



# **Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT**

## **Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales**

### **Avis du Conseil fédéral**

du 4 septembre 2019

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales du 27 juin 2019.

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

4 septembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Avis

### 1 Contexte

Le 27 juin 2019, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a approuvé le rapport «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT»<sup>1</sup>.

Le Conseil fédéral a été prié de prendre position sur les constatations et recommandations de la DélFin avant le 13 septembre 2019, et d'indiquer de quelle manière et dans quel délai les recommandations pourraient être mises en œuvre.

### 2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la DélFin de la grande minutie avec laquelle elle a analysé les difficultés rencontrées par la Confédération lors de la gestion de la crise du cautionnement des navires de haute mer. Les recommandations qu'elle a émises constituent des signaux politiques clairs qui aideront dans la gestion du dossier.

Les enseignements tirés du rapport de la DélFin sont déjà pris en considération au quotidien. Plusieurs des recommandations émises ont été mises en œuvre, les autres sont en cours d'examen.

Le Conseil fédéral prend position au sujet des recommandations de la DélFin ci-après et soumettra d'ici à fin février 2020 au plus tard un rapport complémentaire sur les recommandations 6 à 9.

#### **Recommandation 1 (faire de la limitation des pertes l'objectif primordial en cas de crise)**

*Faire de la limitation des pertes l'objectif primordial en cas de crise: la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'engager immédiatement des mesures appropriées, selon la stratégie de limitation des dommages, lorsque des navires de haute mer faisant l'objet de cautionnements solidaires se trouvent dans une situation financière critique et que les compagnies maritimes ne respectent pas les plans d'amortissement conclus avec la Confédération et les banques prêteuses.*

Lorsque des compagnies maritimes rencontrent des difficultés financières, le Conseil fédéral s'attache à prendre les mesures appropriées avant que les plans d'amortissements conclus ne puissent plus être respectés, et ce afin de limiter les

<sup>1</sup> FF 2019 ...

dommages. Toutes les compagnies maritimes qui possèdent des navires financés au moyen de prêts bénéficiant d'un cautionnement solidaire de la Confédération sont étroitement encadrées par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE).

Les rapports de gestion des compagnies et les discussions menées avec les banques prêteuses sont analysés chaque année, et des clarifications supplémentaires ont lieu le cas échéant. De plus, les compagnies maritimes présentent des reportings à l'OFAE au moins une fois par trimestre; elles informent dans ce cadre l'office par écrit de leur situation financière et des évolutions qui pourraient avoir une incidence négative sur leurs activités. L'OFAE discute ensuite de vive voix du contenu des reportings avec les compagnies. Le but de cette surveillance est de déceler suffisamment tôt si des mesures s'imposent en raison de l'évolution financière des compagnies maritimes.

Si l'OFAE constate qu'il y a lieu d'agir, la situation est analysée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (secrétariat général [SG-DEFR] et OFAE) et le Département fédéral des finances (DFF) (Administration fédérale des finances [AFF]), et des mesures appropriées sont définies en concertation avec la compagnie maritime concernée et la banque. L'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) est informé du résultat des travaux et expose les aspects ayant trait au droit de la navigation maritime qui doivent éventuellement être pris en considération. Il convient de souligner que la coopération de la compagnie maritime concernée est primordiale, notamment pour la mise en œuvre des mesures définies. Toutefois, l'autorité compétente peut également ordonner les mesures nécessaires sur la base de l'art. 13 de l'ordonnance du 14 juin 2002 sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer<sup>2</sup> et des art. 11, al. 3, et 40 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>3</sup>.

Si la poursuite de l'exploitation des navires d'une compagnie est menacée, le chef du DEFR décide de la mise en place de l'organisation de crise, chargée de trouver des solutions et de définir des mesures en concertation avec la compagnie maritime et la banque afin de réduire au maximum les pertes financières pour la Confédération. Cette organisation se compose de représentants de plusieurs départements: la direction du projet de l'organisation de crise est confiée à l'OFAE, et l'équipe de projet se compose de collaborateurs de l'AFF, du SG-DEFR et de l'OFAE. Si nécessaire, l'équipe de projet consulte des experts juridiques et économiques externes ainsi que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (OSNM). L'organisation de crise est gérée par le comité de pilotage, qui se compose du secrétaire général (direction), du délégué à l'approvisionnement économique du pays (AEP) et du directeur de l'AFF. Le DFAE y est également représenté, par le directeur de la Direction du droit international public (DDIP) (invité sans droit de vote), afin de tenir compte des intérêts de l'État eu égard au pavillon. Les unités représentées dans l'organisation (SG-DEFR et OFAE, AFF et DDIP) informent leur chef de département en fonction de la situation. Les points clés du dossier sont soumis pour décision au Conseil fédéral.

<sup>2</sup> RS 531.44

<sup>3</sup> RS 616.1

Le Conseil fédéral approuve la recommandation, qu'il estime être d'ores et déjà mise en œuvre.

## **Recommandation 2 (élaboration d'une stratégie de liquidation claire avant l'éclatement d'une crise de liquidités)**

*Élaboration d'une stratégie de liquidation claire avant l'éclatement d'une crise de liquidités: la Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les organes des sociétés et les propriétaires et sur la base des expériences faites dans le cas de la liquidation des compagnies de SCL et SCT, une stratégie de liquidation claire prévoyant des étapes clefs. Il s'agira notamment d'examiner dans quelle mesure d'autres solutions, telles qu'une faillite ou un sursis concordataire (éventuellement avec une société supplétive), pourraient constituer des options alternatives permettant de réduire autant que possible les pertes pour la Confédération ou d'éviter les dommages.*

Le Conseil fédéral salue la proposition de mettre en place une procédure visant à limiter autant que possible les pertes en cas de risque de sollicitation des cautionnements. La procédure développée sur la base de l'expérience tirée de la vente des compagnies maritimes SCL/SCT peut en général être divisée en quatre étapes, présentées ci-après, étant entendu qu'elle doit être adaptée à la situation. Ainsi, la vente des navires ne s'accompagne pas nécessairement d'une liquidation de la compagnie maritime. De plus, lors de la définition d'une stratégie de liquidation, le risque de se mettre dans une position d'organe de fait doit être évalué à chaque étape et pris en considération lors de la prise de décision.

Durant la *phase 1*, la capacité de la compagnie à poursuivre son exploitation à court et à long termes est examinée en continu par l'OFAE. Comme il est indiqué dans l'avis relatif à la recommandation 1, les compagnies maritimes dont les navires de haute mer sont financés par des prêts cautionnés par la Confédération présentent des reportings réguliers qui exposent leur situation financière; à cette occasion, elles sont également tenues de signaler les évolutions qui pourraient considérablement influencer leurs activités. Pour que l'objectif sous-tendant la subvention puisse être atteint, la poursuite sûre de l'exploitation de la compagnie doit être garantie. Le but de la phase 1 est de déterminer, dans le cadre d'une étroite collaboration entre le DEFR (OFAE et SG-DEFR) et le DFF (AFF) et avec l'aide d'experts indépendants, si les conditions nécessaires à la poursuite de l'exploitation de la compagnie sont réunies. C'est le cas:

- si la capacité de paiement, notamment pour régler les créances privilégiées et financer les investissements nécessaires (réparations urgentes, en cale sèche, p. ex.), est garantie compte tenu de la situation et de l'évolution prévisible du marché, de la situation économique de la compagnie (participations, injections de fonds par les actionnaires) et d'autres éléments (nouvelles prescriptions réglementaires, p. ex.);

- si le paiement intégral des amortissements et des intérêts éventuels avant l'échéance du cautionnement est réaliste, et
- si les prescriptions relatives aux fonds propres prévues par le droit de la société anonyme, en particulier par l'art. 725 du code des obligations (CO)<sup>4</sup>, sont respectées.

La planification continue des liquidités et la vérification objective et approfondie des bilans et des valeurs inscrites au bilan (en particulier de la valeur actuelle des navires) constituent les principaux instruments de contrôle.

De plus, si les prescriptions en matière de fonds propres prévues par le droit du pavillon ne sont pas respectées, l'OSNM peut, en vertu de l'art. 27, al. 2, de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse<sup>5</sup>, suspendre la déclaration d'état conforme et faire retirer la lettre de mer (certificat de pavillon et de registre). Cette mesure entraîne l'immobilisation juridique immédiate du navire de haute mer concerné, ce qui exclut la poursuite de l'exploitation conforme au droit international. Dans le but de se coordonner au mieux, le DEFR et le DFAE s'informent mutuellement s'ils constatent que les prescriptions relatives aux fonds propres prévues par le droit de la société anonyme ou le droit du pavillon ne sont pas respectées.

Si, en raison des analyses effectuées, la Confédération estime que la poursuite de l'exploitation des navires n'est plus possible (capacité de poursuivre l'exploitation à moyen et à long termes, prescriptions en matière de fonds propres prévues par le droit du pavillon), l'organisation de crise présentée dans l'avis relatif à la recommandation 1 prend le relais (*phase 2*). La marche à suivre, les compétences et les mesures à prendre sont alors définies par l'organisation de crise. Celle-ci mène une discussion avec la compagnie pour exposer l'évaluation de la capacité de la compagnie à poursuivre son exploitation et présenter les raisons pour lesquelles la Confédération estime que des mesures sont nécessaires pour limiter les pertes. Il convient de relever que, dans le cas des compagnies maritimes qui revêtent la forme d'une société anonyme (SA), la responsabilité de définir et de mettre en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires incombe au conseil d'administration (cf. art. 725 ss. CO), notamment en raison du droit de la société anonyme. Avec l'aide d'experts externes, la Confédération examine de son côté plusieurs possibilités qui permettraient d'éviter ou de réduire autant que possible les pertes qu'elle subirait en sa qualité de caution. Il peut notamment s'agir d'injections de fonds de la part des actionnaires ou de nouveaux actionnaires ou de la renonciation à des créances de la part des actionnaires, mais aussi de la vente d'actifs, en particulier la vente de certains navires ou de tous les navires de la compagnie, d'un sursis concordataire ou d'une faillite. Les possibilités examinées par la Confédération sont comparées avec les mesures d'assainissement proposées par la compagnie. Comme il est indiqué dans l'avis relatif à la recommandation 1, la mise en œuvre des mesures nécessite en principe le concours de la compagnie, mais la Confédération peut également ordonner

<sup>4</sup> RS 220

<sup>5</sup> RS 747.30

des mesures d'assainissement (cf. art. 13 de l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer). Dans le cadre des possibilités effectives et juridiques qui s'offrent à elle, la Confédération s'engage pour des solutions qui permettent d'éviter ou de réduire autant que possible les pertes éventuelles. Du côté de la compagnie, le conseil d'administration décide des mesures concrètes à prendre. La procédure prévue et les autres possibilités examinées sont soumises au Conseil fédéral dans une note de discussion.

Dans le cadre de la *phase 3*, la Confédération clarifie avec la compagnie maritime et la banque les modalités de mise en œuvre de la procédure choisie et le déroulement d'une éventuelle sollicitation des cautionnements. Des experts externes sont de nouveau consultés à ce stade. S'il a été décidé de vendre des navires, le mode de vente (vente par l'intermédiaire d'un courtier, vente en bloc ou individuellement, etc.) et la participation de la Confédération dans le processus doivent être définis. Il faut en outre garantir que les dettes grevant un navire puissent être remboursées au moins aux créanciers privilégiés avant la vente de ce dernier. Un financement transitoire sous forme de prêt bancaire peut être nécessaire à cet effet, si la compagnie ne dispose pas des liquidités nécessaires avant la vente des navires. Les banques n'accorderont un tel prêt que contre des sûretés (en général, contre la garantie d'un désintéressement préalable sur le produit de la vente). Les modalités sont définies avec la compagnie maritime et la banque et fixées dans des conventions.

La *phase 4* consiste à accompagner la mise en œuvre de la solution retenue. En cas de vente de navires, la Confédération doit surtout garantir le financement et encaisser le produit de la vente. Si une sollicitation des cautionnements est inévitable, les crédits nécessaires sont demandés au Parlement. La banque réclame à la compagnie maritime le remboursement de ses prêts et sollicite ensuite le cautionnement à la Confédération. Cette dernière honore le paiement du cautionnement et, par le biais d'une cession convenue des créances, prend la place de la banque en tant que créancier et peut dès lors se retourner contre la compagnie maritime. Afin que les navires puissent être remis à l'acheteur exempts de charges, la Confédération consent à une libération du gage. Si la vente des navires a été convenue, l'objectif de la phase 4 pour la compagnie maritime est la conclusion des contrats de vente et leur mise en œuvre rapide. En encaissant le produit de la vente des navires, la Confédération en tant que créancier peut recouvrer au moins une partie de sa créance auprès de la compagnie maritime.

Le DEFR a déjà mis en œuvre la recommandation, en concertation avec l'AFF.

### **Recommandation 3 (élaboration de critères d'évaluation transparents)**

*Élaboration de critères d'évaluation transparents: la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de mettre à profit les expériences acquises dans le cadre de la vente des flottes SCL et SCT, et de définir en particulier, lors de ventes de navires, des critères relatifs à l'évaluation des offres présentées, ainsi qu'à leur pondération et à la procédure de sélection.*

Le Conseil fédéral met à profit l'expérience tirée de la vente des navires SCL/SCT, qui étaient financés au moyen de prêts cautionnés par la Confédération. Il convient de souligner que la vente d'un navire relève toujours de la compétence et de la responsabilité de la compagnie maritime. Dans le but de limiter les pertes, la Confédération en tant que caution accompagne la vente des navires lorsque celle-ci devient inévitable du fait de la situation économique de la compagnie (cf. avis relatif à la recommandation 2).

Avant d'entamer le processus de vente, des experts indépendants évaluent la valeur du navire. La compagnie maritime fait de même puis, sur la base de ces évaluations, fixe le prix de vente minimum qu'elle souhaite obtenir. La Confédération prend connaissance de ce prix minimum; si nécessaire, elle demande à la compagnie maritime des informations supplémentaires ou des corrections ayant trait au calcul du prix minimum. Une fois qu'elle a mis le navire en vente sur le marché, la compagnie maritime doit régulièrement informer la Confédération des acheteurs éventuellement intéressés et de l'état des négociations. La Confédération, représentée par des experts juridiques externes, est associée aux négociations relatives à la conclusion des contrats de vente afin de fournir des conseils et de protéger ses intérêts en tant que créancier. Peu avant la conclusion d'un contrat de vente, la compagnie maritime doit motiver vis-à-vis de la Confédération le choix de l'acheteur et le prix de vente convenu, et fournir des informations sur le contrôle de l'acheteur, la situation de concurrence entre les acheteurs potentiels et la conformité du prix au prix du marché. Elle doit justifier tout écart à la baisse par rapport au prix minimum fixé ou au prix de vente visé.

Les conseillers économiques de la Confédération analysent les offres d'achat afin de pouvoir évaluer les acheteurs et les prix de vente proposés. Cette analyse et les motivations de la compagnie maritime constituent une base de décision importante pour la Confédération. Conformément à la recommandation de la DélFin, l'organisation de crise, qui accompagne le processus de vente, dispose d'un catalogue de critères fixes pour l'analyse des acheteurs et l'évaluation qualitative. Outre des données liées aux acheteurs, ce catalogue contient des informations concernant l'offre d'achat, comme le prix, les commissions, le montant des acomptes, les charges escomptées pour l'acheminement du navire en vue de sa remise, la date de remise prévue et les éventuels coûts et charges supplémentaires qui pourraient survenir jusqu'à la remise du navire. Le catalogue de critères est régulièrement réexaminé et peut être complété si nécessaire par l'organisation de crise.

Le Conseil fédéral est d'avis que cette procédure, qui consiste à définir conjointement la stratégie de liquidation, permet d'accompagner au mieux la vente d'un navire par la compagnie maritime dans le but de limiter les pertes. Il estime par conséquent que la recommandation de la DélFin a été mise en œuvre.

#### **Recommandation 4 (garantie d'une concurrence entre les acheteurs intéressés)**

*Garantie d'une concurrence entre les acheteurs intéressés: la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de ne pas se limiter à une seule option de transaction lors de la vente de navires de haute mer financés par des cautionnements fédéraux. Afin de limiter les dommages, il convient de garantir une vraie concurrence entre les acheteurs intéressés.*

Lors de la vente d'un navire de haute mer financé par un prêt cautionné par la Confédération, le Conseil fédéral s'attache à disposer du plus grand nombre d'options possible, afin de limiter les pertes. Toutefois, il convient de rappeler que la vente d'un navire de haute mer relève de la seule responsabilité de la compagnie maritime concernée. La réalisation d'une vente dépend en outre grandement de la situation du marché. La marge de manœuvre de la Confédération en tant que caution (ou créancier) pour influencer sur la compagnie maritime est limitée. Par ailleurs, en cas de vente urgente du fait de la situation en matière de liquidités ou de capitaux, il n'est guère possible de créer une situation de concurrence idéale: le caractère urgent de la vente peut fortement influencer sur le processus, et la situation qui prévaut à ce moment-là sur le marché maritime doit alors être acceptée telle quelle. Cette situation peut d'ailleurs fortement varier en fonction du type de navire: la taille, l'année de construction, l'équipement et l'état du navire ne sont que quelques-uns des facteurs ayant une incidence sur le nombre d'intéressés et sur lesquels la Confédération n'a guère, voire aucune, influence. De plus, en cas de vente, des investissements, comme des entretiens en cale sèche, doivent pouvoir être financés, et il faut s'assurer que ces frais puissent être «récupérés» après la vente.

Par conséquent, les modalités de vente concrètes ne peuvent être déterminées que cas par cas. Comme il est expliqué dans l'avis relatif à la recommandation 2, le processus de vente et les détails afférents sont définis dans une convention entre la Confédération et la compagnie concernée, de même que le canal de distribution choisi. Différentes options doivent être examinées avec l'aide des conseillers économiques de la Confédération. En fonction de la situation de départ, il convient d'examiner si la meilleure façon de maximiser le produit de vente (et donc de limiter les pertes) est la vente d'un seul navire ou plutôt la vente de plusieurs navires, en bloc ou l'un après l'autre. Dans le but d'optimiser à la fois le positionnement sur le marché et la situation de concurrence entre les acheteurs intéressés afin d'obtenir le meilleur prix possible, les navires sont en principe mis en vente et vendus par l'intermédiaire d'un courtier professionnel actif à l'international et qui possède un vaste réseau de clients. Cette méthode permet d'atteindre un large cercle d'acheteurs potentiels et de cibler les contacts en fonction du type de navire mis en vente.

La recommandation de la DéIFin correspond en tous points à l'expérience tirée des précédentes ventes de navires et aux directives qui ont entre-temps été mises en place au sein de la Confédération.



### **Recommandation 5 (protection contre les indiscretions en présence d'informations secrètes ou confidentielles)**

*Protection contre les indiscretions en présence d'informations secrètes ou confidentielles: la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral d'adopter des mesures appropriées afin que des informations classifiées secrètes ou confidentielles ne soient plus divulguées à l'opinion publique. En cas d'indiscrétion, tous les moyens juridiques à disposition doivent être utilisés et les sanctions prévues par la loi doivent être appliquées.*

Le Conseil fédéral a conscience des problèmes d'indiscrétion, notamment concernant des informations confidentielles ou secrètes, qui risquent d'ébranler la confiance dans le processus décisionnel de la Confédération. Ces dernières années, le Conseil fédéral a déjà arrêté plusieurs mesures pour réduire le risque que des informations soient transmises au public. Elle a, par exemple, réduit le nombre de personnes associées au dossier.

Le Conseil fédéral estime par conséquent que des mesures supplémentaires n'apporteraient pas d'améliorations considérables. Il continuera bien entendu d'avoir recours aux moyens juridiques existants, pour autant que les chances de réussite d'une poursuite pénale soient jugées bonnes.

### **Recommandation 6 (réglementation des signatures de la Confédération pour les contrats de vente)**

*Réglementation des signatures de la Confédération pour les contrats de vente: la Délégation des finances demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure la Confédération doit cosigner, en tant que garante, les contrats de vente des navires de haute mer au bénéfice de cautionnements de la Confédération.*

Cf. recommandation 7.

### **Recommandation 7 (élection de droit partielle dans les contrats de vente)**

*Élection de droit partielle dans les contrats de vente: la Délégation des finances estime qu'il est nécessaire de réaliser une analyse juridique approfondie, par exemple dans le cadre d'une expertise juridique, sur la question de savoir si l'élection de droit partielle dans les contrats de vente de navires de haute mer est susceptible d'être acceptée par des tribunaux suisses. Le Conseil fédéral doit veiller à ce que des résultats de l'analyse découlent la mise en œuvre d'une pratique uniforme lors des futures ventes de navires de haute mer au bénéfice d'un cautionnement de la Confédération.*

Le Conseil fédéral prend connaissance des insécurités juridiques discutées au sein de la DélFin. Il vérifiera, dans le cadre d'une expertise juridique approfondie, si l'élection de droit partielle dans les contrats de vente de navires de haute mer constitue une pratique admissible, et si la Confédération en tant que caution devrait mettre en place une pratique standardisée pour les ventes de navires de haute mer. La question de la cosignature de contrats par la Confédération sera également examinée (recommandation 6).

### **Recommandation 8 (finies les adjudications de gré à gré successives)**

***Finies les adjudications de gré à gré successives:** la Délégation des finances reconnaît que la gestion de crises imprévisibles répond en principe à des situations exceptionnelles et exige des solutions tout aussi exceptionnelles. Néanmoins, quand l'administration fédérale est appelée à surmonter de telles situations, elle doit respecter les dispositions fixées par le législateur. C'est en ce sens que la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de veiller, si des cas similaires à celui des compagnies de SCL et SCT se produisaient, à ce que les services compétents de la Confédération*

- *prennent les mesures appropriées afin d'éviter, en cas de crise, des augmentations successives du plafond des coûts au moyen d'adjudications de gré à gré;*
- *sollicitent des offres concurrentielles dans les règles de l'art; et*
- *concluent et datent valablement des contrats portant sur des prestations de conseil avant le début des mandats concernés.*

Le Conseil fédéral s'est régulièrement fait l'avocat de l'économicité et de l'efficacité dans les marchés publics de la Confédération. L'utilisation des instruments prévus par le droit des marchés publics dans des cas exceptionnels contribue à atteindre cet objectif. Il conviendra d'examiner les mesures permettant de respecter au mieux les dispositions du droit des marchés publics lors de l'acquisition de services dans des situations de crise, comme dans le cas des compagnies maritimes SCL/SCT.

### **Recommandation 9 (éviter les cautionnements solidaires)**

***Éviter les cautionnements solidaires:** la Délégation des finances recommande au Conseil fédéral de ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire. Il convient de se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, de les convertir en cautionnements simples.*

Le Conseil fédéral est disposé à revoir les cautionnements solidaires existants, en examinant notamment s'il est possible de les convertir en cautionnements simples, et si oui, à quelles conditions. Il est prêt en outre à étudier si l'abandon des cautionnements solidaires est dans l'intérêt de la Confédération.

L'instrument du cautionnement, explicitement prévu par la LSu, permet de soutenir l'accomplissement de certaines tâches. À condition d'une prise en considération des risques et d'une surveillance adéquates, les cautionnements peuvent constituer un instrument de promotion plus avantageux sur plan économique que les contributions à fonds perdus ou les prêts. Les cautionnements solidaires confèrent au preneur de crédit que la Confédération souhaite ou doit soutenir sur la base de la législation spéciale un plus grand avantage en termes d'intérêts que les cautionnements simples. L'abandon des cautionnements solidaires irait par conséquent de pair avec un abaissement du niveau d'encouragement. Le Conseil fédéral a l'intention d'examiner dans quelle mesure une telle décision serait défendable, compte tenu notamment que le Parlement a récemment adopté à plusieurs reprises des dispositions légales en faveur de l'octroi de cautionnements dans de nouveaux domaines de promotion (fonds de technologie, cautionnements en faveur du parc d'innovation).