

COVID-19: Audit des mesures d'aide aux infrastructures essentielles de l'aviation

Office fédéral de l'aviation civile et Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

Le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures pour soutenir financièrement les infrastructures essentielles de l'aviation pendant la crise liée au COVID-19. Dans le même temps, il a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de surveiller leur mise en œuvre et le respect des conditions convenues.

La Confédération cautionne un prêt de 1,275 milliard de francs pour les compagnies aériennes et a mis à disposition un total de 600 millions de francs pour soutenir les entreprises connexes. En juillet 2020, elle a accordé une aide à SR Technics (SRT) sous la forme d'un cautionnement à hauteur maximum de 79 millions de francs. Les contrats de crédit renouvelables afin de soutenir Swiss International Air Lines SA et Edelweiss Air SA (Swiss) avec un prêt garanti jusqu'à 1,275 milliard de francs ont été signés en août 2020. Outre les dispositions financières, des conditions liées au cautionnement ou à la politique d'implantation ont été définies.

Au cours de la première phase de l'audit en 2020, le CDF a consulté les analyses des conseillers ainsi que les ébauches de contrats et a fait régulièrement part de ses constatations à la Délégation des finances. Lors de la seconde phase de l'audit en 2021, il a examiné la mise en œuvre des mesures et le respect des conditions convenues. Il en ressort que l'organisation de la surveillance était en principe appropriée, mais qu'il n'était pas possible de se prononcer de manière définitive sur le respect des obligations fixées par la Confédération. Des faiblesses existent liées à l'absence d'un concept de surveillance et à l'utilité de la Fondation suisse de l'aviation.

Le soutien à Swiss et à SRT a nécessité la signature de respectivement onze et huit contrats. Pour établir et adapter les contrats, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et l'Administration fédérale des finances sont tributaires de l'aide d'entreprises de conseil externes mandatées. Différentes relations et dépendances existent entre les acteurs concernés.

L'organisation de la surveillance à l'OFAC est appropriée, mais il manque un concept de surveillance

L'OFAC est chargé de surveiller les mesures de soutien de l'aviation liées au COVID-19. L'organisation est appropriée; les tâches, les compétences et les responsabilités sont clairement définies. Il n'existe toutefois ni concept de surveillance standardisé fondé sur les risques, ni assurance-qualité formelle. Le CDF recommande à l'OFAC d'élaborer un concept de surveillance conformément aux exigences adaptées de l'art. 25 de la Loi sur les subventions.

Le concept de surveillance non éprouvé de la Fondation de l'aviation rend difficile la traçabilité de l'activité d'audit

En 2020, le Conseil fédéral a mis en place la Fondation suisse de l'aviation afin de veiller au respect des obligations des compagnies aériennes Swiss et Edelweiss en matière d'implantation. Concernant ces obligations, l'OFAC n'a pas de droit de consultation direct auprès de Swiss ou de Lufthansa. Fin novembre 2021, la Fondation a présenté son premier rapport annuel sur le respect des obligations contractuelles.

En raison de la composition et de l'organisation de la Fondation, son indépendance en tant qu'organe de surveillance n'est pas assurée et son utilité doit être remise en question.

Le respect des directives de la Confédération est incertain

L'OFAC vérifie les dispositions financières définies dans les contrats de crédit, mais pas les autres prescriptions telles que l'interdiction de verser des dividendes. Il a fixé et mis en œuvre des procédures de contrôle standardisées. Aucune objection n'a été formulée lors de l'audit du CDF. L'OFAC vérifie également le respect des obligations de SRT liées au cautionnement. Celles-ci sont parfois floues et difficilement mesurables; l'OFAC s'est appuyé à plusieurs reprises sur les rapports de SRT.

L'examen des obligations de Swiss en matière d'implantation est effectué par la Fondation suisse de l'aviation. Là encore, celles-ci sont parfois imprécises et difficilement mesurables. Dans son activité, la Fondation se base sur les rapports et les renseignements de Swiss. L'examen détaillé des informations fournies par les membres du conseil de fondation n'est que ponctuel.

Le soutien de l'aviation génère des recettes pour la Confédération

Swiss et SRT versent des intérêts sur les prêts obtenus. Une commission de mise à disposition (*commitment fees*) doit être versée pour la part non utilisée des crédits. Des frais de participation (*participation fees*) uniques ont été acquittés à la conclusion des contrats. La Confédération reçoit des recettes liées à la part cautionnée.

Au total, la Confédération a enregistré des recettes d'environ 32 millions de francs entre la signature des contrats et fin août 2021.

Texte original en allemand