

00.028

**Message  
concernant une modification de la loi fédérale  
sur les entreprises d'armement de la Confédération  
(LEAC)**

du 1<sup>er</sup> mars 2000

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les entreprises de la Confédération (LEAC) en vous demandant de bien vouloir l'approuver.

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

1<sup>er</sup> mars 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Aperçu

### **But de la modification de la loi**

*La LEAC constitue la base légale sur laquelle se fonde la modification de la forme juridique des quatre anciennes entreprises d'armement de la Confédération qui deviennent des sociétés anonymes régies par le droit privé. Le passage à la nouvelle forme juridique, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, a donné lieu à la fondation d'un groupe, comprenant essentiellement le holding RUAG Suisse S.A. (RUAG SUISSE) et les quatre entreprises opératives SE Entreprise suisse d'électronique S.A., SW Entreprise suisse d'armement S.A., SM Entreprise suisse de munitions S.A. et SF Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes S.A. La présente proposition vise un élargissement de la LEAC par l'adjonction des art. 5a et 5b. Une base juridique permettant la recapitalisation nécessaire du nouveau groupe sera ainsi créée. Le Conseil fédéral en fixera les modalités, le calendrier et le montant.*

### **Etat de la situation**

*Le besoin en capital propre supplémentaire ressort directement de l'adaptation des documents comptables aux normes reconnues. Il s'agit, en l'occurrence, des lignes directrices généralement reconnues concernant la publication et l'évaluation des documents comptables des groupes. Ce sont avant tout les normes RPC («Recommandations relatives à la présentation des comptes»), ainsi que les normes IAS («International Accounting Standards»), qui vont dans le même sens. A l'heure actuelle, l'application de ces normes est considérée comme usuelle par les groupes d'entreprises de taille comparable. Le Conseil fédéral a, dès lors, obligé les entreprises devenues juridiquement autonomes (comme Swisscom, La Poste, les CFF) d'appliquer une de ces normes dans l'établissement de leurs comptes.*

*La RUAG Suisse a décidé d'établir, dans un premier temps, son bilan selon les normes RPC, pour ensuite passer aux normes IAS dès l'établissement du bilan pour la fin de l'an 2001. Cette procédure s'impose car les entreprises de la RUAG SUISSE devront, à relativement brève échéance, affronter la concurrence sur le marché international et contracter des accords de coopération adaptés à cette nouvelle situation.*

*Les critères d'évaluation dont il faut tenir compte lors de l'établissement du bilan selon lesdites normes, notamment lorsqu'il s'agit des actifs et des provisions pour risques, sont parfois très différents de ceux appliqués auparavant, lesquels s'axaient en principe uniquement sur les dispositions relatives au droit commercial. Ils ont pour effet de diminuer massivement le capital propre par rapport au bilan antérieur, et de nécessiter une augmentation du capital d'environ 50 millions de francs pour assainir les rapports entre les divers postes du bilan.*

*La conséquence la plus notable, découlant de l'application des deux normes, porte sur l'estimation des engagements de l'employeur vis-à-vis de l'institution de prévoyance. Il en découlera que les engagements de la RUAG SUISSE vis-à-vis de l'institution de prévoyance dépasseront de 500 à 550 millions de francs environ le capital de couverture déposé sous forme d'actifs auprès de la Caisse fédérale de*

---

*pensions (CFP). Tant qu'une telle différence subsiste, une provision doit être inscrite au bilan de l'entreprise de l'employeur.*

*La présente modification de la loi devra permettre de créer la base nécessaire pour que le Conseil fédéral puisse prendre les mesures nécessaires en temps voulu.*

### **Mesures prévues**

*Les mesures que doit prendre le Conseil fédéral en raison de l'adjonction du nouvel article 5a s'appuient sur le bilan d'ouverture de RUAG SUISSE établi au 1<sup>er</sup> janvier 1999 (cf. annexe 1). On envisage d'augmenter de 50 millions de francs environ le capital de RUAG SUISSE pour assainir les rapports entre les divers postes du bilan. En ce qui concerne la sous-couverture, comme définie par la norme RPC et IAS, il est prévu d'assurer à la future institution de prévoyance de RUAG SUISSE une somme allant de 500 à 550 millions de francs, rendant ainsi superflue la mise sur pied d'une provision correspondante dans le bilan du groupe.*

*Pour réaliser ces deux mesures, la Confédération devra mobiliser des moyens à hauteur d'une somme estimée dans l'ensemble entre 550 et 600 millions de francs.*

*L'art. 5b proposé concerne l'épuration, en cours auprès de la CFP, des dossiers des assurés. Il constitue la base légale permettant à la Confédération d'octroyer sa garantie en cas de sous-couverture du capital de couverture qui pourrait apparaître lors de l'épuration des dossiers.*

# Message

## 1 **Partie générale**

### 1.1 **Situation initiale**

Avec la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC, RS 934.21), avait été créée la base juridique *permettant aux entreprises d'armement de la Confédération de passer d'un statut d'institutions non autonomes de droit public à celui de sociétés anonymes*, structurées en holding, et *soumises au droit privé*. Cette transformation a été effectuée le 1<sup>er</sup> janvier 1999, lorsque la Confédération a transféré tous les actifs et les passifs, ainsi que les droits et les obligations des anciennes entreprises d'armement, dans les nouvelles sociétés anonymes créées précédemment à cet effet. Les actions des quatre sociétés opératives ont alors été immédiatement transférées dans le holding RUAG Suisse S.A., lequel venait aussi d'être fondé. Le nouveau groupe RUAG SUISSE comprend donc essentiellement le holding RUAG Suisse S.A. et les quatre entreprises opératives SE Entreprise suisse d'électronique S.A., SW Entreprise suisse d'armement S.A., SM Entreprise suisse de munitions S.A. et SF Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes S.A. Le groupe est entièrement propriété de la Confédération.

Les mesures nécessaires ont été prises avec effet rétroactif, en application de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1999. Cet arrêté approuve aussi le bilan d'ouverture des nouveaux groupes d'entreprises au 1<sup>er</sup> janvier 1999, lequel a, pour la première fois, été établi sur la base des normes RPC (Recommendations relatives à la présentation des comptes) réglementant les normes comptables (cf. annexe 1).

Compte tenu du fait que la conformité avec les normes en vigueur ou prévisibles relatives à la présentation des comptes rend une *recapitalisation* nécessaire, le DDPS a reçu, dans le cadre de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mai 1999 précédemment mentionné, le mandat d'élaborer un message à ce sujet.

Dans le message du 16 avril 1997 sur la LEAC (FF 1997 III 708), les déclarations sur la capitalisation reposent sur les principes d'établissement du bilan et sur les critères d'évaluation qui correspondent aux dispositions légales (principalement le droit des obligations). Dans ces conditions, il n'existait pas de besoin de recapitalisation (cf. aussi annexe 1, bilan au 31.12.1998). Par la suite, il a été décidé de rendre obligatoire la tenue des documents comptables selon une des normes reconnues (IAS ou RPC) dans les entreprises définies dans le «Rapport sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique» approuvé le 25 juin 1997 par le Conseil fédéral. Les conséquences d'un passage aux normes des RPC, prévues lors de la première phase, sur la capitalisation du groupe RUAG SUISSE n'étaient alors pas prévisibles, en particulier les effets marquants de la norme 16 des RPC sur l'évaluation des engagements en matière de prévoyance (cf. ch. 1.3.2), norme qui n'a été adoptée qu'en 1999 et qui n'entrera en vigueur qu'en l'an 2000. Dans la mesure où il s'est entre-temps avéré opportun d'appliquer dans l'économie une norme moderne généralement reconnue, le conseil d'administration de RUAG SUISSE a aussi décidé, par la suite, de suivre les lignes directrices des RPC dans l'établissement des normes comptables du groupe (cf. aussi ch. 1.2).

Le risque que le capital propre puisse être pénalisé, lors de l'établissement des documents comptables selon une norme reconnue, a également été le fait des anciens établissements en régie devenus juridiquement autonomes que sont Swisscom, La Poste et les CFF. La structure de financement différente de celle des entreprises d'armement (prêt contracté auprès de la Confédération en tant qu'actionnaire) leur a cependant permis d'opter pour une autre solution que dans le cas présent.

## 1.2 Nécessité de présenter les comptes selon les normes reconnues

### 1.2.1 Comparaison des normes RPC et IAS

Contrairement aux normes comptables en vigueur jusqu'à présent, qui reposaient sur les dispositions du *code des obligations* (RS 220), il s'agit d'appliquer une des normes comptables reconnues (International Accounting Standard IAS; recommandations relatives à la présentation des comptes, RPC), sous le nouveau régime juridique, conformément au rapport «sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises autonomes sur le plan juridique», approuvé par le Conseil fédéral le 25 juin 1997. Le conseil d'administration de RUAG Suisse S.A. s'est prononcé pour les normes comptables répondant aux RPC comme solution de transition, le passage aux normes IAS étant prévu pour une phase ultérieure. Par ailleurs, l'art. 5, al. 2, LEAC, stipule que les apports aux sociétés anonymes doivent avoir été effectués «dans le respect des principes d'évaluation reconnus». Partant de ces considérations – et avant tout aussi en raison du fait que le respect de ces principes reconnus relève aujourd'hui d'usages en pratique auprès d'entreprises de taille comparable – le Conseil fédéral a considéré comme nécessaire d'introduire dès le début une norme reconnue dans le calcul consolidé; en d'autres termes, d'établir, au 1<sup>er</sup> janvier 1999 déjà, le bilan d'ouverture selon les lignes directrices des RPC.

Les normes comptables répondant aux RPC et IAS visent avant tout les deux objectifs que sont la publication des résultats d'entreprise et l'application des principes d'évaluation en fonction des critères de l'économie d'entreprise. Un autre objectif est l'augmentation de la valeur significative et du taux de comparabilité. Les recommandations – sans compter les normes IAS qui vont plus loin encore – sont universellement reconnues et sont suivies, en Suisse, dans un grand nombre de groupes de moyenne et de grande importance. Pour les cotations en bourse, elles représentent une condition *sine qua non*.

Comparées aux normes comptables répondant aux RPC, les règles établies sur la base des normes IAS vont beaucoup plus loin en matière de *prescriptions sur la publication des données*. Les normes IAS sont reconnues à l'échelle internationale (avec certaines restrictions aux Etats-Unis), alors que l'usage des RPC se limite, à peu de choses près, à la Suisse. En principe, les *règles d'évaluation* définies dans les deux lignes de conduite ont, dans une large mesure, la même portée, bien que les prescriptions des IAS en ce qui concerne la transposition sont formulées de manière plus stricte et plus détaillée, et sont donc plus exigeantes en matière d'application. Par contre, les dispositions des RPC laissent (encore) une certaine marge de manœuvre à l'interprétation (cf. ch. 1.3.1) sur diverses questions. L'expérience accumulée jusqu'à présent montre toutefois que les lignes directrices des RPC s'adapteront sensiblement, à plus ou moins long terme, à celles des IAS.

## 1.2.2 Raisons du passage aux normes IAS

Parmi les anciens établissements en régie de la Confédération, La Poste et les CFF ont adopté les lignes directrices des RPC, Swisscom optant pour celles des normes IAS. Si l'on considère l'objectif stratégique déclaré de RUAG SUISSE, soit d'accroître ses alliances et sa coopération avec des entreprises tierces, les normes comptables fondées sur les normes universellement reconnues deviendront une nécessité incontournable. Considérant *l'émergence de possibilités de coopération internationale*, force est de constater qu'une adaptation des normes comptables aux normes IAS reconnues sur la scène internationale revêt un caractère d'importance et d'urgence toujours plus grand.

En règle générale, lors de projets de financement internationaux de grande envergure, les investisseurs attendent une publication de l'état de la situation financière se référant à des normes internationalement reconnues. Pour RUAG SUISSE, cette règle revêt une grande importance puisque la question de l'application de ces opérations de financement spéciales, adaptées aux divers projets de participation et de coopération, devrait déjà se poser dans un laps de temps relativement court.

Outre l'importance accrue que les bilans attestés par la société de révision selon les IAS donnent à une entreprise considérée comme partenaire en vue d'une alliance, ces normes sont également un avantage dans le cadre de projets de coopération dès lors que des évaluations d'entreprises, des comparaisons de bilans, etc. peuvent être faites sur la base des chiffres présentés, sans que leur traitement (généralement pénible), aux fins de comparabilité, soit au préalable nécessaire. Les partenaires potentiels de coopération, avec lesquels les discussions à ce sujet sont menées actuellement, se sont engagés à se soumettre aux normes IAS, ou ont l'intention de s'y soumettre. *Le conseil d'administration de RUAG SUISSE considère donc comme un objectif important d'établir le bilan prévu pour la fin de l'an 2001 conformément aux lignes directrices de ces normes.*

## 1.3 Influence des normes comptables reconnues sur la capitalisation

### 1.3.1 Evaluation des prestations de prévoyance versées par l'employeur

En l'an 2000, les lignes directrices des RPC comprendront une disposition portant sur le *calcul des engagements contractés par l'employeur* vis-à-vis de l'institution de prévoyance en faveur du personnel (norme 16 des RPC) et applicable dès la clôture de l'exercice 2000. Pour l'établissement des documents comptables selon les IAS, la même disposition doit déjà être appliquée (IAS 19 revised). Au contraire de la détermination du capital de couverture nécessaire pour les engagements *statutaires* (acquired benefit obligation), lors de l'établissement des comptes, ce calcul place la couverture nécessaire à un niveau plus élevé dès lors que les développements attendus pour l'avenir (projected benefit obligation) doivent aussi être pris en compte. Afin d'établir la différence entre les engagements calculés selon cette méthode «dynamique» et la couverture effective (sous la forme d'actifs de l'institution de prévoyance), l'entreprise de l'employeur doit constituer une réserve. Celle-ci doit être rendue effective lors de l'exercice ou tout au long de la période de service moyenne restante. Ou alors, la sous-couverture peut, sous condition d'une publica-

tion dans les annexes et d'une adaptation des chiffres de l'exercice précédent (restatement), être appréhendée sur le capital propre sans qu'il n'y ait d'incidence sur les résultats.

En 1997, les entreprises d'armement ont remboursé à la Caisse fédérale de pensions (CFP) la part du capital de couverture manquant à leur charge, soit 200 millions de francs, de sorte qu'à partir de ce moment, les actifs des engagements *statutaires*, lesquels se montent à près de 1,8 milliard de francs, sont couverts à 100 %<sup>1</sup>. Ce montant représente la somme de toutes les prestations *acquises par* les assurés au jour de référence. Par contre, l'engagement de l'employeur vis-à-vis de l'institution de prévoyance est élargi, au sens de la norme 16 des RPC – qui est sur ce point conforme à la norme 19 des IAS (revised) –, dès lors que, non seulement les prestations acquises, mais aussi les *prestations à venir anticipées* en fonction des facteurs établis au jour de référence, doivent être assurées. Lors du calcul de cette somme d'engagements, les prestations et les montants futurs doivent être réescomptés à partir du jour de référence. Les engagements ainsi calculés dépassent, dans la plupart des cas, le capital de couverture garanti par les actifs. Le montant de cette différence dépend essentiellement des prévisions économiques qui en fondent le calcul, en rapport avec l'évolution future du renchérissement, de l'augmentation des salaires, de l'évolution constatée dans le domaine des rentes et en particulier de l'évolution à venir des taux (taux d'escompte). *Lors de la détermination de ces prévisions, les conditions économiques et les évolutions attendues pour l'avenir au moment de l'évaluation sont déterminantes*; soit, concrètement, le 31 décembre 2000 (selon les normes RPC) et le 31 décembre 2001 (selon les normes IAS). En se fondant sur les calculs provisoires comprenant divers paramètres calculés sur la base de l'effectif des assurés à la fin 1998, on peut admettre que la sous-couverture pour la RUAG SUISSE porte sur une somme estimée entre 250 et 550 millions de francs. Le dernier montant est établi sur la base d'un renchérissement de 1,5 %, d'une augmentation réelle des salaires et d'une indexation des rentes de 1 %, et d'un taux d'escompte de 4 %. En ce qui concerne la détermination des paramètres de calcul applicables à un moment donné, les prescriptions des IAS sont relativement sévères, alors que celles des RFC accordent une certaine marge de manœuvre à ce sujet. Si l'on admet qu'à la fin de l'année 2001, ces bases de calcul établies selon les lignes directrices conformes à la norme 19 des IAS (revised) seront encore valables, il faudra, à ce moment, compter avec une insuffisance d'environ 500 à 550 millions de francs dans la couverture.

La sous-couverture susmentionnée est, selon les normes des RPC et IAS, considérée comme un *engagement de l'employeur* que ce dernier doit inscrire dans son bilan.

Mais une provision de cette importance *entraînerait*, dans les comptes annuels consolidés de la RUAG SUISSE, un *épuisement du capital propre disponible*, débouchant ainsi sur une situation de surendettement.

En principe, trois possibilités permettent de se conformer à la norme comptable 16 des RPC à la fin de l'an 2000, ainsi qu'à la norme 19 des IAS (revised).

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'introduction de la loi sur le libre passage, la CFP a découvert une insuffisance supplémentaire de 42 millions de francs dans la couverture. Ce montant a été enregistré comme provision dans le bilan d'ouverture de RUAG SUISSE. La reprise de cette dette par RUAG a dû être répercutée dans le cadre de la recapitalisation globale et constitue l'une des raisons du besoin de recapitalisation.

La première de ces possibilités consiste à établir une provision dans le bilan de la RUAG (au 31.12.2000 et au 31.12.2001) de l'ordre de grandeur de la sous-couverture déterminée lors de ces jours de référence sur le compte des résultats ou du capital propre. Le surendettement qui en résulterait devrait être résorbé par une augmentation du capital dont le montant devrait dépasser celui de la provision (pour obtenir à nouveau un degré suffisant d'autofinancement).

Selon la deuxième possibilité, la provision peut être répartie, par phases successives et à la charge du compte de résultats, sur les temps de service restant des assurés. Dans le cas de RUAG SUISSE, cette solution entraînerait une charge annuelle de près de 41 millions de francs (sous-couverture de près de 530 millions de francs répartis sur 13 années de service à accomplir des assurés) sur le compte de résultats pour les treize années à venir.

La troisième possibilité consiste à lever la sous-couverture de telle sorte qu'en injectant suffisamment d'actifs le patrimoine de l'institution de prévoyance soit adapté aux engagements calculés selon les RPC/IAS. De cette façon, toute provision dans le bilan de la RUAG s'avère inutile. Les moyens nécessaires, en espèces ou en engagement de paiement, doivent être versés directement à l'institution de prévoyance. Le Conseil fédéral favorise *la dernière solution préconisée* que des raisons de coûts (impôts sur les émissions de titres) favorisent également. Le conseil d'administration de RUAG SUISSE a déjà décidé de retirer de la CFP la prévoyance en faveur du personnel de RUAG SUISSE pour l'intégrer dans une institution qui lui est propre. La question de la reprise éventuelle des rentiers dans cette nouvelle institution n'a pas encore trouvé de réponse définitive; reste qu'indépendamment de cette situation, les engagements de RUAG SUISSE, comme employeur, vis-à-vis des rentiers demeurent. Dans ce contexte, les règles appliquées chez Swisscom tiennent lieu de référence. *Les moyens d'importance semblable à la sous-couverture susmentionnée devraient donc être remis à cette institution par la Confédération.*

L'apport direct de ces moyens dans l'institution de prévoyance de RUAG SUISSE apparaît comme une solution adéquate en regard des perspectives suivantes: il s'est avéré que les prestations de sortie à attendre de la CFP à titre de capital de couverture ne seraient, par des méthodes actuarielles, pas suffisantes pour garantir encore, auprès d'une nouvelle institution, les prestations de la CFP sans une augmentation des cotisations. Enfin, il faut aussi prendre en considération le fait que des réserves pour risques, pour les fluctuations des cours et pour l'unité de renchérissement des rentes de vieillesse (cette dernière en raison d'un arrêté spécial du Conseil fédéral) doivent être constituées.

### **1.3.2                    Adaptation du capital propre lors du passage aux normes IAS**

La RUAG SUISSE a déjà appliqué les lignes directrices des RPC dans son bilan d'ouverture établi au 1<sup>er</sup> janvier 1999. L'application des normes 1 à 15 des RPC, actuellement en vigueur, a entraîné, dans certains postes de bilan, des réévaluations parfois considérables. Ainsi, sur le plan des actifs, les immobilisations ont dû être considérablement dépréciées. Sur le plan des passifs, une augmentation considérable des réserves s'est avérée nécessaire (cf. annexe 1). Après correction des données d'estimation, le *capital propre établi dans le bilan d'ouverture s'élevait encore à près de 298 millions de francs. Au jour de référence, le 31 décembre 1998, des*



## 2.2

### Complément à la LEAC par l'adjonction de l'art. 5a

En complétant l'art. 5 de la LEAC, on crée la base juridique permettant la recapitalisation nécessaire des entreprises d'armement. En conséquence – comme pour d'autres acquisitions de l'autonome juridique d'entreprises de la Confédération et d'unités administratives – la Confédération assure la dotation appropriée en capital propre en se fondant sur des normes comptables reconnues (RPC, IAS). Dès lors que la LEAC, par laquelle le législateur a donné en toute connaissance de cause aux entreprises d'armement la structure d'une société anonyme de *droit privé*, ne représente pas une base juridique suffisante pour entreprendre une recapitalisation comme mesure subséquente à l'approbation par le Conseil fédéral du bilan d'ouverture, un complément de la loi s'avère donc nécessaire.

La modification proposée de la loi doit créer la base juridique permettant au Conseil fédéral d'entreprendre des modifications dans la structure du capital de RUAG SUISSE.

Les mesures spécifiques qui doivent être prises dans l'optique d'une capitalisation suffisante devraient être décidées par le Conseil fédéral, après un examen comparatif des diverses options disponibles. Etant donné que le Conseil fédéral pourra prendre une décision sur la manière d'appliquer la recapitalisation nécessaire, la loi lui donnera notamment aussi la possibilité d'influer, entièrement ou en partie, directement en faveur de l'employeur, sur les moyens dans l'institution de prévoyance de RUAG SUISSE (cf. aussi ch. 3.1 ci-après).

## 2.3

### Complément à la LEAC par l'adjonction de l'art. 5b

L'art. 5b crée une base légale permettant à la Confédération de donner sa garantie en cas d'insuffisance de couverture au cas où une telle insuffisance devrait apparaître lors de l'épuration des dossiers. A l'occasion déjà de l'approbation du bilan d'ouverture établi au 1<sup>er</sup> janvier 1999, le Conseil fédéral autorisait le DDPS à donner, au nom de la Confédération, une lettre de garantie sur la couverture totale du capital de couverture statutaire des entreprises d'armement. En donnant cette garantie, la Confédération assume une éventuelle augmentation ultérieure du capital de couverture, provoquée par l'épuration de dossiers effectuée auprès de la Caisse fédérale de pensions (CFP). Les destinataires de cette lettre de garantie sont RUAG Suisse S.A., la SE Entreprise suisse d'électronique S.A., la SF Entreprise suisse d'aéronautique et de systèmes S.A., la SM Entreprise suisse de munitions S.A. et la SW Entreprise suisse d'armement S.A.

La lettre de garantie indique quelles sont les bases nécessaires au calcul du capital de couverture et fixe, de façon impérative, le capital de couverture statutaire à 1820 millions de francs. Cette détermination contraignante du capital de couverture constituait une condition *sine qua non* de l'approbation des bilans d'ouverture des entreprises, établis au 1<sup>er</sup> janvier 1999, en particulier aussi du point de vue du droit commercial.

Sans la lettre de garantie, les entreprises d'armement n'auraient pas pu devenir autonomes. Compte tenu de cette circonstance et de l'urgence de l'affaire, le Conseil fédéral a autorisé le DDPS à donner cette lettre de garantie. De cette manière, la Confédération est juridiquement liée vis-à-vis des destinataires de la lettre de garan-

tie. La base légale de ladite lettre a été diversement appréciée au sein de l'administration fédérale.

Le Conseil fédéral estime donc qu'il serait opportun que la lettre de garantie repose, avec effet rétroactif, sur une base légale claire et explicite. Ainsi, tout flou juridique pourra être écarté, faisant place à une transparence entière.

Puisque, au vu des éléments actuellement connus, il n'est pas possible de tabler sur la conclusion de la procédure d'épuration des dossiers avant le quatrième trimestre 2000, la garantie existante actuellement doit pouvoir être étendue à la couverture du déficit établie selon la norme 16 des RPC et ultérieurement selon les normes IAS. Si l'insuffisance et le capital de couverture devaient augmenter dans le cadre de la procédure d'épuration de dossiers, cela signifierait aussi que les engagements en matière de prévoyance des entreprises d'armement concernées augmenteraient encore. Il faut donc créer une base légale qui permette, là aussi, à la Confédération de réaliser une recapitalisation nécessaire.

## **2.4 Renonciation à la procédure de consultation**

Le projet vise l'adaptation de la structure du capital des entreprises d'armement de la Confédération pour que ces dernières soient en mesure de remplir les tâches qui leur sont confiées. Les dépenses que doit effectuer la Confédération dans le cadre de l'augmentation du capital sont compensées par leur contre-valeur sous forme de participation. Les exigences pour lancer une procédure de consultation (art. 1, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur la procédure de consultation, RS 172.062) ne sont pas remplies.

## **3 Effets**

### **3.1 Effets sur la situation financière de RUAG SUISSE**

L'évaluation de l'*augmentation du capital* que doit entreprendre le Conseil fédéral est fonction des données du bilan d'ouverture de RUAG SUISSE, établi au 1<sup>er</sup> janvier 1999, et se monte à 50 millions de francs; en ce qui regarde la *différence de couverture des engagements vis-à-vis* des institutions de prévoyance (cf. ch. 1.3.1), il faut se référer à la situation de l'effectif des assurés à la fin de l'an 2000 et à la fin 2001. Dans l'optique de cette sous-couverture, le Conseil fédéral favorise, au regard de la situation actuelle, le scénario selon lequel la Confédération peut, en tant qu'actionnaire, verser les montants concernés dans l'institution de prévoyance de RUAG SUISSE à l'intention directe de l'employeur; ainsi, il ne serait pas nécessaire de constituer un compte de provision dans le bilan de RUAG SUISSE. Sur la base des éléments susmentionnés – en particulier le chiffre 1.3.1 – le calcul du besoin global en recapitalisation prévoit une somme de l'ordre de 550 à 600 millions de francs, dont environ 500 à 550 millions au titre de la couverture des institutions de prévoyance, conformément à la norme 16 des RPC et à la norme 19 des IAS (revised). Sur la somme totale, environ 300 millions de francs seront nécessaires à la fin de l'exercice 2000, dont 50 millions seront destinés à l'augmentation du capital de RUAG SUISSE, et environ 250 millions environ seront mobilisés pour la couverture des engagements contractés pour la prévoyance, conformément à la norme 16 des RPC; ce montant dépend principalement des bases de calcul destinées à être appliquées dès la fin de l'an 2000, conformément à la norme 16 des RPC (cf. ch.

1.3.1). Après le passage aux normes IAS à la fin 2001, ces engagements devront être évalués, pour le jour de référence fixé au 31 décembre 2001, selon les lignes directrices de la norme 19 des IAS (revised). En admettant que les prévisions sur lesquelles repose le calcul établi conformément au ch. 1.3.1 soient encore valables à ce moment, une couverture supplémentaire d'actifs de 250 à 300 millions de francs environ dans l'institution de prévoyance de RUAG s'avérerait nécessaire.

### **3.2 Effet sur la situation financière et sur le personnel de la Confédération**

Etant donné que RUAG SUISSE n'a pas d'engagements envers la Confédération, les conséquences de la recapitalisation sont plus significatives pour les comptes de la Confédération que dans le cas de Swisscom ou de celui des CFF, pour lesquels des avoirs en prêts ont pu être transformés, en tout ou en partie, en prises de participation ou en capital-actions.

En ce qui concerne la Confédération, les *mesures ci-après* devraient vraisemblablement être prises dans le cadre de la recapitalisation de RUAG SUISSE.

- Au 31 décembre 2000: En se fondant sur le bilan d'ouverture de RUAG SUISSE, établi au 1<sup>er</sup> janvier 1999 (cf. annexe 1), augmentation du capital-actions pour assainir la structure financière (cf. ch. 1.3.2): *50 millions de francs*. Selon les dispositions légales, le nouveau capital doit être libéré à hauteur d'au moins 20 %.
- Au 31 décembre 2000: Augmentation du capital de couverture de l'institution de prévoyance de RUAG SUISSE, conformément aux engagements selon la norme 16 des RPC (cf. ch. 1.3.1): *250 millions de francs*. L'apport de ces moyens dans l'institution de RUAG SUISSE doit se faire en liquide ou en tant qu'engagement de la Confédération.
- Au 31 décembre 2001: Adaptation de la couverture des actifs de l'institution de prévoyance RUAG SUISSE conformément aux engagements selon la norme 19 des IAS (revised) (cf. ch. 1.3.1); en admettant des bases de calcul inchangées à ce moment, *un supplément de 250 à 300 millions de francs environ* en liquide ou en tant qu'engagement de la Confédération doit venir alimenter l'institution de RUAG SUISSE
- Comblement d'une insuffisance éventuelle (impossible à chiffrer actuellement) dans le capital de couverture comme suite aux épurations de dossiers effectuées auprès de la CFP (cf. ch. 2.3).

Les modalités, le calendrier et le montant exact seront fixés par le Conseil fédéral.

Les mesures nécessaires seront portées en compte dans le *bilan* de la Confédération. Par analogie à la recapitalisation entreprise, la participation de la Confédération à l'actif des entreprises d'armement augmente. Le compte financier n'en est pas affecté.

Vu l'ampleur des versements en espèces à effectuer, la recapitalisation représente une dépense, selon la loi fédérale sur les finances de la Confédération (RS 610.0), et devrait donc figurer au compte financier. Une telle imputation aurait cependant pour inconvénient que le règlement de cette *charge* entraînerait une augmentation unique des dépenses dans le compte financier. La valeur significative du compte financier

pourrait en être altérée. Pour éviter une telle hausse ponctuelle des charges, *la dépense doit être inscrite au bilan et être amortie dans l'exercice en cours ou dans celui des années suivantes*. La dépense est cependant ainsi soustraite à la compétence budgétaire des Chambres fédérales. Pour appliquer cette procédure, qui diverge de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, il est nécessaire d'introduire une disposition correspondante dans la LEAC.

Le projet n'entraîne aucun effet sur le personnel de la Confédération.

#### **4 Programme de la législature**

Le projet n'est pas notifié dans le rapport sur le Programme de la législature 1995 – 1999. Au vu de l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2000, de la norme 16 des RPC, la base juridique nécessaire à la recapitalisation doit encore être créée en l'an 2000, sans quoi le bilan consolidé de RUAG SUISSE pourrait faire état d'un surendettement au 31 décembre 2000.

#### **5 Lien avec le droit européen**

Le projet n'a aucune incidence au-delà des frontières; raison pour laquelle un examen de compatibilité n'est pas requis.

#### **6 Bases juridiques**

Dans le message sur la LEAC (FF 1997 III 708), il a été démontré que la Constitution fédérale ne limite pas le choix de la forme juridique sous laquelle la Confédération entend exercer son activité dans les entreprises d'armement. En définissant cette forme juridique (elle doit se faire par le truchement du législateur), il s'agit toutefois de respecter le principe de l'adéquation aux intérêts publics visés. Partant de ces considérations, le législateur a, en élaborant la LEAC, décidé de transformer les entreprises d'armement existantes, regroupées au sein de l'Office fédéral de la production d'armements, en sociétés anonymes de droit privé et de transférer leurs actifs et leurs passifs dans les nouvelles sociétés en respectant des principes d'évaluation reconnus. Il a été expressément prévu que le Conseil fédéral sera chargé de régler les points particuliers à ce sujet.

Dans l'art. 1 de la LEAC, il est stipulé que la Confédération exploite des entreprises d'armement, y compris au moyen de la fondation de sociétés anonymes de droit privé et de la participation à de telles entreprises, afin d'assurer l'équipement de l'armée suisse. Conformément à l'art. 60 de la nouvelle Constitution fédérale, l'établissement de prescriptions sur l'équipement de l'armée est du ressort de la Confédération. Cela inclut notamment la compétence d'arrêter les dispositions sur les entreprises d'armement de la Confédération et leur forme juridique. A supposer que le choix de la nouvelle forme juridique se porte effectivement sur la structure de la société anonyme de droit privé, il ne fait aucun doute que la tâche du législateur sera de donner à ces entreprises un capital de base suffisant, sans lequel elles ne seraient pas aptes à remplir la fonction que leur attribue la loi.

**Bilan d'ouverture RPC 1<sup>er</sup> janvier 1999****RUAG Suisse**

Description	Chiffres en milliers de francs suisses		
	Etat 31.12.1998	Passage	RPC 01.01.99
<b>Actifs</b>	<b>1 147 344</b>	<b>– 84 098</b>	<b>1 063 246</b>
<i>Capitaux disponibles</i>	699 110	– 10 377	688 733
– Liquidités	174 251	– 36	174 215
– Créances	312 230	7 866	320 096
– Créances sur les fournitures et les presta- tions	254 477	7 858	262 335
– Acomptes aux fournisseurs	24 948		24 948
– Autres créances à court terme	32 805	8	32 813
– Stocks et travaux engagés	199 312	– 18 207	181 105
– Matières premières, matériel auxil., matériel d'entreprise	66 573	136	66 709
– Produits transformés	83 401	– 4 533	78 868
– Produits intermédiaires	98 945	– 9 818	89 127
– Produits finis	6 952	– 648	6 304
– Provision pour stocks + travaux engagés	– 56 559	– 3 344	– 59 903
– Actifs de régularisation	13 317		13 317
<i>Actifs immobilisés</i>	448 234	– 73 721	374 513
– Actifs financiers	48 269	– 4 532	43 737
– Participations	48 019	– 4 682	43 337
– Autres actifs financiers	250	150	400
– Immobilisations corporelles meubles	70 130	2 721	72 851
– Machines et installations techniques	40 618	6 116	46 734
– Effets mobiliers et installations	7 250	– 2 505	4 745
– Informatique	13 678	767	14 445
– Véhicules	923	1 072	1 995
– Immobilisations corporelles meubles (construction)	7 661	– 2 729	4 932
– Immobilisations corporelles financées sur mandat			
– Immobilisations corporelles en leasing			
– Immobilisations corporelles immeubles	316 587	– 65 305	251 282
– Immobilisations incorporelles	13 248	– 6 605	6 643
<i>Charges activées</i>			

Description	Chiffres en milliers de francs suisses		
	Etat 31.12.1998	Passage	RPC 01.01.99
<b>Passifs</b>	<b>1 147 344</b>	<b>– 84 098</b>	<b>1 063 246</b>
<i>Capital d'emprunt à court terme</i>	471 636	117	471 753
– Engagements sur les fournitures et les prestations	58 935	– 90	58 845
– Acomptes de clients	336 147	233	336 380
– Engagements financiers à court terme	15 015		15 015
– Autres engagements financiers à court terme	20 673	– 421	20 252
– Passifs de régularisation	40 866	395	41 261
<i>Capital d'emprunt à long terme</i>	202 285	90 729	293 014
– Engagements financiers à long terme			
– Autres engagements financiers à long terme			
– Provisions	202 285	90 729	293 014
<i>Capital propre</i>	473 423	–174 944	298 479
– Capital-actions	450 000	–449 900	100
– Réserves	202 842	95 266	298 108
– Report des gains/pertes	– 200 724	179 690	– 21 034
– Résultats de l'entreprise	21 305		21 305
<i>Degré de couverture des immobilisations</i>	105.6 %		79.7 %
<i>Degré d'autofinancement</i>	41.3 %		28.1 %