

02.043

Message sur la modification de la loi fédérale sur l'aviation

du 22 mai 2002

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur l'aviation (LA) en vous proposant de l'adopter.

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

22 mai 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Anne-Marie Huber-Hotz

Condensé

La loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0) constitue la base légale de l'exécution des tâches de la navigation aérienne en Suisse. Conformément à l'art. 40 LA, le Conseil fédéral a confié cette mission à la société Skyguide (auparavant Swisscontrol). Skyguide est une société anonyme d'économie mixte sans but lucratif dont la majorité du capital appartient à la Confédération et dont les statuts doivent avoir été approuvés par le Conseil fédéral. En outre, la LA prescrit que la réunion des services civils et des services militaires de la navigation aérienne doit avoir lieu si elle est judicieuse du point de vue de l'exploitation et de la technique.

Par un postulat (98.3363), entre-temps classé, la Commission de politique de sécurité du Conseil national a demandé que les services de la navigation aérienne civile et militaire soient réunis. S'appuyant sur le rapport final du groupe de travail Helvetic Control (HELCO) du 23 avril 1999, les chefs du DETEC et du DDPS ont décidé, le 18 août 1999, d'entreprendre la réunion des services de la navigation aérienne civile et militaire. Le 24 janvier 2001, le Conseil fédéral a édicté les modifications des dispositions d'exécution de la loi sur l'aviation nécessaires à la réunion des services de la navigation aérienne civile et militaire. Simultanément, il a approuvé les objectifs stratégiques de la société requis dans l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1). Skyguide doit assurer une exploitation efficace de l'espace aérien et mettre en oeuvre de manière échelonnée l'intégration des deux services de la navigation aérienne jusqu'à la fin de 2003.

L'intégration des navigations aériennes militaire et civile ainsi que la crise de la navigation aérienne en 2001 se traduisent, chacune de leur côté, par un besoin en financement pour Skyguide et son institution de prévoyance. La modification de l'art. 40 LA proposée vise à créer la base légale nécessaire au financement des mesures suivantes:

- transfert du personnel de la circulation aérienne militaire: le 1^{er} janvier 2002, 108 contrôleurs de la circulation aérienne militaires sont entrés au service de Skyguide. Il s'agit dès lors de garantir, pour le personnel des services de la navigation aérienne militaire de la Confédération passé à la société Skyguide, le capital de couverture supplémentaire nécessaire requis par l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3), ainsi que celui prévu par l'ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (RS 510.24), de manière à permettre le versement des rentes en cas de retraite anticipée.*
- intégration spatiale des navigations civile et militaire: la concrétisation des synergies entre les systèmes de la navigation aérienne civile et militaire exige la construction d'un nouveau bâtiment d'exploitation commun. Les moyens nécessaires à Skyguide devront lui être fournis par la Confédération (augmentation du capital-actions) et par des banques.*

-
- recapitalisation: *la crise du trafic aérien de 2001 est à l'origine de difficultés d'ordre financier pour la société Skyguide. L'apport d'un capital d'exploitation supplémentaire doit permettre à Skyguide de disposer d'un capital de base suffisant.*
 - présentation des comptes selon l'IAS: *à moyen ou long terme, la réalisation des tâches que la loi fixe à Skyguide exigera la possibilité d'une coopération internationale. Une présentation des comptes effectuée selon une norme internationalement reconnue représentera un avantage à ce point de vue. Conformément à une recommandation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Skyguide présentera à l'avenir ses comptes selon la norme comptable internationale (IAS). C'est actuellement le cas d'autres sociétés publiques et privées (par exemple Swisscom, RUAG, La Poste). L'introduction de l'IAS implique que l'on procède à une réévaluation initiale des obligations en matière de prévoyance selon la norme IAS 19 (Employee Benefits). Skyguide n'est pas en mesure de financer elle-même le découvert qui en résulte.*

Les coûts totaux qui seront à la charge de la Confédération se situeront dans une fourchette allant de 215 à 250 millions de francs.

Message

1 Partie générale

1.1 Situation initiale

1.1.1 Intégration des navigations aériennes civile et militaire

Depuis 1948, l'art. 40 LA précise, sous des formes diverses, que les services de la navigation aérienne civile et militaire doivent être réunis.

Du fait de l'augmentation du trafic aérien civil, la navigation aérienne civile a besoin de toujours plus de capacités sur le plan de l'espace aérien, malgré la crise du trafic aérien de 2001. Par ailleurs, les Forces aériennes ont réduit le nombre de leurs avions. L'abandon de la flotte de combat au sol a permis de désengorger en premier lieu l'espace aérien inférieur. Par contre, la modernisation de la flotte des avions militaires nécessite des espaces d'exercice plus grands et d'un seul tenant. La pression croissante qui s'exerce sur les coûts, tant dans le secteur civil que dans le secteur militaire, oblige les services de la navigation aérienne à rechercher toutes les synergies possibles.

Un postulat (98.3363) et une motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, du 17 août 1998 (98.3364), transformée en postulat, avaient demandé la réunion des services de la navigation aérienne militaire et civile. Compte tenu de ces interventions, les départements concernés, le DETEC et le DDPS, ont procédé à la recherche de nouvelles solutions dans le cadre du projet HELCO. Sur la base d'un rapport d'experts, les chefs du DETEC et du DDPS ont décidé, le 18 août 1999, de réunir le 1^{er} janvier 2001 les services de la navigation aérienne civile et militaire dans la société par actions d'économie mixte sans but lucratif Skyguide (auparavant Swisscontrol). La société est à plus de 99 % propriété de la Confédération.

Par sa décision du 24 janvier 2001, le Conseil fédéral a édicté les modifications de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la sauvegarde de la souveraineté de l'espace aérien (RS 748.111.1) et de l'ordonnance sur le service de la navigation aérienne (OSNA) requises par ce regroupement, adopté les objectifs stratégiques exigés par l'art. 6 OSNA et approuvé la modification des statuts décidée par l'assemblée générale de la société le 28 juin 2000, conformément à l'art. 40, al. 2, LA.

La réunion des services de la navigation aérienne civile et militaire dans la société Skyguide permettra de placer les tâches de la navigation aérienne en Suisse et dans les espaces aériens voisins délégués sous une même direction et de remplacer la coopération civils/militaires actuelle par une réglementation institutionnalisée. Il sera en l'occurrence pleinement tenu compte des besoins particuliers des Forces aériennes en cas d'événements extraordinaires. Cet aspect a encore gagné en importance au vu des événements récents survenus dans le domaine des transports aériens.

Compte tenu de la situation en matière de retards ces dernières années, l'augmentation de la capacité de l'ensemble de la navigation aérienne suisse constitue l'objectif principal prioritaire de l'intégration. Il sera possible de l'atteindre en premier lieu par une gestion plus souple et répondant aux besoins de différents

usagers de l'espace aérien. Pour le client civil, cela signifie qu'il pourra, à l'avenir, choisir directement sa route en fonction des possibilités. Le client militaire pourra disposer de l'espace aérien nécessaire au déroulement des exercices prévus.

Le deuxième objectif de l'intégration réside dans la réalisation de synergies. Les structures des navigations aériennes militaire et civile étaient jusqu'à présent strictement séparées et il en résultait par conséquent de nombreux doublés. En matière de personnel, la mise en oeuvre des synergies permettra, dans une certaine mesure, de pallier les difficultés actuelles en matière d'effectifs. Les domaines des acquisitions et de l'entretien des infrastructures présentent un fort potentiel de rationalisation. Les économies en investissements devraient devenir tangibles lors des acquisitions subséquentes du système de gestion de la circulation aérienne (*Air Traffic Management System – ATMAS*) et du système de surveillance de l'espace aérien militaire (FLORAKO). Dans un premier temps, l'échange de données dans le domaine technique pourra être optimisé et l'interaction simplifiée.

La réunion de la navigation aérienne civile et militaire suisse anticipe l'évolution future du domaine de la navigation aérienne en Europe. En effet, l'OACI a recommandé l'intégration des services de la navigation aérienne civile et militaire et le projet international «Ciel européen unique» privilégie également de telles mesures d'intégration.

1.1.2 Effets de la crise des transports aériens de 2001

Skyguide a connu des problèmes de liquidités suite à la crise du marché des transports aériens et aux événements du 11 septembre, ainsi qu'aux défauts de paiement de Swissair et aux manquements de sa clientèle en la matière. Les événements qui ont affecté Swissair ont eu des retombées importantes pour Skyguide, celle-là fournissant environ 20 % des recettes de celle-ci. Des mesures de réduction des coûts, un compromis salarial négocié avec le personnel pour 2002 ainsi qu'un prêt de trésorerie de la Confédération d'un montant de 45 millions de francs ont permis de trouver une solution à ce problème de liquidités pour 2002.

La crise des transports aériens a mis en évidence le fait que l'assise financière de la société était très restreinte. Des arriérés de paiements ou un recul des recettes ne peuvent guère être compensés par des réserves.

Presque toutes les entreprises de navigation aérienne du monde sont des organisations sans but lucratif. Compte tenu des prescriptions internationales, notamment les prescriptions européennes en matière de redevances de la navigation aérienne, auxquelles la Suisse doit également se conformer, les entreprises de navigation aérienne ne peuvent quasiment pas constituer de réserves pour de tels événements. Comme il serait par ailleurs contreproductif d'augmenter sensiblement les redevances pour la navigation aérienne et d'aggraver les charges qui pèsent sur les transports aériens, déjà en butte à des difficultés, il paraît indiqué de doter Skyguide d'un capital d'exploitation approprié. Ce capital d'exploitation permettra à la société d'assumer des risques d'exploitation accrus tout en conservant une part de capital propre adéquat, afin qu'il lui soit possible, à l'avenir également, d'acquiescer les capitaux étrangers qui lui seront nécessaires. Les conditions pour que la société puisse être gérée selon des critères d'économie d'entreprise et en fonction des besoins de la clientèle, tout en étant autonome, seront ainsi réunies. En matière de redevances, la société

pourra également pratiquer une politique permettant un rapport prix/prestations qui corresponde aux normes internationales.

1.1.3 Développements sur le marché des transports aériens

Skyguide travaille et se développe dans un environnement fortement interconnecté aux niveaux européen et international. Afin de pouvoir y garantir son avenir à long terme, il est nécessaire qu'elle participe activement à la planification et à l'organisation de l'espace aérien européen.

La Commission européenne élabore actuellement un nouveau projet général européen en vue d'améliorer l'utilisation de l'espace aérien. Ce projet, dénommé «Ciel européen unique», vise une gestion d'ensemble de l'espace aérien européen. A l'invitation de la Commission européenne, Skyguide collabore avec les autres Etats membres d'EUROCONTROL à la réalisation du Ciel européen unique, articulé en espaces de navigation aérienne qui ne correspondront vraisemblablement plus aux limites territoriales des Etats nationaux. Il s'agit d'organiser l'espace aérien supérieur de manière à ce qu'il réponde au mieux aux besoins opérationnels des transports aériens, d'harmoniser le trafic et d'augmenter, par conséquent, les capacités du système. Cette démarche devrait aboutir à la création de grands secteurs aériens dits fonctionnels, ou *Functional Blocks of Airspace (FBA)*. Elle impliquera nécessairement une coopération entre les prestataires de services de navigation aérienne. Avec *Single Swiss Sky*, c'est-à-dire avec l'intégration des services de la navigation aérienne militaire et civile, la Suisse aura déjà réalisé une étape préliminaire indispensable à la concrétisation de ce projet.

En raison de sa situation géostratégique au coeur de l'Europe et au croisement des axes aériens les plus importants, il est impératif pour la Suisse et conforme à ses intérêts de participer activement à la planification du futur espace aérien européen, même si elle n'est pas membre de l'Union européenne. En outre, la gestion des *FBA* devrait permettre à Skyguide de maintenir voire d'augmenter ses recettes et de prévenir à l'avenir de coûteux retards par une efficacité et une souplesse accrues.

La structure actuelle des recettes de Skyguide met la valeur et l'importance d'une participation active à ce projet européen en évidence. Les recettes de la société proviennent actuellement à raison de 60 % environ de vols de transit passant par l'espace aérien supérieur. Il est donc, du point de vue stratégique, de la plus haute importance que Skyguide puisse défendre, à long terme aussi, sa position dans une situation de concurrence internationale toujours plus forte. La réalisation de ce projet lui permettra de répartir les coûts élevés de ses infrastructures de navigation aérienne sur un nombre de clients aussi grand que possible. Les entreprises suisses de transport aérien en particulier en bénéficieront par le fait que les redevances d'approche et les coûts de la sécurité dans l'espace aérien inférieur pourront être maintenus au plus bas niveau possible. De l'avis de la société, l'intégration et les nouvelles compétences qui en découleront devront lui garantir une position renforcée et des avantages décisifs. Sur le marché européen de la navigation aérienne, le choix se portera sur les prestataires qui offriront le meilleur rapport coûts/utilité (sécurité). Pour Skyguide, il sera vital qu'elle puisse fournir une prestation plus importante pour des frais d'exploitation moindres. L'évolution au niveau européen met en évidence le fait qu'il est très important pour la société d'améliorer sa capacité

de coopération. Le présent message a par conséquent pour objectif de créer les conditions qui permettront de rendre la présentation des comptes conforme à la norme IAS. L'OACI recommande aux entreprises de navigation aérienne d'adopter cette norme de présentation des comptes. A l'avenir, cette dernière sera d'ailleurs particulièrement importante pour toutes les entreprises qui, comme Skyguide, sont actives au niveau international et dont les comptes devront répondre à des critères qui permettront leur comparaison.

1.2 Conséquences de l'intégration

1.2.1 Conséquences du transfert du personnel militaire de la navigation aérienne du point de vue du droit des assurances

En intégrant le personnel de la navigation aérienne dans la société Skyguide, il faut garantir ses droits actuels en matière de prévoyance professionnelle de manière à conserver les acquis.

En tant qu'employeur, la Confédération a financé, par ses contributions à la Caisse fédérale de pensions (CFP), la retraite du personnel militaire de la navigation aérienne à l'âge réglementaire à 65 ans. Toutefois, conformément à l'art. 33 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3) ainsi qu'aux art. 3 et 8 de l'ordonnance du 2 décembre 1991 régissant le versement des prestations en cas de retraite anticipée des agents soumis à des rapports de service particuliers (RS 510.24), ce personnel bénéficie d'une rente vieillesse correspondant à 80 % du salaire dès 62 ans (voire dès 58 ans).

Les coûts de cette prestation supplémentaire étaient à chaque fois financés par un versement unique de la Confédération à la CFP effectué au moment du départ à la retraite anticipée. La Confédération n'a, par conséquent, ni créé de réserves ni assuré de contributions périodiques pour les prestations en question.

Lors du transfert du personnel de la navigation aérienne à Skyguide, la Confédération prendra en charge les coûts du départ à la retraite anticipée au prorata. Les coûts en question seront déterminés en fonction de la durée des rapports de travail au service de la Confédération et de la durée totale de l'engagement du personnel militaire concerné.

Les coûts de la retraite anticipée du personnel militaire de la navigation aérienne (108 personnes) se situent entre 25 et 27 millions de francs, qui seront versés en partie à l'institution de prévoyance de Skyguide (environ 20 millions de francs) et en partie à la société directement (environ 5 à 7 millions de francs pour le réajustement selon l'IAS 19).

Ces montants représenteront des paiements anticipés de la Confédération, effectués en raison du transfert du personnel militaire de la navigation aérienne à la société Skyguide. Il convient de relever que la Confédération aurait de toute façon dû s'acquitter de ces paiements au moment du départ effectif à la retraite anticipée.

1.2.2 Intégration spatiale des services civil et militaire dans un bâtiment commun

La réunion des services de la navigation aérienne civile et militaire, qui jusqu'à présent agissaient en collaboration, dans une société de prestations de services intégrée permettra, dans un premier temps, d'utiliser de manière plus efficace et plus souple l'espace aérien suisse, fortement occupé malgré la diminution momentanée des mouvements de vol de 2001. Afin que ces améliorations qualitatives soient également suivies de gains en synergies, Skyguide met actuellement en place une nouvelle conception d'exploitation. Ses deux sites opérationnels seront Genève et Zurich.

La gestion du trafic dans l'espace aérien supérieur (trafic de transit) sera transférée par étapes, dès 2003, à Genève, où se trouve également le centre de contrôle terminal de Genève et la direction. Le centre de contrôle terminal de Zurich (excepté la tour de contrôle), le centre d'entraînement international pour contrôleurs de la circulation aérienne ainsi qu'une partie de la navigation aérienne militaire seront regroupés dans un nouveau bâtiment situé dans la région de Zurich.

La nouvelle conception de l'exploitation crée des conditions stratégiques optimales qui permettront le maintien futur des recettes générées par le trafic de transit ainsi que la fourniture de prestations de haut niveau.

- Skyguide réalise aujourd'hui à partir de Genève un chiffre d'affaires important dans l'espace aérien français délégué. La concentration à Genève de la surveillance de l'ensemble de l'espace aérien supérieur améliore les perspectives de la société du point de vue de la coopération internationale. Le rôle de Genève en tant que siège principal de la société et en tant que plateforme destinée à défendre la compétitivité de la société sur le marché international en sera renforcé de manière durable.
- De manière complémentaire, le site de Zurich constituera la plateforme d'intégration de la navigation aérienne civile et militaire.
- L'existence de deux centres de compétences ayant des spécialisations différentes et accordés entre eux de manière optimale permettra d'éliminer les doublets tout en conservant les avantages que peut représenter, du point de vue de la sécurité, la répartition en deux sites.
- Deux sites représentent aussi une solution adéquate en ce qui concerne l'équilibre entre les régions.

La nécessité du maintien de deux sites répond à des considérations relatives à la sécurité de l'exploitation, à l'importance que revêt l'existence de deux sites du point de vue international, au principe d'une présence dans les deux grandes régions linguistiques ainsi qu'aux exigences du transfert et aux risques qui lui sont liés.

Alors qu'à Genève Skyguide dispose déjà de son propre complexe de bâtiments, de dimensions suffisantes pour l'avenir proche et doté de réserves de terrain, les infrastructures permettant d'accueillir la plateforme d'intégration dans la région de Zurich doivent encore être réalisées. Les bâtiments d'exploitation actuels du *Flughafenkopf* de Zurich appartiennent à l'exploitant de l'aéroport, Unique, Skyguide en étant le locataire.

Il était prévu, avant la décision de principe de l'intégration, d'ériger un bâtiment nouveau ou de procéder à un agrandissement sur l'aérodrome militaire de Dübendorf, en vue uniquement de répondre, du point de vue militaire, à des besoins supplémentaires ou de disposer de structures de remplacement.

La décision de réunir les services de la navigation aérienne civile et militaire a ouvert des perspectives entièrement nouvelles à ce projet, dans la mesure où la centrale d'engagement du nouveau système de surveillance de l'espace aérien FLORAKO, le centre de calcul de ce dernier et tous les locaux de service qui en dépendent devenaient également des éléments de l'intégration en question.

Comme la construction du nouveau bâtiment de Skyguide sur un même périmètre allait permettre de pallier les conditions insatisfaisantes mentionnées et créer des conditions optimales pour la réunification des services civil et militaire, il devenait évident qu'il fallait renoncer au projet militaire séparé et l'intégrer au projet Skyguide.

A la suite de l'évaluation de site pour le projet de bâtiment commun, il fut décidé de projeter d'établir celui-ci sur l'aérodrome militaire de Dübendorf, c'est-à-dire sur le territoire de la commune de Wangen-Brüttisellen. L'assemblée communale a accepté ce projet le 19 mars 2002 en donnant son aval à la modification des plans qui en découlait.

L'évaluation de site a plus particulièrement porté sur la possibilité d'une intégration géographique des services de la navigation aérienne militaire et civile au *Flughafenkopf* de Zurich. Le conseil d'administration de la société Skyguide a renoncé à cette solution après un examen approfondi de la question. Cela pour des raisons notamment stratégiques (autonomie et souplesse en matière d'extension limitées de l'actuel bâtiment d'exploitation de Skyguide), financières (prix élevé du m²), d'organisation (coût du transfert des Forces aériennes) et de sécurité (sauvegarde du secret militaire). S'y ajoutaient des considérations relevant du droit international, qui s'opposaient à l'implantation d'installations militaires dans le périmètre civil de l'aéroport de Kloten. En outre, les coûts d'exploitation d'une nouvelle construction à Dübendorf, de 3 à 4 millions de francs par année, seront moins élevés que ceux qui résulteraient d'une installation au *Flughafenkopf* de Zurich.

Le projet a été conçu conjointement avec les partenaires civils et militaires et optimisé du point de vue financier et de celui de l'exploitation. Il présente une grande latitude d'aménagement et satisfait aux critères de la protection des domaines militaires et civils sensibles. La nouvelle installation sera utilisée toute l'année et la plupart des systèmes fonctionneront 24 heures sur 24.

Le nouveau bâtiment destiné à Skyguide permettra de réunir le personnel de la navigation aérienne civile et militaire ainsi que des éléments des Forces aériennes sur le même emplacement. Il s'agit là d'une condition de base pour la meilleure réussite possible de l'intégration, sur les plans de l'organisation et de la culture d'entreprise, de services de la navigation aérienne, conduits jusqu'à présent de manière distincte, pour une gestion efficace de l'espace aérien suisse ainsi que pour la planification, l'acquisition et la maintenance en commun future des systèmes techniques. Actuellement, le renouvellement permanent des systèmes techniques s'effectue sur des sites différents, ce qui représente annuellement des montants qui se chiffrent en dizaines de millions de francs. Le regroupement en un même endroit des systèmes

civil (ATMAS) et militaire (FLORAKO) permettra de créer les meilleures conditions en vue d'économies et d'effets de synergie futurs comme d'élimination des doublets.

1.3 Mise en place d'un capital suffisant (recapitalisation)

Depuis son changement de statut, en 1996, la société est indépendante du point de vue financier. La restructuration générale du marché des transports aériens, à laquelle est venu s'ajouter le sursis concordataire de Swissair, a par contre inévitablement eu des répercussions sur la marche des affaires en 2001, et a notablement influencé le budget 2002. Malgré une augmentation des redevances de 4 à 8 % dès le 1^{er} avril 2002, Skyguide compte subir une perte de chiffre d'affaires de 30 millions de francs environ en 2002. Le conseil d'administration a arrêté plusieurs mesures telles qu'une réduction des investissements et des coûts d'exploitation, la renonciation à la création de nouveaux postes et – d'entente avec le personnel – des économies de salaires, afin de contrer le recul du chiffre d'affaires et d'équilibrer le résultat d'exploitation.

Une nouvelle analyse de la situation financière de la société Skyguide effectuée au début de 2002 a toutefois démontré que les mesures à court terme prises par la société ne suffisaient pas à pallier les problèmes de liquidités résultant de la crise de l'aviation. C'est pourquoi le Département fédéral des finances DFF s'est, le 7 janvier 2002, déclaré prêt à lui accorder un prêt de trésorerie de 45 millions de francs. L'urgence et la nécessité de garantir une tâche relevant de la souveraineté de l'Etat n'ont pas permis d'attendre la création d'une base légale explicite, à laquelle doit pourvoir la présente modification de la LA. Le prêt de trésorerie fourni par la Confédération devra être remboursé au moment de la recapitalisation. Grâce à ce crédit de transition, Skyguide est en mesure de continuer à assurer l'exploitation de la navigation aérienne. Afin que l'exploitation puisse cependant être garantie également à long terme et qu'il soit possible à la société de procéder aux investissements qui lui seront nécessaires pour poursuivre à assumer la navigation aérienne et pour étendre ses capacités, le capital d'exploitation devra être augmenté. Une dotation en capital suffisante de Skyguide permettra en outre de garantir qu'elle pourra fournir ses prestations à long terme et de manière indépendante des fluctuations conjoncturelles.

Les besoins supplémentaires en capital d'exploitation ainsi que les moyens destinés au financement du nouveau bâtiment d'exploitation commun s'élèvent à 160 millions de francs environ. Pour une part de 90 millions de francs, ces besoins devront être couverts par une augmentation du capital-actions effectuée par la Confédération, à raison de 50 millions de francs pour le capital d'exploitation et 40 millions de francs pour le nouveau bâtiment d'exploitation. Les 70 millions de francs restants devront être obtenus par un crédit bancaire pour le co-financement du nouveau bâtiment d'exploitation (coût estimé à 110 millions de francs dans l'avant-projet). La libération des moyens fournis la Confédération sera liée à l'obtention du crédit bancaire.

1.4

Nouvelle évaluation des obligations en matière de prévoyance selon la norme IAS 19

Dans les objectifs stratégiques, le Conseil fédéral demande que Skyguide assure un standard de navigation aérienne supérieur à la moyenne et garantisse un déroulement efficace et si possible sans retards du trafic aérien civil et militaire. A cette fin, Skyguide doit maintenir sa position sur le marché ou la renforcer de la manière la plus judicieuse possible. La société doit par conséquent suivre les développements internationaux en permanence et réagir aux possibilités stratégiques susceptibles de lui permettre une extension internationale de l'espace aérien qu'elle contrôle. Il s'agit en l'occurrence d'assurer à long terme que l'exploitation de la navigation aérienne dans l'espace aérien relevant de la souveraineté suisse soit assuré par une entreprise suisse.

Skyguide a besoin de disposer de la possibilité de conclure des accords de coopération afin de pouvoir réaliser cet objectif et appliquer la stratégie d'entreprise arrêtée. Une présentation des comptes selon une norme internationalement reconnue représentera un avantage à ce point de vue. Skyguide établit actuellement son bilan selon le code des obligations, ce qui ne répond pas à cette norme.

L'application de la norme comptable internationale (IAS) facilitera la comparaison internationale des comptes et représentera ainsi un avantage du point de vue des possibilités de coopération. Les sociétés qui désirent avoir accès au marché international des capitaux sont de toute façon tenues de se conformer à l'IAS. Pour Skyguide, le passage à l'IAS représente par conséquent un impératif stratégique. Simultanément, les recommandations de l'OACI seront, elles aussi, réalisées.

La nouvelle évaluation des obligations en matière de prévoyance selon l'IAS 19 se traduit par une insuffisance de couverture qu'il sera nécessaire de financer. Les calculs des coûts ont été effectués sur la base des recommandations spécifiques à la branche de la société Arthur Andersen SA Genève et de l'Administration fédérale des finances (notamment un taux d'escompte de 4,25 à 4,5 %, un rendement du capital de 5 % et une évolution des salaires de 3 %). L'augmentation du capital fixe selon l'IAS 16 (environ 40 millions de francs) a été déduite de l'insuffisance de couverture calculée (jour de référence: 31 décembre 2001). Le solde se situe entre 100 millions et 130 millions de francs. Ce montant sera versé à la société sous la forme d'une augmentation de capital et figurera aux provisions ou sera, le cas échéant, versé à une fondation de prévoyance patronale.

2

Partie spéciale

2.1

Aperçu

Par la modification de l'art. 40 LA:

- la Confédération sera tenue de veiller à ce que la dotation en capital de la société soit suffisante;
- la société aura la possibilité de créer des réserves;
- la Confédération pourra financer, en totalité ou en partie, la compensation de l'insuffisance de couverture des départs à la retraite anticipée résultant du

transfert des contrôleurs militaires de la circulation aérienne à la société Skyguide et assumer les obligations de prévoyance découlant de l'application de l'IAS 19.

2.2 Commentaires des dispositions

2.2.1 Art. 40, al. 2

L'actuel art. 40, al. 5, LA prescrit que «les services civils et les services militaires de la navigation aérienne sont coordonnés en fonction des besoins et que leur réunion doit avoir lieu si elle est judicieuse du point de vue de l'exploitation et de la technique». Avec l'intégration des services de la navigation aérienne militaire et civile décidée par le Conseil fédéral, le mandat légal de la réunion est accompli. La nouvelle formulation de l'art. 40, al. 2, de la LA tient compte de cette nouvelle situation. Cette formulation ne modifie pas le régime des compétences actuel. La responsabilité de l'organisation concrète des services de la navigation aérienne reste du ressort du Conseil fédéral.

Indépendamment de la nouvelle situation, le service civil et le service militaire de la navigation aérienne doivent toujours être coordonnés au mieux, en fonction de leurs besoins. Cette exigence, qui figurait à l'al. 5, est maintenant contenue dans l'art. 40, al. 2. Il s'agit en l'occurrence uniquement d'une adaptation rédactionnelle.

2.2.2 Art. 40, al. 2^{bis}

Cette disposition représente la base légale permettant de doter la société du capital indispensable à l'accomplissement de sa tâche et de le compléter au besoin. Il sera ainsi possible, notamment, d'augmenter le capital-actions de la société proposée en vue de la recapitalisation et de la construction du nouveau bâtiment dans la région de Zurich. La présente disposition constituera aussi la base légale permettant la fourniture de prêts de trésorerie par la Confédération. Elle garantira également que le Conseil fédéral sera en mesure de réagir à temps en cas de crise en mettant les moyens financiers nécessaires à la disposition de la société. Elle précise en outre que les gains réalisés le cas échéant par la société pourront être utilisés pour la formation de réserves. Les réserves permettent de financer des investissements et de couvrir d'éventuelles pertes. Pour le reste, ce sont les dispositions ordinaires du droit des obligations qui s'appliqueront.

Le caractère non lucratif de la société ainsi que les normes internationales en matière de fixation de tarifs devront cependant en principe être respectés.

2.2.3 Art. 40, al. 2^{ter}

Cette disposition crée la base légale nécessaire au financement initial des obligations supplémentaires (IAS 19) découlant du passage à la présentation des comptes selon l'IAS.

2.2.4 Art. 40, al. 2^{quater}

Conformément à cette disposition, la Confédération financera le capital de couverture nécessaire aux départs à la retraite anticipée des contrôleurs militaires de la circulation aérienne. Sans l'intégration des services de la navigation aérienne militaire et civile, la Confédération aurait été tenue de s'acquitter de ces paiements au moment des départs à la retraite anticipée effectifs du personnel de la navigation aérienne militaire. La présente disposition permet simplement de garantir la conservation des acquis du personnel concerné en ce qui regarde les départs à la retraite anticipée (cf. ch. 1.2.1). Il n'en découle pas de droit individuel en cas de retraite anticipée.

2.2.5 Art. 40, al. 2^{quinquies}

Cette disposition crée la base légale nécessaire aux mesures de financement prévues en faveur de la société Skyguide. Leur exécution sera déléguée au Conseil fédéral. Les paramètres de calcul pour l'IAS 19, en particulier, devront être adaptés le 1^{er} janvier 2003, par une décision Conseil fédéral.

2.3 Renonciation à une procédure de consultation

Les conditions requérant une procédure de consultation (art. 1, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur la procédure de consultation, RS 172.062) ne sont pas réunies.

Par contre, la Commission de l'aviation a été consultée dans le cadre de la consultation des offices. Elle a pris connaissance de la proposition en l'approuvant.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

Par le présent message, le Conseil fédéral propose une modification de la loi fédérale sur l'aviation. Cette modification permettra la mise en œuvre des mesures financières prévues en faveur de la société Skyguide. Les calculs reposent sur le plan de gestion de la société Skyguide et tiennent compte des événements qui ont récemment affecté le marché des transports aériens. Les propositions de financement ont été élaborées de manière conjointe par les départements concernés (DFTC, DDPS et DFF) et la société Skyguide. Les moyens nécessaires et les données qui ont permis d'en établir le montant ont fait l'objet d'une expertise indépendante externe.

Le financement de la part de co-propriété des Forces aériennes au nouveau bâtiment d'exploitation ainsi que le transfert du système FLORAKO, qui n'était pas prévu à l'origine dans le cahier des charges du système, correspondant à un montant de 38 millions de francs, ne sont pas traités par le présent message, mais feront l'objet d'une demande dans le cadre du message sur l'immobilier militaire 2003. Les

moyens supplémentaires pour la phase de transition 2002 à 2003 dont les Forces aériennes ont besoin et qui ont été accordés par le Conseil fédéral le 7 septembre 2001, ne sont pas non plus compris dans le présent message.

Les mesures de financement en faveur de la société Skyguide prévues sont les suivantes:

Objectif	Mesure	Objet	Financement par la Confédération	Montant (en millions)	Bénéficiaire
Intégration	Transfert du personnel de la navigation aérienne militaire	Départ à la retraite anticipée	Contribution à fonds perdu	Env. 20*	Institution de prévoyance Skyguide
		Evaluation selon l'IAS 19	Participation par augmentation du capital	Env. 5 à 7*	Provisions Skyguide (évt. fondation patronale de prévoyance)
	Intégration spatiale de la navigation aérienne civile et militaire	Nouveau bâtiment d'exploitation commun	Participation par augmentation du capital	40	Skyguide
Capital suffisant	Recapitalisation	Besoins supplémentaires en capital d'exploitation	Participation par augmentation du capital-actions	50*	
Capacité de coopération internationale	Présentation des comptes selon IAS	Nouvelle estimation des obligations en matière de prévoyance selon IAS 19	Participation par augmentation du capital-actions	Env. 100 à 130**/**	Provisions Skyguide (évt. fondation patronale de prévoyance)
Total				Env. 215 à 250	

* Besoin financier exceptionnel selon l'art. 126, al. 3, Cst, et l'art. 24, let. C, LFC (RS 611.0) [vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2003].

** Insuffisance de couverture selon l'IAS 19 de 140 à 170 millions de francs, compte tenu de la déduction de l'augmentation du capital fixe de 40 millions de francs environ selon l'IAS 16.

Le financement sera effectué sur le compte financier de la Confédération conformément aux dispositions relatives au frein aux dépenses.

Les moyens nécessaires à Skyguide seront sollicités par la voie budgétaire ordinaire (probablement avec le budget 2003, sinon avec le budget 2004).

Les moyens budgétés seront bloqués jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la LA (loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, art. 16, al. 1).

Par la suite, le Conseil fédéral déterminera le mode, le moment et le montant du financement nécessaire. Les paramètres de calcul relatifs à l'IAS 19 seront fixés de manière définitive le 1^{er} janvier 2003 ou au plus tard le 1^{er} janvier 2004. Le montant du patrimoine de prévoyance sera également précisé à cette date.

Il est prévu de verser ces fonds à Skyguide au printemps 2003.

L'augmentation du capital-actions par la Confédération est liée à la libération du crédit bancaire.

3.1.2 Frein aux dépenses

Les al. 2^{bis}, 2^{ter} et 2^{quater} de l'art. 40 LA révisé sont assujettis au frein aux dépenses conformément à la Constitution, art. 159, al. 3, let. b (RS 101), selon laquelle les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, sont soumis à l'approbation de la majorité des deux Chambres.

3.2 Conséquences économiques

La fin des années 90 a été caractérisée par une forte croissance des mouvements aériens, d'une part, et une augmentation en comparaison relativement faible des capacités de la navigation aérienne, d'autre part. La situation en matière de retards affectant les transports aériens, encore aggravée par la densité supérieure à la moyenne du trafic et la complexité de l'espace aérien suisse, a été une des raisons principales qui ont motivé la décision d'intégration. Les conséquences économiques sont connues. En 1999, par exemple, ils se sont traduits, en Europe, par un coût total (y compris les coûts subis par les passagers) de 10 à 16 milliards de francs.

La souplesse résultant de l'intégration des services de la navigation aérienne militaire et civile permettra de mieux gérer les fluctuations de la demande en matière de navigation aérienne. Même si les retards du trafic aérien ne sont actuellement directement imputables que pour une faible part à la navigation aérienne, ce gain en souplesse contribuera à améliorer la situation sur ce plan.

Outre l'augmentation de la capacité, l'intégration permettra à l'avenir de faire profiter tous les usagers de l'espace aérien des avantages qu'offrent les installations autant militaires que civiles de navigation aérienne. Les adaptations et le renouvellement permanents de ces systèmes génèrent des coûts très élevés, qui, pour la partie civile, ne peuvent être financés que par les recettes provenant de l'espace aérien supérieur (vols de transit). Du point de vue de l'économie, il est par conséquent très important que ce trafic de transit passe à l'avenir autant que possible par la Suisse et contribue à financer les coûts de l'infrastructure de la navigation aérienne suisse. Seule une participation active au Ciel européen unique permettra à Skyguide de maintenir sa position de leader sur le marché de la gestion d'espaces aériens hétérogènes et complexes au cœur de l'Europe.

La présente proposition vise à garantir que l'espace aérien dont l'importance est significative pour la Suisse puisse être exploité par une société suisse.

4 Programme de la législature

La présente proposition n'est pas annoncée dans le programme de la législature 1999 à 2003. Elle est urgente car Skyguide doit être recapitalisée en raison des développements survenus sur le marché des transports aériens. Elle est nécessaire à la poursuite par la société de ses tâches légales et liées à la souveraineté de l'Etat.

5 Rapports avec le droit européen

Le projet est conforme au droit européen.

6 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur l'art. 87 de la Constitution.