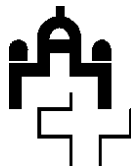


Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



22.3364 é Mo. Ettlin Erich. Pour une aide temporaire de la Confédération au système de garantie de la branche du voyage

Rapport de la Commission des affaires juridiques du 8 janvier 2024

Réunie le 8 janvier 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée par le conseiller national Erich Ettlin le 18 mars 2022.

La motion charge le Conseil fédéral d'accorder au Fonds de garantie de la branche suisse du voyage et aux autres institutions de garantie de la branche une aide temporaire sous forme d'un cautionnement ou d'une garantie, en raison de l'affaiblissement qu'a connu le tourisme suisse pendant la pandémie de COVID-19.

Proposition de la commission

La commission propose à son conseil, à l'unanimité, de rejeter la motion.

Rapporteur : Daniel Jositsch

Pour la commission :
Le président

Daniel Jositsch

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 25 mai 2022
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'accorder au Fonds de garantie de la branche suisse du voyage et aux autres institutions de garantie de la branche une aide temporaire sous la forme d'un cautionnement ou d'une garantie pour couvrir un éventuel crédit, de manière à assurer la viabilité d'un système de garantie des fonds de la clientèle qui a fait ses preuves et à permettre à ces institutions de pleinement faire face aux prétentions des clients en cas de faillite due à la crise du coronavirus.

1.2 Développement

La loi fédérale du 18 juin 1993 sur les voyages à forfait (RS 944.3) prévoit que l'organisateur ou le détaillant partie au contrat doit garantir le remboursement des montants payés et le rapatriement du consommateur en cas d'insolvabilité ou de faillite. C'est pourquoi la branche des agences de voyages a mis en place de sa propre initiative la " Fondation du Fonds de garantie légal de la branche suisse du voyage " (Fonds de garantie) en vue d'indemniser les voyageurs en cas d'insolvabilité de leur voyageur et de satisfaire ainsi aux prescriptions de la loi sur les voyages à forfait. Au cours des dernières années ont été créés d'autres fonds de garantie, nettement plus petits (Travel Professional Association, Swiss Travel Security, FAIR Reisegarant, Reisegarantie-Stiftung der Universal Flugreisen AG). Ces organisations ont pour objectif d'indemniser les clients d'une agence de voyages qui ferait faillite, non l'agence de voyages elle-même. Les bénéficiaires sont donc les consommateurs finaux et non le secteur du voyage lui-même, même si un tel mécanisme de garantie est absolument indispensable pour le bon fonctionnement de la branche.

Ce système privé de garantie des fonds de la clientèle a jusqu'à présent fait ses preuves. Depuis sa création, le Fonds de garantie a dépensé à lui seul 19 millions de francs pour indemniser plus de 25000 clients. Tous les cas d'insolvabilité ont pu être traités intégralement et sans aucune intervention de l'État, et pour des coûts très bas en comparaison internationale, les fonds suisses ne poursuivant pas de but lucratif.

Le Fonds de garantie et plus généralement le système de garantie des fonds de la clientèle ont été établis à une époque où le secteur du voyage était encore peu confronté à des modèles économiques disruptifs. Aujourd'hui, ce secteur du voyage est en pleine mutation et toutes les entreprises ou presque ont été affaiblies par la crise du coronavirus. Tout porte à croire que les différents fonds seront confrontés au cours des prochaines années à un risque de défaillance accru. Au terme d'analyses approfondies et de calculs de probabilité, le Fonds de garantie, par exemple, a conclu à la nécessité de mesures correctives au vu des réserves restantes et de l'évolution attendue. En d'autres termes, il faudra inévitablement étoffer financièrement le Fonds de garantie, qui est de loin le plus grand acteur du marché. Aussi le conseil de fondation du Fonds de garantie a-t-il défini avec la branche du voyage un nouveau modèle de financement, qui a pris effet au 1er janvier 2022 et augmentera sensiblement les ressources du Fonds. L'objectif visé est de parvenir à constituer un fonds d'une taille comprise entre 40 et 60 millions de francs, afin de pouvoir couvrir de manière crédible les risques actuellement identifiés. Toutefois, même avec ce nouveau modèle de financement, il est impossible d'atteindre rapidement un niveau de capital aussi solide. Selon le nombre de faillites et l'évolution du chiffre d'affaires du secteur, il faudra 5 à 10 ans pour que le fonds de garantie puisse accumuler les réserves nécessaires. Il existe donc un risque que des défaillances majeures déstabilisent l'ensemble du système avant que le fonds n'ait atteint la taille visée.



Le Fonds de garantie continuera d'être financé exclusivement par les contributions de ses affiliés, sans aucun coût pour l'État. Il gère en outre les risques grâce à des contrôles de solvabilité stricts et à sa propre réassurance. Le nouveau modèle de financement permettra au Fonds de reconstituer et développer son patrimoine et d'assumer pleinement ses missions. Mais pour qu'il puisse conserver sa capacité d'action et sa stabilité pendant qu'il se refinance, il a temporairement besoin de l'aide de l'État, sous la forme d'un cautionnement ou d'une garantie pour le cas où lui-même ou une autre institution de garantie de la branche devrait contracter un crédit. Des solutions similaires ont du reste déjà été mises en place dans d'autres pays européens afin de protéger les consommateurs (comme en Allemagne).

La garantie de l'État doit uniquement assurer que les consommateurs seront remboursés en cas de faillite, même s'il n'y a pas assez d'argent dans le fonds, et elle peut prévoir que la Confédération perçoit une indemnité en contrepartie et qu'elle dispose d'un droit de recouvrement contre le fonds au cas où la garantie serait activée.

Un effondrement du système de garantie des fonds de la clientèle ne serait dans l'intérêt ni des clients ni de la branche du voyage, sans parler de l'atteinte qu'il porterait à la sécurité du droit. D'autre part, on ne voit pas ce qui pourrait remplacer le Fonds de garantie. Les expériences et les choix faits par d'autres pays ont montré que le recours à des assureurs privés ne saurait constituer une solution de remplacement valable (coûts élevés, pas de véritable intérêt).

Une garantie accordée par l'État aux fonds de garantie complèterait utilement les mesures déjà prises pour soutenir directement la branche du voyage, et permettrait d'assurer rapidement l'application de la loi sur les voyages à forfait et la protection des consommateurs qu'elle prévoit. Elle permettrait également de renforcer la confiance des clients et d'accélérer la reprise du secteur, et, in fine, conforterait l'efficacité des nombreuses mesures publiques prises pour soutenir la branche du voyage (crédits Covid, aide pour les cas de rigueur, chômage partiel).

Comme il a été dit au début, le Fonds de garantie et les institutions similaires de la branche suisse du voyage ont des obligations envers les clients exclusivement. Eu égard à cette réalité et à la volonté dont la branche a fait montre pour surmonter la crise en prenant les mesures de restructuration et d'assainissement indispensables, un soutien de la Confédération, destiné uniquement à limiter les risques pour les clients, semble à la fois nécessaire et justifié.

2 Avis du Conseil fédéral du 25 mai 2022

Le Conseil fédéral est conscient que le secteur du voyage est lui aussi touché par la crise du coronavirus. Les mesures ordonnées par les autorités, telles que les règles de quarantaine et la fermeture des frontières, ont en effet fortement impacté l'offre et l'activité des agences de voyages. Pour protéger les consommateurs, les organisateurs de voyages à forfait sont tenus, en vertu de la loi fédérale sur les voyages à forfait, de garantir le remboursement des montants payés et le rapatriement du consommateur en cas d'insolvabilité ou de faillite. Cette disposition permet de compenser un déséquilibre dans les contrats conclus avec les consommateurs, lesquels versent parfois d'importants acomptes pour réserver des voyages. De l'avis du Conseil fédéral, le système des institutions de garantie organisées et financées par la branche du voyage a fait ses preuves. Le Conseil fédéral salue par conséquent le fait que la Fondation du Fonds de garantie légal de la branche suisse du voyage souhaite à nouveau atteindre un niveau de capital solide, grâce à un nouveau modèle de financement, afin de remplir ses engagements. On ne peut toutefois écarter le risque que, malgré une augmentation des taxes, le fonds de garantie ne parvienne pas à compenser d'importantes défaillances. Il incombe de ce fait au secteur du voyage de prendre d'autres mesures, comme une augmentation plus importante des prix ou des taxes, ou une couverture par des assureurs privés, pour satisfaire aux obligations légales des voyageurs.



Les conséquences économiques de la crise ont été atténuées par la Confédération via, notamment, les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, les allocations pour perte de gain COVID-19, les crédits COVID-19 et les aides pour les cas de rigueur. Ces mesures visent à soutenir, de manière aussi ciblée que possible, les entreprises qui ont été - et sont encore - les plus touchées. Les agences de voyages profitent également de ces mesures : alors que les réservations se réduisaient comme peau de chagrin, les salaires ont été en grande partie couverts par l'assurance-chômage ou, pour les indépendants, par les allocations pour perte de gain COVID-19. Grâce à l'outil des aides pour les cas de rigueur, les entreprises bénéficient, depuis fin 2020 et jusqu'à l'été 2022 au plus tard, de généreuses contributions à fonds perdu visant notamment à atténuer les pertes de chiffre d'affaires. Entre le moment où la crise a commencé et la fin mars 2022, la branche du voyage a perçu, au total, quelque 320 millions de francs d'aides pour les cas de rigueur.

Si l'État venait à accorder un cautionnement au Fonds de garantie de la branche suisse du voyage ou une autre garantie, il transférerait de facto le risque de couverture sur le contribuable, ce qui reviendrait au final à utiliser l'argent des contribuables pour réaliser une tâche privée. Il en résulterait par ailleurs pour la Confédération une nouvelle tâche, qui exigerait la création d'une base légale ad hoc. Le Conseil fédéral estime que le financement public que l'auteur de la motion appelle de ses vœux, destiné à garantir des voyages de vacances réservés à titre privé, n'est pas approprié. Partant, le Conseil fédéral ne juge pas pertinent de répondre favorablement à la demande formulée.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le 8 juin 2022, le Conseil des États a chargé sa Commission des affaires juridiques de procéder à l'examen préalable de la motion.

4 Considérations de la commission

La commission s'est penchée sur la motion lors de deux séances. À sa séance du 27 janvier 2023, elle a conclu que, pour examiner la motion, il lui fallait disposer d'une vision à plus long terme de l'évolution financière des institutions de garantie de la branche suisse du voyage après la pandémie de COVID-19. Le 8 janvier 2024, elle s'est penchée sur une évaluation de l'administration et a constaté une reprise réjouissante de la branche du voyage depuis la fin de la pandémie : nettement moins d'agences de voyage que ce que l'on craignait ont déposé leur bilan depuis le début de la pandémie. Par exemple, le Fonds de garantie de la branche suisse du voyage – de loin le plus grand fonds du secteur – n'a dû couvrir que trois faillites depuis le début de la pandémie. En outre, la commission a été informée que les fonds de garantie eux-mêmes estiment qu'il n'est pas nécessaire de leur octroyer une couverture publique temporaire. Pour ces raisons, la commission propose à son conseil de rejeter la motion.