

## Message

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

du 19 février 1997

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet de modification de l'arrêté fédéral du 4 juin 1992 ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse (FF 1992 III 976) en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

1996 P 96.3165      Maintien d'une flotte suisse de haute mer suffisamment importante  
(E 13. 6. 96, Seiler Bernhard)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19.février 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

## Condensé

*L'approvisionnement de la Suisse en matières premières industrielles, en agents énergétiques et dans une certaine mesure en denrées alimentaires est largement tributaire de l'étranger, notamment de pays d'outre-mer. En raison de la mondialisation des marchés et de la pression sur les coûts qui en résulte, le commerce et l'industrie ont réduit leurs stocks au minimum absolu. L'évolution de la situation internationale a en outre permis, ces dernières années, de réduire fortement les réserves obligatoires. La tenue de stocks minimaux selon le principe des flux tendus (just-in-time) n'est cependant possible que grâce à l'existence de systèmes de transport très efficaces qui couvrent la planète et jouent aussi un rôle essentiel pour assurer l'exportation de nos produits. La production moderne de biens, caractérisée par le partage du travail à l'échelle internationale, ne serait pas réalisable sans cette offre de services efficaces. La navigation maritime représente le maillon faible de la chaîne des transports car elle ne peut être remplacée, en cas de perturbation de l'approvisionnement, par un autre moyen de transport, contrairement aux transports ferroviaires, routiers ou fluviaux. A la fin du règne des deux superpuissances, le risque d'une guerre généralisée est passé à l'arrière-plan mais ne peut toutefois être définitivement exclu. Les conflits régionaux, les blocus, les manifestations de force ou les mesures d'ordre économique sont actuellement les principaux facteurs pouvant perturber la navigation maritime internationale. Leur flotte de guerre ayant été réduite, les pays de l'OTAN, comme tous les pays industrialisés, seraient obligés en cas de crise ou de guerre d'avoir rapidement recours à leur propre tonnage pour effectuer des transports maritimes civils ou militaires. Toutefois, les flottes de ces pays subissent depuis des années de fortes réductions à la suite de la concurrence inégale qui les oppose aux flottes des pays où les salaires sont bas. L'expérience montre que les pays qui ne disposent pas de leur propre flotte marchande souffriraient du manque de capacités du trafic maritime. Sans sa propre flotte, la Suisse risquerait de se trouver dans un état de dépendance politique et économique indésirable. Son pavillon neutre lui ouvre, même en cas de crise, l'accès aux marchés d'importance vitale pour notre approvisionnement et nos exportations.*

*Depuis la fin des années quarante, la Confédération a par conséquent encouragé la flotte suisse de haute mer, d'abord par des prêts et, depuis 1959, par des cautionnements. En 1992, le Parlement a accordé pour la dernière fois, à des fins de renouvellement de la flotte, un crédit-cadre pour cautionnement de 350 millions de francs, pour une période de dix ans. Le ralentissement des investissements pendant la crise de la navigation maritime des années quatre-vingt ainsi que le tarissement du marché des navires d'occasion, dû à la diminution du nombre de nouvelles constructions, ont nécessité beaucoup plus de moyens que prévu lors du renouvellement de la flotte, notamment pour financer de nouvelles constructions au coût élevé. Pour pouvoir poursuivre pendant la seconde moitié de la période prévue le renouvellement de la flotte nécessaire compte tenu de son renouvellement, il est indispensable d'augmenter le crédit-cadre pour cautionnement de 250 millions de francs. Jusqu'à présent, le risque s'est révélé favorable pour la Confédération puisqu'elle n'a jamais dû honorer d'engagement résultant d'un cautionnement.*

---

*Le système suisse de cautionnement pour navires respecte les dispositions du droit de la concurrence du GATT, de l'OMC, de l'OCDE et de l'UE car il s'agit que de mesures considérées comme étant de nature à créer des conditions-cadres plus avantageuses.*

*Bien que l'octroi de cautionnements pour navires vise essentiellement des objectifs relevant de la politique de sécurité et de l'approvisionnement, il convient de noter que cette mesure contribue aussi à renforcer les atouts de la Suisse en matière de services, notamment de la Suisse romande, où des entreprises opèrent avec succès et dans un esprit innovateur dans le domaine de la gestion de la navigation maritime à l'échelle mondiale.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Point de la situation

Par l'«arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse» (FF 1992 III 976) les Chambres fédérales ont ouvert le 4 juin 1992 un crédit-cadre de 350 millions de francs pour une durée de dix ans. Le but de cette mesure est d'encourager le tonnage maritime dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays en facilitant le financement de navires de haute mer battant pavillon suisse. A cet effet, la Confédération accorde son cautionnement aux bailleurs de fonds. Elle a opté pour cette mesure à la fin des années cinquante, après avoir octroyé des prêts à taux d'intérêt modérés. A ce jour, la Confédération n'a jamais dû honorer d'engagement résultant d'un cautionnement.

Comme il l'avait annoncé dans le message à l'appui de l'arrêté fédéral précité (FF 1992 I 1), le Conseil fédéral a amélioré les conditions d'octroi de cautionnements par rapport à la campagne de 1982, en les adaptant à l'évolution du marché des crédits (ordonnance du 24 juin 1992 sur le cautionnement de prêts pour le financement de navires suisses de haute mer; RS 531.44). De ce fait, le cautionnement par la Confédération a regagné l'attrait qu'il avait quelque peu perdu. Les conséquences du manque d'investissements et du tarissement du marché des navires d'occasion dû à la diminution du nombre de nouvelles constructions durant les années quatre-vingt se sont cependant faites sentir par la suite. La flotte suisse, en partie obsolète, doit être progressivement renouvelée par des constructions neuves et chères. Le besoin accru de renouvellements et la forte hausse des prix, ont entraîné une augmentation des demandes de cautionnement par rapport à ce qui avait été prévu initialement, de sorte que le crédit-cadre accordé en 1992 sera entièrement épuisé après cinq ans.

Le postulat *Seiler Bernhard* du 22 mars 1996 concernant le maintien d'une flotte suisse de haute mer suffisamment importante (96.3165), chargeait le Conseil fédéral d'examiner une augmentation, d'un montant compris entre 200 et 400 millions de francs, du crédit-cadre pour cautionnement déjà accordé.

### 12 Procédure préliminaire

Les milieux intéressés de la navigation maritime, la Commission suisse de la navigation maritime, l'Association des armateurs suisses et le Vorort ont eu l'occasion de se prononcer pendant l'élaboration du projet. Ils ont réservé un accueil très favorable à la proportion d'augmentation proposée du crédit-cadre pour cautionnement.

- 2**      **Partie spéciale**
- 21**     **Importance de la flotte maritime suisse pour l'approvisionnement et la politique de sécurité**
- 211**    **Dépendance envers l'étranger pour les biens d'importance vitale**

Etat non maritime, pauvre en matières premières, la Suisse est confrontée depuis toujours à une forte dépendance envers l'étranger. La totalité ou presque des matières premières industrielles, quelque 85 pour cent de l'énergie et près du tiers des denrées alimentaires proviennent de l'étranger, en majeure partie directement ou indirectement d'outre-mer. Pour l'Etat industrialisé qu'est la Suisse, l'*approvisionnement* en matières premières et en énergie revêt une importance vitale. La dépendance envers l'étranger demeure également forte dans le *secteur alimentaire*. D'importantes quantités de denrées alimentaires et fourragères telles que les céréales, le riz, le café, le cacao, le thé et les engrais sont importées d'outre-mer.

De nos jours, l'approvisionnement va de pair avec la mondialisation de l'économie et obéit aux critères de la concurrence internationale qui ne cesse de s'intensifier. La pression sur les coûts qui en découle n'est pas sans effets sur les structures économiques et sur l'approvisionnement du pays en biens d'importance vitale. Pour limiter les coûts, l'économie n'entretient plus que des réserves minimales. Au cours des dernières années, l'industrie et le commerce ont procédé en conséquence à d'importantes réductions de leurs stocks libres d'exploitation. Compte tenu de la détente intervenue entre l'Est et l'Ouest, le Département fédéral de l'économie publique a ordonné la suppression partielle des réserves obligatoires, d'où une réduction sensible des coûts dans ce domaine. Cette démarche a été d'autant plus facile qu'actuellement nous disposons de systèmes de transport efficaces, dont la navigation maritime fait partie, qui pourraient compenser les lacunes de l'approvisionnement jusqu'à un certain point.

## **212      Vulnérabilités des structures d'approvisionnement**

Plus de 90 pour cent des biens fabriqués dans le monde sont, à un certain stade de la production, transportés au moins une fois sur mer. L'économie moderne qui opère à l'échelle internationale a donc besoin d'un réseau de transport fiable, qui lui permet, selon le principe des flux tendus (*just in time*) de réduire fortement les frais de stockage. Il en va de même de la *division du travail* qui s'internationalise de plus en plus. Pour limiter les coûts, de nombreux processus de fabrication sont transférés dans des pays où les salaires sont bas, notamment en Asie, et les produits semi-finis sont réimportés dans des pays où les salaires sont élevés, tels que la Suisse, où ils subiront leur dernière transformation.

Enfin, le pays industrialisé qu'est la Suisse vit principalement de l'*exportation* de ses biens industriels. Pour demeurer concurrentielle, l'industrie doit toujours être en mesure d'approvisionner les marchés où elle écoule ses produits. Pour la plupart, les marchés traditionnels sont situés en Amérique et en Asie, raison pour laquelle l'économie suisse dépend de moyens de transport maritime efficaces.

## 213 Risques pour l'approvisionnement

Les moyens de transport techniquement complexes et efficaces qui permettent la division du travail dans l'économie internationale ne peuvent fonctionner que s'ils ne sont pas exposés à des perturbations telles que des conflits armés, des manifestations de force, des contraintes commerciales, voire à d'autres atteintes. Si, pendant la guerre froide, la guerre totale a représenté le principal facteur de risque pour notre approvisionnement, la situation a radicalement changé avec la fin du règne des deux superpuissances de l'après guerre. Toutefois, le danger d'un conflit global ne saurait être écarté à moyen ou à long terme.

S'agissant de l'évaluation des risques futurs, il faudra plutôt tenir compte de phénomènes à long terme, tels que l'explosion démographique, les flux migratoires, l'épuisement des réserves mondiales d'énergie, de matières premières et d'eau potable, les changements climatiques, les catastrophes naturelles, la perte de terres cultivables en raison de la salinisation et de l'érosion du sol et les risques techniques. La contamination radioactive de vastes zones représente également un danger réel. Il faut aussi évaluer les risques politiques qui découlent de la recrudescence du nationalisme et des conflits armés régionaux. La communauté internationale éprouve de plus en plus de difficultés à contrôler les conflits de cette nature.

La nécessité d'importer des matières premières, des agents énergétiques, des denrées alimentaires et fourragères et d'assurer les exportations, la réduction des stocks en raison de la pression sur les coûts ainsi que la division internationale du travail font du transport à l'échelle mondiale un secteur de services indispensable et un domaine hautement vulnérable. Les perturbations graves des transports internationaux ne provoquent pas seulement des pénuries dans l'approvisionnement alimentaire, mais aussi dans les domaines de l'énergie et des matières premières. Elles pourraient aussi sérieusement gêner la production industrielle et donc menacer les exportations et l'emploi. Les *transports maritimes* sont particulièrement vulnérables. Contrairement aux transports ferroviaires, routiers ou fluviaux, ils ne peuvent, en cas de défaillance, être remplacés par un autre mode de transport.

*L'importance de la flotte maritime suisse croît dans la mesure où les stocks du commerce et de l'industrie diminuent dans notre pays et où notre économie est intégrée dans la division internationale du travail.*

## 214 Conséquences pour la navigation maritime

La guerre du Golfe a récemment montré qu'en cas de conflit armé, les belligérants réquisitionnent leur tonnage marchand pour satisfaire leurs besoins logistiques. Selon l'ampleur de l'intervention, il en résulte régulièrement une raréfaction du tonnage maritime. La fin de la guerre froide n'a rien changé à cela, bien au contraire: la réduction massive des flottes de guerre a même accru l'importance du tonnage civil pour la politique de sécurité car, dans de telles situations, les Etats concernés (notamment ceux de l'OTAN comme les USA, la Grande-Bretagne et la France) sont obligés de couvrir leurs besoins en transports maritimes en recourant davantage aux navires marchands.

Le processus d'intégration européenne n'apporte aucune modification dans ce domaine. L'UE ne prend elle-même aucune mesure concernant la politique de sécurité. En effet, conformément aux accords de Maastricht, l'UE exerce seulement une fonction de coordination et les mesures relevant de la politique de défense incombent toujours aux Etats membres. Le cas échéant, le trafic maritime serait assez rapidement perturbé du fait que les flottes marchandes de ces Etats ont perdu une part importante de leur tonnage qui ne représente plus que 12 pour cent du tonnage mondial contre 30 pour cent autrefois. L'élément essentiel de la politique de l'UE en matière de navigation maritime consiste à maintenir si possible les flottes des Etats membres et à les encourager au moyen de mesures appropriées d'ordre fiscal, financier ou autres. En cas de guerre ou de crise, on ne pourrait non plus compter sur le tonnage maritime des pays asiatiques nouvellement industrialisés qui se pressent actuellement sur le marché. D'une part, leur tonnage ne serait guère en mesure de combler les lacunes et d'autre part, ces pays auraient besoin de leurs navires pour approvisionner leurs propres marchés. A cet égard, il est intéressant de constater qu'aujourd'hui même le Japon se préoccupe sérieusement de la sécurité d'approvisionnement par mer car de nombreux navires de sa flotte marchande ont changé de pavillon.

La raréfaction du tonnage marchand sur le marché toucherait principalement les pays qui ne disposent pas de leur propre flotte. Il serait pratiquement exclu d'acheter des navires à un tel moment. L'expérience montre que seuls des navires techniquement inadéquats seraient offerts à des prix surfaits. En cas de crise ou de guerre, la Suisse, pays dépourvu d'accès direct à la mer, serait tributaire, pour les transports maritimes, d'autres nations sur lesquelles, comme l'histoire le prouve, elle ne saurait compter. Même si le tonnage nécessaire était disponible, la Suisse s'exposerait à une dépendance politique et économique indésirable. *En disposant de sa propre flotte, elle conservera dans ce domaine sa liberté d'action politique, même si la situation devient difficile.*

En cas de crise ou de guerre, le pavillon maritime prend de l'importance. En temps normal, l'utilisation des navires est régie par le libéralisme; en revanche, en cas de conflits, certains pavillons sont jugés indésirables dans de nombreux ports ou sur quantité de routes. La neutralité du *pavillon suisse*, dont la renommée et le niveau de sécurité élevé sont reconnus, garantit dans une large mesure que même dans des situations critiques nos navires pourront mouiller dans les ports et se rendre dans les eaux interdites à certains pavillons. Pour un Etat non maritime comme la Suisse cette souplesse peut être vitale.

## **22 Evolution de la navigation maritime internationale**

### **221 Evolution générale**

Selon l'avis de milieux influents de la navigation maritime, la concurrence internationale s'accroîtra encore ces prochaines années. Avec la *mondialisation des marchés*, les pays où les salaires sont bas sont de plus en plus présents sur le marché, une tendance qui s'est dessinée dans les années septante et qui a depuis menacé l'existence même des flottes marchandes des pays industrialisés. La grande crise de la navigation maritime des années quatre-vingt a eu pour conséquence un ralentissement de la construction de navires, qui se traduit

aujourd'hui par un vieillissement croissant de la flotte. Pour pouvoir concurrencer les flottes de pays où les salaires sont bas, on exploite des navires vétustes au-delà de leur durée de vie normale et avec des équipages de ces pays afin de contenir les coûts. Cela accroît les *problèmes de sécurité* pour les équipages et l'environnement. Si les avaries des vieux pétroliers sont particulièrement impressionnantes car elles provoquent des dommages importants et visibles à l'environnement, cela ne signifie cependant pas que les accidents impliquant des vraquiers ne puissent être tout aussi dangereux. En conséquence, ces prochaines années, de nouvelles normes de sécurité et de protection de l'environnement nécessiteront le remplacement d'une part importante du tonnage commercial mondial par de nouveaux navires. Faute d'offre suffisante sur le marché des occasions, la demande croissante de navires ne peut être satisfaite, pour la plus large part, que par l'acquisition de nouvelles constructions. On peut donc d'ores et déjà prévoir que le prix des navires continuera d'augmenter et grèvera plus lourdement encore les flottes marchandes des pays industrialisés qui doivent déjà lutter contre des frais d'exploitation élevés. A cela s'ajoute l'évolution défavorable du cours du franc suisse qui fait nettement baisser les gains sur le marché intérieur.

## 222 Encouragement substantiel des flottes nationales

La concurrence ruineuse qui se manifeste dans la navigation maritime a incité depuis de nombreuses années les autorités des nations maritimes à faire d'importants efforts pour encourager et soutenir leur flotte et leurs chantiers navals. Cette politique prévoit notamment des allocations aux chantiers navals, des subventions aux compagnies d'armement, des allègements fiscaux de tous genres en faveur des armateurs et des marins. La navigation maritime est souvent encouragée par des subventions indirectes ou occultes. Les efforts entrepris à l'échelle internationale pour limiter les subsides de cette nature n'ont rencontré que peu de succès jusqu'à présent. Ainsi, la libéralisation de la navigation maritime dans le cadre de l'Uruguay-round du GATT a échoué. Pour des motifs relevant soit de la politique de sécurité, soit de la politique économique, la navigation maritime est généralement considérée comme un domaine particulièrement sensible. La subordination de la navigation maritime aux règles du GATS, en tant que prestation de services, a échoué en raison de la résistance dont ont fait preuve les Etats-Unis qui, notamment en raison de telles considérations, se sont opposés à une libéralisation plus étendue qui aurait mis fin aux ententes sur les prix dans le trafic de ligne. La discussion a pour le moment été reportée à l'an 2000. Le cautionnement de la Confédération est et demeurera pleinement conforme aux dispositions du GATT car les mesures de cette nature sont considérées comme étant uniquement destinées à créer des conditions-cadres plus avantageuses. Un *«Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes»* a été récemment conclu dans le cadre de l'OCDE. Toutefois, son entrée en vigueur est remise en question car les Etats-Unis ne l'ont pas encore ratifié. Aucun accord n'a pu être trouvé concernant l'octroi d'allègements fiscaux ou autres par la Commission-UE et le transfert de compétences, des Etats membres à l'Union qui en résulte. La création du *«Registre européen»* a échoué à cause de ce problème fondamental. Enfin, le cautionnement de la Confédération respecte également le droit de l'UE.

## **23 Situation de la flotte suisse de haute mer**

### **231 Contexte économique**

Les armateurs suisses sont entièrement exposés à la concurrence internationale à laquelle ils ont toujours su faire face jusqu'à présent. Leurs chances sur le marché sont incertaines là où il existe un important déséquilibre par rapport à la concurrence étrangère. Comme cela a été exposé ci-dessus, presque tous les Etats octroient des avantages financiers et d'autres privilèges économiques à leur navigation maritime, ce qui provoque d'importantes distorsions de la concurrence. Les nations industrialisées sont contraintes de prendre de telles mesures pour maintenir et protéger leur flotte face à la concurrence des pays où les salaires sont bas, dans l'intérêt de la politique de sécurité, comme du maintien de l'emploi. D'autres flottes, notamment celles des pays nouvellement industrialisés, sont subventionnées dans le but principal de conquérir des parts de marchés. En revanche, les armateurs suisses ne bénéficient d'aucune subvention ni d'aucun allègement fiscal, ce qui les défavorise nettement par rapport à la concurrence internationale. Ils n'ont d'ailleurs jamais sollicité de subventions. Au contraire, ils souhaitent des conditions-cadres raisonnables qui leur permettent de faire face à cette concurrence inégale. Chacun s'accorde à reconnaître que l'octroi de cautionnements de la Confédération visant à faciliter le financement du tonnage maritime est à cet égard une solution avantageuse.

Cette amélioration ciblée des conditions-cadres est d'autant plus importante que les armateurs suisses se voient confrontés, en plus des inconvénients liés à la situation de la Suisse, pays non maritime, à de nombreux autres obstacles. Ils doivent ainsi s'accommoder de certains handicaps, notamment dans le trafic européen, dus au fait que la Suisse n'est pas membre de l'UE, ni de l'Espace économique européen; par exemple, ils n'ont pas accès au petit cabotage (transports entre les ports d'un même Etat étranger).

### **232 Développement de la flotte marchande suisse**

La flotte maritime suisse dispose actuellement de 21 unités qui transportent des marchandises de tout genre sur toutes les mers du globe. La capacité de chargement totale se monte à 705 750 DWT<sup>1)</sup> ou 401 713 GT<sup>2)</sup>. Elle se situe ainsi au 2<sup>e</sup> rang des flottes des Etats non maritimes, après le Luxembourg, et au 63<sup>e</sup> rang de la liste mondiale. Plusieurs navires sont actuellement encore en construction, alors que certaines unités seront aliénées dans un proche avenir.

<sup>1)</sup> DWT: *deadweight ton*; poids de la charge qu'un navire est autorisé à transporter en fonction de la ligne de charge.

<sup>2)</sup> *Jauge brute*: unité arithmétique (dimension imaginaire) selon la Convention internationale sur le jaugeage des navires de 1969, en vigueur depuis 1982.

La composition de la flotte maritime suisse est actuellement la suivante:

Types de navires	Nombre de navires	Age moyen (en années)	Capacité de chargement DWT	Propres appareils de levage
Vraquiers, dont	13	9,3	628 065	8
Handysize	6	13,5	168 551	6
Handymax	2	0,5	92 942	2
Panamax	5	7,6	66 572	0
Navires polyvalents	2	11,0	43 596	2
Navires rouliers	1	18,0	6 100	1
Navires citernes pour produits	3	7,0	22 318	3
Navires citernes pour alcool	2	26,0	5 671	2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>12,0</b>	<b>705 750</b>	<b>16</b>

Depuis le début de la campagne de cautionnement vers le milieu de 1992, l'âge moyen de la flotte a pu être ramené de 14,5 à 12 ans grâce à l'acquisition de six nouvelles unités. Comparée à celle des flottes des nations industrialisées, cette moyenne demeure très élevée. Même si ces dernières années quelques unités plus anciennes ont pu être liquidées, le processus de renouvellement doit être poursuivi avec cohérence. Les armateurs ne résisteront à la concurrence acharnée que s'ils peuvent constamment exploiter des navires modernes et efficaces. Dans les années quatre-vingt, les perspectives de rendement défavorables et des conditions de financement peu avantageuses ont entraîné une stagnation des investissements, pour la plupart concentrés sur des navires d'occasion. Nous en subissons les conséquences aujourd'hui. Le besoin de réinvestissement restera donc encore élevé pendant plusieurs années. Douze unités au moins de l'effectif actuel devront être remplacées avant l'an 2002 car elles auront alors, du point de vue technique et économique, atteint l'âge critique. En effet, le développement de la corrosion menace la stabilité de la coque du navire et sa fiabilité. Les séjours en cales sèches se prolongent; les frais de réparation et d'assurance augmentent rapidement. Cependant, en règle générale, les navires ne sont pas remplacés un par un car le plus souvent l'unité de remplacement n'est pas immédiatement disponible. De plus, finalement, c'est le marché qui décide si un navire doit être remplacé et, le cas échéant, par quel genre de construction. Un armateur peut aussi se retirer et être remplacé. Par conséquent, le nombre mentionné de douze navires à remplacer s'étend à l'ensemble de la flotte. On relèvera également que, pendant les années passées, l'effectif de la flotte suisse a été nettement réduit, passant de 34 à 21 unités et que contrairement aux objectifs évoqués il a fallu renoncer, pour des raisons financières, à l'augmenter à quelque 30 unités. Il ne s'agit actuellement que de maintenir un effectif de 20 à 22 navires environ, dont la composition, la grandeur, l'équipement et la disponibilité permettent à la flotte d'assurer sa mission dans le domaine de l'approvisionnement économique du pays.

La composition de la flotte montre un excédent de vraquiers qui est atténué par le fait que pendant ces dernières années, à deux exceptions près, seuls des vraquiers de taille petite à moyenne entre 12 500 et 47 000 DWT, équipés de grues, ont été mis en service. Ces unités peuvent être utilisées de manière très souple et leur équipement spécial leur permet parfois de transporter une cargaison supplémentaire sur le pont. Comme elles peuvent charger et décharger leur cargaison par leurs propres moyens et mouiller dans la plupart des ports grâce à leurs modestes dimensions, elles se prêtent remarquablement aux besoins de l'approvisionnement économique du pays. A cet effet, les navires citernes pour produits revêtent un intérêt particulier pour l'industrie chimique suisse. Ces navires d'avant-garde peuvent transporter des produits chimiques liquides en tout genre et des produits pétroliers.

Compte tenu de la généralisation des conteneurs, il serait souhaitable que la flotte suisse soit complétée par des navires qui se prêtent à ce genre de transport. Les porte-conteneurs purs sont cependant très chers et d'un emploi plus limité car ils sont tributaires des structures portuaires spécifiques (terminaux à conteneurs). Seuls deux navires suisses (un navire roulier et un navire polyvalent) sont actuellement équipés pour transporter jusqu'à 367 TEU<sup>1)</sup>. Toutefois, moyennant certaines adaptations techniques, les vraquiers seraient aussi en mesure de charger quelque 1000 conteneurs selon leur taille. S'ils sont équipés de grues, ils peuvent même charger et décharger les conteneurs. En temps normal, une telle utilisation ne serait cependant ni rentable ni rationnelle.

### **233 Engagement de la flotte suisse en faveur de l'approvisionnement économique du pays**

Si la flotte suisse devait être engagée, dans sa totalité ou en partie, en faveur de l'approvisionnement économique du pays, cela se ferait selon les principes de la proportionnalité et de l'opportunité. Dans un premier temps, on tenterait d'effectuer les transports sur la base de contrats de fret ou de contrats d'affrètement entre les expéditeurs, les acheteurs de la marchandise, etc. et les armateurs. Le cas échéant, la Confédération obligerait simplement les armateurs suisses à mettre à disposition leurs navires pour des transports de clients suisses. En cas d'aggravation des problèmes d'approvisionnement ou de la situation dans le domaine de la politique de sécurité ou de la politique extérieure, on pourrait envisager un affrètement obligatoire ou même une réquisition. En cas de réquisition, la direction opérationnelle incomberait à la Confédération tandis que le déroulement des opérations techniques demeurerait du ressort de l'armateur. Toutefois, une telle intervention ne serait concevable qu'en cas de réglementation généralisée, c'est-à-dire en dernière extrémité. On donnera la préférence aux solutions contractuelles qui influencent le moins possible les mécanismes des marchés. En cas de recours à la flotte marchande suisse pour les besoins de l'approvisionnement économique du pays, la Confédération assure l'affectation du navire. Il s'agit là de maintenir les liaisons avec les navires, de négocier les droits de passage, les droits d'approvisionnement et de mouillage dans les ports,

<sup>1)</sup> TEU: *Twenty Foot Equivalent Unit*; (= 20 pieds, EVP).

les mesures de sécurité sur le plan technique, et de faire respecter par les équipages les dispositions du droit maritime et du droit international. Au besoin, la Confédération coordonnerait d'une part l'affrètement et, d'autre part, le ravitaillement du navire en vivres, carburant, lubrifiants et pièces de rechange.

## **24 Mesures d'encouragement pour la flotte marchande suisse prises à ce jour par la Confédération**

### **241 Encouragement du tonnage**

Après la guerre, la Confédération a encouragé la flotte maritime dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays en accordant d'abord des prêts à taux d'intérêt modérés. A partir de 1959, elle a facilité le financement du tonnage maritime en cautionnant des prêts pour navires. Cela a permis aux propriétaires d'obtenir sur le marché du crédit des prêts d'investissement à long terme à des taux d'intérêt avantageux. En modifiant sa politique d'encouragement, la Confédération a choisi un moyen de financement qui s'est révélé particulièrement efficace tout en étant parfaitement adapté au marché. A partir de 1972, le Parlement a accordé des crédits-cadres pour dix ans; le succès des différentes campagnes de cautionnement a toujours été tributaire du contexte économique global et des conditions que la Confédération a liées à l'octroi du cautionnement. La campagne de 1972 a permis de financer 18 navires, contre 10 unités en 1982. Le succès modeste rencontré par cette campagne est en fin de compte imputable aux conditions moins avantageuses offertes par le cautionnement simple. Pendant la campagne en cours depuis 1992, les points faibles des opérations précédentes ont été éliminés, ce qui a permis de financer dix navires pendant les quatre premières années.

### **242 Amélioration des conditions de cautionnement depuis 1992**

En édictant l'*«ordonnance du 24 juin 1992 sur le cautionnement de prêts pour le financement de navires suisses de haute mer»* (RS 531.44) le Conseil fédéral a conféré la souplesse nécessaire au cautionnement. L'élément essentiel réside dans le passage du cautionnement simple au cautionnement solidaire. Cela a provoqué une baisse sensible du taux d'intérêt et rendu les conditions nettement plus attrayantes. En même temps, d'autres facilités ont été offertes, à savoir le cautionnement en devises étrangères, le cautionnement de prêts accordés par des institutions financières étrangères, ainsi que l'extension de la durée du prêt et de l'ampleur du cautionnement.

Comme il s'agit d'investissements à long terme avec les risques qui leur sont liés, les armateurs ont avantage à ce que les taux d'intérêt soient stables et bas. L'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays a donc mis au point, en collaboration avec la Centrale d'émission des communes suisses, un moyen de financement attrayant qui permet au propriétaire du navire de se procurer le capital nécessaire au moyen d'un emprunt obligataire sur le marché des capitaux. Grâce au cautionnement solidaire de la Confédération, de tels emprunts peuvent pratiquement atteindre la «qualité fédérale». Toutefois, jusqu'à

présent, les navires ont été acquis au coup par coup: le volume minimal nécessaire de 50 millions de francs n'a donc jamais été atteint; aussi, ce moyen n'a-t-il encore jamais été utilisé.

## **243      Autres mesures de la Confédération dans le domaine de la navigation maritime**

Depuis de nombreuses années, la Confédération encourage la formation d'officiers et de capitaines suisses en prenant à sa charge une partie des frais d'inscription aux écoles de navigation maritime. L'Office suisse de la navigation maritime verse aussi certaines contributions à des marins suisses qui suivent des cours spéciaux prescrits sur le plan international et destinés à améliorer la sécurité à bord.

De 1990 à 1994, la Confédération a encouragé l'effectif de marins suisses en octroyant des aides financières (*«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). Vu la diminution alarmante du personnel suisse à bord de nos navires, cette mesure devait permettre, en prévision d'une crise ou d'une guerre, d'assurer un effectif de marins suisses correspondant aux besoins de la politique de sécurité. Le succès de cette mesure a été considérable puisque 388 marins suisses qualifiés ont été enrôlés de cette manière. En raison de la situation financière difficile de la Confédération, on a cependant renoncé à reconduire au terme des cinq ans prévus cette campagne dont l'efficacité a éveillé beaucoup d'intérêt à l'étranger. Depuis la suppression des aides financières, l'attrait de la profession de marin a diminué. Fin 1996, seuls 44 des 412 marins à bord de navires battant pavillon helvétique étaient Suisses.

## **25        Nécessité d'augmenter le crédit-cadre pour cautionnement actuel**

### **251      Epuisement du crédit-cadre existant et conséquences**

Pour la campagne de cautionnement en cours, le Conseil fédéral avait demandé aux Chambres fédérales l'ouverture d'un crédit-cadre de 350 millions de francs qui s'est révélé insuffisant. Pour déterminer l'ampleur de ce crédit-cadre, le Conseil fédéral s'était basé sur la campagne de 1982: le crédit-cadre de 300 millions de francs n'avait été utilisé qu'à hauteur de 108 millions de francs. Le besoin de renouvellement de la flotte, déjà ressenti en 1982, a été sous-estimé tant en ce qui concerne son ampleur que son prix. On n'a pas suffisamment tenu compte du fait que les unités financées, à l'exception de deux d'entre elles, étaient toutes des navires d'occasion, souvent d'un faible tonnage de 1500 à 3000 DWT et que les prix des années quatre-vingt avaient atteint un plancher historique à cause de la crise grave qui frappait la navigation maritime internationale.

Dans les années nonante, le marché des navires a retrouvé sa vitalité. Il est néanmoins apparu que le marché des occasions était quasiment tari en raison du nombre insuffisant de navires construits durant les années quatre-vingt; la demande croissante de tonnage provoqua donc une forte hausse des prix. De plus,

4

depuis quelques années le marché a tendance à exiger des navires d'une plus grande capacité. Dans le secteur des vraquiers, la demande se porte actuellement sur des navires de 25 000 à 48 000 DWT, équipés de grues alors que les petits vraquiers, très répandus jusqu'à présent dans la flotte suisse, disparaissent du marché. Pour demeurer concurrentiels, les armateurs suisses se voient donc forcés d'acheter de nouvelles constructions. Bien que la plupart d'entre elles soient commandées dans des chantiers navals d'Extrême-Orient (Japon, Corée, Chine) offrant des prix avantageux, leur prix moyen est de 30 millions de dollars US. Compte tenu de cette évolution, le crédit-cadre de cautionnement sera déjà épuisé après environ cinq ans.

Avant l'automne 1996, la Confédération s'est engagée à cautionner le financement de dix navires pour un montant de 240 millions de francs. Quatre autres projets qui sont encore en construction et pourront être livrés dans les 18 mois environ, ont fait l'objet de promesses de cautionnement qui représentent le reste du crédit-cadre ouvert, soit 110 millions de francs. Plusieurs intéressés dont certains présentaient des projets très intéressants du point de vue de l'approvisionnement économique du pays ont donc du être éconduits pour le moment. *Si aucun cautionnement ne peut leur être accordé pour le financement de leurs projets, ils devront les réaliser sous un pavillon étranger ou y renoncer. Le renouvellement de la flotte suisse en serait prématurément interrompu. A moyen et à long terme, la compétitivité de notre flotte serait gravement menacée.*

## **252 Montant du crédit-cadre pour cautionnement supplémentaire**

Il ressort des considérations qui précèdent qu'indépendamment des quatre navires actuellement en construction, huit nouveaux bâtiments au moins devront être acquis avant l'expiration du crédit-cadre prévue au milieu de l'an 2002, afin de remplacer les vieilles unités et de maintenir l'effectif de la flotte de 20 à 22 navires. Etant donné qu'un navire coûte en moyenne 30 millions de dollars US (cours du dollar = 1,35) et que la limite de cautionnement se situe entre 80 et 85 pour cent, il faudra environ 250 millions de francs de crédits pour cautionnements supplémentaires. Ces chiffres ne tiennent pas compte des fluctuations du cours de change qui peuvent être importantes ni du renchérissement. Le renouvellement prévu de la flotte nécessite donc un crédit-cadre supplémentaire de 250 millions de francs au minimum pour le reste de la durée de la campagne qui s'achèvera en 2002.

## **253 Evaluation du risque encouru par la Confédération**

S'agissant de l'évaluation du risque, relevons que la Confédération n'a enregistré aucune perte à l'époque où elle prêtait des fonds; elle n'a pas non plus dû honorer son cautionnement envers les créanciers depuis l'introduction du système de cautionnement en 1959. Les expériences positives accumulées pendant près de cinquante ans témoignent de la faiblesse du risque encouru par la Confédération. Ce résultat est aussi dû au fait que l'octroi d'un cautionnement de la Confédération est soumis à des critères très stricts et à l'examen minutieux des conditions que doit satisfaire le requérant. Outre des fonds propres en suffisance, une étude

de rentabilité plausible pour toute la durée du prêt est exigée. De surcroît, les caractéristiques techniques du navire sont contrôlées de manière détaillée. Pendant la durée du cautionnement, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays surveille constamment la situation financière du propriétaire et l'état technique du navire, afin que d'éventuelles difficultés puissent être décelées suffisamment tôt et que, le cas échéant, on puisse y remédier.

Les prêts pour navires doivent être remboursés à 50 pour cent au moins à la moitié de leur durée. Les obligations éventuelles de la Confédération diminuent ainsi constamment; par conséquent, même si le crédit-cadre pour cautionnement est totalement épuisé, le risque global effectif demeure nettement inférieur. Ainsi, les obligations éventuelles de la Confédération, résultant des campagnes de cautionnement de 1982 et de 1992 qui atteignaient un montant total de 358 millions de francs, ne s'élevaient plus qu'à 246 millions de francs en septembre 1996. Les prêts pour navires qui ont été cautionnés n'ont jusqu'à présent jamais été menacés.

Depuis l'introduction du cautionnement solidaire en 1992 et pour couvrir le risque de ses obligations éventuelles, la Confédération se fait remettre des sûretés. Le propriétaire du navire doit constituer en faveur de la Confédération un droit de gage au moyen d'une hypothèque sur navire en 1<sup>er</sup> rang. Ce droit de gage est inscrit au Registre des navires suisses, en faveur de la Confédération, sous la forme d'une hypothèque globale. Son ampleur correspond au montant du prêt cautionné, les intérêts compris. Sur la base des accords conclus lors de l'inscription de l'hypothèque, le propriétaire du navire est en outre tenu de céder à la Confédération toutes les prétentions découlant des polices d'assurances du navire et de notifier cette cession aux assureurs.

## **254 Effets économiques favorables**

L'encouragement de la flotte maritime suisse de haute mer est dicté par des considérations relevant de la politique de sécurité et de l'approvisionnement. Il ne vise aucun autre but. Le maintien d'une flotte maritime suisse est cependant favorable à notre économie. Un complément à la campagne de cautionnement *renforcerait indirectement les atouts de la Suisse en matière de prestations de services qui sont reconnus sur le plan international*. Dans notre pays, notamment en Suisse romande (Genève, Lausanne, Fribourg), des entreprises performantes et innovatrices gèrent des compagnies d'armement internationales. Elles gagnent leur argent à l'étranger, paient des impôts en Suisse et assurent dans notre pays même plusieurs centaines d'emplois. En définitive, par ses cautionnements pour navires, la Confédération *contribue aussi à la compétitivité de notre économie*.

## **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

L'octroi de cautionnements ne grève pas le budget et n'entraîne aucune charge pour la caisse fédérale. 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

W 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. Comme nous l'avons rappelé au chiffre 253, la Confédération n'a encore jamais dû honorer sa promesse de cautionnement.

La gestion du crédit pour cautionnement peut être assumée par le personnel de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

#### **4 Programme de la législature**

Le projet ne figure pas dans le programme de la législature 1995 – 1999 car il ne s'agit pas d'un nouvel objet mais de l'augmentation d'un crédit-cadre pour cautionnement existant. Cette mesure avantageuse ne constitue pas une nouvelle tâche de la Confédération dont elle ne vient pas non plus accroître sensiblement les charges; au contraire, en encourageant la capacité de transport de la flotte maritime suisse, elle renforcera, conformément aux grandes lignes de la politique gouvernementale, la capacité d'action de l'Etat et le bien-être général en cas de crise d'approvisionnement (FF 1996 II 289).

#### **5 Compatibilité avec le droit européen**

Le cautionnement proposé est compatible avec les normes juridiques de l'Union européenne (art. 92 à 94 du traité CEE). Les aides financières (allègements fiscaux, subventions aux compagnies d'armement, allocations aux chantiers navals et autres) que les autorités de l'UE accordent au secteur maritime vont bien au-delà des mesures proposées ici.

#### **6 Bases juridiques**

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<sup>e</sup> al., de l'ordonnance du 15 janv. 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<sup>er</sup> 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 sont réglés par l'ordonnance du 24 juin 1992 sur le cautionnement de prêts pour le financement de navires suisses de haute mer (RS 531.44).

## **7 Frein aux dépenses**

Le présent projet est soumis aux dispositions de l'article 88, 2<sup>c</sup> alinéa, de la constitution, et doit être adopté à la majorité de tous les membres dans chaque Conseil.

N39230

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

*Projet*

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 février 1997<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 4 juin 1992<sup>2)</sup> ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse est modifié comme suit:

*Article premier*

Un crédit-cadre de 600 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.

**II**

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

N39230

<sup>1)</sup> FF 1997 III 210

<sup>2)</sup> FF 1992 III 976

**Message concernant la modification de l'arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse du 19 février 1997**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.015
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.05.1997
Date	
Data	
Seite	210-227
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 042

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.