

Rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la crise Swissair

Deuxième réponse du Conseil fédéral au rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 19 septembre 2002

1 Introduction

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) a décidé d'ouvrir une enquête sur les conséquences, pour la Confédération, de la crise au sein de la compagnie Swissair et de l'interruption des activités de cette compagnie les 2 et 3 octobre 2001. Axant ses investigations sur les éventuelles responsabilités de la Confédération, elle a examiné la manière dont la Confédération assumait la surveillance dans le domaine de l'aviation civile, le rôle qu'elle a joué en sa qualité d'actionnaire et de membre du Conseil d'administration de SAirGroup ainsi que le comportement du Conseil fédéral et de l'administration fédérale dans la crise Swissair.

S'appuyant sur le rapport final de la CdG-CE du 19 septembre 2002 (rapport de la CdG), le Conseil des Etats a transmis 17 interventions parlementaires relevant de la compétence de plusieurs départements (DETEC, DFE, DFF, DFJP).

Le Conseil fédéral a ensuite été prié d'informer, d'ici la fin du mois d'avril 2003, la CdG-CE des mesures prises et mises en oeuvre sur la base de ce rapport. Le Conseil fédéral a répondu à cette exigence en remettant son rapport le 23 avril 2003.

Par courrier du 8 février 2005, la CdG-CE a informé le Conseil fédéral qu'elle avait pris la décision de réaliser dans l'année en cours un suivi de l'étude initiale, tout en lui demandant de bien vouloir transmettre d'ici la fin du mois de septembre 2005 un (deuxième) rapport sur la mise en oeuvre des mesures préconisées par le rapport de la CdG. Le Conseil fédéral satisfait à cette exigence en présentant le présent rapport.

Le présent rapport est structuré de la même manière que le premier rapport du Conseil fédéral du 23 avril 2003.

2. Rapport du Conseil fédéral sur l'avancement des travaux

2.1 Surveillance exercée par la Confédération sur l'aviation civile (interventions parlementaires se rapportant au chap. 3 du rapport de la CdG-CE)

Recommandation 1: Renforcement de la surveillance exercée par le DETEC sur l'OFAC

Le DETEC doit suivre de plus près les activités de l'OFAC et assurer un contrôle régulier de la surveillance exercée par celui-ci. Il doit également améliorer la transparence des activités de l'OFAC en matière de surveillance.

Etat des travaux

Comme le révélait le premier rapport, à la suite des graves accidents de Nassenwil, Bassersdorf et Überlingen, le DETEC a décidé de faire examiner par une entreprise externe, possédant le savoir-faire voulu, l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système de l'aviation civile suisse, déterminant pour la sécurité. Le DETEC a finalement confié le mandat à l'entreprise hollandaise NLR qui a remis son rapport final au mois de juin 2003 (rapport NLR).

Le rapport NLR recommandait notamment de créer au sein du DETEC le nouveau poste à temps plein de "Civil aviation officer" (CASO), chargé d'assurer de manière professionnelle la surveillance de l'OFAC déterminante du point de vue de la sécurité.

Le DETEC a mis en oeuvre cette mesure à l'automne 2003.

Durant la phase de restructuration de l'OFAC, l'activité de surveillance du CASO s'est concentrée sur le suivi de projets de l'OFAC particulièrement exigeants dans les domaines technique et opérationnel. Une partie de ces tâches ressortent clairement de la liste des secteurs à examiner en priorité (liste des 10 priorités), établie en novembre 2003 par le CASO à l'intention de l'OFAC. Actuellement, le CASO s'attèle essentiellement à l'examen général en cours des aéroports de Lugano-Agno et de Zurich-Kloten (concernant ce dernier, il tient également compte du nouveau règlement d'exploitation approuvé au printemps 2005).

Autres mesures, calendrier

En 2006, le DETEC a l'intention de confier à la société NLR la réalisation d'un audit de suivi. Dans le cadre de ce nouveau mandat, la société NLR examinera également l'efficacité et l'efficience de la réorganisation de la surveillance de l'OFAC. Le CASO a déjà entamé les négociations correspondantes avec la société NLR.

Pour de plus amples informations sur la fonction et le travail du CASO, nous renvoyons aux différents rapports sur l'avancement de la mise en oeuvre du projet SAFIR, élaborés par le DETEC à l'intention de la CdG-CE.

Recommandation 2: Renforcement de la surveillance en matière de capacité économique des entreprises aériennes

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à créer les conditions permettant une surveillance approfondie de la capacité économique des entreprises aériennes. Il faut enjoindre l'OFAC à modifier sa pratique actuelle. Ses compétences spécifiques doivent être renforcées pour lui permettre d'évaluer la capacité économique des entreprises aériennes. Il convient en outre d'imposer à ces dernières des obligations d'annoncer spécifiques en cas de difficultés financières.

Etat des travaux

A la suite de la réorganisation de l'office, une section Affaires économiques subordonnée à la division Stratégie et politique aéronautique a été mise en place au 1^{er} janvier 2005. Cette section est chargée d'exercer la surveillance sur la capacité économique des compagnies aériennes, des aéroports et des services de la navigation aérienne. L'OFAC peut désormais évaluer, de manière autonome et sans plus recourir à des experts externes, le respect des exigences européennes en matière de capacité économique des entreprises de transport aérien applicables depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur le transport aérien entre la Suisse et la Communauté européenne. Il faut en outre souligner que le renforcement de la surveillance technique et opérationnelle sur les transporteurs aériens permet d'accorder une vigilance accrue à la santé financière des entreprises.

Autres mesures, calendrier

Néant.

Motion 1 (motion transmise sous forme de postulat): Renvoi de la loi fédérale sur l'aviation aux dispositions du droit communautaire

La CdG-CE charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un projet de révision de l'article 27 alinéa 2 lettre c de la loi sur l'aviation. L'article révisé doit renvoyer aux exigences du règlement CEE 2407/92 en matière de capacité financière.

Etat des travaux

Le Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse 2004, dont le Parlement a pris acte en mai 2005, préconise entre autres une révision complète de la loi sur l'aviation. Dans cet esprit, le Conseil fédéral va soumettre au Parlement un projet de loi qui contiendra les renvois aux dispositions applicables du droit communautaire.

Autres mesures, calendrier

Un projet de loi correspondant sera vraisemblablement soumis au Parlement en 2007.

Recommandation 3: Précision quant au retrait de l'autorisation d'exploitation

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à définir des critères et une procédure adéquats et précis permettant à l'OFAC de prendre des mesures lorsqu'une entreprise aérienne ne parviendrait plus à rendre vraisemblable qu'elle est en mesure de faire face à ses obligations. Il doit en particulier préciser les conditions et les diverses étapes de la procédure menant au retrait de l'autorisation d'exploitation.

Etat des travaux

Pour mettre en œuvre les prescriptions européennes relatives à la capacité économique des transporteurs aériens dont la santé financière serait manifestement précaire, l'Office fédéral de l'aviation civile applique depuis l'automne 2004 un modèle d'évaluation financière. Grâce à une analyse des perspectives portant sur les dépenses et les recettes, ce modèle permet de déterminer l'évolution probable des liquidités. Il permet en outre de mesurer la variation de capital propre sur la base d'indicateurs clairement définis. Le modèle utilise deux critères découlant directement des prescriptions européennes en matière de capacité économique et de l'ordonnance sur l'aviation et un critère se référant au droit suisse des obligations. Si une entreprise ne remplit pas ces critères, l'OFAC est habilitée à prendre les mesures qui s'imposent, comme l'octroi d'une autorisation d'exploitation provisoire ou la suspension voire le retrait de l'autorisation.

Autres mesures, calendrier

A ce jour, le modèle d'évaluation n'a été appliqué qu'aux transporteurs aériens suisses exploitant une part significative du trafic de lignes suisse. Une section Affaires économiques subordonnée à la division Stratégie et politique aéronautique est en place depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle est chargée d'exercer la surveillance sur la capacité économique des compagnies aériennes, des aéroports et des services de la navigation aérienne. L'OFAC sera dès lors en mesure d'appliquer d'ici à la mi-2006

le modèle d'évaluation à l'ensemble des 30 compagnies aériennes commerciales titulaires d'une licence de transporteur aérien (Air Operator Certificate, AOC).

Recommandation 4: Examen régulier des conflits d'intérêts potentiels par le DETEC

Dans le cadre de sa responsabilité hiérarchique, le DETEC doit examiner à intervalles réguliers si l'OFAC et le BEAA ont assumé leurs tâches auprès des compagnies aériennes et des entreprises de transport aérien surveillées en évitant toute imbrication personnelle.

Etat des travaux

Comme l'annonçait le premier rapport du 23 avril 2003, un tel examen a eu lieu dans le cadre du rapport NLR.

Comme les contrôles réalisés précédemment par le DETEC et la CdG, cet examen n'a révélé ni à l'OFAC ni au BEAA d'indices laissant supposer que des imbrications avec les personnes surveillées priveraient le personnel de ces offices de l'indépendance nécessaire.

Comme l'a montré l'étude NLR, l'OFAC, *pour de toutes autres raisons*, n'avait pas réagi de manière appropriée aux changements fondamentaux et déterminants du point de vue de la sécurité, qui ont marqué l'aviation civile. En résumé, la direction de l'office n'avait pas évalué à temps l'importance de la libéralisation du secteur de l'aviation pour l'organisation de la surveillance étatique de la sécurité.

Il convient d'ajouter que la réorganisation du BEAA par le DETEC n'a pas pour objectif de renforcer l'indépendance du BEAA par rapport à *l'industrie aéronautique*. Il s'agit plutôt d'intervenir à d'autres niveaux :

- Selon le droit en vigueur, les personnes et les entreprises impliquées dans un accident ont la possibilité de faire recours contre les rapports d'enquête du BEAA auprès de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation (CFAA). Dans le cas d'un tel "recours", la CFAA est tenue d'examiner le rapport du BEAA afin d'établir si ce dernier est concluant et complet.
Le rapport NLR a critiqué ce point en soulignant que cette réglementation retardait inutilement la publication des rapports d'enquête et que le contrôle de qualité de la CFAA n'était exercé que "de manière aléatoire", à savoir uniquement dans le cas d'un recours. Dès lors, l'étude recommande de supprimer la CFAA et de la remplacer par un contrôle qualité interne au BEAA.
- Un postulat (déposé dans un autre contexte) exige du Conseil fédéral qu'il examine l'organisation actuelle du BEAA. Conformément au développement de cette intervention, on peut effectivement se demander si l'organisation actuelle garantit au BEAA l'indépendance technique requise *au sein de l'administration*.
- Le projet de réorganisation en cours prévoit d'adjoindre un "conseil d'administration" au BEAA, chargé non seulement de contrôler systématiquement la qualité

des enquêtes menées par le BEAA mais également de prendre les décisions importantes en matière de personnel, ce qui permettrait de répondre simultanément aux deux exigences précitées.

Autres mesures, calendrier

Le prochain contrôle systématique aura lieu dans le cadre de l'audit de suivi qui sera réalisé en 2006 par la société NLR.

Recommandation 5: Analyse de l'effectif de l'OFAC

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à réexaminer l'effectif de l'OFAC tant du point de vue quantitatif que qualitatif et à prendre les mesures qui s'imposent pour garantir un haut niveau de sécurité de l'aviation civile. Il prend les mesures qui s'avèreraient nécessaires pour garantir une surveillance qualifiée de la sécurité.

Etat des travaux

L'OFAC a entamé l'année 2005 fort d'un nouvel organigramme, d'une direction élargie et d'un tout nouvel encadrement. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a achevé sa réorganisation à la fin juin 2005. Sur le plan organisationnel, les services chargés de la sécurité sont désormais clairement distincts de ceux chargés du développement de l'aviation, tandis que 90% des 60 postes supplémentaires qui ont été accordés à l'office par le Parlement ont été repourvus. Le recrutement des postes encore vacants est en cours. L'OFAC a redéfini son système de gestion, désormais basé sur des processus, ce qui lui a permis d'accroître son efficacité, tant dans ses missions de surveillance que dans ses tâches de politique aéronautique. En tant qu'autorité de surveillance, l'OFAC entend tout mettre en œuvre afin que l'aviation civile suisse jouisse d'un niveau de sécurité élevé par comparaison avec les pays européens. A cet effet, les normes et les prescriptions seront systématiquement mises en œuvre. En application du principe «safety first» (priorité à la sécurité), l'OFAC a effectué près de 360 inspections et audits durant le premier semestre 2005. Les inspecteurs de l'OFAC ont procédé en moyenne à 13 contrôles hebdomadaires.

Autres mesures, calendrier

Les mois à venir seront consacrés à renforcer les activités de surveillance et à poursuivre le processus de changement culturel dans l'industrie aéronautique suisse et au sein de l'OFAC.

Postulat 1: Examen de la compétence en matière de concessions de routes

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions de la loi fédérale sur l'aviation relatives à la compétence en matière d'octroi de concessions de routes et à présenter ses conclusions dans un rapport.

Etat des travaux

Actuellement, le DETEC délivre des concessions de route aux entreprises ayant leur siège en Suisse. Or, cette compétence devrait à l'avenir être transférée à l'OFAC – qui l'exerce déjà pour les compagnies étrangères. Ce transfert de compétences est conforme aux prescriptions européennes contenues dans le troisième paquet de libéralisation adopté par la Suisse dans le cadre de l'accord sur le transport aérien avec la Communauté européenne. Le Message du 25 mai 2005 sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne AESA préconise entre autres une modification de la compétence d'octroi des concessions de routes (FF 2005, 3651).

Autres mesures, calendrier

Le message sera traité par le premier conseil en automne 2005 et par le deuxième conseil durant l'hiver 2005-2006. Sous réserve de référendum facultatif, la participation de la Suisse à l'AESA devrait prendre effet au premier trimestre 2006.

Postulat 2: Examen des dispositions relatives à la limitation de la durée de validité de l'autorisation d'exploitation

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions du droit aérien relatives à la limitation de la durée de validité et au renouvellement de l'autorisation d'exploitation et à présenter ses conclusions dans un rapport.

Etat des travaux

En application des prescriptions européennes, la durée des autorisations d'exploitation ne sera plus limitée. Le Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique de la Suisse 2004, dont le Parlement a pris acte en mai 2005, préconise entre autres une révision complète de la loi sur l'aviation. Dans ce contexte, le Conseil fédéral va soumettre au Parlement un projet de loi dans lequel la durée des autorisations d'exploitation ne sera plus limitée.

Autres mesures, calendrier

Un projet de loi correspondant sera vraisemblablement soumis au Parlement en 2007.

Postulat 3: Détection précoce à l'échelle de l'économie nationale

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner si la détection précoce de la situation des entreprises importantes pour l'économie ou le système économique suisse nécessite de développer de nouvelles bases légales ou si de telles bases existent déjà.

Etat des travaux, autres mesures

Le postulat ne se prononce pas sur l'acteur auquel la détection précoce de la situation des entreprises importantes pour l'économie suisse devrait être confié. Il ne précise pas non plus par qui les conclusions devraient être tirées si l'on constatait qu'une entreprise importante était en mauvaise posture.

Nous avons déjà cité, dans notre rapport du 23 avril 2003, les motifs pour lesquels la Confédération ou le Conseil fédéral ne peuvent pas se voir attribuer la responsabilité de constater la dégradation de la situation des entreprises importantes pour l'économie, et nous les répétons ci-dessous dans le rapport concernant les recommandations 7 et 8 de la CdG-E : l'amalgame des responsabilités de l'Etat et de l'économie privée, le manque de systématique des efforts d'assainissement, dû à la spéculation sur des aides étatiques ultérieures et le risque que l'Etat doive répondre des fausses informations qu'il aurait diffusées quant à la situation de l'entreprise ou des conclusions erronées ou insuffisantes qu'il aurait tirées d'informations exactes.

L'axiome selon lequel il ne faudrait pas mélanger les responsabilités de l'Etat et de l'économie privée implique qu'il faut veiller, par le biais des dispositions du droit privé, à ce que les particuliers, et notamment les actionnaires, puissent obtenir les informations idoines pour opérer à temps une réorientation de l'entreprise lorsque des difficultés économiques se dessinent, dans le cadre d'une procédure (de redressement) ciblée. Concernant les mesures les plus récentes prises par la Confédération à cet égard, cf. ci-dessous les commentaires de la motion 2 et des postulats 4 et 5.

De manière générale, le fait que certaines activités doivent être soumises à un régime d'autorisation ou que l'Etat ait une participation dans certaines entreprises porte atteinte à ce principe de séparation des tâches de l'Etat et de l'économie privée. Or, comment compenser cet inconvénient ?

Dans le cas de participation de l'Etat dans une entreprise, un retrait n'est pas toujours souhaité ni indiqué. Dans une perspective libérale, il faudrait cependant toujours l'envisager en sus des réflexions liées à la politique de la Confédération en matière de risques (v. ci-dessous le commentaire de la recommandation 6).

La situation est quelque peu différente dans le cas des activités qui doivent être soumises à un régime d'autorisation. L'intervention prudentielle de l'Etat peut être justifiée par diverses formes d'imperfections du marché, mais aussi par des obligations internationales. Elle recèle le risque que de fausses informations soient diffusées quant à la situation d'une entreprise ou que des conclusions inappropriées ou insuffisantes soient tirées d'informations exactes. Dans ce cas de figure, il incombe en particulier au législateur de veiller à ce que les instances chargées de surveiller les activités soumises à autorisation puissent agir efficacement. Le sens du terme « efficace » ressort par exemple des commentaires concernant la recommandation 3, où il est clairement exposé que deux conditions tirées de prescriptions du droit européen et une condition tirée du code des obligations doivent être réunies pour que l'on puisse prendre des mesures au titre du droit de la surveillance. La nature de ces mesures est également restreinte : dans l'exemple mentionné, on pourrait notamment limiter la durée de validité de l'autorisation d'exploitation – mesure qui ne pourrait que difficilement rester secrète. Ainsi, l'action de l'Etat en cas de dégradation de la situation d'une entreprise devient prédictible, pour les acteurs privés, de la même manière celle des autorités de faillite. Dès lors, le risque d'une éventuelle responsabilité de l'Etat pour être intervenu trop tôt, de manière inefficace ou insuffisante est réduit.

Enfin, on ne peut évoquer la détection précoce à l'échelle de l'économie nationale sans s'interroger, sur le plan politique, sur l'existence et la nature du devoir d'agir de l'Etat lorsque survient ou s'annonce une dégradation de la situation d'une entreprise importante pour l'économie.

Lorsque la situation s'est dégradée, les conventions adoptées sur le plan international en matière de subventions de l'Etat donnent à l'intervention des pouvoirs publics une orientation utile. Le respect de ces principes a un effet préventif économiquement rationnel : il empêche que l'on spéculé contre l'Etat lorsqu'une dégradation de la situation se dessine. Car plus les mesures de redressement que l'Etat peut engager sont attractives pour les parties prenantes de l'entreprise, plus celles-ci toléreront ou même favoriseront des développements susceptibles de déclencher la mise en oeuvre de ces mesures.

Le fait que le rôle de l'Etat, en cas d'assainissement, soit centré sur l'atténuation des répercussions sociales implique par ailleurs que les pouvoirs publics doivent intervenir activement avant qu'une situation de crise se dessine à l'horizon. Le législateur doit – précisément dans des secteurs où les mécanismes du marché sont effectivement ou potentiellement défailants – actualiser à temps et régulièrement le cadre étatique, afin que les entreprises soient contraintes de s'adapter en permanence aux nouvelles conditions internationales et aux nouvelles exigences techniques. Dans le cas contraire, un potentiel de rupture structurelle peut facilement se développer. Le rôle économique des débats en cours sur le service public ne doit donc pas être sous-estimé. Dans la mesure du possible, l'Etat doit aussi éviter, en menant une politique efficace en matière de concurrence, que des entreprises aient une position dominante sur le marché. Car, pour l'économie dans son ensemble, une position dominante augmente sensiblement le potentiel de risque lié au développement d'une entreprise. Ainsi, dans le domaine des transports aériens, les risques découlant des décisions prises par une seule direction d'entreprise ont été réduits de manière efficace par le dégroupage du SAirGroup. Par ailleurs, les aéroports d'importance nationale se profilent, notamment en fonction des compagnies qui les utilisent principalement. Plus les prestations de transport offertes

à leurs clients les mettent en concurrence les uns avec les autres, plus ils deviennent interchangeables pour le consommateur.

Etant donné les raisons de politique économique générale indiquées ci-dessus et les mesures sectorielles prises en relation avec les autres interventions de la CdG il n'est pas prévu donner suite à ce postulat par des mesures spécifiques.

Recommandation 6 Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner la politique de la Confédération en matière de participation à des entreprises du secteur privé (les participations existantes doivent également être examinées de manière critique). Il devra en particulier tenir compte des conflits d'intérêts existants ou potentiels. En ce qui concerne les participations de la Confédération, le Conseil fédéral est, en outre, chargé de veiller à ce que celle-ci puisse exercer ses droits en matière de contrôle et d'information de manière critique et durable.

Etat des travaux, autres mesures, calendrier

1. Responsabilité de la Confédération pour ses représentants dans des institutions indépendantes / Représentation de la Confédération auprès de tiers

Suite aux mandats confiés par le Conseil fédéral en janvier 2003, les travaux suivants ont été effectués jusqu'ici:

- La liste des représentations de la Confédération auprès de tiers a été complétée jusqu'au 3 juillet 2003 et sera régulièrement mise à jour (ChF).
- Le projet Analyse des risques (voir la politique de la Confédération en matière de risques) a conduit à créer une liste des organisations pour lesquelles la Confédération devrait le cas échéant répondre à titre subsidiaire, en vertu de l'art. 19 de la loi sur la responsabilité. Cette liste est périodiquement mise à jour. Quant aux autres engagements conditionnels de la Confédération envers des tiers (p. ex. cautionnements et garanties), ils seront inventoriés dans le cadre du nouveau modèle comptable. Enfin l'évolution de la situation fait l'objet d'un suivi au titre de la politique fédérale de gestion des risques.

Les dispositions obligatoires concernant la représentation de la Confédération au sein des organes de direction d'entreprises tierces, qui régissent la responsabilité pour les différents types de représentation ou les responsabilités et garanties assumées par la Confédération pour des tiers sont élaborées, du fait des liens d'étroite connexité existants, lors de l'évaluation du dispositif mis en place par l'Etat en sa qualité de propriétaire des régies fédérales. D'où l'intégration des travaux correspondants dans le projet relatif à la politique de propriétaire de la Confédération.

2. Politique de défense des intérêts de propriétaire de la Confédération

Comme le signalait déjà le rapport du 30 avril 2003, la Confédération dispose d'une vaste palette d'instruments, découlant de sa qualité de propriétaire, vis-à-vis de ses anciennes régies devenues autonomes (p. ex. Swisscom, CFF, La Poste, RUAG et Skyguide). Les *objectifs stratégiques* méritent une mention spéciale. Tous les trois mois, le Conseil fédéral s'engage vis-à-vis de chacune de ces entreprises en fixant des objectifs supérieurs puis en déployant son influence d'actionnaire principal ou majoritaire pour qu'ils soient atteints. Le Conseil fédéral a également une influence déterminante sur l'élection ou la non-réélection des membres du conseil d'administration (directement ou via l'assemblée générale). Enfin, il a accès à toutes sortes de sources et jouit du droit à l'information, ce qui lui permet de faire valoir ses intérêts de manière ciblée. On peut citer dans ce contexte les entretiens réguliers servant à faire le point avec le conseil d'administration, les rapports du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques, les rapports d'activité annuels ainsi que le rapport établi par le Contrôle fédéral des finances en vertu de l'art. 8, al. 1^{bis}, de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0).

Les autres unités administratives devenues autonomes ne sont pas pilotées avec la même cohérence que les anciennes régies fédérales. L'AFF est en train d'étudier les instruments de gestion en place. Une typologie des tâches à remplir montrera à l'avenir si une unité organisationnelle se prête à une externalisation. En même temps, elle servira de base à un modèle de gestion applicable à ces unités organisationnelles. Outre qu'il renseignera sur les instruments de gestion au sens strict (objectifs stratégiques, mandats de prestations), ce modèle rendra également compte d'autres aspects relatifs à la gestion, comme le choix de la forme juridique, la taille des organes et leur composition, les modalités de la surveillance et de la haute surveillance, ainsi que les responsabilités et les garanties. Un rapport dans ce sens sera terminé à la fin de l'année 2005 et soumis au Parlement.

3. Sauvegarde des intérêts de la Confédération en sa qualité de propriétaire de Swiss

Le 22 mars 2005, le Conseil fédéral a décidé de céder sa participation au capital de Swiss à Lufthansa contre un bon de récupération. Les actions de la Confédération sont maintenant en main de la société AirTrust SA. Elles deviendront propriété de Lufthansa à la fin du processus de rattachement. La Confédération n'a donc plus d'intérêts de propriétaire à faire valoir vis-à-vis de Swiss. Elle peut en revanche faire valoir ses intérêts relevant de la politique aérienne à travers la fondation Darbada, créée sur la base de l'accord conclu avec Lufthansa. Cette fondation a pour but d'accompagner le développement du transport aérien suisse et de ses infrastructures sous l'angle d'une connexion optimale de la Suisse. La Confédération y est représentée par le directeur de l'Office fédéral de l'aviation civile, M. Raymond Cron. Peter Siegenthaler a quitté le conseil d'administration de Swiss.

4. Stratégie de participation aux entreprises de transport

La continuation du processus de fusion voulu par la Confédération ramène notamment le chiffre approximatif des entreprises de transport auxquelles la Confédération participe. A l'occasion de l'approbation de son message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2, le Conseil fédéral a réaffirmé ses décisions concernant l'aménagement du paysage ferroviaire et son soutien au modèle «CFF+X».

Recommandation 7 : Développement précoce de scénarios possibles

La CdG-CE invite le Conseil fédéral, dans des situations de crise susceptibles de toucher la Confédération de manière importante, à esquisser le plus tôt possible des scénarios décrivant les évolutions et les répercussions possibles sur la Confédération. Le cas échéant, il est en outre chargé de préparer des décisions sous réserve et de constituer un état-major de crise.

Recommandation 8 : Coordination et poursuite du développement de la détection précoce par la Confédération

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à garantir la coordination des organes de détection précoce de l'administration fédérale et à faire lui-même preuve d'une plus grande sensibilité en matière de détection précoce de crises et défis politiques potentiels. Elle attend en particulier qu'il développe un système de détection précoce qui intègre la situation des entreprises qui jouent un rôle important pour l'ensemble du système économique suisse.

Etat des travaux, autres mesures, calendrier

Rappelons tout d'abord, comme le signalait déjà le rapport du 30 avril, que le Conseil fédéral a accepté les deux recommandations susmentionnées en émettant quelques réserves importantes. En effet, la détection précoce des risques relatifs aux entreprises jouant un rôle important pour l'économie ne doit en aucun cas entraîner la confusion des responsabilités entre les organes des entreprises et les services étatiques. Il est donc nécessaire de veiller à ce que de telles activités n'émettent pas de faux signaux ou ne donnent d'incitations susceptibles de favoriser l'occurrence d'un risque moral. Enfin, il faut également prendre en considération le fait que des entreprises ayant fait l'objet de détection précoce de la part de la Confédération pourraient subir des dommages considérables, dommages dont la Confédération pourrait être appelée à répondre.

La position du Conseil fédéral s'appuie notamment sur le fait que la Confédération assume une responsabilité majeure seulement pour les entreprises soumises à sa surveillance. Pour les entreprises qui ne le sont pas, la Confédération ne dispose pas des informations nécessaires à une détection précoce systématique des risques et, même si elle en disposait, il n'est pas garanti qu'elle serait en mesure d'en tirer les

conclusions appropriées. Les entreprises dont la Confédération détient un nombre important de parts doivent être considérées comme des cas à part. La détection précoce des risques s'inscrit ici dans le cadre d'une politique de défense de ses intérêts de propriétaire (voir plus haut).

1. Politique en matière de risques

Sur la base de l'inventaire, dressé en 2002, des risques encourus par la Confédération suisse, le Conseil fédéral a défini entre décembre 2004 et janvier 2005 les bases de la gestion des risques au sein de la Confédération et chargé les départements et la Chancellerie fédérale de mettre en œuvre une politique en la matière. Celle-ci ne s'applique toutefois qu'à l'administration centrale et aux offices GMEB. Quant aux organisations ou entreprises des 3^e et 4^e cercles, il incombe au département compétent d'instaurer une gestion adéquate des risques, à l'aide des objectifs stratégiques et des mandats de prestations. En outre, le DFF a été mandaté pour acquérir et entretenir une application informatique destinée à la gestion des risques. L'emploi de ce logiciel s'inscrit dans un processus systématique et bien défini, visant à assurer une mise en œuvre uniforme de la politique en matière de risques à l'échelle de la Confédération. Le rapport relatif à la gestion des risques fera partie intégrante du rapport du Conseil fédéral sur sa gestion.

2. Aéroport de Zurich-Kloten

Une observation financière plus stricte de la situation de l'aéroport de Zurich-Kloten a été mise en place. Se fondant sur un système d'indicateurs approprié, l'OFAC effectue régulièrement un examen sommaire de la situation économique de la société aéroportuaire Unique. L'OFAC communique ses conclusions au DETEC à l'intention du Conseil fédéral. La société Unique est de plus soumise aux contrôles prévus par le code des obligations et aux exigences de transparence découlant du règlement de cotation de la bourse de Zurich.

3. Stabilité de la place financière suisse

Nul ne conteste l'importance de la réglementation étatique ayant pour but de protéger les investisseurs, le fonctionnement et l'intégrité de la place financière. Les activités de surveillance axées sur la prévention des problèmes de liquidités et de solvabilité de certaines entreprises ainsi que sur les problèmes de vulnérabilité systémique constituent une tâche permanente des autorités de surveillance des marchés financiers et de la Banque nationale. Ainsi la nouvelle loi sur la Banque nationale, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004, confère à la BNS la compétence formelle d'encourager la stabilité du système financier et en particulier de surveiller les systèmes de paiement et les systèmes de règlement des opérations sur titres, compétence qu'elle assume en collaboration avec la CFB. La stratégie de renforcement des possibilités d'action au niveau de la détection précoce des risques systémiques a abouti notamment à la publication annuelle par la BNS, depuis juin 2003, d'un rapport sur la stabilité financière. Par ailleurs, la loi entièrement révisée sur la surveillance des assurances (LSA) vise à accroître la sécurité et notamment à améliorer la gestion des risques des sociétés d'assurances surveillées. Elle contient notamment des dispositions sur la surveillance des conglomérats financiers. Cette loi a été adoptée par le Parlement à la mi-décembre 2004 et entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

4. Surveillance intégrée des marchés financiers

Le 24 novembre 2004, le Conseil fédéral a décidé de regrouper la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent dans une autorité de surveillance intégrée des marchés financiers, afin de renforcer la surveillance des assurances et des marchés financiers. A cet effet, il a chargé le DFF de lui soumettre, d'ici la fin de 2005, un message concernant la loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA).

La nouvelle autorité bénéficiera des avantages liés à l'intégration tant professionnelle qu'institutionnelle, intégration devenue nécessaire suite à l'accroissement des exigences posées à la surveillance. En outre, la fusion aboutira à des synergies dans l'évaluation des risques ou de l'aptitude des divers établissements surveillés à les gérer. Une surveillance intégrée est encore tout indiquée pour les thèmes transversaux, afin d'éviter les modèles de surveillance incohérents ou non coordonnés. Enfin l'autonomie accrue des autorités sur les plans opérationnel et financier doit permettre de créer les conditions d'une surveillance efficace, et donc de détecter les risques le plus tôt possible

5. Surveillance du 2^e pilier

Des modifications en matière de réglementation et de surveillance prenant en considération les évolutions futures sont également introduites dans le domaine de la prévoyance professionnelle. La surveillance des marchés financiers et la surveillance dans le domaine de la prévoyance professionnelle présentent d'importants points de convergence qui parlent en faveur d'une surveillance de nature plus prévisionnelle pour ce dernier. Ainsi les institutions de prévoyance, en leur qualité d'investisseurs institutionnels, sont exposées aux facteurs de risques des marchés financiers (risques de marché, de solvabilité et de liquidités, entre autres). La surveillance de la prévoyance professionnelle constitue de ce fait une tâche complexe car elle consiste à la fois à tenir compte, comme il se doit, de la sécurité des placements et à assurer la prévoyance dans le cadre général du système des trois piliers. Même si le système suisse du deuxième pilier s'avère stable et soutient très bien la comparaison avec les systèmes en vigueur à l'étranger, un développement de la surveillance dans ce domaine est nécessaire. En août 2004, le Conseil fédéral a fixé d'importants jalons pour le projet de réforme de la prévoyance professionnelle. Ainsi l'analyse livrée dans le rapport de la commission d'experts Brühwiler sur l'«optimisation de la surveillance de la prévoyance professionnelle» et les recommandations élaborées sur cette base serviront de fil conducteur pour la phase de mise en œuvre – soit l'élaboration du projet législatif jusqu'au stade de la mise en consultation. L'optimisation visée du système de surveillance comporte un volet de consolidation matérielle et adapte par ailleurs la structure de surveillance, en précisant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La nouvelle commission d'experts, que dirige le professeur R. Schmutz, a entamé ses travaux en mars 2005. Elle est chargée de présenter au Conseil fédéral un avant-projet de loi pour la fin de 2005.

Motion 2: Renforcement des dispositions légales relatives à la présentation des comptes et au contrôle des entreprises

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à renforcer les dispositions du droit des obligations dans le domaine de la présentation des comptes et du contrôle des entreprises, au besoin dans une nouvelle loi.

Etat des travaux

1. Concernant l'obligation de révision et la surveillance des réviseurs

Le 23 juin 2004, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (FF 2004 3745 ss.) Le Conseil national et le Conseil des Etats ont, dans une large mesure, adhéré à cet objet ainsi qu'à la révision du droit de la Sarl, qui leur était présentée conjointement, le premier conseil, le 2 mars 2005 et le second, le 15 juin 2005. Il ne reste que quelques points à régler dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

Le nouvel acte législatif permettra de combler certaines lacunes que présente le droit actuel et de mettre en place une conception moderne et équilibrée de la révision comptable applicable à tous les sujets relevant du droit privé, afin d'assurer un contrôle des comptes de qualité et de restaurer la confiance dans l'institution de l'organe de révision. Les dispositions du CO et du CC concernant l'organe de révision sont complétées par une nouvelle loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance des réviseurs). Grâce à un système d'agrément, une autorité de surveillance étatique pourra veiller à ce que seuls des professionnels suffisamment qualifiés fournissent des prestations en matière de révision. En outre, les organes de révision des sociétés ouvertes au public seront soumis à une surveillance rigoureuse.

2. Concernant l'établissement des comptes annuels et le contrôle des entreprises

Le Département fédéral de justice et police élabore actuellement un avant-projet de révision du droit de la société anonyme. Cette révision de grande ampleur portera notamment sur les domaines suivants:

- Gouvernement d'entreprise (direction et contrôle d'entreprises, amélioration des droits des actionnaires, représentation des droits de vote par une institution, etc.);
- Droit régissant l'établissement des comptes;
- Organisation de l'assemblée générale, recours à de nouvelles technologies (par exemple, Internet);
- Procédure de modification du capital (marge de fluctuation du capital).

Autres mesures, calendrier

1. Concernant l'obligation de révision et la surveillance des réviseurs

L'instauration de la nouvelle autorité de surveillance prend du temps; de plus elle exige l'élaboration de textes d'exécution. Aussi, est-il probable que le nouvel acte législatif ne puisse entrer en vigueur avant 2007.

2. Concernant l'établissement des comptes annuels et le contrôle des entreprises

Le Département fédéral de justice et police soumettra l'avant projet, cette année encore, au Conseil fédéral, en lui proposant d'ouvrir une procédure de consultation.

Postulat 4 : Rapprochement des divers intérêts dans le cadre du processus d'assainissement

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner les dispositions de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite régissant l'assainissement et les sociétés afin de déterminer s'il ne conviendrait pas de prévoir la création d'une fonction de «commissaire» responsable de l'assainissement. Celui-ci serait chargé de rapprocher les intérêts divergent et de les coordonner en fonction de l'assainissement projeté.

Postulat 5 : Ajustement de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite en faveur de la procédure d'assainissement

La CdG-CE invite le Conseil fédéral à examiner comment la loi sur la poursuite pour dettes et al faillite en vigueur permet de tenir compte de la volonté de favoriser l'assainissement et comment elle pourrait encore mieux en tenir compte. Il analysera les domaines qui posent problème dans la pratique. Il veillera en particulier à tenir compte des expériences que les autorités de concordat ont faites avec les entreprises de SAirGroup concernées par le sursis concordataire.

Etat des travaux

La grande révision de la LP en 1994 avait déjà transformé la procédure concordataire (art. 293 ss LP) en une procédure d'assainissement. Le droit en vigueur satisfait déjà par conséquent plusieurs exigences essentielles d'un droit moderne de l'assainissement. Le jugement que porte la pratique est également favorable dans l'ensemble.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit (le 1.1.1997), le nombre de procédures concordataires a connu un véritable boom. Ces dernières années, des lacunes et des défauts ont été constatés de manière répétée. L'Office fédéral de la justice a institué de ce fait un groupe d'experts ayant pour mandat d'examiner, en tant que Groupe de réflexion, la nécessité d'une nouvelle révision de la loi. La réflexion devait s'axer sur trois problématiques: 1. Examiner, si et dans quelle mesure la procédure

concordataire devait être encore plus modifiée dans le sens d'une procédure d'assainissement; 2. Examen de modifications du droit matériel dans le but d'optimiser les chances d'assainissement; 3. Examen de la question d'un "droit de la faillite des groupes de sociétés" particulier.

Le groupe d'experts (composé de Daniel Hunkeler, docteur en droit, Franco Lorandi, docteur en droit, privat-docent, Isaak Meier, docteur en droit, professeur ordinaire, Henry Peter, docteur en droit, professeur, Daniel Staehelin, docteur en droit, professeur, Karl Wüthrich, avocat, Monique Albrecht, avocate, Dominik Gasser, avocat [président]) débuta ses travaux en novembre 2003. Il remit son rapport à l'Office fédéral de la justice en avril 2005 ("Le droit suisse de l'assainissement doit-il être révisé? Thèses et propositions du point de vue de l'assainissement d'entreprises"). Les experts sont arrivés pour l'essentiel aux conclusions suivantes:

- Une révision urgente et fondamentale du droit de la faillite en vigueur n'est pas nécessaire. Les problèmes pratiques ne découlent en général pas de défauts de la loi mais d'une gestion et d'une stratégie d'entreprise mauvaises. Les personnes responsables réagissent très souvent mal ou trop tard, les autorités sont averties trop tard ou des concepts d'assainissement soutenables font défaut. Dans bien des cas, la liquidation est la seule solution qui reste. Les instruments légaux sont de plus souvent loin d'avoir été épuisés.
- Des améliorations ponctuelles sont cependant souhaitables: L'ouverture d'une procédure concordataire et la conclusion d'un concordat devraient ainsi être simplifiées. Les effets du sursis sont également à renforcer. D'autre part, la collaboration des créanciers (travailleurs, fournisseurs, etc.) doit clairement être renforcée de l'avis des experts. Des organes représentant les créanciers (commission, assemblée) doivent être créés pour accompagner le sursis concordataire qui peut durer très longtemps et dotés de droits à être informés, consultés et de pouvoirs décisionnels. Le droit de l'assainissement ne doit pas se limiter à une prise en compte des seuls intérêts de l'entreprise débitrice.
- Le groupe d'experts fait également diverses propositions de droit matériel (ainsi, une résiliation extraordinaire pour les contrats de durée). Il ne recommande par contre pas la création d'un "droit de la faillite des groupes de sociétés" particulier.

Autres mesures, calendrier

Le rapport des experts a déjà été transmis aux Commissions des affaires juridiques du Parlement. Il sera discuté au cours du traitement de plusieurs interventions parlementaires (03.446 Iv.pa. Lombardi Filippo. LP. Protection renforcée contre les créanciers; 03.438 Iv.pa. Strahm Rudolf. LP. Protection renforcée contre les créanciers ; 97.407 Iv.pa. Gross Jost. Licenciements collectifs. Défense des intérêts des travailleurs). En se fondant sur les propositions des experts, l'administration élaborera des propositions législatives concrètes.

Recommandation 9: Reformulation de la politique des transports aériens

En raison des développements internationaux, la CdG-CE invite le Conseil fédéral à reformuler la politique suisse des transports aériens et à définir le rôle de l'Etat en matière de maintien de l'infrastructure des transports aériens. A cette occasion, il examinera également le rôle de la Commission fédérale de l'aviation.

Etat des travaux

Le Conseil fédéral a approuvé le 12 décembre 2004 le Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse 2004. Le document dresse un état des lieux complet de l'aviation civile suisse, et présente une analyse du problème, de même que les stratégies d'action du Conseil fédéral. Le rapport aborde en particulier l'évolution du contexte international ainsi que le rôle de l'Etat en matière de maintien de l'infrastructure aéronautique. Les auteurs du rapport proposent également de dissoudre la Commission fédérale de l'aviation. Elle sera remplacée par un nouvel organe de coordination et de conseil placé sous la houlette de l'OFAC et regroupant les principaux responsables du secteur aéronautique suisse. Le Parlement a pris acte fin mai 2005 du rapport du Conseil fédéral.

Autres mesures, calendrier

Le rapport préconise diverses mesures. Celles-ci feront l'objet d'un plan d'action actuellement en cours d'élaboration sous la responsabilité de l'OFAC et en collaboration avec les associations aéronautiques intéressées. Les projets de loi correspondants seront vraisemblablement soumis au Parlement en 2007.

Recommandation 10: Soutien en faveur de mesures contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol

La CdG-CE recommande au Conseil fédéral de suivre et de soutenir les efforts des transporteurs aériens à l'échelon international, qui visent à protéger les passagers contre les effets d'une interruption inopinée du service de vol d'une compagnie aérienne.

Etat des travaux

L'OFAC continue à suivre la mise en œuvre des engagements volontaires de l'industrie aéronautique européenne, à savoir l'engagement des compagnies aériennes à l'égard des services aux passagers ainsi que l'engagement des aéroports à l'égard des services aux passagers aériens. Pour mémoire, l'art. 18 de la loi fédérale sur les voyages à forfait (RS 944.3) oblige les voyagistes à prévoir une garantie des fonds de la clientèle, qui couvre, en cas d'insolvabilité ou de faillite, le remboursement des montants versés pour les billets d'avion et les frais de rapatriement. En revanche, si le consommateur n'achète qu'une prestation simple, comme la réservation

d'un vol, il risque de ne bénéficier d'aucun remboursement des montants versés en cas d'insolvabilité ou de faillite de la compagnie aérienne. Ce risque est d'ailleurs inhérent à toutes les branches où des prestations font l'objet d'un prépaiement. C'est pourquoi l'industrie aéronautique se montre plutôt sceptique face à de tels engagements volontaires, d'autant plus que les autres modes de transport ne les pratiquent pas.