

Audit transversal de la surveillance des navires de haute mer cautionnés

Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays et Office suisse de la navigation maritime

L'essentiel en bref

En 2016 et 2018 déjà, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité les cautionnements de la Confédération destinés à financer les navires de haute mer¹. Ces analyses ont révélé de graves lacunes en matière de surveillance. Le présent examen avait pour but de déterminer si une réponse suffisante y a été apportée. La collaboration des offices impliqués s'est certes intensifiée, mais les activités de surveillance laissent encore à désirer.

Le marché de la navigation maritime traverse une crise depuis 2008. Ainsi, les armateurs sont en proie depuis 2016 à des difficultés économiques, qui ont entraîné la sollicitation de cautionnements. Lors de l'audit, la Confédération avait déjà subi des pertes totales de 350 millions de francs. En novembre 2020, 19 navires de haute mer sont toujours exploités sous pavillon suisse. Concrètement, 18 bénéficient de prêts cautionnés par la Confédération à hauteur de 332 millions de francs au total. Quatre de ces navires seront vendus dans les meilleurs délais, dans le cadre de la gestion de crise mise en place.

Gestion de crise, en lieu et place d'une surveillance normale

En principe, l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM) s'occupe des aspects qui incombent aux Etats du pavillon, et l'Office fédéral de l'approvisionnement économique (OFAE) des questions financières des navires bénéficiant d'un cautionnement de la Confédération. En raison de la crise persistante du secteur de la navigation maritime depuis 2016, le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (SG-DEFR) ainsi que l'Administration fédérale des finances (AFF) sont aussi très impliqués dans ce dossier.

Au printemps 2019, le SG-DEFR a créé une organisation de crise interdépartementale à caractère permanent. Depuis lors, elle est à la recherche de solutions pour les navires de haute mer cautionnés qui rencontrent des difficultés économiques, afin de réduire autant que possible les pertes pour la Confédération liées à la sollicitation des cautionnements.

Dans son audit de 2018, le CDF avait déjà expressément souligné le risque pour le pavillon suisse d'être placé sur une liste noire. Ce n'est qu'en mai 2019 que la Direction du droit international public a identifié un tel déclassement comme risque à part entière. Lorsque le risque s'est accru en octobre 2019, en raison des nombreux cas d'immobilisation de navires par les autorités portuaires, l'OSNM a pris à son tour des mesures conséquentes.

¹ Audit de l'octroi et de l'accompagnement de l'enregistrement de la flotte commerciale battant pavillon suisse, avec rapport du 28 février 2017 (PA 16384); Administrative Untersuchung von Gewährung, Begleitung und Kontrolle von Bürgschaften sowie Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits mit Bericht vom 4. März 2017 (PA 16496); Prüfung des Verkaufs von Schweizer Hochseeschiffen mit Bericht vom 8. August 2018 (PA 18579).

Dans le cas du navire San Padre Pio retenu au Nigeria, un échange régulier a eu lieu dès le début entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le DEFR.

L'OFAE ne fait pas preuve de suffisamment de fermeté pour exercer la surveillance financière des navires de manière autonome

Depuis le dernier audit du CDF, l'OFAE a acquis les compétences financières nécessaires pour assurer une surveillance plus professionnelle. Toutefois, cet office manque toujours de fermeté face aux armateurs. Il tolère par exemple de ne pas encore avoir reçu les rapports des organes de révision des sociétés connaissant des difficultés économiques, et ce neuf mois après la date de clôture du bilan. Quant aux rapports trimestriels, ils ne sont parfois livrés par les sociétés maritimes et discutés avec le propriétaire du navire qu'avec des mois de retard.

Les navires de haute mer cautionnés sont toujours moins nombreux. A l'heure où leur rôle dans l'approvisionnement économique du pays perd en importance et que le besoin en ressources à l'OFAE diminue, il convient d'examiner comment la surveillance financière des navires de haute mer restants pourrait être garantie de manière efficace et efficiente en dehors de l'organisation de crise. De l'avis du CDF, il ne serait pas pertinent que l'OFAE, dans sa forme actuelle, s'en charge à nouveau et que l'AFF et le SG-DEFR poursuivent leur suivi étroit. Des alternatives devraient être examinées en détail, à l'instar d'un transfert de tâches à des externes ou à d'autres organes administratifs.

Les dispositions légales sur les fonds propres restent lettre morte

Dans son activité de surveillance des navires battant pavillon suisse, l'OSNM contrôle le respect des dispositions légales de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNM). Il lui incombe entre autres de vérifier la quote-part de fonds propres. En vertu de l'art. 24, al. 2 de la LNM, la société propriétaire d'un navire doit disposer de fonds propres représentant au moins 20 % de la valeur comptable du navire.

De nombreux navires ne respectent pas cette exigence depuis plusieurs années. En principe, la possibilité de sanctionner de tels manquements serait prévue par la loi. En raison des cautionnements accordés, l'OSNM n'a de facto aucune possibilité de sanction en pareil cas. Le CDF l'avait déjà souligné dans ses précédents rapports d'audit. Le DFAE souhaite lancer une révision de la LNM suite à la décision sur l'avenir de la flotte.

Texte original en allemand