

19.042

SUPPLÉMENT IIa AU BUDGET 2019

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

du 16 octobre 2019

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de *supplément IIa au budget 2019*, en vous proposant de l'adopter conformément au *projet d'arrêté* ci-joint.

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

Berne, le 16 octobre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Président de la Confédération,
Ueli Maurer

Chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1 CONTEXTE	7
11 GARANTIE D'UN NOMBRE SUFFISANT DE NAVIRES DE HAUTE MER SOUS PAVILLON SUISSE POUR ASSURER L'APPROVISIONNEMENT ÉCONOMIQUE DU PAYS	7
12 SITUATION GÉNÉRALE DU MARCHÉ DES NAVIRES DE HAUTE MER	8
13 FINANCEMENT DES NAVIRES DE HAUTE MER BATTANT PAVILLON SUISSE: OBJET ET CONSÉQUENCES	9
2 MASSMARINER SA	11
21 FAITS ET CHIFFRES	11
22 ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET MESURES DÉCIDÉES PAR LA CONFÉDÉRATION	12
22.1 ENCADREMENT ÉTROIT ET MESURES MISES EN PLACE DÈS 2015	12
22.2 ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE POURSUIVRE L'EXPLOITATION ET CONCLUSION D'UN ACCORD DE RÈGLEMENT EN 2018	13
22.3 GARANTIR LA BONNE EXPLOITATION DES NAVIRES DURANT LE PROCESSUS DE VENTE	14
3 STRATÉGIE CONVENUE POUR MASSMARINER SA	15
31 CONCEPT DE BASE: STRATÉGIE DE LIQUIDATION DÉFINIE PAR LA CONFÉDÉRATION	15
32 MISE EN PLACE D'UNE ORGANISATION DE CRISE	16
33 INCAPACITÉ DE MASSMARINER SA À POURSUIVRE SON EXPLOITATION	17
34 SCÉNARIOS DE SORTIE	18
34.1 FAILLITE, AJOURNEMENT DE FAILLITE OU CONCORDAT	18
34.2 VENTE RAPIDE DE TOUS LES NAVIRES	18
35 SOLLICITATION DES CAUTIONNEMENTS ET DÉLAI DE PAIEMENT	19
4 VENTE DE GRÉ À GRÉ DES NAVIRES	21
41 ORGANISATION DE LA VENTE DES NAVIRES	21
42 DÉROULEMENT DE LA VENTE DES NAVIRES	22
43 VENTE DES NAVIRES EXEMPTS DE CHARGES	23
44 VENTES DÉJÀ RÉALISÉES	24
45 PRODUIT DE VENTE ESCOMPTÉ	25
46 CHARGES NETTES POUR LA CONFÉDÉRATION	26
5 CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE	27
51 MONTANT DU CRÉDIT SUPPLÉMENTAIRE	27
52 DESCRIPTION DES FLUX FINANCIERS	29
53 ÉVALUATION SOUS L'ANGLE BUDGÉTAIRE	30
ARRÊTÉ FÉDÉRAL CONCERNANT LE SUPPLÉMENT IIa AU BUDGET 2019 (PROJET)	31

INTRODUCTION

Plusieurs compagnies maritimes cautionnées par la Confédération continuent à être confrontées à des difficultés économiques. Compte tenu de l'importance, devenue très relative, de la navigation maritime pour l'approvisionnement économique du pays et de la réévaluation des risques liés aux cautionnements des navires de haute mer, le Conseil fédéral a réagi par toute une série de mesures en vue, notamment, de réduire les pertes pour la Confédération en cas de sollicitation des cautionnements. Il n'en reste pas moins que les derniers cautionnements octroyés à des navires de haute mer n'échoiront qu'en 2032.

La Confédération a déjà réexaminé sa politique en matière de cautionnement des navires de haute mer à l'été 2015, et n'a depuis octroyé que des cautionnements déjà fondés sur des sûretés fournies par la Confédération. Le Conseil fédéral, après avoir examiné à l'été 2017 les besoins en matière d'approvisionnement économique du pays et réévalué les risques en matière de cautionnement, a décidé de ne pas proposer le renouvellement du crédit-cadre de cautionnement. Depuis lors, la Confédération n'a plus pris de nouvel engagement par cautionnement dans le domaine de la navigation maritime.

Les lignes directrices formulées dans le message concernant un crédit supplémentaire la¹ (entre autres la diminution du risque de pertes pour la Confédération; v. ch. 21) restent applicables. Les mesures visant à limiter les pertes et, en particulier, celles concernant l'organisation du processus de vente (en cas d'incapacité des compagnies de poursuivre leur activité et, partant, de la sollicitation inéluctable des cautionnements liés) ont été encore précisées² afin de diminuer le risque de pertes pour la Confédération. La direction de l'exploitation continue toutefois à ressortir aux compagnies et aux organes qui en sont responsables. Ne serait-ce qu'en raison des dangers liés à la situation d'un organe de fait, la Confédération ne peut prendre aucune décision entrepreneuriale.

Les organes de surveillance de la Confédération, à savoir les Commissions de gestion (CdG) et la Délégation des finances (DélFin) des Chambres fédérales ont, depuis l'été 2015, accompagné de près la crise du cautionnement des navires de haute mer. Le rapport des CdG du 26 juin 2018³ a examiné dans le détail l'approche de la gestion des risques par l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE), et formulé 8 recommandations qui doivent poser les jalons d'une meilleure organisation et d'une gestion plus adéquate des risques. La DélFin a également remis un rapport (rapport de la DélFin), dans lequel elle a pris sous la loupe le processus de vente et demandé, par le biais de 9 recommandations, au Conseil fédéral d'améliorer les conditions-cadre au moyen de mesures ciblées dans le but d'éviter de nouvelles crises et de diminuer, grâce à un concept clair, les pertes pour la Confédération dans des situations de crise. Le 4 septembre 2019, le Conseil fédéral a rendu son avis sur les recommandations du rapport de la DélFin.

1 Supplément la au budget 2017, message du 16 mai 2017 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, ch. 21.

2 V. également l'avis du Conseil fédéral rendu le 4 septembre 2019 sur le rapport de la DélFin «Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT».

3 Cautionnements de navires de haute mer, rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 26 juin 2018; FF **2018** 6235.

Le chapitre 1 porte sur le contexte du cautionnement des navires de haute mer en vue d'assurer l'approvisionnement économique du pays, les conséquences de l'évolution des marchés maritimes internationaux pour les compagnies maritimes et les prêts garantis par les cautionnements de la Confédération en vue du financement de leur flotte. L'instrument du cautionnement y est présenté, de même que le droit de gage de la Confédération sur les navires, les pertes que cette dernière a subies consécutivement à la sollicitation des cautionnements pour les navires SCL et SCT en 2017 ainsi que les mesures qu'elle a prises afin de diminuer les risques.

Le chapitre 2 donne un aperçu chiffré de la situation économique et du cautionnement de la compagnie Massmariner SA, et revient sur l'évaluation de la viabilité de cette dernière ainsi que les conventions conclues entre elle et la Confédération.

Le chapitre 3 est consacré à la mise en œuvre de la stratégie convenue pour Massmariner SA après que celle-ci n'a pas respecté de manière réitérée le plan d'affaires et notamment les indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators*, KPI) fixés dans le contrat de crédit avec la banque. Y sont expliqués également le processus de vente adopté et les conditions de la sollicitation du cautionnement établies entre la compagnie, la banque et la Confédération, y compris les délais de paiement après la constatation de l'incapacité de la société à poursuivre ses activités. Ce processus est encadré étroitement par l'organisation de crise mise en place par le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Le chapitre 4 renseigne sur la procédure adoptée pour la vente de gré à gré des navires, notamment la planification, le besoin de liquidités et le déroulement, et calcule les charges nettes attendues pour la Confédération sur la base des recettes estimées de la vente.

Le chapitre 5 est consacré à la procédure de demande de crédit supplémentaire.

PRÉCISION

Le crédit supplémentaire (supplément IIa/2019) requis par le présent message est destiné à honorer les sollicitations de cautionnements solidaires pour les navires de haute mer battant pavillon suisse. Les crédits supplémentaires ordinaires ont été transmis au Parlement par le message du 20 septembre 2019 concernant le second supplément au budget 2019.

1 CONTEXTE

11 GARANTIE D'UN NOMBRE SUFFISANT DE NAVIRES DE HAUTE MER SOUS PAVILLON SUISSE POUR ASSURER L'APPROVISIONNEMENT ÉCONOMIQUE DU PAYS

Après l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse se retrouva dans une situation d'urgence en matière d'approvisionnement et se vit contrainte de créer sa propre flotte de haute mer. De 1948 à 1959, la Confédération octroya des prêts à taux préférentiel pour financer cette flotte. Après 1959, les prêts furent remplacés par l'instrument du cautionnement. Ce type classique de garantie de crédit permettait de cautionner les prêts accordés aux navires, créant ainsi une incitation pour les propriétaires à placer leurs navires de haute mer sous pavillon suisse en vue de l'approvisionnement économique du pays. La flotte battant pavillon suisse s'accrut continuellement: si elle comptait 17 navires en 1955⁴, on dénombrait, fin 2016, 47 navires financés par des crédits cautionnés par la Confédération. La capacité de transport de la flotte a, quant à elle, été décuplée⁵ pour passer de 175 000 tpl⁶ à l'origine à 1 753 000 tpl.

En adoptant l'arrêté fédéral du 5 juin 2002 renouvelant le crédit-cadre de cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse⁷, le Parlement autorisa un crédit d'engagement de 600 millions de francs pour une durée de 10 ans. Il apparut ensuite que ce crédit-cadre ne suffirait pas à assurer le renouvellement régulier de la flotte. Les conditions régnant alors sur le marché des navires, avec des prix qui prenaient l'ascenseur, rendirent impossible le remplacement régulier de navires de fret âgés et de moins en moins compétitifs. Le Conseil fédéral proposa alors au Parlement d'augmenter le crédit-cadre de 500 millions de francs supplémentaires et de prolonger la durée du crédit jusqu'en 2017. En adoptant l'arrêté fédéral du 3 mars 2008⁸, le Parlement donna suite à cette proposition et porta à 1,1 milliard de francs le crédit-cadre visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse.

Le 21 décembre 2016, le Conseil fédéral a décidé, après avoir examiné l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, de ne pas proposer le renouvellement du crédit-cadre de cautionnement. Depuis lors, le nombre de navires de haute mer battant pavillon suisse a diminué de près d'un tiers⁹. À mi-octobre 2019, 26 navires commerciaux de haute mer¹⁰ naviguaient sous pavillon suisse grâce à des prêts garantis par des cautionnements de la Confédération¹¹.

4 Message à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse du 19 août 1981; FF **1981** III 347.

5 Rapport du DEFR du 21 décembre 2016 sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, ch. 3.

6 tpl (tonnes de port en lourd) est l'unité de mesure pour la capacité de chargement d'un navire de fret.

7 FF **2002** 4905.

8 Arrêté fédéral sur le renouvellement d'un crédit-cadre de cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse; FF **2008** 2267.

9 Le recul de leur nombre s'explique en grande partie par la vente des navires des groupes SCL et SCT.

10 Deux des huit navires de la flotte de haute mer de Massmariner SA ont été remis à leurs acheteurs le 22 août 2019 et ont cessé de battre pavillon suisse.

11 Concernant le soutien de la flotte maritime battant pavillon suisse, voir également le message concernant le crédit supplémentaire la 2017, ch. 13.

12 SITUATION GÉNÉRALE DU MARCHÉ DES NAVIRES DE HAUTE MER

Dans le sillage de la crise financière de 2008, la navigation maritime a été frappée par une crise historique par sa brutalité et sa durée. Le recul de la demande de capacité de fret maritime conjugué aux surcapacités mondiales de tonnage maritime, qui ne peuvent se résorber que très lentement dans un marché aussi rigide, a conduit à des bouleversements notables sur les marchés de transport maritime. Se fondant sur les évolutions précédentes du marché, de nombreux acteurs ont parié sur une reprise relativement rapide. Les mesures de restructuration nécessaires ont été repoussées. Dans le monde entier, de nombreuses entreprises n'ont pas réussi à faire face à cette situation et ont sombré, à l'instar de la compagnie sud-coréenne Hanjin Shipping, un des plus grands armateurs mondiaux au moment de sa faillite en février 2017.

Le Baltic Dry Index, l'indicateur de référence pour le marché des navires de haute mer, a atteint en février 2016 290 points, son niveau le plus bas depuis son introduction en 1985, alors que son niveau record, observé en mai 2008, était de 11 793 points. Ce n'est qu'après que le niveau plancher eut été atteint en 2016 que l'on assista à un recul sensible des constructions de navires et à la mise à la casse de davantage de vieux bâtiments, ce qui a permis de diminuer les surcapacités. Ensuite, les taux de fret sont remontés en 2017 pour atteindre à la fin de l'année des valeurs permettant à au moins une partie des armateurs de couvrir leurs frais d'exploitation. Le marché des navires est un marché très volatil, ce qui ne permet guère aux compagnies d'assurer la sécurité de leur planification et expose à des risques économiques importants les sociétés qui ne disposent pas de beaucoup de liquidités ni de fonds propres¹².

ÉVOLUTION DU BALTIC DRY INDEX (BDI) ENTRE JANVIER 1995 ET AOÛT 2019

Niveau d'indice



Source: Baltic Exchange

12 Concernant la crise de la navigation maritime, voir également le message concernant le crédit supplémentaire la au budget 2017, ch. 12.

13 FINANCEMENT DES NAVIRES DE HAUTE MER BATTANT PAVILLON SUISSE: OBJET ET CONSÉQUENCES

OBJET

Le cautionnement est un contrat par lequel la Confédération s'engage vis-à-vis du créancier, en général une banque commerciale nationale ou internationale active dans le secteur économique concerné, à garantir pour une durée déterminée le financement d'un navire, autrement dit le paiement de la dette contractée.

La Confédération a opté pour un financement des navires de haute mer au moyen de cautionnements solidaires, ce qui a pour conséquence que le créancier peut poursuivre la caution avant même d'engager une procédure d'exécution contre le débiteur principal. Il suffit pour cela que le débiteur principal soit en retard dans le paiement de sa dette et qu'il ait été sommé en vain de s'acquitter ou que son insolvabilité soit notoire. Si ces conditions sont réalisées et que le cautionnement a été sollicité, la Confédération se trouve, en sa qualité de garant, dans l'obligation d'honorer le cautionnement à hauteur du montant dû. La Confédération dispose d'une sûreté sous la forme d'une hypothèque maritime de premier rang.

RISQUES ET PERTES

Toutes les sociétés suisses propriétaires de navires ne sont pas affectées de manière identique par la crise. L'impact de celle-ci sur la situation économique d'une société dépend en premier lieu de la composition de sa flotte, du montant des ressources financières disponibles et de sa compétitivité. Si certaines compagnies ont pu satisfaire jusqu'à aujourd'hui à leurs obligations contractuelles et amortissent régulièrement les prêts cautionnés, d'autres ont dû solliciter des sursis de paiement, des refinancements et la postposition des créances afin de poursuivre leur activité.

Dans le message du 27 juin 2007 relatif à la modification de l'arrêt fédéral sur un crédit-cadre pour cautionnement visant à garantir un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse, il avait été jugé que le risque réel se réduisait à une créance pour le montant du déficit qui, au vu des droits de gage sur les navires, «[pouvait] être considérée comme minime»¹³. Toutefois, ces droits de gage se sont avérés de peu de valeur lors de l'exécution, en grande partie parce qu'il est très difficile de les faire valoir lorsque l'exécution a lieu à l'étranger. D'une manière générale, il est apparu que la Confédération, en tant que caution, n'a guère la possibilité de contribuer à la résolution des difficultés auxquelles sont confrontées les compagnies maritimes¹⁴.

Dans le cas des compagnies maritimes SCL et SCT, le Conseil fédéral avait déjà dû demander au Parlement, par son message du 16 mai 2017, d'adopter un crédit supplémentaire de 215 millions de francs en vue d'honorer les cautionnements de 13 navires à hauteur de quelque 254 millions de francs, ce qui fut fait le 15 juin 2017. En tenant compte des recettes issues de la vente des navires concernés et des frais à couvrir, la Confédération subira une perte de quelque 200 millions de francs¹⁵.

13 FF 2007 4959.

14 Concernant les inconvénients des cautionnements solidaires et les possibilités d'influence limitée de la Confédération, v. le message concernant un crédit supplémentaire la au budget 2017, ch. 15 et 16.

15 Rapport de la DélFin.

MESURES

Après les mesures immédiates prises en 2015 déjà, le DEFR a mis en œuvre en collaboration avec le Département fédéral des finances (DFF) des mesures supplémentaires en vue de gérer la crise; depuis lors, les compagnies maritimes font l'objet d'un accompagnement serré. Des conventions ont été conclues avec plusieurs sociétés propriétaires de navires. Elles ont toutes pour objectif d'éviter des pertes pour la Confédération ou, à tout le moins, de les limiter à un minimum. Au cours de ces négociations, plusieurs propriétaires de navires se sont engagés à fournir des contributions financières et des garanties, ce qui a permis d'éviter, du moins à court terme, que d'autres compagnies ne se trouvent en situation de défaut de paiement et que la Confédération ne subisse encore d'autres pertes.

Les mesures suivantes ont été entre autres conclues avec les compagnies maritimes:

- Chaque société propriétaire de navires ayant pris du retard dans ses amortissements doit introduire un mécanisme de retenue à la source (*pay as you earn*, PAYE), qui prévoit que les revenus qui ne sont pas indispensables à la poursuite de l'exploitation (concession d'un montant minimal de liquidités) sont affectés directement au remboursement des prêts cautionnés. Le montant des amortissements étant établi en fonction des moyens disponibles des compagnies, la Confédération bénéficie en premier lieu et directement de l'amélioration de la situation économique de la compagnie. Dans l'idéal, un amortissement minimal est prescrit chaque semestre. Par ailleurs, une interdiction de transfert vers l'extérieur de moyens financiers (*ring fencing*) a été convenue afin d'éviter que des fonds ne sortent des entreprises.
- Ces mesures ont été assorties de reportings réguliers auprès de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) ainsi que d'audits et d'inspections de navires par les experts maritimes externes de la société Winkelmann Maritime Consult GmbH, de Hambourg. Ces rapports et ces examens sont effectués pour toutes les compagnies dont les navires sont financés au moyen de cautionnements de la Confédération, ce qui facilite l'identification précoce de problèmes et permet de conclure et de mettre en place des mesures avec la compagnie concernée et les banques assurant le financement.

Le succès de la démarche est étroitement lié à l'évolution globale du marché de la navigation, un marché qui reste très volatil. Même les experts ont de la peine à établir des projections fiables quant à son évolution. Pour illustrer la volatilité de ce marché et des risques pris par les acteurs sur le marché ainsi qu'indirectement par la Confédération en sa qualité de caution, rappelons qu'entre la fin de 2018 et le début de 2019, la conjonction de différents éléments tels que le conflit commercial entre les États-Unis et la Chine ou le recul massif des exportations de minerai de fer brésilien consécutivement à la rupture d'un barrage conduisirent à un nouvel effondrement des taux de fret, avant que ces derniers ne repartent à la hausse à la mi-mars 2019.

Grâce à diverses mesures, la Confédération a réussi à réduire de manière conséquente les risques que comportent les cautionnements des navires de haute mer. Son engagement a diminué: des 47 navires cautionnés à hauteur de quelque 794 millions de francs fin 2016 déjà évoqués, il en restait 26 pour un volume de cautionnement de quelque 500 millions de francs¹⁶ à mi-octobre 2019.

Malgré les mesures ordonnées et mises en œuvre par le DEFR (Secrétariat général [SG], OFAE) d'entente avec le DFF (Administration fédérale des finances [AFF]) pour renforcer les compagnies maritimes battant pavillon suisse, d'autres sollicitations de cautionnements sont inévitables. Massmariner SA, avec ses 8 navires armés par Massoel Shipping SA, se débat depuis longtemps dans les difficultés économiques et est directement concernée. Malgré toute une série de mesures, il est apparu au début de 2019 que la viabilité de l'exploitation de ces 8 navires n'était plus possible, non seulement pour des raisons économiques, mais aussi de droit de pavillon.

¹⁶ Montant qui inclut les cautionnements des 8 navires de Massoel que la banque a sollicités au printemps 2019.

2 MASSMARINER SA

21 FAITS ET CHIFFRES

Massmariner SA est une filiale (à 100 %) de Massoel Maritime Holding SA et détient huit vraquiers financés par des prêts cautionnés par la Confédération (flotte de Massmariner). Le navire le plus ancien, le MV Glarus, a été mis en service en mai 2001. Deux navires datent de 2006, deux autres, de 2007, et les trois autres¹⁷, respectivement de 2009, 2010 et 2011. Les huit navires sont gérés par Massoel Shipping SA.

À l'origine, la Confédération a cautionné des prêts octroyés à Massmariner SA à hauteur de 170 millions de francs. Aujourd'hui, les prêts non encore amortis s'élèvent à quelque 129 millions de francs. S'agissant des modalités d'amortissement, le mécanisme PAYE¹⁸ a été intégré dans chacun des contrats de crédit de la flotte de Massmariner. Ces derniers arrivent à échéance le 31 mars 2021.

Pour éviter que le conseil d'administration de la compagnie ne soit contraint d'aviser le juge d'un surendettement constaté dans le compte 2017, des postpositions de créances¹⁹ ont dû être accordées pour un montant total de 31 millions de francs²⁰.

APERÇU DES PRÊTS CAUTIONNÉS DE LA FLOTTE DE MASSMARINER (PAR NAVIRE)

Navire	Prêt initial en CHF	Prêt actuel en CHF	Postpositions en CHF	Durée du prêt
Total	170 090 000	128 717 000	31 063 000	
MV Arosa	21 800 000	15 299 000	3 664 000	7.3.2007-31.3.2021
MV Glarus	27 150 000	13 935 000	3 338 000	14.6.2001-31.3.2021
MV Martigny	21 200 000	15 857 000	3 798 000	24.10.2006-31.3.2021
MV Lugano	21 800 000	15 661 000	3 751 000	17.10.2006-31.3.2021
MV Andermatt	22 000 000	15 450 000	3 700 000	16.2.2007-31.3.2021
MV Aargau	21 000 000	18 927 000	4 533 000	1.9.2010-31.3.2021
MV Luzern	17 500 000	14 968 000	3 585 000	30.6.2009-31.3.2021
MV Thurgau	17 640 000	18 620 000*	4 694 000	19.10.2011-31.3.2021

* 19 600 000 dollars selon le taux de change utilisé pour le crédit supplémentaire IIa/2019 (1 dollar = 0.95 franc).

17 Pour remplacer des anciens navires dans le cadre d'un renouvellement de la flotte.

18 V. ch. 13.

19 Par le biais d'une postposition de créances, un créancier renonce, en cas de faillite de la compagnie, à exiger le remboursement de ses créances jusqu'à ce que les autres créanciers aient été payés à partir du produit de la vente.

20 V. explications au ch. 22.2.

22 ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET MESURES DÉCIDÉES PAR LA CONFÉDÉRATION

22.1 ENCADREMENT ÉTROIT ET MESURES MISES EN PLACE DÈS 2015

Début 2013, Massmariner SA a informé l'OFAE de son intention de renouveler sa flotte, conformément aux bases juridiques alors en vigueur, en remplaçant huit anciens navires par sept nouveaux. Toutefois, la flotte n'a pas pu être renouvelée comme prévu durant les années suivantes en raison du prolongement de la crise de la navigation maritime.

En novembre 2015, Massmariner SA a informé la Confédération de ses graves problèmes de liquidités. Du fait d'une chute dramatique et rapide de ses recettes, la compagnie était au bord de l'insolvabilité à la mi-décembre. Elle est depuis étroitement encadrée par la Confédération.

Dans le but d'empêcher un manque de liquidités, la réaffectation des crédits cautionnés déjà amortis (refinancement) a été autorisée en 2015. La première tranche de refinancement mise à disposition par la banque, d'un montant de 10 millions de dollars, a permis d'écarter dans l'immédiat l'insolvabilité de la compagnie et d'éviter ainsi que les navires ne doivent être vendus dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité non préparée à une période où les recettes générées sur le marché auraient probablement été faibles.

À ce stade, des spécialistes maritimes externes ont été consultés pour analyser la situation. En 2016, la compagnie a connu de nouvelles difficultés économiques. Sur recommandation des experts et dans l'espoir que le marché se redresse, la Confédération a décidé, en été 2016, de permettre la poursuite de l'exploitation de Massmariner SA. L'objectif était d'attendre un meilleur moment pour vendre les navires, lorsqu'ils auront repris de la valeur. D'entente avec le DFF et la banque, le DEFR a ainsi consenti à de nouveaux refinancements, d'un montant de 14 millions de dollars (la compagnie avait demandé au total 22,71 millions de dollars).

Les refinancements octroyés ont provisoirement permis à la compagnie de poursuivre l'exploitation de ses huit navires de haute mer. Sans ces fonds, Massmariner SA serait devenue insolvable en 2016, ce qui aurait entraîné une procédure d'insolvabilité. La poursuite de l'exploitation des navires se justifiait par l'augmentation escomptée de leur valeur. La légère reprise du marché dès 2017 a engendré une augmentation de près de 20 millions de dollars de la valeur marchande des huit navires par rapport à 2016²¹.

Le consentement à la réaffectation de crédits cautionnés déjà amortis a été lié à une série de mesures et d'obligations convenues entre la Confédération et Massmariner SA. En été 2016, la Confédération a conclu un mémorandum d'accord avec Massoel, les compagnies Massmariner et l'actionnaire principal, dans lequel Massmariner SA accepte la mise en place du mécanisme PAYE et du *ring fencing*²². La Confédération a en outre exigé une vaste réorganisation comme condition préalable à la poursuite des activités. Massmariner SA a consenti à mettre en œuvre une série de mesures, qui incluaient une réduction des effectifs et l'attribution de la gestion technique et commerciale à une entreprise moins onéreuse. De plus, le propriétaire s'est engagé à injecter dans la compagnie un prêt de rang subordonné de 0,5 million de francs issus de fonds privés. La combinaison de ces mesures a permis à la compagnie de couvrir les coûts d'exploitation et les intérêts grâce à ses activités opérationnelles. Elle n'était toutefois toujours pas en mesure de verser des amortissements, si bien que les prêts cautionnés n'ont pas pu être réduits.

Massmariner SA s'est engagée à livrer périodiquement à la Confédération les informations économiques pertinentes dans le cadre d'un reporting standardisé prédéfini. La Confédération a en outre chargé des experts de la société Winkelmann Maritime Consult GmbH d'effectuer des inspections et des audits des navires de haute mer de Massmariner SA. Ces instruments de suivi devaient permettre de déceler rapidement les développements négatifs, de réagir au plus vite en cas de besoin, et d'adapter la stratégie définie ou de la compléter par des mesures adéquates.

21 Selon les estimations des experts économiques consultés par la Confédération en été 2019.

22 V. ch. 13.

22.2 ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ DE POURSUIVRE L'EXPLOITATION ET CONCLUSION D'UN ACCORD DE RÈGLEMENT EN 2018

Malgré la hausse des prix d'affrètement, la situation de Massmariner SA en matière de liquidités et d'endettement est restée critique, notamment en raison des coûts de cale sèche élevés²³ ainsi que des dettes et des frais d'intérêts importants. La Confédération a continué de suivre de près l'évolution de la compagnie. Sur la base des évaluations et analyses menées par ses experts, elle est parvenue à la conclusion, au cours du 4^e trimestre 2017, que la compagnie n'a pas réussi à se stabiliser durablement. De plus, selon les estimations des experts, la compagnie risquait de se retrouver dans une situation de surendettement en 2017.

En novembre 2017, la Confédération a par conséquent exigé que la compagnie élabore une stratégie d'assainissement, qui comprendrait un plan d'affaires pour l'exploitation future de la compagnie (planification des liquidités incl.) et une estimation du moment de vente opportun des navires. L'objectif fixé conjointement par les deux parties a toujours été de limiter autant que possible les pertes de la Confédération. En décembre 2017, la direction de la compagnie a estimé que le 4^e trimestre 2021 serait le moment de vente opportun de sa flotte. Les estimations et données de la compagnie ont été vérifiées et validées par des experts économiques externes. Sur la base du plan d'affaires, la Confédération a décidé de poursuivre sur cette voie tant que le plan d'affaires sera respecté et que la valeur des navires évoluera de manière positive, conformément aux prévisions.

Au printemps 2018, l'organe de révision a constaté un surendettement de Massmariner SA pour l'exercice 2017 au sens de l'art. 725 du code des obligations²⁴. Dans le but d'éviter que ce surendettement soit annoncé au juge, la banque, d'entente avec la Confédération, a consenti à des postpositions de créances cautionnées à hauteur de 31 millions de francs. La Confédération a donné son accord à ces postpositions à condition que la compagnie mette en œuvre une série de mesures supplémentaires. En raison du surendettement de Massmariner SA, la planification établie par la compagnie, notamment en ce qui concerne le moment de vente opportun des navires, a une nouvelle fois été soumise à un contrôle approfondi. Massmariner SA a ensuite adapté son plan d'affaires et, sur la base des nouvelles prévisions du marché, a avancé le moment de vente opportun à la fin de 2020.

La situation de l'exploitation et, notamment, le surendettement de Massmariner SA ont montré qu'il fallait fixer des directives plus strictes à la compagnie. Des mesures ont par conséquent été définies en octobre 2018 par le biais d'une adaptation du contrat de crédit conclu entre Massmariner SA et la banque et de la conclusion d'un accord de règlement (*Transactional Agreement*) entre Massmariner SA et la Confédération. Dans le but de pouvoir vérifier systématiquement le respect du plan d'affaires et sanctionner un éventuel écart, des indicateurs clés de performance (*key performance indicators*, KPI) ont été définis dans le contrat de crédit (consolidé), en accord avec la banque. Ces KPI, qui devaient être respectés par Massmariner SA, comprenaient notamment des prescriptions minimales concernant le résultat opérationnel (*cashflow after interest*) par navire et pour l'ensemble de la flotte ainsi que des valeurs de référence pour l'évolution de l'état des créances et le versement régulier, sur un compte bloqué, de fonds en vue de financer le processus de vente. Le non-respect des KPI constituait un motif de résiliation extraordinaire du contrat de crédit, qui devait permettre à la Confédération, en accord avec la banque, d'avancer le lancement du processus de vente afin de protéger ses intérêts en tant que caution. Massmariner SA a confié la surveillance du respect des KPI et de l'évolution du marché à un spécialiste externe, qui faisait un compte rendu mensuel à la banque et à la Confédération. Le spécialiste était en outre chargé d'évaluer régulièrement l'évolution (éventuelle) du moment de vente opportun des navires.

²³ Réparation et entretien des navires à intervalles réguliers.

²⁴ RS 220.

22.3 GARANTIR LA BONNE EXPLOITATION DES NAVIRES DURANT LE PROCESSUS DE VENTE

Les problèmes d'exploitation rencontrés par les navires de Massmariner SA se multiplient depuis janvier 2019. L'entretien insuffisant des navires a engendré plusieurs immobilisations ordonnées par des autorités portuaires, et le salaire des équipages a été régulièrement versé avec un retard important. La compagnie enfreint ainsi les obligations découlant de la Convention du travail maritime (RS 0.822.87) et la législation nationale. Les problèmes d'exploitation ont un impact négatif grandissant sur l'ensemble du pavillon suisse. La surveillance de l'exploitation des navires incombe au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et est assurée par l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM). Le DFAE a mis en œuvre plusieurs mesures pour rétablir la bonne exploitation des navires. Il a notamment ordonné des inspections de sécurité en réponse aux immobilisations. En raison de l'avis obligatoire, les arriérés de salaire ont été notifiés au ministère public compétent (canton de Bâle-Ville). Si la situation ne s'améliore pas considérablement, le DFAE se verra dans l'obligation de prendre des mesures supplémentaires afin de limiter les risques pour le pavillon suisse dans son ensemble et les conséquences négatives pour les autres navires battant pavillon suisse. Cela pourrait impliquer la mise hors service des navires ou, en dernier recours, le retrait de leur pavillon. Une telle procédure affaiblirait encore Massmariner SA et engendrerait des coûts supplémentaires (et des pertes supplémentaires pour la Confédération).

3 STRATÉGIE CONVENUE POUR MASSMARINER SA

Avant d'examiner en détail la stratégie définie pour Massmariner SA, il convient de présenter brièvement le processus d'élaboration de la stratégie de liquidation et l'organisation de crise mise en place par la Confédération.

31 CONCEPT DE BASE: STRATÉGIE DE LIQUIDATION DÉFINIE PAR LA CONFÉDÉRATION

Sur la base de l'expérience tirée de la vente des compagnies maritimes SCL/SCT, le DEFR et le DFF ont mis au point une procédure pour définir une stratégie de liquidation adéquate des compagnies maritimes cautionnées par la Confédération qui connaissent des difficultés financières et pour lesquelles les cautionnements pourraient être sollicités. Cette procédure vise à éviter ou à limiter autant que possible les pertes de la Confédération. Elle peut en règle générale être divisée en quatre étapes, étant entendu qu'elle doit être adaptée à la situation et à la compagnie concernée. Lors de la définition d'une stratégie de liquidation, le risque de devenir un organe de fait doit être évalué et pris en considération de manière adéquate²⁵.

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 (v. ch. 22.2 et 32). Cet examen se fait au moyen de reportings réguliers dans lesquels les compagnies informent des principales évolutions qui pourraient considérablement influencer sur leurs activités. Si, en raison des analyses effectuées, la Confédération (OFAE, SG-DEFR, AFF et experts) estime que la poursuite de l'exploitation des navires n'est plus possible (car la compagnie n'est plus en mesure de verser des amortissements, p. ex.), une organisation de crise (v. ch. 32) prend le relais (*phase 2*). L'organisation, qui regroupe des représentants de plusieurs départements, mène une discussion avec la compagnie concernée. Avec l'aide d'experts externes, la Confédération examine par ailleurs plusieurs possibilités et compare celles-ci avec les mesures d'assainissement proposées par la compagnie. En pareille situation, la responsabilité de définir et de mettre en œuvre les mesures d'assainissement nécessaires incombe à la compagnie maritime (et, surtout, au conseil d'administration), dont la coopération est indispensable. Dans le cadre des possibilités juridiques (limitées) 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 (v. ch. 33 et 34).

Dans le cadre de la *phase 3*, la Confédération clarifie et fixe par contrat 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. En cas de vente des navires, les clarifications portent notamment sur le mode de vente, la garantie des liquidités jusqu'à la vente et l'encaissement, par la Confédération, du produit des ventes (v. ch. 34 et 35).

La *phase 4* consiste à accompagner la mise en œuvre de la solution retenue (v. ch. 4).

²⁵ Pour des informations plus détaillées, v. l'avis du Conseil fédéral au rapport de la DélFin.

32 MISE EN PLACE D'UNE ORGANISATION DE CRISE

Vu ce qui précède, le chef du DEFR a décidé, en mars 2019, de mettre en place une organisation de crise. Cette organisation, qui se compose de représentants de plusieurs départements, accompagne le processus de liquidation et recherche des solutions avec la compagnie maritime et la banque afin de réduire à un minimum les pertes financières pour la Confédération. Si nécessaire, elle peut consulter des experts économiques et juridiques. 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). Le comité de pilotage décide s'il y a lieu de consulter le chef du DEFR ou le Conseil fédéral. La composition de l'organisation permet de faire intervenir dans la gestion de la crise tous les acteurs fédéraux concernés.

33 INCAPACITÉ DE MASSMARINER SA À POURSUIVRE SON EXPLOITATION

Par le biais des instruments de surveillance mis en place, la Confédération a constaté, début 2019, que la compagnie n'était pas en mesure de respecter le plan d'affaires convenu (KPI inclus). Contrairement aux espérances et aux prévisions, les recettes générées par l'exploitation des navires n'ont pas suffi à désamorcer la situation tendue engendrée par le manque de liquidités et le niveau élevé des créances dues. À cela se sont ajoutées des notifications de l'OSNM à l'OFAE concernant des retards dans le versement des salaires et des détentions (immobilisations de navires ordonnées par des autorités portuaires jusqu'à la réparation du manque constaté), qui étaient en partie liées à l'entretien insuffisant des navires. L'expert mandaté par la compagnie a confirmé cette évolution négative fin février 2019, lorsqu'il a annoncé le non-respect des premiers KPI et recommandé la vente anticipée des quatre petits navires de la flotte. La Confédération a par conséquent réexaminé la stratégie visant à poursuivre l'exploitation des navires jusqu'à la fin de 2020.

Déjà avant début 2019, il était clair que Massmariner SA ne serait pas en mesure de générer suffisamment de recettes pour amortir l'intégralité du prêt résiduel cautionné avant l'échéance du cautionnement. La compagnie estimait toutefois qu'elle pourrait réduire le prêt résiduel avant fin 2020 grâce à ses excédents d'exploitation et à la vente des navires. Toutefois, le non-respect des KPI début 2019 a montré que cet objectif n'était pas réaliste, d'autant plus que la compagnie n'a pas pu réaliser des excédents d'exploitation qui auraient permis, en combinaison avec le produit de la vente des navires, de réduire la dette cautionnée. Au contraire, de nombreux éléments sont apparus entre-temps qui auraient accentué le risque de la Confédération au fil du temps au lieu de le réduire.

L'évolution économique négative a aggravé la situation de la compagnie en matière de liquidités et a augmenté son risque d'insolvabilité. En cas de factures en souffrance, les créanciers disposant de créances privilégiées (dites «privilèges maritimes») peuvent ordonner la mise sous séquestre (c.-à-d. l'immobilisation) des navires jusqu'à ce que leurs créances soient réglées. La mise sous séquestre d'un navire entraîne des pertes de recettes, ce qui aurait empiré la situation économique de la compagnie. Elle a en outre une incidence négative sur la réputation de la compagnie et risquerait de «rendre nerveux» les autres créanciers, qui pourraient alors tenter de récupérer leurs créances au plus vite. Dans le pire des cas, elle pourrait ainsi déclencher un effet domino qui réduirait fortement et rapidement les liquidités restantes de la compagnie.

Les moyens financiers limités ont, de toute évidence, engendré des économies dans l'entretien des navires (v. plus haut), ce qui a un impact négatif durable sur le prix des navires. L'immobilisation a aussi des conséquences négatives sur le navire concerné. Passé un certain nombre d'immobilisations, le navire est exclu de la région de contrôle concernée (*refusal of access/banning*). Cette exclusion est liée au navire et ne peut pas être levée par la vente ou un changement de pavillon. Elle diminue donc fortement la valeur du navire. Enfin, de nouvelles réglementations devront être respectées, comme la Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast²⁶ et la limitation de la teneur en soufre des carburants utilisés par les navires de haute mer, décidée par l'«Organisation maritime internationale (OMI)». La poursuite de l'exploitation de la flotte de Massmariner SA nécessiterait des investissements considérables pour respecter ces prescriptions, investissements que la compagnie n'est pas en mesure de financer.

Vu l'incapacité de la compagnie à verser des amortissements et à réduire ainsi le risque encouru par la Confédération, la menace d'une insolvabilité, la perte de valeur des navires faute d'entretien, le risque d'immobilisations dans les ports et les conséquences négatives de celles-ci sur le pavillon suisse et les autres compagnies maritimes suisses, il est apparu que l'exploitation de la flotte de Massmariner SA jusqu'à la fin de 2020 n'était pas conciliable avec l'objectif de réduction des pertes et n'était donc plus envisageable.

26 Les compagnies doivent avoir installé un système reconnu de gestion des eaux de ballast, qui vise à limiter la propagation d'organismes aquatiques nuisibles.

34 SCÉNARIOS DE SORTIE

En mars 2019, le comité de pilotage de l'organisation de crise est parvenu à la conclusion que la poursuite de l'exploitation des navires de Massoel SA n'était plus compatible avec les lignes directrices définies par la Confédération. Il a par conséquent fallu définir des scénarios de sortie avec la compagnie, qui permettaient de réduire autant que possible les pertes de la Confédération en tant que caution. Les scénarios qui ont été examinés sont présentés ci-après.

34.1 FAILLITE, AJOURNEMENT DE FAILLITE OU CONCORDAT

En cas de faillite de la compagnie, la Confédération ne serait certes plus exposée au risque d'un effondrement du marché, mais les créanciers pourraient demander la mise sous séquestre des navires à différents ports dans le monde entier. De plus, les navires devraient être cédés à des prix nettement plus bas et subiraient des interruptions d'exploitation jusqu'à leur remise à l'acheteur. Les experts économiques consultés par la Confédération estiment qu'en cas de faillite de la compagnie, la Confédération subirait des pertes nettement plus élevées qu'en cas de vente de gré à gré. Étant donné l'objectif de réduction des pertes pour la Confédération et le risque de conséquences négatives sur les autres compagnies maritimes, la faillite de Massmariner SA n'est pas une alternative envisageable à la vente de gré à gré.

Un ajournement de faillite présupposerait une perspective d'assainissement, c'est-à-dire le rétablissement durable de la santé financière et du rendement de la compagnie, ainsi que la satisfaction complète de tous les créanciers. Cet assainissement nécessiterait un important engagement de la part d'un investisseur, ce qui n'est jamais arrivé. Rien ne permet de croire en un rétablissement durable de la santé financière de la compagnie.

L'assainissement des dettes (au moyen d'une réduction de celles-ci) dans le cadre d'une procédure concordataire ne constitue pas non plus un scénario viable. La conclusion d'un concordat ne semble pas réaliste en raison de la grande complexité des relations liant créanciers et créditeurs dans un contexte international.

34.2 VENTE RAPIDE DE TOUS LES NAVIRES

La vente de gré à gré de tous les navires s'est imposée comme étant la meilleure solution pour réduire autant que possible les pertes de la Confédération. L'évolution économique de Massmariner SA, insatisfaisante à tous les égards, et l'augmentation considérable du risque de mise sous séquestre des navires et d'un effondrement de la compagnie constituaient des arguments en faveur d'une vente de gré à gré rapide de tous les navires de haute mer. La décision d'opter pour une vente de gré à gré a été basée sur l'expérience et les informations acquises lors de la vente des navires SCL/SCT et les analyses de scénarios réalisées par les experts économiques et maritimes externes dans le cadre du contrôle de la stratégie de Massmariner SA. La vente rapide des navires permet en outre de réduire progressivement les risques financiers et les risques liés au droit du pavillon pour les autres navires de haute mer.

Il a été convenu avec Massmariner SA que la réduction des risques et des pertes de la Confédération serait l'objectif principal lors de la définition de la stratégie de vente. En mars 2019, la compagnie a opté pour une vente progressive de ses navires. Cette décision et les modalités de vente des navires ont été fixées entre la Confédération et la compagnie dans un accord de règlement (*Transactional Agreement*) et des accords complémentaires.

35 SOLLICITATION DES CAUTIONNEMENTS ET DÉLAI DE PAIEMENT

Dès lors que la décision a été prise de vendre les navires, la sollicitation des cautionnements était devenue inévitable. La banque et la Confédération ont défini dans un accord de règlement le processus pour honorer les cautionnements. La banque a d'abord réclamé à Massmariner SA le remboursement de ses prêts et a sollicité ensuite le cautionnement de la Confédération. La Confédération a reconnu les cautionnements, prenant ainsi la place de la banque en tant que créancier, et est tenue de verser à la banque le montant du prêt résiduel dans un délai de neuf mois, soit d'ici au 7 février 2020.

4 VENTE DE GRÉ À GRÉ DES NAVIRES

41 ORGANISATION DE LA VENTE DES NAVIRES

Massmariner SA est responsable de la vente des navires. La gestion opérationnelle de la vente doit être confiée à un vendeur adéquat, mandaté par la compagnie.

Dans le cas de Massmariner SA, deux options ont été examinées pour l'organisation de la vente. L'une des possibilités était de mettre en place une nouvelle direction. Toutefois, de l'avis des experts externes, un changement de direction avant la vente des navires est souvent une entreprise difficile, qui engendre des coûts supplémentaires élevés et un important travail de coordination. Des analyses ont montré que cette option n'aurait pas permis de réaliser des économies, vu notamment le court laps de temps à disposition. De plus, le transfert des navires et de l'exploitation à la nouvelle direction aurait nécessité la coopération de la direction en place.

L'autre possibilité était de confier la vente des navires à l'armateur actuel, c'est-à-dire Massoel, et à sa direction. L'avantage principal de cette option était que Massoel connaissait les caractéristiques techniques des navires et le segment de marché, et qu'elle avait de l'expérience en matière de vente de navires. Il a par conséquent été convenu que Massmariner SA chargerait la direction de Massoel de vendre les navires.

42 DÉROULEMENT DE LA VENTE DES NAVIRES

Le processus de vente est accompagné tant par la banque que par la Confédération (représentée par l'organisation de crise) en tant que caution et créancier dans les limites des possibilités légales. L'organisation de crise œuvre à créer une situation de concurrence durant le processus de vente des navires par la compagnie de même que des prix conformes aux prix du marché. Avant d'entamer le processus de vente d'un navire, des experts indépendants évaluent la valeur du navire. Massmariner SA fait de même puis, sur la base de ces évaluations, fixe le prix de vente minimum qu'elle souhaite obtenir et le prix de vente visé. La Confédération prend connaissance de ce prix minimum et intervient si nécessaire auprès de la compagnie. Une fois qu'elle a mis le navire sur le marché, Massmariner SA 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. 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 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 experts maritimes externes 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. L'organisation de crise 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 processus de vente fixé par Massmariner SA prévoit en principe la vente individuelle des navires. La compagnie part du principe que les acheteurs potentiels intéressés par le type de navire proposé opèrent sur des marchés de niche et que leurs moyens financiers sont limités. La vente en bloc de plusieurs navires n'est toutefois pas exclue et sera examinée le cas échéant. La mise en vente des navires un par un devrait faciliter la création de situations de concurrence entre les acheteurs intéressés, ce qui aurait un impact positif sur les prix de vente. Il se pourrait toutefois que plusieurs navires soient mis sur le marché simultanément.

43 VENTE DES NAVIRES EXEMPTS DE CHARGES

Durant le processus de vente, la direction de Massmariner SA doit gérer le niveau élevé des créances et éviter les risques d'immobilisations. Les créanciers doivent être payés au plus tard avant la remise des navires, afin que ces derniers puissent être remis «exempts de charges» aux acheteurs. Les créances privilégiées doivent être réglées au plus tard à ce moment-là.

Une évaluation réalisée début 2019 a montré que la vente ordonnée des deux premiers navires de haute mer et, notamment, la remise des navires exempts de charges nécessiteraient des moyens financiers supplémentaires. Fin avril 2019, la Confédération, la compagnie et la banque ont conclu des accords supplémentaires. La banque a octroyé à Massmariner SA un financement transitoire de 2 millions de dollars afin que la compagnie puisse régler les créances privilégiées qui grevaient les deux premiers navires. Ce financement transitoire est garanti par la Confédération au moyen d'un contrat de sûreté; le montant doit être remboursé prioritairement à la banque à partir du produit de la vente des navires.

Sur la base d'une décision de son conseil d'administration, Massoel Maritime Holding SA a, de son côté, remis à la Confédération, le 30 avril 2019, une déclaration d'indemnisation (*Letter of indemnity*) portant sur un montant de 2,1 millions de dollars. La compagnie s'est ainsi engagée à verser ce montant à la Confédération à la première demande.

Les liquidités nécessaires au financement du processus de vente doivent principalement provenir de l'exploitation continue des navires. Avec l'aide des experts économiques consultés par la Confédération, Massmariner SA a défini une planification des liquidités afin de pouvoir déterminer à temps les besoins en la matière. S'il apparaît que Massmariner SA n'est pas en mesure de réunir les moyens financiers nécessaires pour garantir la remise des navires restants exempts de charges, ces moyens doivent pouvoir être mis à disposition en ayant recours au produit des ventes déjà réalisées. Le cas échéant, la compagnie doit soumettre une demande dans ce sens. La Confédération examinera cette demande afin de veiller à la protection de ses intérêts en tant que créancier et à la réduction de ses pertes, et l'approuvera si elle estime que la proposition est avantageuse.

44 VENTES DÉJÀ RÉALISÉES

Massmariner SA a lancé le processus de vente en avril 2019, en accord avec l'organisation de crise. Elle a fait appel à plusieurs courtiers afin que les navires soient proposés au plus grand nombre d'acheteurs potentiels possibles, ce qui garantit une situation de concurrence.

Jusqu'à mi-octobre 2019, deux navires de haute mer ont été vendus et remis à l'acheteur. Le produit de la vente a été versé sur un compte ouvert auprès de la Banque nationale suisse (BNS) et contrôlé par la Confédération. Le plan de vente prévoit la vente et la remise d'au moins deux autres navires d'ici à la fin de l'année. Le but est de finaliser la vente de l'ensemble de la flotte de Massmariner SA aussi rapidement que possible.

45 PRODUIT DE VENTE ESCOMPTÉ

Les experts estiment que le produit de vente brut de la flotte de Massmariner SA tournera autour d'une cinquantaine de millions de francs. Les frais de transaction devront toutefois être retranchés de ce montant. Les frais de transaction comprennent notamment les indemnités des courtiers, des agences et des services juridiques. De plus, des créances privilégiées grèvent encore les navires, qui devront être réglées avant la remise afin que les navires soient exempts de charges. Enfin, le financement transitoire fourni par la banque devra être remboursé à partir du produit de la vente.

46 CHARGES NETTES POUR LA CONFÉDÉRATION

Les engagements de la Confédération issus des cautionnements solidaires de Massmariner SA vis-à-vis de la banque s'élèvent à quelque 129 millions de francs. Compte tenu du produit de vente net escompté, les charges nettes pour la Confédération devraient être légèrement inférieures aux 100 millions de francs constitués à titre de provisions.

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.

Les engagements de la Confédération sous forme de cautionnements envers les banques prêteuses se montent actuellement à 504 millions de francs au total. Depuis 2016, ils ont pu être réduits d'environ 290 millions de francs (v. ch. 13).

Du point de vue de la législation sur les subventions, les cautionnements accordés s'apparentent à des subventions pour lesquelles il existe un droit à leur allocation (*Anspruchsubventionen*). 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, de la loi sur l'approvisionnement du pays [LAP]²⁷ dans sa version du 1^{er} janvier 2013, et art. 27, 36 et 57, al. 1, LAP dans sa version du 1^{er} juin 2017²⁸ en relation avec l'ordonnance correspondante²⁹). Il s'ensuit que la Confédération doit s'acquitter des paiements prévus à la prêteuse.

Dans le cas de Massmariner SA, tous les navires de haute mer n'ont pas encore été vendus. Deux navires ont déjà été remis à leurs acheteurs, d'autres le seront sous peu, et les négociations de vente sont en cours ou seront lancées prochainement pour les navires restants (v. ch. 4). Il n'est par conséquent pas possible de fournir une estimation précise du produit net des ventes. Toutefois, le crédit supplémentaire doit être demandé maintenant (art. 27, al. 1 et 2, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération³⁰). Les analyses ont montré que la compagnie n'est pas en mesure de poursuivre ses activités et que l'amortissement complet du prêt résiduel avant l'échéance du cautionnement n'est pas réaliste (v. ch. 33.). Le cautionnement ayant été sollicité (v. ch. 35), la Confédération doit verser le montant correspondant. Il est impératif de payer ce montant de rachat du cautionnement solidaire au plus tard jusqu'au 7 février 2020, afin d'arrêter le cours des intérêts et d'éviter ainsi des coûts supplémentaires.

La situation est donc différente par rapport à celle qui avait motivé le supplément la au budget 2017 où les contrats de vente pour les navires de haute mer ont été signés en même temps que l'approbation du message concernant le crédit supplémentaire. Le produit net de la vente des navires et, partant, le montant du crédit supplémentaire ont donc pu être estimés plus précisément, ce qui explique pourquoi le montant net du crédit supplémentaire demandé était moins élevé (prise en considération du produit de la vente et des coûts).

Le montant du crédit demandé correspond au prêt résiduel total de Massmariner SA cautionné par la Confédération envers la banque prêteuse, soit 128,717 millions de francs (v. ch. 21).

Les charges nettes de la Confédération (v. ch. 46) pourront être estimées après la finalisation de la vente des huit navires de haute mer de Massmariner SA. Le crédit supplémentaire demandé (128,717 millions de francs) sera réévalué en fonction du produit de la vente après déduction, notamment, des créances grevant les navires (v. ch. 43), des honoraires des courtiers et leurs commissions et du financement transitoire octroyé par la banque.

27 Loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays (LAP; RS 537).

28 Loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP; RS 537).

29 Ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer (RS 531.44).

30 RS 611.01.

La condition préalable reste toutefois que la vente des navires de haute mer puisse être finalisée. Pour différentes raisons qui ne sont pas prévisibles à l'heure actuelle, des retards ne peuvent être exclus lors des négociations des contrats de vente ou de l'exécution des contrats de vente déjà signés. 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 (v. ch. 34.1) – et ce, malgré la nette préférence de la Confédération pour la solution présentée au ch. 4. Dans ce cas de figure, une procédure d'insolvabilité, une faillite ou un concordat entraîneraient en ligne de compte et engendreraient des coûts supplémentaires. Les charges nettes de la Confédération augmenteraient alors en conséquence par rapport à l'option de la vente de gré à gré.

52 DESCRIPTION DES FLUX FINANCIERS

Les fonds du crédit supplémentaire seront mis à disposition au plus tard le 20 décembre 2019, sous réserve de la décision du Parlement, et seront transférés sur le compte du crédit correspondant de l'OFAE (A231.0373 «Navigation en haute mer»). L'OFAE transmettra ensuite le montant à la banque pour honorer les cautionnements. La Confédération prend en charge uniquement le montant du capital; les intérêts ont toujours été versés par la compagnie, qui assumera également le règlement final des intérêts.

Le flux financier du produit de la vente est réglé par contrat entre le vendeur et l'acheteur pour chaque navire. Au moment de la signature du contrat (signing), l'acheteur doit verser un acompte de 10 à 20 % du prix de vente. Le solde du montant (y c. la valeur du carburant et pétrole restants) doit être versé peu avant le jour de remise (closing) du navire ou le jour même. En règle générale, l'acompte et le solde sont d'abord versés sur un compte fiduciaire auprès d'une partie indépendante («compte Escrow»). Le montant est libéré après la remise réussie du navire et transféré sur le compte indiqué dans le contrat de vente entre la compagnie et l'acheteur.

La Confédération est convenue avec la compagnie que celle-ci indiquera toujours dans les contrats de vente un compte pour le paiement du prix de vente que la Confédération a ouvert auprès de la BNS spécifiquement pour gérer les flux financiers liés aux ventes des navires. Lorsque tous les contrats de vente auront été finalisés et qu'il aura été établi que toutes les créances légitimes ont été remboursées, le solde (produit des ventes moins les anciennes créances, les frais de courtier et le financement transitoire) sera budgétisé afin de réduire les charges de cautionnement de la Confédération pour l'année en question.

53 ÉVALUATION SOUS L'ANGLE BUDGÉTAIRE

Sur la base de l'extrapolation réalisée fin juin par le DFF pour 2019, la Confédération s'attend à un excédent de 2,8 milliards de francs dans le compte de financement ordinaire. À l'heure actuelle, le frein à l'endettement n'exige donc pas d'excédent conjoncturel (0,3 milliard prévu dans le budget). L'excédent structurel s'élève ainsi à 2,8 milliards de francs en 2019 (0,9 milliard prévu dans le budget). Cette marge financière suffit pour couvrir les deux augmentations de crédit liées aux messages sur les crédits supplémentaires 2019 (crédit supplémentaire plus reports de crédit, moins les compensations), qui s'élèvent à 168,4 millions de francs de même que les besoins supplémentaires d'environ 129 millions de francs demandés dans le présent message. Étant donné l'excédent structurel élevé, les exigences liées au frein à l'endettement seront respectées en 2019.

Projet

**Arrêté fédéral
concernant le supplément IIa au budget 2019**

du xx décembre 2019

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 167 de la Constitution¹,
vu le message du Conseil fédéral du 16 octobre 2019²,
arrête:

Art. 1 Crédit supplémentaire

Pour l'année 2019, des charges de 128 717 000 francs sont approuvées dans le compte de résultats au titre du second supplément (2^e partie) au budget 2019 de la Confédération suisse.

Art. 2 Dépenses

Des dépenses supplémentaires de 128 717 000 francs sont approuvées dans le cadre du compte de financement pour l'année 2019.

Art. 3 Disposition finale

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

¹ RS 101

² Non publié dans la FF.

