique du pays. Tout navire disposant d'un tonnage d'au moins 1000 DWT¹⁾ représente cependant un enrichissement pour notre flotte. Dans le passé, notre politique était essentiellement axée sur le maintien d'un tonnage global déterminé. Aujourd'hui, ce critère n'est plus fiable lorsqu'il s'agit d'établir si la composition de notre flotte est adéquate. On constate en effet que, sur le plan international, les types de navires utilisés tendent à se spécialiser et que les armateurs exploitent toujours plus de grandes unités. Ainsi, il y a quelques années, au sein de la flotte suisse, un tonnage de 150 000 DWT se répartissait encore entre quelque 20 navires, alors qu'actuellement les deux plus grosses unités, le m/s Diavolezza et le m/s Saint-Cergue, atteignent à elles seules ce tonnage. Il s'agira donc à l'avenir de s'efforcer d'augmenter le nombre de navires. De plus, en raison de la tendance générale à la spécialisation, il y aura lieu de tenir compte de la diversité des types de navires.

La composition de la flotte suisse est actuellement la suivante (état début septembre 1991):

Types de navires:	Nombre de navires:	Age moyen:	DWT:
Vraquiers	10	9,5 ans	508 375
Cargos	2	21,0 ans	7 124
Navires polyvalents	4	7,0 ans	88 395
Navires rouliers	2	13,0 ans	11 582
Navires citernes pour produits chimiques et alcool .	5	16,5 ans	22 069
Total	23	13,5 ans	637 545

¹⁾ DWT = dead weight tons: capacité de chargement totale du navire, comprenant la cargaison, le carburant, les provisions, l'eau potable, etc., exprimée en tonnes anglaises (long tones) de 1016 kg.

Le tableau montre principalement une importante majorité de vraquiers, qui comptent 10 unités. S'agissant du tonnage, ces derniers représentent même environ 80 % de l'ensemble de la flotte. Au vu de cette part disproportionnée et de leurs dimensions particulièrement grandes, les vraquiers n'ont pas la priorité. Toutefois, en raison de l'ampleur relativement modeste de la flotte et de leur aptitude à transporter d'importantes quantités de marchandises en vrac, telles que des céréales, des minerais, du charbon et autres, ils conservent tout leur intérêt. En outre, leur largeur et leur tirant d'eau leur permettent de franchir le canal de Panama. Du point de vue de l'approvisionnement économique du pays, les navires polyvalents, principalement ceux de grandeur moyenne d'environ 5000 à 20 000 DWT, équipés d'appareils de levage, ont une importance accrue. Des navires de ces dimensions peuvent mouiller dans des ports plus petits et être par conséquent utilisés de manière très souple. Cela concerne en particulier les navires rouliers qui peuvent être chargés ou déchargés directement par camions à l'aide de rampes à la poupe ou sur le flanc. On constate actuellement une tendance de plus en plus marquée en faveur des navires à conteneurs; il serait donc souhaitable que notre flotte soit complétée par quelques unités de ce type, dotées de leur propre installation de chargement. S'agissant des pétroliers, les armateurs suisses ont jusqu'à présent évité de s'engager dans ce secteur très spécifique. Si, à l'avenir, des demandes de cautionnement devaient être présentées pour de telles unités, les risques qui leur sont liés devraient être spécialement examinés. Les cinq navires citernes pour produits chimiques et alcool d'une compagnie d'armement genevoise s'intègrent harmonieusement dans la flotte suisse. Ils peuvent en effet transporter non seulement des produits chimiques, mais aussi des denrées alimentaires liquides, telles que des huiles comestibles et autres.

De l'avis des spécialistes de l'Office des transports de l'approvisionnement économique du pays, la composition de la flotte, considérée sous l'angle des types de navires actuels, s'avère relativement appropriée, même si certains progrès doivent encore être réalisés pour tenir compte de la spécialisation toujours plus marquée et pour obtenir davantage d'homogénéité. En créant des conditions-cadres avantageuses, la Confédération peut cependant favoriser un accroissement approprié du nombre – actuellement restreint – de navires.

23 Situation de la flotte maritime suisse de haute mer

A la fin de 1985, la flotte maritime suisse, avec ses 34 unités, a atteint son effectif le plus élevé. Depuis, le nombre des navires a continuellement diminué pour se situer actuellement à 23 unités. A fin octobre 1991, l'un des deux navires rouliers changera de pavillon. Malgré la diminution du nombre d'unités, le tonnage a augmenté de 580 965 à 637 545 DWT pendant la même période pour les motifs énoncés. Au cours des 30 dernières années, l'effectif de la flotte suisse a évolué comme il suit:

Année	Nombre de navires	DWT
1962	33	257 224
1965	31	267 297
1970	31	305 525
1975	27	365 530
1980	33	471 016
1985	34	580 965
1990	22	501 935
1991 (état fin sept.)	23	637 545

Il est frappant de constater la diminution du nombre d'unités, malgré un accroissement du tonnage, mais aussi la moyenne d'âge élevée des navires, qui atteint 13½ ans. En 1971, l'âge moyen des navires suisses était de quelque 7 ans. Les flottes des autres pays industrialisés sont actuellement beaucoup plus récentes.

L'évolution globalement négative de la flotte suisse est due principalement au développement défavorable de l'économie mondiale, notamment dans la seconde moitié des années quatre-vingt, qui a non seulement mis un frein au développement du fret, mais a aussi engendré une chute des prix de transport et d'affrètement. Les armateurs suisses ont été contraints, eux aussi, à la suite de la hausse sensible de leurs frais d'exploitation, de vendre les unités qui ne pouvaient être utilisées à plein rendement. Ils ont dû s'y résoudre en raison d'un énorme excédent de tonnage à l'échelle mondiale, bien que cet excédent varie selon les secteurs, et des déséquilibres affectant les flux de trafic, cette situation ayant engendré une concurrence ruineuse, attisée surtout par les flottes des pays à économie planifiée et des pays nouvellement industrialisés. A diverses reprises, ils ont aussi tenté de remédier à cette situation en enregistrant des navires sous un pavillon bon marché. Cette évolution a obligé une compagnie d'armement bâloise, pourtant implantée de longue date, à cesser son activité en 1987.

En 1990, le rendement a certes évolué de manière satisfaisante par rapport aux années précédentes mais, depuis lors, des signes précurseurs défavorables se sont à nouveau manifestés dans la navigation maritime. Les navires exigent d'importants investissements et engendrent des frais élevés alors que les marges bénéficiaires sont restreintes; dans une telle situation, le niveau constamment élevé des taux d'intérêt entrave considérablement les réinvestissements qui, dans certains cas, auraient dû être effectués depuis longtemps. La récente reprise économique et la diminution notable des capacités des chantiers navals intervenue durant les années de crise ont provoqué une hausse de prix considérable aussi bien dans le secteur de la construction de navires que sur le marché des navires d'occasion, entravant d'autant plus le processus de renouvellement. Les armateurs se voient donc contraints par la force des choses de faire preuve de retenue dans leurs nouveaux investissements ainsi que dans leurs investissements de remplacement.

Les faits énoncés démontrent clairement qu'il existe actuellement un besoin de réinvestissement supérieur à la moyenne, notamment du côté des compagnies d'armement peu diversifiées. Pendant ces dernières années, les profits furent faibles; toutes les entreprises ne furent donc pas en mesure d'accumuler les provisions nécessaires qui leur permettraient actuellement de renouveler leur flotte à un rythme économiquement approprié. Seuls des groupes d'entreprises à activités multiples sont en mesure de concevoir un programme d'acquisition de navires anticyclique et d'économiser ainsi des frais importants. Le cumul des conditions défavorables a entraîné non seulement une diminution considérable de l'effectif des navires, mais aussi une stagnation effective des réinvestissements. A moyen et à long terme, il faut même craindre une nouvelle régression de l'effectif de la flotte suisse et une diminution de sa disponibilité. Le développement futur de notre flotte dépend d'une part de l'évolution générale de l'économie et, d'autre part, des conditions d'investissement en Suisse qui, à bien des égards, doivent être améliorées. Il importe aussi d'éviter un exode de nos navires vers d'autres pavillons.

24 L'encouragement du tonnage maritime jusqu'à ce jour

Après la guerre et jusqu'en 1959, la Confédération a accordé des prêts à taux d'intérêt modérés pour l'acquisition de navires. Par la suite, elle a opté pour le cautionnement de prêts bancaires. C'est ainsi que les Chambres fédérales ont accordé en 1972, pour une durée de dix ans, un crédit global de 250 millions de francs pour l'octroi de cautionnements pour navires (FF 1972 II 1055). Les compagnies d'armement ont alors largement profité de cette aide et ont eu recours au cautionnement pour un montant de 236 170 000 francs pour 18 navires représentant un tonnage de 289 165 DWT. Cela a permis de rajeunir et d'augmenter considérablement l'effectif des navires. Cette campagne a donc rencontré un vif succès.

A l'échéance de la «campagne 72», la Confédération a poursuivi en 1982 l'encouragement du tonnage maritime au moyen d'une nouvelle opération de cautionnement. Cette fois-ci, un crédit-cadre de 300 millions de francs a été ouvert pour une nouvelle période de dix ans (Arrêté fédéral du 21 juin 1982 ouvrant un crédit-cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse; FF 1982 II 499). En raison de la situation économique décrite ci-dessus, on a pu constater au début de la campagne un certain intérêt pour les crédits ainsi cautionnés, qui fut cependant suivi d'une période de stagnation assez longue; ce n'est que vers le milieu de 1990 que des demandes furent à nouveau présentées. Aujourd'hui, peu avant son échéance, il faut se rendre à l'évidence que cette «campagne 82» visant à encourager le renouvellement de la flotte n'a pas rencontré le succès escompté. En effet, le montant des prêts cautionnés n'atteint que 108 607 500 francs pour l'acquisition de dix navires seulement.

Le succès relativement modeste de cette campagne n'est pas imputable uniquement à l'évolution économique générale, mais aussi au manque de souplesse des conditions de financement. Les taux d'intérêt en vigueur sur le marché suisse des capitaux ayant considérablement perdu de leur attrait par rapport aux marchés étrangers, les compagnies d'armement ont été finalement incitées à couvrir elles

aussi leurs besoins financiers en dehors de nos frontières. A la fin de 1990, l'Association suisse des banquiers a résilié, pour des motifs d'ordre concurrentiel, la convention concernant la détermination des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires pour navires, qui, depuis le début de la dernière opération de cautionnement, la liait au Département fédéral de l'économie publique; elle s'en est remise à la libre appréciation des banques affiliées pour régler la question des intérêts. La recommandation de l'Association des banquiers prévoyait de fixer l'intérêt un demi pour-cent au-dessus du taux appliqué aux obligations de caisse à long terme. Vu la situation tendue en matière de liquidités, les banques ne tenaient en fait déjà plus compte de cette recommandation. Si le cautionnement de la Confédération permettait précédemment au propriétaire des navires d'obtenir, selon sa solvabilité, une réduction du taux d'intérêt d'un à deux pour-cent, depuis lors, cet avantage déterminant a sensiblement diminué en raison de la situation tendue en matière de liquidités que connaissent les banques suisses et de la hausse des frais de refinancement qui en découle. Cela étant, nos armateurs font de plus en plus souvent enregistrer leurs navires sous pavillon étranger afin de bénéficier de taux d'intérêts et de conditions-cadres plus favorables. Tous les pays industrialisés disposant de leur propre flotte maritime octroient d'ailleurs, en comparaison de la Suisse, d'importantes aides financières. En outre, ils accordent d'autres privilèges tels que des allègements fiscaux, des subventions directes ou indirectes pour l'exploitation ou la construction de navires, ainsi que des prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt modeste.

Malgré la dégradation récente des conditions économiques, la Confédération n'a jamais, à ce jour, dû honorer sa promesse de cautionnement. Les prêts hypothécaires pour navires faisant l'objet du cautionnement ont toujours été correctement amortis par les débiteurs, et les crédits encore ouverts ne sont actuellement pas menacés.

25 Mesures visant à assurer un effectif suffisant de navires sous pavillon suisse

251 Elargissement du cadre actuel de cautionnement

Face aux avantages considérables que les autres pays accordent à leurs armateurs, le modèle de cautionnement appliqué jusqu'à présent a considérablement perdu de son attrait. C'est pourquoi, dans le cadre des travaux préliminaires du présent message, on a examiné si, dorénavant, des prêts de la Confédération devraient être mis à la disposition des armateurs aux taux usuels en matière d'emprunts fédéraux. Compte tenu de la situation financière actuellement tendue et des perspectives financières défavorables de la Confédération, cette solution a été abandonnée. Par la suite, d'autres moyens de faciliter le financement des navires ont été recherchés. Il ressort d'une analyse détaillée que le cautionnement demeure la solution la plus avantageuse, pour autant que certaines améliorations soient apportées. Il est dès lors prévu de cautionner uniquement des prêts pour navires comme ce fut le cas jusqu'à présent. Toutefois, afin de tenir suffisamment compte d'éventuels développements en matière de législation maritime, le projet d'arrêté fédéral prévoit une formulation un peu moins restrictive qui, par exemple, n'excluerait en tout cas pas l'octroi d'un cautionnement sur des titres de propriétaires de navires.

Sur le marché international de l'armement maritime, il est d'usage de financer les navires en dollars-US, les recettes et les dépenses étant normalement réalisées dans la devise américaine. Un prêt en dollars pour l'acquisition d'un navire permet donc à l'armateur de diminuer le risque de change. Un développement intéressant est apparu en 1991 sur le marché des capitaux puisque, pour la première fois, les intérêts des prêts en dollars à long terme sont descendus au-dessous du niveau d'intérêt correspondant pour les prêts en francs suisses. Dans des cas particuliers, la Confédération a récemment accordé son cautionnement pour des prêts en dollars, dont l'ampleur avait été fixée en francs suisses dans une hypothèque maximale correspondante. Pour l'instant, cette offre améliorée de la Confédération ne peut toutefois être appliquée que dans certaines limites, car seuls des prêts hypothécaires consentis par des institutions financières suisses peuvent faire l'objet d'un cautionnement. Il faudra donc prévoir expressément, dans les prescriptions d'exécution, la possibilité d'offrir des cautionnements en devises étrangères. Pour que le risque encouru par la Confédération puisse être déterminé de manière précise dès le début, les engagements liés au cautionnement devront être définis, lors de la constitution de l'hypothèque grevant le navire, au moyen d'un montant maximal stipulé en francs suisses.

Compte tenu de la liberté d'action très étroite dont disposent présentement les banques suisses pour déterminer les taux d'intérêts, il faudra élargir le cercle des bailleurs de fonds auxquels la Confédération pourra accorder son cautionnement, en l'étendant à des institutions non bancaires et – pour autant que les prescriptions régissant les capitaux prévues par la loi sur la navigation maritime soient respectées – à des bailleurs de fonds étrangers. Des compagnies d'assurance ou des personnes physiques désirant par exemple s'associer à l'exploitation d'un navire peuvent entrer en considération. Une telle ouverture permet finalement d'améliorer la situation du marché en faveur de l'armateur.

Lors des précédentes campagnes, la Confédération n'avait conclu que des contrats de cautionnement simple avec les bailleurs de fonds. Elle n'aurait donc pu être poursuivie par ces derniers que si le débiteur principal avait été déclaré en faillite ou avait obtenu un sursis concordataire (art. 495 CO). Une importante amélioration, à savoir un intérêt plus favorable à l'armateur, pourrait être obtenue si la Confédération, outre le cautionnement simple, offrait aussi un cautionnement solidaire. Dans ce cas, le créancier du prêt pourrait exiger de la Confédération, en tant que caution solidaire, le remboursement du prêt sans que le gage ait dû être réalisé préalablement, à condition que le débiteur principal soit en retard dans le paiement de sa dette et qu'il ait été sommé en vain de s'acquitter ou que son insolvabilité soit notoire (art. 496, 1^{er} al. CO). Une telle offre pourrait intéresser principalement les bailleurs de fonds provenant de milieux non bancaires, qui craignent en règle générale les longues procédures de faillite ou en réalisation de gage.

Jusqu'à présent, la Confédération a limité sa promesse de cautionnement à 70 pour cent au plus du coût de construction ou d'acquisition, auquel s'ajoute, le cas échéant, un intérêt annuel. Cette limite supérieure est certainement justifiée lorsqu'il s'agit de navires d'occasion ou en cas de risques particuliers. En revanche, pour les nouvelles constructions, il peut se révéler adéquat de cautionner des montants plus élevés jusqu'à un maximum de 85 pour cent. Il va sans dire que, ce

faisant, il faudra éviter de porter atteinte aux prescriptions – présentes et futures – sur les capitaux ainsi que de dépasser les possibilités économiques du débiteur.

La durée d'amortissement est actuellement de dix ans au plus. Lorsqu'il s'agit de navires d'occasion, cette durée est réduite en proportion de l'âge. Pour les nouvelles constructions dont le coût est élevé, il peut se justifier dans certains cas, du point de vue de l'économie d'entreprise de prévoir, à titre exceptionnel, une durée d'amortissement un peu plus longue. Pour améliorer l'offre de la Confédération aussi dans ce domaine, il faut parvenir à une plus grande souplesse s'agissant de la durée d'amortissement, qui doit cependant être subordonnée à des critères précis.

Les recommandations émises en son temps par l'Association suisse des banquiers à l'intention des banques affiliées prévoyaient exclusivement des hypothèques à taux fixe sur les navires. Aussi longtemps que les intérêts se sont maintenus à un bas niveau, cette solution était parfaitement adéquate. Avec la forte hausse intervenue en 1989, le système des hypothèques à taux fixe est devenu trop risqué; c'est pourquoi la Confédération a accepté, à titre d'exception, de cautionner aussi des prêts à intérêts variables. A l'avenir, il faudra permettre expressément à l'armateur de choisir entre des intérêts fixes ou variables pour les prêts à cautionner.

252 Nouvelle campagne de cautionnement

L'analyse des aspects actuels de la politique de sécurité et d'approvisionnement et la situation présente de la concurrence internationale imposent à la Confédération de poursuivre la politique qu'elle a menée à ce jour pour encourager la navigation maritime. Pour ce faire, le cautionnement s'est révélé être la solution la plus appropriée. Dans le cadre de la réalisation matérielle, le Conseil fédéral exploitera cependant pleinement les possibilités dont il dispose pour améliorer les conditions de financement; on se référera à cet égard aux considérations émises sous chiffre 251. Grâce à l'assouplissement du cautionnement offert par la Confédération, les armateurs disposeront de conditions-cadres attrayantes, qui leur faciliteront sensiblement l'acquisition de tonnage. Sur le plan politique, un cautionnement ainsi conçu ne présente aucun inconvénient et peut être qualifié de mesure tout à fait modérée.

253 Durée et ampleur de l'opération de cautionnement

Les précédentes opérations de cautionnement ont été autorisées à chaque fois pour une durée de dix ans. Ce rythme, qui permet de conserver une assez bonne vue d'ensemble, a fait ses preuves.

Quant à l'ampleur du crédit-cadre à solliciter pour le cautionnement, il faudra tenir compte du fait que, ces derniers temps, les prix ont connu des augmentations disproportionnées, notamment pour les nouvelles constructions et les navires spéciaux. Si la nouvelle offre de cautionnement de la Confédération présente suffisamment d'attrait et si la situation économique internationale se développe favorablement pendant la durée de la campagne, cela pourrait engendrer une

demande considérable de crédits à cautionner. Etant donné que l'on a renoncé à accorder des subventions fédérales, il se justifie de fixer les limites du crédit à 350 millions de francs de manière à éviter un resserrement qui pourrait se produire à l'approche de l'expiration de la campagne.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

En concluant un contrat de cautionnement, la Confédération répond du remboursement du prêt pour navire et, au maximum, d'un intérêt annuel. L'engagement ne prend toutefois naissance qu'en cas d'insolvabilité du débiteur. Dans une telle situation, le montant à verser sur la base des engagements pris devrait être financé par le biais d'une demande de crédit supplémentaire.

La gestion de ce crédit pour cautionnement peut sans autres être assumée, comme jusqu'à présent, par le personnel de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

4 Programme de législature

Le projet figure déjà dans le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353, appendice 2).

5 Compatibilité avec le droit européen

Le cautionnement par la Confédération qui est proposé est compatible avec les normes juridiques de la Communauté européenne (art. 92 à 94 du traité CEE). Les aides financières étatiques dans le domaine de la navigation maritime prévues par le projet de directives de la CE vont bien au-delà des présentes mesures et comprennent notamment des allègements fiscaux, des subventions à des compagnies d'armement et des allocations à des chantiers navals et autres.

6 Bases légales

La compétence de l'Assemblée fédérale d'accorder le crédit-cadre proposé découle de l'article 85, chiffre 10, de la constitution. Ce crédit est un crédit-cadre (art. 29, 7^e al., de l'ordonnance du 15 janvier 1986 sur les finances fédérales; RS 611.01) qui, en vertu de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), doit revêtir la forme d'un arrêté simple, n'étant pas de nature législative. Il n'est donc pas sujet au référendum facultatif.

La base légale matérielle de la demande de crédit découle de l'article 22, 1^{er} alinéa, de la loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays (RS 531). Conformément à cet article, le Conseil fédéral prend notamment «... les mesures nécessaires pour assurer des possibilités suffisantes de transport et de communication». Les détails relatifs à l'octroi du cautionnement seront réglés par une ordonnance du Conseil fédéral.

**Arrêté fédéral
ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement
visant à assurer un effectif suffisant
de navires de haute mer battant pavillon suisse**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991¹⁾,
arrête:*

Article premier

Un crédit-cadre de 350 millions de francs est ouvert pour une période de dix ans afin de satisfaire à des engagements financiers pouvant résulter d'un cautionnement donné par la Confédération dans le cadre de l'acquisition de navires suisses de haute mer propres à assurer le transport de marchandises indispensables.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

34850

¹⁾ FF 1992 I 1

Message à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse du 6 novembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.01.1992
Date	
Data	
Seite	1-17
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 827

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.