

17.007

SUPPLÉMENT Ia AU BUDGET 2017

MESSAGE CONCERNANT UN CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE DESTINÉ À HONORER DES CAUTIONNEMENTS DE LA CONFÉDÉRATION AU MOYEN DU CRÉDIT-CADRE EN VUE DE GARANTIR UNE FLOTTE SUFFISANTE DE NAVIRES DE HAUTE MER BATTANT PAVILLON SUISSE

du 16 mai 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons
le *projet de supplément Ia au budget 2017*, en vous proposant
de l'adopter conformément au projet d'arrêté ci-joint.

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

Berne, le 16 mai 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération,
Doris Leuthard

Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 7 |
| 1 CONTEXTE | 9 |
| 11 ENCOURAGEMENT DE LA NAVIGATION MARITIME | 9 |
| 12 GRAVE CRISE DE LA NAVIGATION MARITIME | 11 |
| 13 DÉVELOPPEMENT DE LA FLOTTE SUISSE DE HAUTE MER | 14 |
| 14 SURVEILLANCE EXERCÉE PAR L'OFAE | 15 |
| 15 DÉSAVANTAGES LIÉS AU CAUTIONNEMENT SOLIDAIRE | 16 |
| 16 MAUVAISE ÉVALUATION DES RISQUES LIÉS AU CAUTIONNEMENT | 17 |
| 17 MODALITÉS DE REMBOURSEMENT TROP SOUPLES | 18 |
| 2 GESTION DE LA CRISE PAR LA CONFÉDÉRATION | 19 |
| 21 LIGNES DIRECTRICES DE LA CONFÉDÉRATION | 19 |
| 22 MESURES EN CAS DE POURSUITE DE L'EXPLOITATION D'UNE COMPAGNIE D'ARMEMENT | 21 |
| 22.1 ADAPTATION DES CONDITIONS FINANCIÈRES FIXÉES PAR LA CONFÉDÉRATION | 21 |
| 22.2 EXAMEN DES POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION ENTRE LES ARMATEURS SUISSES | 21 |
| 23 POSSIBILITÉS EN CAS DE LIQUIDATION D'UN ARMATEUR | 23 |
| 23.1 FAILLITE OU AJOURNEMENT DE FAILLITE | 23 |
| 23.2 PROCÉDURE CONCORDATAIRE JUDICIAIRE OU EXTRAJUDICIAIRE | 24 |
| 23.3 VENTE AU RABAIS | 24 |
| 23.4 VENTE DE GRÉ À GRÉ | 24 |
| 3 VENTE DE GRÉ À GRÉ DES NAVIRES DES ARMATEURS CONCERNÉS | 25 |
| 31 CHIFFRES CLÉS | 25 |
| 31.1 MONTANT DES PRÊTS CAUTIONNÉS | 28 |
| 31.2 CAPITAL PROPRE ACTUEL | 28 |
| 31.3 SITUATION EN MATIÈRE DE LIQUIDITÉS | 28 |
| 31.4 AUTRES FACTEURS D'INFLUENCE | 29 |
| 32 TRAIN DE MESURES ADOPTÉ POUR LA VENTE DE GRÉ À GRÉ | 30 |
| 32.1 POSTPOSITION DES CRÉANCES POUR ÉVITER UN SURENDETTEMENT | 30 |
| 32.2 CRÉDITS TRANSITOIRES ACCORDÉS PAR LA BANQUE | 30 |
| 32.3 UTILISATION DES AMORTISSEMENTS | 31 |
| 32.4 ADAPTATION DES HYPOTHÈQUES SUR NAVIRE | 31 |

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 33 | OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA VENTE DE GRÉ À GRÉ | 32 |
| 33.1 | VENTE DES NAVIRES | 32 |
| 33.2 | VENTE EN BLOC | 32 |
| 33.3 | SOLUTIONS IMPLIQUANT DES INVESTISSEURS | 32 |
| 4 | SOLUTION PRÉCONISÉE PAR LA CONFÉDÉRATION | 33 |
| 41 | VENTE EN BLOC | 33 |
| 42 | VENTE PAR LOTS DE PLUS PETITE TAILLE | 33 |
| 43 | PROCÉDURE D'INSOLVABILITÉ | 34 |
| 5 | CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE | 35 |
| 51 | MONTANT DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE | 35 |
| 52 | DESCRIPTION DES FLUX FINANCIERS | 37 |
| 53 | ÉVALUATION SOUS L'ANGLE BUDGÉTAIRE | 38 |
| 6 | MESURES VISANT À RÉDUIRE LES RISQUES ET À AMÉLIORER LA SURVEILLANCE | 39 |
| 61 | ADAPTATIONS JURIDIQUES | 39 |
| 62 | MESURES ORGANISATIONNELLES | 40 |
| 63 | GESTION DES RISQUES | 41 |
| 7 | ARRÊTÉ FÉDÉRAL CONCERNANT LE SUPPLÉMENT 1a AU BUDGET 2017 | 43 |

INTRODUCTION

Dès le début de la crise touchant les groupes SCL et SCT, en été 2015, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a épuisé toutes les possibilités juridiques susceptibles de permettre l'assainissement ou du moins la poursuite de l'exploitation des navires jusqu'à leur vente. Il a pris les différentes mesures nécessaires à cette fin en étroite collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF), et tant le Conseil fédéral que la Délégation des finances (DéFin) ont été informés régulièrement de l'évolution du dossier.

Le Conseil fédéral est d'avis que les arguments autrefois invoqués pour soutenir une flotte suisse de haute mer ne sont aujourd'hui plus valables (promotion de la flotte maritime pour des raisons de politique industrielle et économique non prévue par la loi) ou n'ont qu'une validité restreinte (sous l'angle de la politique d'approvisionnement). Les cautionnements solidaires octroyés à cet effet comportent des risques considérables, étant donné que les possibilités de surveillance et d'influence de la Confédération sont très limitées, et que celle-ci ne peut intervenir que lorsqu'il y a défaut de paiement (autrement dit trop tard).

Le ch. 1 présente les origines du cautionnement des navires de haute mer et les principales raisons ayant conduit à la sollicitation des cautionnements de la Confédération. La navigation maritime connaît actuellement sa plus grave crise depuis un siècle, et la survie de bon nombre de compagnies maritimes est menacée, de même que celle de plusieurs armateurs suisses. Le risque de recours aux cautionnements s'est fortement accru, et la situation en Suisse a été aggravée par une politique de soutien de la flotte¹ qui ne visait pas uniquement à garantir la sécurité de l'approvisionnement.

Le ch. 2 expose les clarifications et mesures juridiques et économiques engagées par le DEFR, d'entente avec l'AFF et d'autres services fédéraux, afin de gérer la crise du côté de la Confédération. Ces clarifications et mesures rendent compte des efforts consentis par la Confédération tout en mettant en évidence les difficultés et les limites de la stratégie choisie pour minimiser les dégâts.

Le ch. 3 se penche sur le cas de 2 armateurs (les groupes SCL et SCT), pour lesquels la vente de gré à gré des navires et la sollicitation des cautionnements étaient devenues inévitables, ce qui implique des pertes importantes pour la Confédération. Il présente l'analyse juridique et économique menée par le DEFR, en collaboration avec l'AFF et des consultants externes, pour examiner avec les armateurs concernés plusieurs options de liquidation et déterminer la solution permettant de limiter au minimum les pertes subies par la Confédération. Le ch. 4 précise la solution privilégiée par la Confédération.

Le ch. 5 traite des conséquences de la solution retenue, notamment le montant du crédit supplémentaire nécessaire destiné à honorer les cautionnements solidaires de la Confédération et l'enchaînement des flux financiers.

Enfin, le ch. 6 présente les mesures de mise en œuvre des recommandations de l'enquête administrative pour minimiser les risques et améliorer la surveillance exercée par la Confédération.

REMARQUE

Le crédit supplémentaire (supplément Ia/2017) demandé dans le présent message sert à honorer les cautionnements solidaires sollicités pour les navires suisses de haute mer. Le crédit supplémentaire ordinaire a été soumis au Parlement avec le message du 22 mars 2017 concernant le supplément I au budget 2017.

¹ Message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêté fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse (FF 2007 4949).

1 CONTEXTE

La Confédération a octroyé des cautionnements pour l'acquisition de navires suisses de haute mer dès 1959 afin de garantir l'approvisionnement et la sécurité du pays. Ces cautionnements ont permis aux armateurs suisses de financer des navires à des conditions très avantageuses. Le crédit-cadre de cautionnement a été relevé pour la dernière fois en 2008, lorsque le Parlement l'a augmenté de 500 millions de francs pour le porter à 1,1 milliard de francs.

Depuis lors, la grave crise qui frappe la navigation maritime a également atteint les armateurs suisses. Pour 13 navires, à savoir 9 cargos polyvalents et 4 navires-citernes, la Confédération va devoir honorer les cautionnements et essuyer de ce fait des pertes considérables. Les résultats de l'enquête administrative menée par le Contrôle fédéral des finances (CDF) sur mandat du chef du DEFR sont connus. Le rapport d'enquête met en lumière une série de manquements lors de l'octroi de cautionnements et de l'augmentation du crédit-cadre correspondant. D'entente avec le chef du DEFR, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) a déjà mis en œuvre certaines de ces recommandations, tandis que d'autres sont en cours de mise en œuvre ou en examen.

11 ENCOURAGEMENT DE LA NAVIGATION MARITIME

Aujourd'hui, plus de 90 % de tous les biens produits à l'échelle mondiale transitent au moins une fois par voie maritime. Alors que le transport par bateau était autrefois principalement réservé aux matières premières et à d'autres marchandises de grande consommation, il est aujourd'hui également de plus en plus utilisé pour les biens industriels de consommation courante grâce aux conteneurs et à la logistique modernes.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, la Confédération s'est improvisée armateur afin de garantir l'approvisionnement de la Suisse en biens importants. Elle a ensuite cédé ses 4 navires en 1947 à des armateurs privés. «Ainsi, la flotte marchande suisse et le trafic maritime passaient entièrement en mains privées».¹ Entre 1948 et 1959, la Confédération octroyait des prêts à taux préférentiel pour financer la flotte maritime. Par la suite, elle a restreint son aide au cautionnement.

Le soutien de la flotte suisse de haute mer par la Confédération repose sur différents arrêtés du Conseil fédéral et arrêtés fédéraux concernant le financement et la garantie d'un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse, et, depuis 1983, sur l'ordonnance, plusieurs fois révisée, sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer². À l'origine, il était motivé par la garantie de la sécurité et de l'approvisionnement. Depuis le début des années 90, l'importance du transport maritime pour le secteur tertiaire et la place industrielle suisses a également été prise en considération.

Par arrêté fédéral du 3 mars 2008 sur le renouvellement d'un crédit-cadre de cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse³, le Parlement a accepté de relever le crédit-cadre de 500 millions de francs, à 1,1 milliard de francs, et de prolonger de 5 ans la durée du crédit-cadre, soit jusqu'en juin 2017. Après un examen approfondi de l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, le Conseil fédéral a décidé, le 21 décembre 2016, de ne pas proposer le renouvellement du crédit-cadre de cautionnement⁴.

1 Message du 19 août 1981 à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse (FF 1981 III 347, ici 349).

2 Actuellement : ordonnance du 14 juin 2002 sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer (RS 531.44).

3 FF 2008 2267.

4 Rapport du DEFR du 21 décembre 2016 sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement.

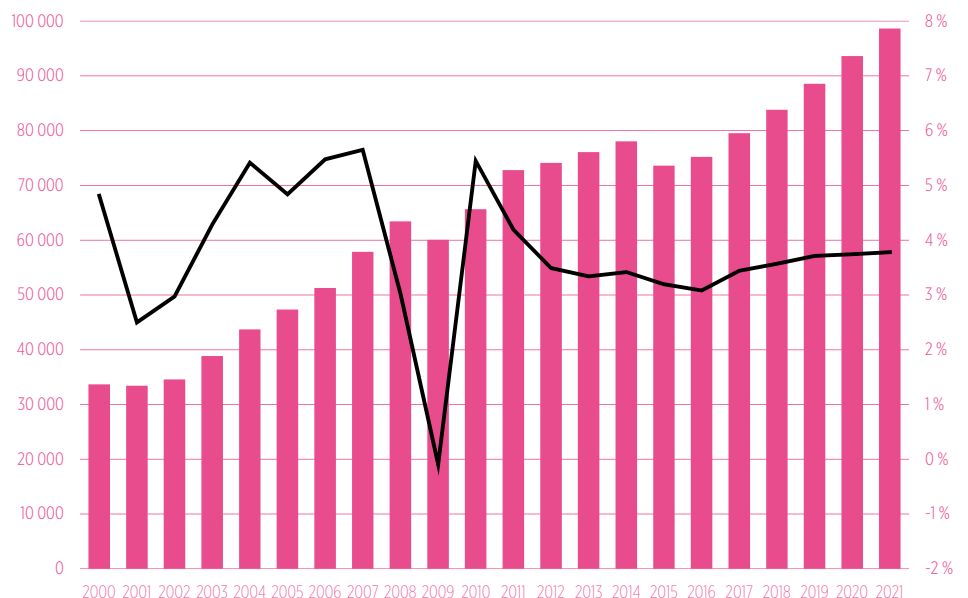
Alors que l'utilité d'une flotte de haute mer pour l'approvisionnement économique de la Suisse en biens vitaux en cas de crise n'a jamais été remise en question depuis la Seconde Guerre mondiale, elle est fortement relativisée dans le rapport sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, approuvé par le Conseil fédéral le 21 décembre 2016. Le recours à des navires de haute mer pour assurer l'approvisionnement du pays n'est qu'un petit maillon de la chaîne d'approvisionnement. D'autres infrastructures, comme les ports et les voies d'accès au pays, sont considérées comme nettement plus vulnérables.

12 GRAVE CRISE DE LA NAVIGATION MARITIME

L'ouverture du marché chinois a entraîné une hausse fulgurante de la quantité de biens transportés à travers le monde.

ÉVOLUTION DU PIB MONDIAL 2000-2021

en milliards de dollars et en pourcentage



■ PIB mondial, en milliards de dollars
 — Variation du PIB, en pourcentage

Source : Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2016

Le besoin en tonnage pour le transport s'est fortement accru au début des années 2000 en raison de l'augmentation de la demande de matières premières et de biens provenant d'Asie. En outre, les commandes de nouveaux navires ont été supérieures à la quantité nécessaire pour répondre à la croissance escomptée de la demande.

L'offre excédentaire dans la quasi-totalité des segments (porte-conteneurs, vraquiers, navires-citernes) a engendré un effondrement du taux de fret, puis du taux d'affrètement. Seuls quelques marchés de niche ont été épargnés.

Même durant la crise, de nouveaux navires de haute mer ont été commandés sous l'effet de la baisse du prix des chantiers navals, les acheteurs espérant pouvoir retirer un avantage commercial des nouveaux modèles de navires (moins gourmands en carburant et plus stables).

Aujourd'hui, les modèles de navires plus anciens ou de dimensions spécifiques ne sont rentables que grâce au faible coût du carburant. Si celui-ci repart à la hausse, les navires concernés resteront probablement inutilisés à moyen terme. Certaines catégories devraient connaître également une hausse du nombre de navires sans affectation, la tendance chez les armateurs de ligne régulière étant à des navires soit plus petits (à usage personnel), soit plus grands (plus de 10 000 équivalents vingt pieds).

Les prix d'affrètement actuels permettent – dans le meilleur des cas – tout juste à couvrir les coûts opérationnels, mais ils ne sont souvent plus suffisants pour payer les intérêts et les amortissements. Toujours plus de navires sont donc désarmés ou inutilisés.

Après des années de calme, on observe actuellement une hausse des consolidations (nouvelles alliances ou fusionnements d'armateurs de ligne régulière et de fréteurs) et des cas d'insolvabilité de groupes (Hanjin ; d'autres armateurs de ligne régulière restent sous pression), notamment dans le segment des porte-conteneurs.

Le marché des vraquiers (pour le transport de minerais de fer, de charbon et de blé, p. ex.) est, depuis toujours, très volatil. Durant les années de prospérité économique, les prix d'affrètement de certains navires pouvaient dépasser 220 000 dollars par jour. Aujourd'hui, ces mêmes navires ne peuvent parfois être affrétés que pour environ 7000 dollars par jour.

Les prix d'affrètement élevés des années de vaches grasses ont entraîné un grand nombre de commandes de vraquiers, ce qui a généré des surcapacités importantes. Au faite du boom économique, il n'était pas rare que ces navires soient financés par 10 % de capital propre et 90 % de fonds. Les surcapacités sont telles qu'un redressement durable des taux à court ou à moyen terme n'est pas réaliste. Seuls certains marchés de niche permettent encore, sous certaines conditions, d'obtenir des taux relativement intéressants.

Avec le début de la crise et l'effondrement des taux d'affrètement, les armateurs n'étaient souvent plus en mesure de payer le service du capital (intérêts et amortissements), et la valeur des navires a chuté.

Le Baltic Dry Index (BDI), l'indice de référence en la matière, s'est de nouveau effondré en août 2015, après avoir connu plusieurs épisodes positifs au début de 2014 et au début de l'été 2015. Le 10 février 2016, il a atteint son niveau le plus bas avec 290 points, alors que son niveau record, observé en mai 2008, était de 11 793 points. En raison de cette évolution, les armateurs doivent, dans bien des cas, soit désarmer leurs navires, soit les garder sur le marché, tout en sachant qu'ils ne pourront probablement pas couvrir les coûts opérationnels et qu'ils resteront bien loin du seuil de rentabilité. Les armateurs qui choisissent cette seconde option risquent alors de se retrouver en situation d'insolvabilité.

BALTIC DRY INDEX, JANVIER 2000 A AVRIL 2017

Points



L'assainissement nécessaire du marché international a été longtemps empêché par les aides étatiques. D'une part, les banques (soutenues par l'État) ont longtemps refusé d'amortir leurs crédits « pourris » et, d'autre part, les chantiers navals (également souvent soutenus par l'État) continuaient à inonder le marché avec de navires, plus grands, plus modernes et généralement moins chers à l'entretien.

Cette crise, la plus grave depuis un siècle, a également touché à divers degrés les armateurs suisses au bénéfice d'un cautionnement de la Confédération. Alors que, au début de la crise et dans l'optique d'une reprise prochaine, les armateurs suisses ont pu, avec l'accord de l'OFAE, juguler leurs problèmes financiers en suspendant le remboursement des amortissements dus (sursis de paiement), plusieurs compagnies maritimes ont dû faire face depuis 2015, et surtout en 2016, à un manque de liquidités dû à la chute des taux de fret et d'affrètement.

Synthèse

Les différents segments de la navigation maritime ont connu ces dernières années leur plus grave crise depuis un siècle. Ils ont été touchés à des degrés et à des moments différents. Le soutien étatique et l'espoir d'une reprise prochaine ont retardé l'assainissement urgent du marché, qui n'a pu débiter qu'en 2016. Même si le taux de démolition des navires s'est accru, il est encore trop faible pour contrebalancer le tonnage qui continue d'affluer sur le marché. À l'heure actuelle, rien ne laisse présager une fin de crise à court terme ni même, dans de nombreux segments, à moyen terme.

13 DÉVELOPPEMENT DE LA FLOTTE SUISSE DE HAUTE MER

La flotte maritime suisse a été continuellement développée durant des décennies, un développement encouragé de manière ciblée durant les années 90. La Confédération a, dans un premier temps, introduit le cautionnement solidaire et augmenté le montant maximal cautionné de 70 à 85 %. Dans un second temps, le Parlement a d'abord relevé le crédit-cadre de cautionnement à 600 millions de francs en 2002, puis à 1,1 milliard de francs en 2008 (+500 millions de francs).

Ces augmentations n'étaient pas uniquement motivées par l'approvisionnement économique du pays : il s'agissait plutôt de soutenir des canaux de distribution sûrs pour les biens industriels suisses⁵.

En été 2015, le DEFR a décidé de ne plus octroyer de nouveaux cautionnements pour des navires sauf dans des cas exceptionnels, c'est-à-dire lorsqu'une demande de cautionnement avait été approuvée avant la construction du navire. Fin 2016, le Conseil fédéral a décidé, sur la base d'un rapport du DEFR rédigé en concertation avec l'Approvisionnement économique du pays (AEP), l'organisation de milice de l'OFAE, de ne pas proposer au Parlement le renouvellement du crédit-cadre en 2017 en raison des surcapacités considérables dans le secteur suisse des navires de haute mer.

Les besoins de la Suisse en matière d'approvisionnement seront de nouveau analysés au plus tard en 2021. D'ici là, les capacités de la flotte suisse de haute mer devraient suffire. La baisse des cautionnements devrait réduire le risque financier de la Confédération.

5 Message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêté fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse (FF **2007** 4949), ch. 13.3 et 13.4.

14 SURVEILLANCE EXERCÉE PAR L'OFAE

En juillet 2015, le Secrétariat général du DEFR (SG-DEFR) a pris en main les dossiers des compagnies maritimes pour lesquelles les cautionnements risquaient d'être sollicités. Son objectif était de mettre au point des mesures permettant d'éviter le paiement des cautionnements et de minimiser les dommages à court terme.

Au début de mai 2016, le chef du DEFR a chargé le CDF de réaliser une enquête administrative sur la pratique de l'OFAE en matière d'octroi de cautionnements. Cette enquête s'est révélée nécessaire après que divers éléments des dossiers ont indiqué des manquements dans l'examen et la décision d'octroi des cautionnements et dans l'évaluation des sursis de paiement des amortissements. À cela s'est ajoutée la question du renouvellement du crédit-cadre. L'important potentiel de dommages encourus par la Confédération en raison du risque de sollicitation des cautionnements justifiait aussi une enquête.

Dans son rapport sur la gestion des affaires à l'OFAE, le CDF constate ceci :

- les procédures n'étaient régies que par un règlement informel (jusqu'en 2013) ;
- une seule personne cumulait toutes les fonctions essentielles (jusqu'en 2012) ;
- le système de contrôle interne était défaillant ; l'encadrement et le contrôle des armateurs n'étaient pas adéquats compte tenu des risques ;
- des éléments pertinents pour le processus décisionnel n'ont pas été archivés de façon rigoureuse ;
- les demandes de nouveaux cautionnements, de refinancement et de sursis de paiement des amortissements ont fait l'objet d'un contrôle certes systématique, mais peu critique ;
- la pratique d'octroi de cautionnements était trop généreuse.

L'analyse des risques réalisée par le DEFR (OFAE et SG) n'a pas permis de détecter à temps la détérioration de la situation économique des armateurs suisses dans le sillage de la grave crise qui a frappé la navigation maritime.

Les recommandations du CDF ont été mises en œuvre sans délai par l'OFAE, d'entente avec le chef du DEFR. Ces recommandations, qui concernent tous les points abordés par l'enquête administrative, sont présentées en détail au ch. 6.

15 DÉSAVANTAGES LIÉS AU CAUTIONNEMENT SOLIDAIRE

Dans le cas d'un cautionnement solidaire, le créancier peut poursuivre la caution avant d'engager une procédure d'exécution contre le débiteur principal. Le bénéficiaire du cautionnement court donc très peu de risques, a fortiori lorsque c'est la Confédération qui se porte caution. Le cautionnement peut être sollicité dès lors que le débiteur principal est en retard dans le paiement de sa dette et qu'il a été sommé en vain de s'acquitter ou que son insolvabilité est notoire.

Toutefois, en tant que caution, la Confédération est tenue d'honorer le cautionnement à hauteur du montant dû par le débiteur, et ce jusqu'au remboursement intégral du prêt. Elle court donc un risque financier important sans pouvoir intervenir de manière adéquate si des difficultés se profilent. Enfin, avec la procédure retenue, elle devra probablement assumer seule l'ensemble des frais liés aux mesures de réalisation du gage et de recouvrement à l'encontre du débiteur défaillant.

16 MAUVAISE ÉVALUATION DES RISQUES LIÉS AU CAUTIONNEMENT

Les cautionnements solidaires de la Confédération ont permis aux armateurs suisses de financer leurs navires à des conditions avantageuses et ont augmenté l'intérêt pour l'acquisition de navires de haute mer par de mauvaises incitations. Toutefois, durant la crise, les droits de gage acquis par la Confédération sur les navires en contrepartie du cautionnement octroyé étaient de peu de valeur par rapport au montant des crédits cautionnés et étaient difficiles à faire valoir. À cela s'ajoute le fait que le taux de nantissement était très élevé (85 %).

Les possibilités d'influence de la Confédération ne lui permettent pas de juguler les problèmes de liquidités des compagnies maritimes faiblement capitalisées, problèmes qui résultent de l'effondrement des taux de fret sans diminution des coûts. Les sursis de paiement des amortissements consentis par la Confédération ont certes permis à des armateurs de poursuivre leurs activités à court terme, mais cette solution n'était pas durable. Qui plus est, le non-remboursement des prêts a augmenté à la fois les charges qui pèsent sur les sociétés et les risques encourus par la Confédération. Le déséquilibre entre les prêts et la valeur des navires de haute mer (et donc du droit de gage sur ces navires) n'a cessé de s'aggraver et a fini par causer le surendettement de certaines compagnies maritimes.

En tant que caution, la Confédération n'a aucun moyen d'influer sur les activités des armateurs privés, mais elle supporte une grande partie du risque entrepreneurial en cautionnant à hauteur de plusieurs millions de francs le crédit nécessaire à l'acquisition de navires de haute mer. L'introduction, dans l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer, de nouvelles dispositions visant à sauvegarder les intérêts financiers de la Confédération n'a rien changé à cette situation.

17 MODALITÉS DE REMBOURSEMENT TROP SOUPLES

Le mécanisme de remboursement des prêts cautionnés est également désavantageux. De nombreux contrats de prêt ne prévoient le remboursement de 50 % du prêt qu'après 7 ans et demi, soit après la moitié de la durée du cautionnement. En l'absence d'autres modalités de remboursement convenues entre les banques et les armateurs, ce mécanisme a incité les armateurs à investir au lieu de rembourser leur prêt, notamment pour profiter de la volatilité du prix des navires, qui a toujours été élevée. En raison du prolongement inattendu de la crise, les groupes SCL et SCT se sont ainsi enfoncés dans une crise de liquidités et de solvabilité.

2 GESTION DE LA CRISE PAR LA CONFÉDÉRATION

Jusqu'à récemment, le risque financier assumé par la Confédération en cautionnant des navires de haute mer était jugé extrêmement faible en raison des droits de gage dont elle jouissait sur les navires. L'ampleur des risques liés à l'octroi de cautionnements pour des navires de haute mer et les pertes financières importantes auxquelles la Confédération est exposée n'ont été identifiés qu'en été 2015.

Pour faire face à l'éventualité d'une sollicitation des cautionnements, la Confédération a élaboré une série de mesures, en étroite concertation avec les banques et les sociétés concernées. À l'exception des groupes SCL et SCT, elle a pu conclure des accords avec les armateurs touchés par la crise pour leur permettre de surmonter leurs problèmes de liquidités et de poursuivre l'exploitation des navires grâce à des mesures ciblées et coordonnées ayant trait à l'exploitation ou au financement des compagnies d'armement. L'évolution du marché maritime influencera fortement la rentabilité et la viabilité des entreprises.

Le risque financier encouru par la Confédération était autrefois jugé « extrêmement faible »¹ en raison des droits de gage sur les navires. Les compagnies maritimes sont régulièrement parvenues à surmonter leurs problèmes liquidités grâce à un sursis de paiement de quelques amortissements. Tous les acteurs s'attendaient à une reprise du marché maritime, souvent volatil. Le risque que la Confédération ait à honorer un cautionnement et à essuyer des pertes n'a été abordé pour la première fois qu'à la fin de 2014, en relation avec les navires-citernes SCT. Si ce risque devait se concrétiser, la Confédération estimait que les droits de gage dont elle jouissait sur les navires lui permettraient d'obtenir un montant susceptible de réduire dans une large mesure les pertes auxquelles elle était exposée (cf. toutefois ch. 16). Ce n'est qu'en été 2015, à la suite de la crise de liquidités des compagnies maritimes du groupe SCL, qu'il est apparu que la vente ou la liquidation d'une compagnie maritime après sollicitation du cautionnement entraînerait des pertes élevées pour la Confédération.

21 LIGNES DIRECTRICES DE LA CONFÉDÉRATION

L'augmentation des risques financiers et l'expérience acquise sur un marché maritime hautement concurrentiel ont conduit la Confédération à revoir sa pratique.

- *Respect des directives de l'approvisionnement économique du pays* : il a été admis dès l'été 2015 que la perte de navires de haute mer battant pavillon suisse serait sans conséquences pour l'approvisionnement économique du pays. Le rapport que le DEFR a présenté fin 2016 en collaboration avec l'organisation de milice de l'OFAE a encore plus relativisé l'importance des navires de haute mer de ce point de vue.

¹ Message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêté fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse (FF 2007 4949).

- *Limitation des dommages :*
- a. éviter la sollicitation des cautionnements : dans le cadre des cautionnements solidaires, les possibilités de pilotage de la Confédération pour éviter les pertes financières découlant d'une sollicitation des cautionnements sont limitées (cf. ch. 15). Selon la situation économique et organisationnelle des armateurs, la Confédération peut étaler son risque dans le temps ou l'augmenter momentanément par le biais de sursis ou de refinancements (c.-à-d. en relevant le prêt cautionné dans les limites des amortissements déjà réalisés). Ces mesures se justifient si elles permettent d'ajourner la faillite de la compagnie concernée et, donc, de diminuer le dommage subi par la Confédération, ou de mettre en œuvre une solution durable et viable sur le plan économique, qui permette le remboursement de la totalité ou, à tout le moins, d'une grande partie du montant des prêts cautionnés.
- b. *consentir à la vente ou à la reprise des compagnies maritimes même si la Confédération encourt des pertes :* s'il n'est pas possible d'élaborer avec la société concernée une solution durable et viable sur le plan économique, et que la possibilité de réduire considérablement le dommage subi par la Confédération en poursuivant l'exploitation paraît illusoire, la Confédération est disposée à approuver la vente des navires ou des compagnies maritimes malgré les pertes importantes que cela implique pour elle.

D'entente avec le Département fédéral des finances (plus précisément, l'AFF), le DEFR a fixé les lignes directrices suivantes pour la mise en œuvre des éléments qui précèdent :

- refus de tout cautionnement supplémentaire qui ne ferait pas déjà l'objet d'une promesse formelle afin de ne pas augmenter encore les risques encourus par la Confédération ;
- coordination des possibilités de collaboration entre les armateurs suisses ;
- soutien à la poursuite de l'exploitation des navires moyennant le respect des conditions fixées par la Confédération ;
- amélioration de l'efficacité par l'abaissement des coûts opérationnels (introduction avec l'aide d'experts d'une évaluation comparative entre les armateurs), amélioration de la gestion des navires et augmentation de la participation financière propre dans le cadre des possibilités financières ;
- en cas de liquidation d'un armateur : réduction du risque de pertes pour la Confédération ;
- discrétion assurée afin de protéger les compagnies concernées et de minimiser le dommage subi par la Confédération : pour être couronné de succès, un assainissement sur un marché où la concurrence est âpre doit pouvoir être réalisé rapidement, efficacement et discrètement, de façon à préserver la confiance dans la performance et la fiabilité de la compagnie lors de la recherche d'investisseurs et à éviter que, dans le processus de liquidation, la publicité donnée à l'événement n'oblige à brader les navires dans l'éventualité d'une reprise ou d'une vente ;
- prévention d'un dégât d'image pour les armateurs suisses.

Ces lignes directrices ne changent rien au fait que la gestion des compagnies maritimes relève de la responsabilité des organes de direction de ces dernières. La Confédération risquerait sinon d'agir en tant d'organe de fait de ces sociétés.

Les lignes directrices ont depuis lors été complétées par les recommandations formulées dans le cadre de l'enquête administrative réalisée par le CDF (cf. ch. 6).

22 MESURES EN CAS DE POURSUITE DE L'EXPLOITATION D'UNE COMPAGNIE D'ARMEMENT

L'objectif est de diminuer durablement les risques futurs encourus par la Confédération grâce à un train de mesures adapté à la situation actuelle et décidé d'entente avec les armateurs concernés. À cet égard, il est évident que l'évolution du marché continuera à déterminer pour une part importante l'ampleur de la crise et la possibilité d'une reprise.

Dans leurs plans d'affaires, les compagnies maritimes tablent, comme les experts, sur une légère embellie du marché en 2018, susceptible de contribuer à la diminution du risque assumé par la Confédération et du dommage qu'elle subirait si elle devait honorer des cautionnements par la suite.

22.1 ADAPTATION DES CONDITIONS FINANCIÈRES FIXÉES PAR LA CONFÉDÉRATION

À l'exception des groupes SCL et SCT, la Confédération a pu passer, avec les armateurs en difficultés financières qui bénéficient d'un cautionnement de sa part, des conventions concrétisant les lignes directrices évoquées ci-dessus en vue de résoudre aussi bien les problèmes de financement et d'amortissement que ceux de liquidités. Il s'agit là de mesures d'urgence prises en attendant que les mesures organisationnelles recommandées par le CDF dans le cadre de son enquête administrative soient mises en œuvre à l'OFAE et qu'un nouveau concept de surveillance rende possible une surveillance proportionnée au risque. Dans le cas du navire SCL Angela, la Confédération a décidé, en accord avec la société propriétaire, d'intégrer le navire dans le processus du groupe SCL en raison du manque de perspectives économiques du navire et afin de limiter les dommages pour la société propriétaire et la Confédération.

Concrètement, la Confédération a subordonné son soutien à la fourniture de moyens supplémentaires par les propriétaires, à l'adaptation des contrats de prêt et à une efficience accrue. Les contrats de prêt ont été adaptés pour intégrer le mécanisme de la retenue à la source (*pay as you earn*, PAYE) : en plus du remboursement linéaire des prêts sur toute la durée du contrat, les liquidités qui ne sont pas directement nécessaires à l'exploitation des navires seront versées aux banques en cas de retard pris dans les amortissements, et ce jusqu'au rattrapage intégral du plan d'amortissement ; ensuite, la moitié des liquidités non requises pour payer les amortissements sera consacrée au remboursement du prêt² dans le but d'anticiper, lorsque la situation le permet, les coups durs à venir. De plus, ont été introduites des restrictions concernant l'achat d'autres navires qui ne seraient pas financés avec des cautionnements de la Confédération, l'interdiction de verser des dividendes, et un monitoring de la situation en matière de liquidités et de la mise en œuvre des mesures convenues tenant compte des besoins de la Confédération et des différentes sociétés. Ce monitoring est fondée sur les rapports que l'entreprise concernée est tenue de présenter régulièrement.

22.2 EXAMEN DES POSSIBILITÉS DE COOPÉRATION ENTRE LES ARMATEURS SUISSES

La crise de la navigation maritime a mis sous pression les armateurs suisses, contraints de se montrer plus efficaces et plus concurrentiels dans un contexte mondialisé. Avec l'aide d'experts, le DEFR a empoigné le problème et a cherché à identifier le potentiel de coopération entre les armateurs suisses. Visant une solution globale, il a tenté, plutôt que de considérer chaque compagnie isolément, d'examiner diverses possibilités de coopération au sein de la branche en vue d'améliorer la situation des armateurs. Les modèles de coopération discutés allaient du développement de la collaboration dans divers domaines (p. ex. l'achat ou l'affrètement) au regroupement de plusieurs, voire de tous les armateurs suisses sous la forme d'une coentreprise ou d'une fusion, en passant par la mise en commun ou la délégation de la gestion technique ou commerciale.

² C'est ce qu'on appelle le mécanisme de la « double retenue à la source ».

Dans ce but, le DEFR a organisé en mai 2016 une rencontre réunissant tous les armateurs suisses. À l'initiative de l'association faitière des armateurs, cette table ronde a été suivie d'entretiens entre les entreprises. Les armateurs suisses ont rapidement jugé que les possibilités de collaborer étaient restreintes et que des synergies ne pourraient guère être envisagées que pour des solutions d'assurance collective ou le recrutement et l'emploi du personnel sur les navires, alors que les experts mandatés par la Confédération estimaient envisageable d'instaurer une coopération sur le plan de la gestion technique. Quoi qu'il en soit, les armateurs suisses n'ont pas persévéré, même dans ces domaines.

Les obstacles au renforcement de la coopération économique étaient constitués en premier lieu par les disparités existant quant à l'orientation des diverses compagnies, aux types de navires exploités (navires-citernes, cargos polyvalents, vraquiers) et aux segments de marché dans lesquels les compagnies sont actives. Même dans le segment des vraquiers, les différences sont marquées en ce qui se concerne la taille, l'âge, l'équipement et la consommation de carburant des navires.

Au-delà de ces possibilités de synergies limitées, il est apparu que les armateurs n'étaient pas non plus disposés à prendre ou à partager des risques financiers en vue de coopérer plus étroitement. La compétitivité d'un modèle de coopération national par rapport à la coopération recherchée ou déjà mise en place par divers armateurs avec des acteurs étrangers établis a elle aussi été mise en doute. Enfin, les armateurs craignaient que leur réputation ne pâtisse si, dans certains domaines, ils ne se présentaient plus de manière indépendante sur le marché.

Par la suite, certains armateurs ont signalé leur disposition à divulguer, dans le cadre de discussions bilatérales et avec le soutien des experts mandatés par la Confédération, chiffres clés en vue de comparer les coûts d'exploitation (évaluation comparative). Force a été de constater qu'il n'existait aucune volonté de collaborer sur le plan économique au-delà de cet aspect, et les discussions en vue d'une coopération et d'une recherche de solutions pour l'ensemble de la branche en sont restées là.

23 POSSIBILITÉS EN CAS DE LIQUIDATION D'UN ARMATEUR

Les différents scénarios de vente ou de liquidation – qu'il s'agisse d'une faillite ou d'un ajournement de faillite, d'une vente au rabais³, d'une procédure concordataire judiciaire ou extrajudiciaire, ou encore d'une vente de gré à gré – ont fait l'objet d'un examen juridique et économique approfondi (cf. ch. 23.1 ss.) pour les compagnies maritimes SCL et SCT, qui se trouvaient déjà en graves difficultés (cf. ch. 31).

Il ressort de cet examen que la réalisation, dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité dans différentes juridictions et respectant les privilèges maritimes⁴, des sociétés à un seul navire constitue une opération extrêmement complexe, quand bien même un séquestre et une réalisation des navires dans une juridiction familière telle que celle du Canada, de Rotterdam ou de Singapour, ne permettrait certes pas de balayer, mais du moins de limiter les incertitudes juridiques. À cela s'ajoute le fait que la Suisse n'a aucune expérience de ce type de procédures d'insolvabilité, que la sécurité du droit n'est pas garantie et que de nombreux impondérables risquent de compliquer encore la mise en œuvre. Enfin, la Suisse ne dispose d'aucun port d'attache où ramener les navires de haute mer.

23.1 FAILLITE OU AJOURNEMENT DE FAILLITE

Les compagnies maritimes SCL et SCT auraient fait faillite en 2016 déjà sans les crédits transitoires cautionnés par la Confédération (cf. ch. 32.2) et les postpositions de créances décidées par les banques avec l'accord de la Confédération (cf. ch. 32.1). La faillite des différentes compagnies maritimes aurait très vraisemblablement entraîné celle d'autres sociétés du groupe (notamment la holding ou la société de gestion). Qui plus est, outre le naufrage du groupe SCL et les risques impliqués pour d'autres navires exploités par lui, elle aurait porté un grave préjudice à la réputation de la flotte maritime sous pavillon suisse.

Face à de tels impondérables, les experts ont conseillé à la Confédération en tant que caution d'éviter dans la mesure du possible la faillite. Un ajournement de faillite aurait présupposé une perspective d'assainissement, c'est-à-dire le rétablissement durable de la santé financière et du rendement de l'entreprise, ainsi que la satisfaction complète de tous les créanciers. Mais encore aurait-il fallu qu'un investisseur s'engage fortement, ce qui n'est jamais arrivé.

Dans le cas où, en vertu de l'art. 725, al. 2, ou de l'art. 728c, al. 3, du code des obligations (CO)⁵, l'organe de révision aviserait le juge du surendettement des compagnies maritimes SCL et SCT, l'OFAE a requis, dans un mémoire préventif déposé auprès du juge de la faillite compétent, que la Confédération bénéficie elle aussi, en sa qualité de caution, du droit d'être entendu au même titre que les compagnies concernées.

C'est dans ce scénario que les pertes pour la Confédération seraient le plus élevées. Si les créances non privilégiées (créanciers, etc.) ne devaient pas être honorées, une procédure judiciaire de ce type entraînerait d'importants frais de procédure, et le prix des navires s'effondrerait au point de se rapprocher des valeurs de liquidation.

3 La vente au rabais (*fire sale*) est le séquestre et la réalisation coordonnés des navires dans des ports étrangers choisis expressément.

4 Les privilèges maritimes sont, en droit maritime, des créances privilégiées qui, dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité, priment les créances garanties par gage.

5 RS 220

23.2 PROCÉDURE CONCORDATAIRE JUDICIAIRE OU EXTRAJUDICIAIRE

La procédure concordataire est une procédure d'insolvabilité usuelle en Suisse, et elle est souvent appropriée. Toutefois, la dimension internationale impliquée par un séquestre de navires dans des juridictions différentes entraîne des incertitudes supplémentaires. En outre, selon le droit en vigueur, un concordat – qui devait en l'occurrence être négocié « en toute discrétion » – aurait dû survenir au cours des 4 mois suivants ce qui, selon les renseignements fournis par des courtiers, aurait été une entreprise difficile à réaliser dans l'optique de la vente de tous les navires.

Le concordat extrajudiciaire avec une remise partielle des dettes, qui aurait dû être conclu avec plusieurs créanciers sans l'intervention des autorités, n'a été à aucun moment un scénario envisageable en raison de la dimension internationale complexe de l'affaire, mais aussi de la situation des compagnies maritimes en matière de créances.

Les pertes pour la Confédération auraient été très vraisemblablement moindres qu'en cas de faillite, car les recettes de la vente auraient été un peu plus élevées. Cependant, il aurait fallu dédommager davantage de créanciers.

23.3 VENTE AU RABAIS

La Suisse ne connaît pas la procédure de la vente au rabais. Il faudrait que le propriétaire donne son accord pour que l'on puisse ramener les navires dans des ports offrant des conditions favorables dans le cas d'un séquestre (Singapour, Rotterdam, Canada). La Confédération procéderait au séquestre et enclencherait ainsi la procédure qui conduirait à la réalisation des navires.

Outre les questions juridiques en suspens et des recettes inférieures, le risque de nuire à la réputation pour le pavillon suisse et l'importante couverture médiatique qui serait accordée ont plaidé en défaveur de cette procédure.

23.4 VENTE DE GRÉ À GRÉ

La vente de gré à gré est l'option qui offre la plus grande marge de manœuvre pour se conformer aux conditions fixées dans les lignes directrices. Parallèlement au recours à des courtiers, il est possible de continuer à œuvrer avec le propriétaire en vue d'une solution qui permettrait de maximiser le produit de la vente.

Il a tout d'abord été tenté de trouver un investisseur, si possible un armateur suisse, qui reprendrait les 2 groupes (SCL et SCT) dans le cadre d'une cession de parts (*share deal*) ou d'une cession d'actifs (*asset deal*). Différentes options avec et sans bon de récupération ont été à chaque fois envisagées même si, pour la Confédération, il était clair dès le départ que, même avec un bon de récupération, le risque entrepreneurial devrait à l'avenir être assumé par l'acquéreur. L'objectif était que, pour chaque solution de vente, le risque de pertes soit inférieur à celui des autres variantes. La vente de gré à gré des différents navires a été engagée avec l'aide de courtiers renommés. Cette procédure menée en parallèle a par ailleurs servi à mesurer la valeur des navires sur le marché et à se doter d'une véritable alternative si la reprise du groupe sous la forme d'une cession de parts ou d'actifs devait échouer.

3 VENTE DE GRÉ À GRÉ DES NAVIRES DES ARMATEURS CONCERNÉS

Malgré les liquidités supplémentaires fournies par les banques, les groupes SCL et SCT ne sont pas parvenus à se stabiliser financièrement et économiquement. L'assainissement nécessaire des compagnies maritimes en difficulté s'est heurté à une nouvelle détérioration des taux de fret et d'affrètement, la sous-utilisation des navires entraînant l'impossibilité de couvrir les coûts opérationnels ainsi que le surendettement de ces sociétés. Différentes solutions envisagées pour assurer la survie durable et rentable des armateurs avec l'aide d'investisseurs se sont soldées par un échec.

Après avoir mené une analyse juridique approfondie, la Confédération était disposée, en accord avec le propriétaire des groupes SCL et SCT et les banques, à soutenir la vente de gré à gré des navires concernés en lieu et place d'une procédure d'insolvabilité, sur la base des déclarations nécessaires de la part du propriétaire et des organes compétents des différentes sociétés. Une procédure d'insolvabilité aurait entraîné la réalisation des compagnies à un seul navire dans différentes juridictions, ce qui comporte des risques élevés (séquestre de navires). Le SCL Angela a également été inclus dans la procédure de vente de gré à gré, en accord avec son propriétaire. Une solution clairement plus avantageuse pour la Confédération (par exemple, un désendettement partiel de la compagnie) demeure réservée.

La vente de gré à gré semblait d'autant plus nécessaire que la Confédération a dû, à intervalles réguliers, cautionner à hauteur de plusieurs millions de francs des crédits bancaires transitoires en faveur du groupe SCL afin d'empêcher l'effondrement des compagnies maritimes. Le processus de vente se révèle difficile et extrêmement laborieux pour la Confédération en raison de la situation défavorable sur le marché et de la collaboration compliquée avec le propriétaire.

31 CHIFFRES CLÉS

COMPAGNIES MARITIMES SCL

Le groupe SCL a été créé en 2003 et possède 8 compagnies maritimes à un seul navire. Ces sociétés sont détenues à 100 % par une seule personne (le propriétaire des compagnies maritimes SCL), à l'exception de SCL Bern AG (60 %) et de SCL Anita AG (77 %).

SCL Reederei AG, la société holding du groupe SCL, est aux mains d'une personne. Elle détient également tous les droits de vote et le capital d'Enzian Ship Management AG (ESM). Celle-ci, filiale de SCL Reederei AG, est chargée de la gestion technique et commerciale des 8 compagnies à un seul navire appartenant au groupe SCL.

Les difficultés actuelles sont dues, entre autres, au manque de capital propre et aux mauvais rendements réalisés par certaines compagnies maritimes depuis le début de la crise de la navigation maritime. Divers sursis de paiement des amortissements accordés depuis 2008 en raison du manque de rentabilité ont largement contribué à ce que les prêts cautionnés soient parfois nettement supérieurs à la valeur des navires.

Le groupe SCL est parvenu à surmonter une première crise de liquidités en été 2015 grâce au déblocage du montant déjà amorti (refinancement) à hauteur de 3,5 millions de francs. Sans ce refinancement, l'ESM serait devenue insolvable au début de juillet 2015, et les conséquences imprévisibles d'une procédure non préparée auraient touché tous les navires des groupes SCL et SCT qui étaient alors en mer quelque part autour du globe. Les moyens financiers mis à disposition par les banques ont permis de régler les créances en souffrance (assurances, carburant, salaire de l'équipage). Hormis les navires SCL, la faillite d'ESM aurait entraîné dans la tourmente les autres navires gérés par cette filiale, dont certains bénéficient aussi d'un cautionnement de la Confédération (4 cargos polyvalents acquis à des fins d'investissement et 4 navires-citernes). Enfin, une faillite aurait également gravement nui à la réputation de tous les navires battant pavillon suisse.

Malgré le renouvellement de la présidence, du conseil d'administration et de la direction de SCL Reederei AG après la crise de liquidités de l'été 2015, il n'a pas été possible de redresser la société.

- Ce renouvellement a permis de poursuivre à court terme les activités de la société sans nouveau refinancement de la part de la Confédération. Toutefois, seuls les amortissements des navires SCT ont pu être payés, en raison notamment d'un nouveau recul des taux de fret.
- Le propriétaire n'était pas disposé à procéder à l'assainissement économique durable de la société demandé par la Confédération, lequel prévoyait, outre la recherche d'investisseurs, l'option de vendre la société.

Le redressement de la société n'aurait été possible qu'avec un nouvel investisseur et une importante injection de capital. Une vente bien ordonnée se profilait toujours plus comme la meilleure solution, quand bien même le propriétaire s'y opposait, notamment en tentant à plusieurs reprises, mais sans succès, de convaincre un investisseur de rejoindre les groupes SCL et SCT en tant qu'actionnaire minoritaire.

Les conflits survenus entre le propriétaire et la direction ont également joué en défaveur de l'assainissement et ont entraîné de nouveaux changements au sein du conseil d'administration et de la direction.

L'expérience négative faite par les représentants de la Confédération avec le propriétaire et la recommandation du CDF de ne plus soutenir celui-ci et ses consultants en raison de possibles irrégularités ont encore limité l'encadrement de la société par la Confédération. Pour poursuivre avec la procédure choisie et la planification d'une vente de gré à gré des groupes SCL et SCT (4 compagnies maritimes à un seul navire), la Confédération en tant que caution a exigé de SCL Reederei AG (holding), d'ESM et des 12 compagnies maritimes à un seul navire de lui soumettre différentes déclarations dans lesquelles elles s'engagent à collaborer en cas de vente des navires des groupes SCL et SCT dans le but de minimiser les dommages encourus par la Confédération.

Fin octobre 2016, le groupe SCL et ses 8 compagnies à un seul navire étaient de nouveau au bord de la faillite. Il ne restait alors que quelques jours pour analyser l'insolvabilité imminente du groupe en faisant appel à un appui juridique et opérationnel externe et pour surmonter le manque de liquidités avec l'aide des banques.

La Confédération a donc tenté d'inciter le propriétaire à chercher un investisseur ou un acheteur pour sa compagnie d'armement. Toutefois, elle a dû rapidement constater que ni son statut de caution ni les mesures de surveillance ne lui permettaient d'imposer une solution rapide propre à défendre ses intérêts.

Malgré les liquidités fournies par les banques, le groupe SCL n'est pas parvenu à stabiliser ses finances à moyen et long terme, en raison notamment d'une nouvelle détérioration des taux de fret et d'affrètement et de la sous-utilisation des navires, en particulier des cargos polyvalents. La dotation insuffisante en capital propre, le manque de liquidités et, surtout, le surendettement des 8 compagnies à un seul navire du groupe SCL constaté par la société de révision en automne 2016, de même que les crédits transitoires accordés par une banque en raison de l'incapacité à couvrir les coûts d'exploitation, ont montré que le groupe SCL ne pouvait pas survivre dans sa forme actuelle. La reprise du groupe (solution des investisseurs; *share deal*) ou la vente individuelle des navires (*asset deal*) se profilaient de plus en plus comme les seules solutions envisageables.

Vu la conjoncture défavorable, vendre les compagnies maritimes aujourd'hui engendrera d'importants dommages pour la Confédération en tant que caution. Toutefois, rien ne laisse présager une nette amélioration du marché.

SCL ANGELA AG

SCL Angela AG fait également partie des compagnies maritimes gérées par ESM. Le SCL Angela est un navire du même type que le SCL Anita, le SCL Andisa et le SCL Akwaba. Il ressort des discussions menées avec la société propriétaire qu'une solution durable pour la Confédération n'est envisageable que dans le cadre d'une vente ou dans le cadre d'un désendettement partiel du SCL Angela. La société propriétaire s'est engagée à prendre toutes les mesures nécessaires et adaptées pour que le SCL Angela puisse être vendu exempt de charges et que les liquidités nécessaires jusqu'à la vente et à la remise du navire soient garanties. Sur demande de la société propriétaire, la Confédération est prête à approuver comme alternative un désendettement partiel de la compagnie, à condition que le résultat financier pour la Confédération soit clairement plus favorable et que le cautionnement ne soit pas prolongé.

Compagnies maritimes SCT

Le 24 août 2012, le propriétaire du groupe SCL a repris les 4 compagnies maritimes du groupe Mega Chemicals (navires-citernes à usage multiple et chimiques), qui traversaient une crise de liquidités et de capitalisation. Le propriétaire du groupe SCL a fait cette acquisition dans le but d'assainir ces compagnies avec l'aide de nouveaux investisseurs.

Mis en service entre 2006 et 2008, ces 4 navires-citernes à usage multiple et chimiques ont d'emblée fait face à des recettes décroissantes en raison du début de la crise. Dès 2009, il n'a été plus possible de couvrir l'intégralité des amortissements et un premier refinancement a été nécessaire en 2010 puis un autre en 2011 pour empêcher une insolvabilité imminente. Par ailleurs, les taux d'amortissement ont été revus à la baisse dans le cadre des efforts d'assainissement.

La situation financière s'est améliorée en 2015 et au 1er semestre 2016, et les amortissements convenus ont été payés. Les compagnies ont même pu fournir des liquidités au groupe SCL. Toutefois, une nouvelle baisse des recettes (détérioration du marché et mauvaise gestion de l'affrètement) a nécessité de nouveaux sursis de paiement des amortissements au 2^e semestre 2016 et au 1^{er} semestre 2017, puis une injection de liquidités en mars 2017 qui a pu être autorisée par la Confédération grâce à un compte bloqué contenant les amortissements déjà versés.

31.1 MONTANT DES PRÊTS CAUTIONNÉS

Le tableau ci-après récapitule le montant des prêts cautionnés par la Confédération et le montant actuel des prêts.

| Prêt en cours, en CHF ou en USD * État au 31 mars 2017 | Durée du cautionnement | Prêt initial, en CHF | Prêt initial, en USD * ou en Euro ** | Prêt actuel, en CHF | Prêt actuel, en USD |
|--|------------------------|-------------------------|--|------------------------|------------------------|
| Total | | | | 153 277 000 | 100 432 411 |
| Cargos polyvalents | | | | | |
| MV Sabina AG* | 07.06.2000–28.02.2017 | 21 700 000 | | | 8 537 936 |
| MV Celine AG* | 03.02.2001–28.02.2017 | 21 670 000 | | | 9 879 675 |
| SCL Bern AG | 28.02.2005–28.02.2020 | 8 151 240 | 12 400 000 ** | 21 491 000 | |
| SCL Basilea AG | 29.07.2005–29.07.2020 | | 17 700 000 ** | 19 135 000 | |
| SCL Léman AG | 20.12.2005–20.12.2020 | | 17 700 000 ** | 19 135 000 | |
| SCL Anita AG* | 29.01.2008–29.01.2023 | 19 500 000 | | 10 100 000 | 7 800 000 |
| SCL Akwaba AG* | 25.04.2008–25.04.2023 | 21 300 000 | | 19 595 000 | 300 000 |
| SCL Andisa AG* | 01.07.2008–01.07.2023 | 21 300 000 | | 12 305 000 | 8 370 000 |
| SCL Angela AG | 20.12.2007–20.12.2022 | 19 500 000 | | | 15 528 800 |
| Navires-citernes | | | | | |
| SCT Matterhorn AG* | 18.08.2006–18.08.2021 | | 28 600 000 * | | 24 530 000 |
| SCT Monte Rosa AG* | 02.02.2007–02.02.2022 | | 28 600 000 * | | 25 486 000 |
| SCT Breithorn AG | 06.12.2007–06.12.2022 | | 28 600 000 * | 25 766 000 | |
| SCT Stockhorn AG | 30.06.2008–30.06.2023 | | 28 600 000 * | 25 750 000 | |

31.2 CAPITAL PROPRE ACTUEL

Le tableau ci-dessous indique le capital propre des compagnies maritimes sur la base des derniers comptes (au 31 décembre 2015), vérifiés par l'OFAE.

| Société | Capital propre, en CHF | Postposition de créances, en CHF |
|-------------------------------------|------------------------|--|
| Total banque + Confédération | | 62,8 Mio. |
| SCL Andisa AG | -4,94 mio | 8,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Anita AG | -2,34 mio | 5,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Akwaba AG | -4,19 mio | 8,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Bern AG | -6,18 mio | 9,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Angela AG | +1,85 mio | – |
| SCL Basilea AG | -3,80 mio | 7,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Léman AG | -4,56 mio | 9,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| MV Céline AG | -6,90 mio | 9,8 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| MV Sabina AG | -4,57 mio | 7,0 mio par la banque, cautionnée par la Confédération |
| SCL Reederei AG | -2,43 mio | 3,5 mio par le propriétaire |
| ESM | +0,71 mio | – |
| <hr/> | | |
| SCT Matterhorn AG | 3,93 mio | – |
| SCT Monte Rosa AG | 4,30 mio | – |
| SCT Breithorn AG | 3,68 mio | – |
| SCT Stockhorn AG | 4,76 mio | – |
| Swiss Chem Tankers AG | 0,03 mio | – |

31.3 SITUATION EN MATIÈRE DE LIQUIDITÉS

La situation du groupe SCL en matière de liquidités est précaire : au fil des ans, celui-ci a amassé un volume important de créances arrivant à échéance ou échues (anciennes créances). Jusqu'ici, les 4 crédits bancaires transitoires, d'un montant total de 4,5 millions de francs, ont permis au groupe d'honorer ses engagements les plus importants et les plus urgents. Les créances échues avoisinent toujours 4,0 millions de dollars.

La situation du groupe SCT est toute aussi délicate : pour pallier un manque de liquidités, un premier montant d'environ 0,5 million de dollars a été retiré de 2 comptes d'amortissement bloqués (cf. ch. 32.3) servant au remboursement des prêts cautionnés, afin de permettre au groupe SCT de régler notamment une facture pour des travaux d'entretien en cale sèche. Le même montant a ensuite été versé le 31 mars 2017 et le 12 avril 2017. Le solde des anciennes créances s'élève à environ 2,8 millions de dollars.

31.4 AUTRES FACTEURS D'INFLUENCE

Deux autres événements ont également eu un impact considérable sur le traitement et l'évolution du dossier.

Sentence arbitrale

Une décision arbitrale du 13 janvier 2017 a statué en tous points ou presque en défaveur de SCL Reederei AG, qui s'est vu ordonner le versement de 4,8 millions de dollars, intérêts moratoires compris. Le DEFR et l'AFF avaient connaissance de ce litige, mais la communication du propriétaire à ce sujet est restée trop optimiste jusqu'en janvier 2017. La sentence était immédiatement exécutoire. De l'avis des avocats de l'armateur et de la Confédération, un recours devant le Tribunal fédéral aurait occasionné des frais, sans réelles chances d'obtenir gain de cause.

La valeur des compagnies concernées était nulle. Si la demanderesse avait opté pour la voie judiciaire en vue de recouvrer ses créances reconnues par la sentence arbitrale, elle n'aurait – au mieux – récupéré qu'une partie de celles-ci dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité, tout en causant des dégâts importants : certains navires auraient risqué d'être mis temporairement sous séquestre en raison de la sentence arbitrale, ce qui, indépendamment de l'appréciation juridique de la situation de l'époque, aurait pu précipiter l'effondrement des 8 compagnies maritimes SCL.

La situation s'étant enlisée entre le propriétaire du groupe SCL et la demanderesse en raison des nombreuses années de litige, le DEFR a immédiatement pris contact avec l'avocat de celle-ci dès qu'il a eu connaissance de la sentence afin de prolonger le délai d'exécution et de trouver une solution.

En étroite collaboration avec l'AFF, un accord amiable a pu être trouvé avec la demanderesse le 6 mars 2017 sur un moratoire de 6 mois concernant le recouvrement de la créance reconnue par la sentence arbitrale (env. 4,8 millions de dollars) à l'encontre de SCL Reederei AG. Cet accord prévoit, dans le cadre d'une solution globale, le versement immédiat de 250 000 dollars, déductibles du montant total de la créance. Il a ainsi été possible de créer les conditions nécessaires à la poursuite du processus de vente des navires et d'écarter la menace d'une mise sous séquestre du fait de la sentence arbitrale.

Fuite d'informations au sein de l'administration fédérale

Le 27 janvier 2017, 2 quotidiens (*Aargauer Zeitung* et édition grisonne de la *Südosstschweiz*) ont publié un article sur le document confidentiel du Conseil fédéral concernant les groupes SCL et SCT. Le chef du DEFR a déposé le jour même une plainte pénale contre inconnu pour violation du secret de fonction auprès du Ministère public de la Confédération. La procédure est en cours.

Cette « publicité » n'a pas favorisé la vente rapide, efficace et discrète des compagnies maritimes SCL et SCT. L'entreprise concernée s'est plainte à plusieurs reprises des conséquences négatives de cette fuite d'informations sur le processus de vente, des demandes de renseignements difficiles à coordonner et néfastes pour le prix des navires, et de l'insécurité créée chez les employés.

Les importantes pertes économiques essuyées dans le secteur de la navigation maritime, notamment par d'autres États, ont été traitées abondamment par les médias ces dernières semaines. Entre-temps, plusieurs demandes d'accès au rapport d'enquête administrative ont été déposées.

32 TRAIN DE MESURES ADOPTÉ POUR LA VENTE DE GRÉ À GRÉ

32.1 POSTPOSITION DES CRÉANCES POUR ÉVITER UN SURENDETTEMENT

Des déclarations de postposition fournies par les banques ont permis d'empêcher que la société de révision avise le tribunal compétent du surendettement des 8 compagnies maritimes. Les banques n'ont consenti à la postposition des créances que dans la mesure nécessaire.

Les banques, en tant que créancières, et la Confédération, en qualité de caution, ont conclu, le 2 décembre 2016, une convention avec chaque compagnie maritime à un seul navire du groupe SCL concernant la postposition des créances (cf. ch. 31.2).

32.2 CRÉDITS TRANSITOIRES ACCORDÉS PAR LA BANQUE

Une banque a octroyé aux 8 compagnies maritimes à un seul navire du groupe SCL en proie à de graves problèmes financiers des crédits transitoires pour un montant total de 4,5 millions de francs sur la base de contrats de prêt conclus les 27 octobre 2016, 16 décembre 2016, 6 mars 2017 et 19 avril 2017. Ces crédits ont permis d'empêcher la débandade du groupe SCL, ce qui aurait entraîné un risque de mise sous séquestre de ses navires dans le monde entier et, partant, la perte pure et simple des navires.

Les contrats de prêt majoritairement sans intérêts s'appuient sur des contrats de sûreté datant des 27 octobre 2016, 16 décembre 2016, 6 mars 2017 et 19 avril 2017, dans lesquels la Confédération s'engage vis-à-vis de la banque à honorer l'intégralité des créances non remboursées par les débitrices en vertu des contrats de crédit transitoire, dès qu'elle obtient les paiements issus de la valorisation ou de la vente d'un ou plusieurs navires grevés par une hypothèque, que la banque est en droit de solliciter tout ou partie du cautionnement ou, dans tous les cas, au plus tard le 20 octobre 2025¹.

De son côté, la Confédération a conclu des conventions d'indemnisation avec ESM et SCL Reederei AG les 27 octobre 2016, 16 décembre 2016, 6 mars 2017 et 18 avril 2017, dans lesquelles ESM s'engage vis-à-vis de la Confédération à honorer, dans les limites de ses fonds propres librement disponibles, les créances cédées par la banque à la Confédération sur la base des contrats de prêt.

¹ Les 2 parties ont tout intérêt à régler l'affaire au plus vite. La Confédération et la banque sont convenues de cette date pour disposer d'une date butoir.

32.3 UTILISATION DES AMORTISSEMENTS

La situation du groupe SCT en matière de liquidités s'est détériorée début mars 2017 en raison d'une facture pour des travaux d'entretien en cale sèche du SCT Monte Rosa et de la sous-utilisation de certains navires. C'est pourquoi l'OFAE a autorisé jusqu'ici le versement de 1 536 000 dollars en faveur du groupe SCT à partir de 2 comptes d'amortissement.

32.4 ADAPTATION DES HYPOTHÈQUES SUR NAVIRE²

Les hypothèques sur navire ont été adaptées sur la base de conventions conclues les 2 décembre 2016 et 6 mars 2017. En tant que créancière gagiste, la Confédération a obtenu le droit, moyennant un préavis écrit et l'octroi d'un délai de paiement de 10 jours, de réaliser le gage constitué, par exemple à travers une vente de gré à gré, ou de faire valoir une clause d'appropriation, et ce, afin d'obtenir le règlement de créances exigibles. Ces adaptations contractuelles ont permis d'éviter de devoir engager une poursuite en réalisation de gage, une procédure complexe. La Confédération dispose ainsi des instruments nécessaires pour imposer la vente des compagnies maritimes même dans l'éventualité de difficultés avec le propriétaire durant ce processus.

En contrepartie, la Confédération s'est engagée à informer le propriétaire. En cas de vente de gré à gré, elle doit en outre lui octroyer un délai de 3 jours ouvrables à compter de la réception de l'offre finale afin qu'il puisse soumettre des offres de tiers souhaitant acquérir un ou plusieurs navires des groupes SCL et SCT au moins au même prix et aux mêmes conditions.

² 8 conventions du 2 décembre 2016 portant chacune adaptation d'une hypothèque sur navire et 12 conventions du 6 mars 2017 entre chaque compagnie maritime à un seul navire et la Confédération.

33 OPTIONS ENVISAGEABLES POUR LA VENTE DE GRÉ À GRÉ

La sentence arbitrale, le moratoire de 6 mois jusqu'à début septembre 2017 et le fait que l'armateur n'est pas parvenu à exploiter les navires des groupes SCL et SCT de façon à couvrir les coûts a confirmé la nécessité de vendre rapidement les navires.

La vente de navires de haute mer induit une procédure juridique extrêmement complexe à préparer et à mettre en œuvre dans un contexte international caractérisé par de nombreuses spécificités en matière de contrats, de personnel, de financement, de droit maritime et d'immatriculation des navires. Chaque phase de la vente comporte des risques.

Les sections ci-après présentent les options envisageables pour la vente de gré à gré.

33.1 VENTE DES NAVIRES

Le propriétaire a mandaté plusieurs courtiers fin 2016 pour sonder le marché. Ces derniers ont reçu plusieurs offres malgré la morosité du marché en général, et du segment des cargos polyvalents en particulier, en raison d'une offre excédentaire persistante.

Les modalités contractuelles de la vente d'un navire sont régies par un mémorandum d'accord. Pour plusieurs cargos polyvalents, des mémorandums d'accord ont été signés, avec des réserves, ou sont prêts à l'être. En l'état actuel, il devrait être possible de déclencher la procédure de vente en quelques jours. Les négociations concernant les navires-citernes devraient durer quelques semaines de plus, en notant que, selon les estimations actuelles, les prix se situeraient au niveau de la vente en bloc ou seraient plus élevés. Cependant, le processus de reprise pourraient prendre plus de temps.

33.2 VENTE EN BLOC

Une offre concrète a été soumise concernant la vente en bloc de 13 navires sans reprise du cautionnement de la Confédération. À l'heure actuelle, la Confédération estime que la vente pourrait rapporter environ 73,5 millions de dollars.

33.3 SOLUTIONS IMPLIQUANT DES INVESTISSEURS

En outre, 3 investisseurs, dont 2 sociétés suisses, proposent une solution échelonnée dans le temps avec un bon de récupération. Ces modèles prévoient un engagement d'abord limité des investisseurs et le maintien des cautionnements de la Confédération. En contrepartie, la Confédération participerait aux recettes en cas de revente ultérieure des navires. Les 3 offres sont actuellement examinées. Selon la planification, il faudrait 5 à 10 ans pour encaisser le montant total. Toutefois, les recettes seraient soit égales (dans le meilleur des cas), soit inférieures à celles d'une vente en bloc ou en différents lots, ce qui n'est pas satisfaisant, d'autant qu'il faudrait que cette option rapporte nettement plus, étant donné que la Confédération continuerait d'assumer un risque au moins à moyen terme.

Il y a par ailleurs eu des contacts avec au moins 5 autres armateurs ou sociétés spécialisées dans la gestion d'actifs dévalorisés (*distressed assets*).

4 SOLUTION PRÉCONISÉE PAR LA CONFÉDÉRATION

Dans une vente de gré à gré, la décision finale appartient au propriétaire. La Confédération privilégie une solution qui permettra avant tout de maximiser le produit de la vente.

Les cautionnements peuvent être retirés sans conséquences pour l'approvisionnement économique du pays. Par ailleurs, la Confédération a tout intérêt à réduire ses risques en retirant ses cautionnements.

41 VENTE EN BLOC

Les négociations menées par les sociétés avec un acheteur intéressé en vue d'une vente en bloc des 8 cargos polyvalents et des 4 navires-citernes sont bien avancées. La Confédération est étroitement associée à ces tractations. Les 2 parties ont déjà beaucoup investi en vue de la conclusion du contrat. L'objectif est de pouvoir décider prochainement si cette vente en bloc est réalisable.

La solution visée comporte de nombreux avantages : une procédure de vente plus simple, plus avantageuse et plus efficace avec un seul partenaire, tant pour ce qui est de la conduite des négociations que de la préparation des contrats, du financement de la vente, de la signature et, finalement de la concrétisation de la transaction.

Il n'en reste pas moins que la réalisation de l'affaire demeure complexe, non seulement pour ce qui est de la préparation des contrats, mais encore, en particulier, du déroulement de toute l'opération. Celle-ci présente de nombreuses facettes : la planification, la coordination et le contrôle des flux de paiement (versement des acomptes et du paiement final) pour chaque navire, avec détermination du lieu et de l'heure de remise dans des ports étrangers (si possible sans devoir s'y rendre à vide pour éviter des coûts), le règlement et le transfert des profits et risques, la prise en charge des coûts entraînés par la dissolution ou la reprise de l'équipage (contrats d'équipage), la question des couvertures d'assurance, ainsi que le règlement ou la reprise d'objets en location ou en leasing sur chacun des différents navires. Pour chaque navire, nombre de ces points sont réglés dans un mémorandum d'accord. Même si des normes internationales reconnues facilitent la réalisation de l'opération, la clarification des nombreux points de détail représente malgré tout un travail important.

Cependant, la vente en bloc comporte également des risques. L'opération peut échouer peu avant la signature ou même lors de la concrétisation de la vente à cause de problèmes de financement ou de remise des navires, ce qui réduirait à néant au dernier moment les importants moyens engagés.

42 VENTE PAR LOTS DE PLUS PETITE TAILLE

De plus petits lots, comprenant 2 ou 3 navires (voire davantage), restent une alternative en cas d'échec de la vente en bloc. L'expérience montre qu'il existe souvent un intérêt pour plusieurs navires du même type. Quoi qu'il en soit, l'objectif reste de procéder le plus rapidement possible à la vente des 13 navires.

43 PROCÉDURE D'INSOLVABILITÉ

Les 9 cargos polyvalents sont surendettés et de nombreux signes donnent à penser que les 4 navires-citernes vont eux être aussi bientôt concernés par la problématique du surendettement. Les compagnies maritimes et la Confédération sont en contact étroit avec la société de révision.

La Confédération doit continuer à anticiper le scénario d'une éventuelle insolvabilité des compagnies maritimes. Comme précisé plus haut, elle a déposé un mémoire préventif auprès du juge de la faillite compétent.

Une procédure d'insolvabilité risque d'être engagée notamment si la société de révision annonce un surendettement auprès du juge de la faillite, que le propriétaire repousse la conclusion des contrats ou que les sociétés déposent leur bilan au tribunal, ou encore si la vente ne se réalise pas pour d'autres raisons et que les liquidités nécessaires à la poursuite de l'exploitation des navires ne peuvent plus être fournies. Dans le cas d'une procédure d'insolvabilité, il est de prime importance pour la Confédération de disposer des moyens nécessaires via un accord avec les banques ou grâce au supplément de crédit, pour alimenter une créance de masse dans le cas d'une faillite ou d'une procédure concordataire, qui reste l'option privilégiée en cas d'insolvabilité.

5 CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE

51 MONTANT DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE

Par arrêté fédéral du 3 mars 2008, le Parlement a relevé pour la dernière fois le crédit-cadre visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer, le portant à 1,1 milliard de francs.

La Confédération a octroyé des cautionnements pour un montant total de 770 millions de francs en faveur des banques prêteuses.

Du point de vue de la législation sur les subventions, les cautionnements accordés s'apparentent à des *Anspruchssubventionen* (subventions pour lesquelles il existe un droit à leur allocation). Si les conditions à remplir pour faire valoir un cautionnement sont réunies, les banques peuvent solliciter le cautionnement, autrement dit exiger de la caution (en l'espèce la Confédération) qu'elle honore les cautionnements qu'elle a octroyés. Cette obligation découle directement des bases juridiques pertinentes en matière de subventions (art. 22, al. 1, et 52 de la loi sur l'approvisionnement du pays¹ ; ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer). Il s'ensuit que la Confédération doit s'acquitter des paiements prévus.

Le montant du crédit supplémentaire est fonction de l'option privilégiée par la Confédération (cf. ch. 41), option qui permet de limiter les pertes de la Confédération dans la plus grande mesure possible actuellement.

Le calcul du crédit supplémentaire nécessaire part de la somme des prêts résiduels faisant l'objet d'un cautionnement par la Confédération en faveur des banques prêteuses. En l'état, ces prêts, qui servent à financer 13 navires de haute mer, totalisent 253,7 millions de francs pour les sociétés concernées. Les comptes d'amortissement bloqués² présentent actuellement un solde de 6,12 millions de dollars.

Pour déterminer le supplément, il faut d'abord retrancher des quelque 247,6 millions de francs obtenus le produit escompté de la vente des navires. En l'état, l'option privilégiée, à savoir la vente en bloc des 13 navires³, devrait rapporter environ 73,5 millions de dollars en termes bruts. Étant donné la pléthore de navires de haute mer actuellement en vente et l'avenir incertain sur le marché maritime, une offre de 73,5 millions de dollars doit être considérée comme acceptable. Qui plus est, l'acheteur, avec lequel l'entreprise est en négociations avancées, assume l'ensemble des coûts de liquidation de 12 navires depuis leur dernier port de destination. Par conséquent, ces coûts n'ont pas besoin d'être financés par les recettes de la vente. Si une autre solution devait s'imposer, les coûts de liquidation oscilleraient, en fonction de l'option retenue, entre 3,5 et 5,0 millions de dollars.

Il faut ensuite déduire du produit brut de la vente des 13 navires une commission de courtage, qui s'élève à environ 0,8 million de dollars ; toutefois, si une autre solution devait finalement être mise en œuvre, les commissions versées aux courtiers pourraient atteindre, selon les estimations, entre 1,5 et 2,0 millions de dollars.

Le financement transitoire fourni par une banque en vue de garantir les liquidités des sociétés, qui sera nécessaire jusqu'à l'issue de l'opération, doit être restitué à cette banque avant toute chose. La convention conclue prévoit en effet que le produit de la vente doit d'abord servir à rembourser cette créance. Le financement transitoire fourni jusqu'à présent, qui se monte à 4,5 millions de dollars, doit donc être retranché des recettes de la vente.

1 Loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays (LAP ; RS 531).

2 Pour certaines sociétés maritimes, le modèle de financement prévoit différentes échéances. Afin de réduire le risque encouru par la Confédération pendant la durée du prêt ou du cautionnement, un compte bloqué a été ouvert pour le versement des amortissements. Des amortissements partiels doivent y être versés régulièrement, afin de disposer, à la fin de la durée du prêt ou du cautionnement, de l'intégralité du montant à rembourser.

3 Y compris le SCL Angela.

Par ailleurs, une vente n'est possible qu'à la condition que les navires concernés puissent être remis à l'acheteur exempts de dettes et de charges. Pour ce faire, il faut pouvoir payer les créances échues qui sont encore dues par les compagnies maritimes au moment de la vente (anciennes créances), car les titulaires de ces créances pourraient prendre possession des navires en vente pour obtenir leur dû. Le montant total des anciennes créances sur l'ensemble des navires est d'environ 10 millions de dollars.

Une fois effectuées les opérations décrites ci-dessus, les pertes de la Confédération avoisinent 190 millions de francs.

Pour différentes raisons qui ne sont pas prévisibles à l'heure actuelle, des retards ne peuvent être exclus dans la suite de l'exécution des contrats de vente. Par exemple, des créanciers qui ne se sont pas encore manifestés pourraient faire valoir leurs créances auprès des sociétés débitrices, ce qui pourrait nécessiter des liquidités supplémentaires. Si les moyens financiers à disposition ne permettent pas de faire face à de tels cas de figure, ces impondérables risqueraient de retarder le processus de vente. Jusqu'à présent, une banque a toujours débloqué les fonds nécessaires dans le cadre du financement transitoire. Une fois que les banques concernées auront sollicité le cautionnement, il ne pourra plus y avoir de financement transitoire. Malgré tout, il faut pouvoir disposer de liquidités suffisantes pendant toute la durée du processus, en constituant une réserve à cette fin.

Compte tenu de la complexité des conventions en jeu et du processus de règlement, il ne saurait être exclu que, pendant la phase de mise en œuvre, il soit nécessaire de revenir sur les différentes options envisagées (cf. ch. 23.1 ss.) – et ce, malgré la nette préférence de la Confédération pour la solution présentée au ch. 41. Dans ce cas de figure, une procédure d'insolvabilité, une faillite ou un concordat entreraient en ligne de compte. Il pourrait arriver par exemple que le propriétaire – bien qu'il ait confirmé par écrit à plusieurs reprises qu'il était favorable au processus de vente – refuse d'effectuer les démarches nécessaires à la vente. Si le propriétaire se dérobe, il se pourrait, selon les circonstances, que la seule issue possible soit la faillite ou le concordat. Même dans un tel cas de figure, la Confédération a besoin de moyens financiers immédiatement, par exemple pour faire l'avance des frais nécessaires ou financer un éventuel concordat. Seule une réserve pour les imprévus permettra, le cas échéant, de réagir de manière appropriée à une éventuelle nouvelle donne. Cette solution devrait toutefois accroître les pertes de la Confédération.

Pour les raisons mentionnées plus haut, il est prévu de constituer, en plus des 190 millions de francs, une réserve d'environ 25 millions de francs. La Confédération disposera ainsi d'une marge de manœuvre suffisante.

52 DESCRIPTION DES FLUX FINANCIERS

Une structure de comptes analogue à celle des comptes d'amortissement bloqués a été mise en place en vue d'honorer les cautionnements et de mener à bien la vente des navires. Pour chacune des 2 compagnies maritimes concernées, un compte bancaire en francs et un autre en dollars (appelés « comptes de transaction ») ont été créés, dont seule la Confédération (OFAE) peut disposer. De plus, un compte spécifique (en francs ou en dollars) a été ouvert pour chaque compagnie à un seul navire. Cette structure permet d'avoir en tout temps une vue d'ensemble des fonds à disposition de chaque compagnie maritime. Les recettes issues de la vente des navires et les ressources du crédit supplémentaire seront réparties proportionnellement entre les différents comptes de transaction.

Au moment de la signature des contrats de vente, un versement correspondant à 10 % du prix de vente devra en principe être effectué sur les comptes de transaction. Ensuite, les navires seront cédés les uns après les autres (chaque navire sera remis dans un port convenu contre paiement du solde du prix de vente). Les recettes, qui seront versées sur les comptes de transaction correspondants, serviront d'abord à rembourser les crédits transitoires et une partie des anciennes créances.

Les ressources du crédit supplémentaire seront disponibles au plus tard le 16 juin 2017. Elles serviront, avec le solde du produit net de la vente des navires, à honorer les cautionnements vis-à-vis des banques. L'éventuel solde sur les comptes de transaction sera intégré au compte d'État de l'année où il sera établi que toutes les créances légitimes ont été remboursées.

53 ÉVALUATION SOUS L'ANGLE BUDGÉTAIRE

Le budget 2017 adopté par le Parlement affiche un excédent structurel de 92 millions de francs. Cet excédent permettrait de couvrir l'augmentation de crédit nette de 52,3 millions de francs demandée dans le message du 22 mars 2017 concernant le supplément I au budget 2017, mais pas les besoins supplémentaires de 215 millions de francs demandés dans le présent message.

Toutefois, l'expérience montre que les crédits d'engagement inutilisés en fin d'année sont en général supérieurs aux augmentations de crédit survenues durant l'année. Les dernières prévisions conjoncturelles du Groupe d'experts de la Confédération, publiées en mars 2017, ne prévoient aucun changement notable par rapport aux prévisions du 16 juin 2016, qui ont servi de base au budget 2017. En l'état, les exigences liées au frein à l'endettement devraient donc pouvoir être respectées en 2017.

6 MESURES VISANT À RÉDUIRE LES RISQUES ET À AMÉLIORER LA SURVEILLANCE

La mise en œuvre des recommandations émises par le CDF dans son rapport d'enquête contribue grandement à réduire le risque de sollicitation des cautionnements. Diverses adaptations juridiques ont été examinées, et la gouvernance a été renforcée en confiant le dossier des cautionnements à la direction du domaine Logistique. La professionnalisation de la gestion de ce dossier implique également d'acquérir les connaissances maritimes nécessaires auprès d'une entreprise externe spécialisée. Afin d'assurer une surveillance efficace, les compétences de l'OFAE en matière de surveillance financière ont été redéfinies et la coopération avec l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) a été renforcée. Enfin, la gestion des risques dans le cadre du système de contrôle interne (SCI) et la lutte contre la corruption seront vérifiées et optimisées.

61 ADAPTATIONS JURIDIQUES

Même si la Confédération n'a pas l'intention d'octroyer de nouveaux cautionnements, l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer doit être adaptée, sur la base des analyses et des recommandations du CDF, de manière à ce que la Confédération réduise encore le risque d'être poursuivie en justice en tant que caution. Les adaptations seront effectuées à l'occasion de la modification des bases légales découlant de la révision totale de la LAP. Il convient d'optimiser notamment le processus de contrôle et de surveillance des cautionnements.

La révision de l'ordonnance doit également permettre de définir les critères à remplir pour bénéficier d'un sursis de paiement ou d'un refinancement (moyennant déblocage des amortissements effectués).

S'agissant de la conformité (*compliance*) et de la dénonciation d'irrégularités (*whistle-blowing*), les points suivants doivent être réglés :

- l'OFAE doit définir un guide de la conformité, mettre en place un point de contact interne pour les dénonciations et rédiger un manuel sur le sujet ;
- la conduite de la politique stratégique de soutien de la flotte incombe désormais au domaine Logistique, tandis que le processus opérationnel de l'octroi de cautionnements et sa surveillance relèvent du secrétariat du domaine Logistique. La fonction de soutien et de contrôle est assumée par l'unité administrative Droit et déontologie, désormais constituée en unité autonome. De cette façon, il n'existe plus de rapport de subordination entre l'unité responsable de la gestion du dossier et le service juridique ;
- la séparation des fonctions implique également un système d'alerte des supérieurs hiérarchiques (dénonciation d'irrégularités) ;
- le manuel consacré à la navigation maritime doit prévoir un système d'alerte des supérieurs hiérarchiques et décrire la procédure à suivre en cas de constatations critiques ;
- il convient de renforcer l'analyse des bilans annuels des sociétés propriétaires concernant d'éventuels manquements ou contournements de la loi (conformité) et la gestion de ces manquements ou contournements par l'OFAE, et de mettre en place et de documenter les processus pertinents. Il importe de préciser, en collaboration avec l'OSNM, les exigences légales concernant les organes de révision et le type de révision des bilans annuels, et de renforcer la coopération entre l'OFAE et l'OSNM dans tous les domaines ;
- les documents pertinents du dossier devront dorénavant comporter la signature d'un membre de la direction (délégué à l'approvisionnement économique du pays ou directeur suppléant) en plus de la signature du responsable du domaine Logistique ou de son suppléant.

62 MESURES ORGANISATIONNELLES

Pour renforcer la gouvernance, le dossier des cautionnements a été retiré de l'état-major de l'OFAE pour être confié à la direction du domaine Logistique. Les connaissances maritimes nécessaires seront dorénavant acquises auprès d'une entreprise externe spécialisée. Un appel d'offres public en ce sens est en préparation.

Les compétences de l'OFAE en matière de surveillance financière doivent être améliorées. À cet effet, il convient de créer un poste de spécialiste financier (compensé en interne) au sein de la direction du domaine Logistique, afin de garantir une surveillance compétente des propriétaires de navires.

De plus, un inspectorat financier sera mis en place au sein de l'OFAE, sans créer de nouveaux postes. Il travaillera en étroite collaboration avec l'inspectorat financier de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG).

La section Navigation maritime des cadres de l'AEP doit être complétée par des experts de la navigation maritime qui soient indépendants des armateurs.

63 GESTION DES RISQUES

En ce qui concerne la gestion des risques à l'OFAE, il importe de mettre en place une série de mesures concernant le SCI, la lutte contre la corruption et les bases stratégiques, ou d'optimiser les mesures existantes.

Système de contrôle interne

- Les processus concernant la surveillance des cautionnements en faveur de la navigation maritime doivent être professionnalisés, formalisés et réglés de manière suffisamment détaillée dans le manuel consacré à la navigation maritime. Le SCI doit être basé sur les risques.
- Afin d'éviter que la documentation soit lacunaire, il convient de décrire dans le manuel le contenu minimal des dossiers et la forme des pièces justificatives admises. Tous les actes et listes de contrôle doivent être conservés pour attester les examens effectués.
- Il importe de régler en détail et de surveiller le remboursement des prêts, la preuve d'un taux d'intérêt plus avantageux et la documentation exhaustive des communications des banques.
- Le manuel doit préciser les critères à remplir pour bénéficier d'un sursis de paiement ou d'un refinancement (moyennant déblocage des amortissements effectués).
- Le manuel doit définir les bases de la gestion des risques dans le domaine de la navigation maritime.
- La direction du domaine Logistique doit réaliser chaque année, en collaboration avec la section Navigation maritime de l'AEP, une analyse approfondie des risques, qu'elle remettra à la direction avec l'annonce formelle des risques au SG-DEFR.
- La surveillance des cautionnements doit être renforcée au moyen des mécanismes de contrôle et de pilotage adéquats, qui comprennent le compte rendu périodique des armateurs, l'évaluation comparative des éléments opérationnels pertinents, la surveillance du marché et les mesures de protection des avoirs (inspection des navires financés grâce à un cautionnement fédéral, rapports qualitatifs, etc.). Les connaissances nécessaires doivent, si nécessaire, être acquises. Les mesures et instruments précités doivent être décrits en détail dans le manuel sur la navigation maritime.

Lutte contre la corruption

- Les collaborateurs participant au processus de décision sur l'octroi de cautionnements en faveur de la navigation maritime doivent signer régulièrement une déclaration d'indépendance afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des armateurs concernés.

Bases stratégiques

- Le 21 décembre 2016, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport stratégique du DEFR sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement. Le DEFR parvient à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de renouveler le crédit-cadre qui arrivera à échéance en été 2017, mais que l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement de la Suisse doit être régulièrement réexaminée. L'AEP examinera tous les 5 ans la situation de l'approvisionnement par la voie maritime, en collaboration avec les milieux économiques concernés, et rédigera un rapport à l'intention du Conseil fédéral.

**Arrêté fédéral
concernant le supplément Ia au budget 2017**

Projet

du x juin 2017

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 167 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 16 mai 2017²,
arrête:*

Art. 1 Crédit supplémentaire

Pour l'année 2017, des charges de 215 000 000 de francs sont approuvées dans le compte de résultats au titre du premier supplément (2^e partie) au budget 2017 de la Confédération suisse.

Art. 2 Dépenses

Des dépenses supplémentaires de 215 000 000 de francs sont approuvées dans le cadre du compte de financement pour l'année 2017.

Art. 3 Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

¹ RS 101

² Non publié dans la FF.

