



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL
Sektion Vorratshaltung

31 mars 2021

Abrogation de l'ordonnance sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre

Rapport sur les résultats

1. Contexte

En vertu de l'art. 39, al. 2, de la loi sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531), la Confédération peut accorder, pour les moyens de transport, les biens et les valeurs servant à l'approvisionnement économique du pays, une couverture d'assurance contre les risques de guerre ou les risques assimilés tels que la piraterie, les émeutes et le terrorisme. Elle a fixé, dans l'ordonnance du 7 mai 1986 sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (OARG ; RS 531.711), les dispositions légales régissant la gestion d'une assurance fédérale des transports contre les risques de guerre.

L'Approvisionnement économique du pays, qui s'est penché sur la question du maintien de l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre (ARG), est arrivé à la conclusion qu'une telle assurance subsidiaire n'était plus nécessaire et propose donc son abrogation.

Le 28 octobre 2020, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés au sujet de l'abrogation de l'ordonnance sur l'assurance fédérale des transports contre les risques de guerre. La procédure de consultation a pris fin le 14 février 2021. Les avis exprimés sont résumés dans les lignes qui suivent.

2. Avis reçus

2.1. Cantons (20)

ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG, VD, VS, NE

2.2. Partis politiques (2)

- Union Démocratique du Centre (UDC)
- Parti socialiste suisse (PSS)

2.3. Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne d'envergure nationale (1)

- Union des villes suisses

2.4. Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national (2)

- Union patronale suisse
- Travail.Suisse

2.5. Autres milieux intéressés (1)

- Centre patronal

3. Projet mis en consultation

3.1. Application

L'ARG est une assurance subsidiaire des transports proposée par la Confédération afin de garantir les transports vitaux et de préserver les moyens de transport en période de crise. Elle s'étend aux biens, aux valeurs et aux moyens de transport (y c. ceux destinés à acheminer des personnes importantes pour l'approvisionnement du pays) et n'est accordée qu'à condition que le marché privé de l'assurance n'offre aucune couverture, ou du moins aucune couverture à des conditions raisonnables, en raison des risques accrus.

La couverture générale peut être accordée seulement si le requérant prouve, dans une demande motivée, que les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- 1) les transports ou la mise en sécurité des moyens de transport à titre préventif en ou par un lieu adéquat ne sont pas possibles autrement ;
- 2) les transports sont effectués dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays, et
- 3) le risque ne peut être couvert sur le marché privé à des conditions raisonnables.

La couverture automatique intérimaire s'applique dans seulement trois cas de figure (l'opération étant considérée comme présentant un intérêt pour l'approvisionnement du pays, il n'est pas nécessaire d'en apporter la preuve) :

- 1) lorsqu'éclate une grande guerre (définie dans les clauses de résiliation automatique de la couverture comme opposant au moins deux des États suivants : États-Unis, Royaume-Uni, Russie, Chine et France) ;
- 2) lorsque des armes nucléaires ou radioactives sont engagées ;
- 3) lorsque la Suisse est entraînée dans un conflit armé.

Si au moins un de ces trois critères est rempli, la Confédération peut accorder la couverture après examen d'une demande motivée en ce sens.

Compte tenu des possibilités actuelles en matière de transport, la condition d'octroi de la couverture générale selon laquelle les transports ou la mise en sécurité des moyens de transport à titre préventif en ou par un lieu adéquat ne doivent pas être possibles autrement ne peut plus guère être remplie de nos jours. Par ailleurs, la situation n'a jamais été suffisamment menaçante pour que le Conseil fédéral active la couverture générale de l'ARG.

Les risques de guerre, d'enlèvement et de chantage peuvent facilement être assurés sur le marché privé, même si la résiliation automatique de la couverture reste applicable. Cela étant, il est généralement possible d'éviter les régions où pourrait s'appliquer la résiliation automatique de la couverture.

3.2. Financement

Lors de l'exercice 1973, la Confédération a inscrit au compte d'État, sous les capitaux de tiers, un financement spécial affecté à l'ARG, avec un apport de 50 millions de francs. Les primes annuelles versées par les preneurs d'assurance (lesquels, dans les premiers temps, comptaient des compagnies aériennes, des entreprises ferroviaires et des transporteurs routiers en plus des compagnies maritimes) sont imputées aux provisions. Au cours de l'exercice 1974, 15 millions de francs ont été prélevés sur

les provisions pour indemniser des dommages touchant des avions. Depuis l'entrée en vigueur de l'OARG en 1986 l'assurance couvre uniquement les navires de haute mer. En comptant les fonds fédéraux prévus initialement et les primes versées antérieurement, le financement spécial en faveur de l'ARG présente un solde de 55 millions de francs selon le compte d'État 2019.

Il ressort d'une analyse sur l'importance de la navigation maritime pour l'approvisionnement économique du pays réalisée par le DEFR que dans le contexte actuel, une flotte suisse n'apporte aucune plus-value dans l'approvisionnement de notre pays en biens vitaux. En effet, des capacités de fret maritime sont disponibles à l'échelle internationale, les besoins d'approvisionnement de la Suisse sont négligeables par rapport au commerce mondial, et la navigation maritime est le maillon le moins vulnérable de la chaîne logistique. La probabilité d'une application de l'ARG est très faible, et des moyens d'action existent pour minimiser les risques (choix d'un autre itinéraire, contournement des régions en crise, etc.). En outre, le marché privé de l'assurance offre aujourd'hui davantage de possibilités de couverture pour ce type de risques.

La moindre importance de la navigation maritime pour l'approvisionnement économique du pays et l'évolution des risques plaident en faveur de la suppression de l'ARG, raison pour laquelle il convient d'abroger l'OARG. Avec l'abrogation de l'OARG, prévue pour le 1^{er} juillet 2021, le financement spécial de 55 millions de francs affecté à l'ARG ne sera plus nécessaire et sera donc dissous. Il est prévu de reverser ces fonds à la caisse fédérale à la fin de l'exercice 2021.

4. Résultats de la consultation

4.1. Résumé des avis exprimés

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des résultats de la consultation.

	Abrogation de l'ordonnance	Maintien de l'ordonnance	Renonciation à émettre un avis	Pas de réponse
Cantons	19		1	7*
Partis politiques	2			10
Associations faîtières			3	8
Autres milieux intéressés (consultés directement)				10
Autres milieux intéressés (consultés indirectement)		1		
Total	21	1	4	35

*Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) incluse

4.2. Cantons

Sur les 20 cantons ayant répondu à la consultation, 19 se prononcent en faveur de l'abrogation prévue de l'OARG (**ZH, BE LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AI, AG, TG, VD, VS, NE**).

Le **canton de Neuchâtel** (NE) souscrit à l'abrogation de l'OARG, mais s'interroge sur le bien-fondé de cette adaptation sectorielle en l'absence d'une vue globale des enjeux pour le pays (importance d'une

flotte suisse de haute mer pour l'approvisionnement économique du pays). Il invite par ailleurs la Confédération à repenser l'approvisionnement économique du pays, qui a, selon lui, clairement montré ses limites durant la crise du COVID-19.

Le **canton d'Obwald (OW)** se dit également favorable à l'abrogation de l'OARG, mais considère cependant que, malgré cette abrogation, l'acquisition de biens d'importance vitale, transport vers la Suisse inclus, reste indispensable à une gestion de crise efficace. Il cite l'exemple de la pandémie de coronavirus comme particulièrement révélatrice de l'importance du rôle de la Confédération dans l'évaluation des chaînes d'approvisionnement de biens vitaux et dans la garantie de l'acquisition de ces biens.

Des 20 cantons ayant répondu à la consultation, le **canton de Saint-Gall (SG)** est le seul qui a renoncé à se prononcer sur la question.

4.3. Partis politiques

Des 12 partis consultés, seuls l'**Union démocratique du centre (UDC)** et le **Parti socialiste suisse (PSS)** se sont exprimés. Les deux partis approuvent l'abrogation prévue de l'OARG.

L'UDC soutient l'abrogation, tout en soulignant que la disponibilité des biens vitaux doit être assurée en tout temps en Suisse. Selon le parti, l'acquisition de biens vitaux (comme les masques d'hygiène durant une pandémie), y compris leur transport vers la Suisse, demeure indispensable à une gestion de crise efficace. Il estime donc que la Confédération doit évaluer les chaînes d'approvisionnement de ce type de biens dans toute leur complexité et proposer des mesures notamment sous la forme d'incitations à la production indigène (de vaccins, p. ex.).

4.4. Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Des 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national contactées, seule l'**Union des villes suisses** a répondu ; elle renonce cependant à prendre position.

4.5. Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Parmi les 8 associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national consultées, l'**Union patronale suisse** et **Travail.Suisse** se sont exprimées.

L'**Union patronale suisse** n'a pas émis d'avis en raison de la répartition des dossiers de consultation entre elle et **economiesuisse** ; or cette dernière ne s'est pas exprimée.

Travail.Suisse renonce à prendre position.

4.6. Autres milieux intéressés (consultés directement)

Aucun avis n'a été reçu de la part des 10 milieux intéressés contactés.

4.7. Autres milieux intéressés (consultés indirectement)

Le **Centre patronal** a également pris position.

Le **Centre patronal** se prononce contre l'abrogation de l'ordonnance. Face à l'augmentation notable des tensions entre grandes puissances militaires, il estime nécessaire de prendre au sérieux l'approvisionnement économique du pays en temps de guerre, y compris sous l'angle d'une possible assurance de certains transports. Il ajoute en outre que le fret maritime n'est pas le seul moyen de transport susceptible de bénéficier d'une assurance fédérale des transports contre les risques de guerre. Pour le Centre patronal, l'argument selon lequel l'ordonnance et l'ARG ne seraient plus d'actualité ne suffit pas à justifier la suppression de toute couverture subsidiaire des transports d'importance vitale. Il juge opportun d'examiner la possibilité d'adapter l'ordonnance aux exigences actuelles dans ce domaine. Dans le cas où une adaptation s'avérerait impossible, il est d'avis qu'un autre instrument devrait être proposé en vue de permettre une couverture subsidiaire des transports essentiels en temps de crise. En conclusion, il ne peut pas se prononcer en faveur de l'abrogation de l'ordonnance, car il estime nécessaire de conserver la possibilité d'une assurance subsidiaire des transports contre les risques de guerre sous une forme ou une autre.