



***Audit de l'octroi et de  
l'accompagnement de  
l'enregistrement de la flotte  
commerciale battant pavillon  
suisse***

Direction du droit international public  
(DFAE)



## **Impressum**

<b>Adresse de commande</b>	Contrôle fédéral des finances (CDF)
<b>Bestelladresse</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch">http://www.cdf.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Numéro de commande</b>	1.16384.201.00072.011
<b>Bestellnummer</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Complément d'informations</b>	E-Mail : <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Tél. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Texte original</b>	Français
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Audit de l'octroi et de l'accompagnement de l'enregistrement de la flotte commerciale battant pavillon suisse**

**Direction du droit international public (DFAE)**

### **L'essentiel en bref**

---

En juin 2016, la flotte suisse comptait 49 navires. Il s'agit de la plus grande flotte commerciale au monde pour un pays sans littoral maritime. L'enregistrement de ces navires et leur surveillance sont une mission de l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM), sis à Bâle. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) y a effectué un audit pour savoir si l'enregistrement des navires était conforme aux bases légales et si les mesures de surveillance étaient correctement appliquées. Le CDF a aussi examiné la collaboration de l'OSNM avec l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique (OFAE) qui joue un rôle primordial au travers de cautionnements lors de l'achat de bateaux. Au final, les résultats sont mitigés et des améliorations nécessaires dans trois domaines importants:

D'abord, un concept de surveillance commun à l'OSNM et à l'OFAE devrait être développé et mis en œuvre pour couvrir les risques de réputation et financiers assumés par la Confédération. D'autre part, les mécanismes de surveillance de l'OSNM ne sont pas efficaces. Des améliorations sont nécessaires au niveau de la méthodologie et des outils. Le CDF constate que cet office effectue en moyenne trois inspections par an. Avec 49 navires, cela signifie qu'à ce jour un bateau est inspecté en théorie tous les 15 ans. Ce n'est pas optimal, sachant que la durée de vie d'un bateau est comprise entre 20 et 25 ans. Dernier point, la surveillance de l'OSNM sur l'enregistrement est effective, même si un effort devrait être fait dans la documentation et la traçabilité des contrôles.

Finalement, le CDF constate que les personnes chargées de la gestion de la flotte maritime suisse devraient faire preuve d'un plus grand esprit critique par rapport aux documents reçus. Une approche trop orientée client est en contradiction avec les obligations de surveillance découlant de la loi.



## **Prüfung der Bewilligung und der Aufsichtsmaßnahmen bei der Registrierung der Handelsflotte unter Schweizer Flagge**

### **Direktion für Völkerrecht (EDA)**

#### **Das Wesentliche in Kürze**

---

Im Juni 2016 umfasste die Schweizer Flotte 49 Schiffe. Sie ist somit der Binnenstaat mit der weltweit grössten Handelsflotte. Die Registrierung dieser Schiffe und die Aufsicht über die Flotte ist Aufgabe des Schweizerischen Seeschiffahrtsamts (SSA) mit Sitz in Basel. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte dort, ob die Registrierung der Schiffe rechtmässig erfolgt und die Aufsichtsmaßnahmen korrekt umgesetzt werden. Die EFK prüfte ausserdem die Zusammenarbeit der SSA mit dem Bundesamt für Wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), das bei der Vergabe von Bürgschaften zur Finanzierung des Kaufs von Schiffen eine entscheidende Rolle spielt. Insgesamt sind die Ergebnisse durchwachsen. In folgenden drei wichtigen Bereichen besteht Handlungsbedarf:

Zunächst sollten das SSA und das BWL ein gemeinsames Aufsichtskonzept ausarbeiten und umsetzen, um die vom Bund eingegangenen Reputations- und finanziellen Risiken abzudecken. Zudem sind die Aufsichtsmechanismen des SSA nicht effizient. Bei der Methodik und den Instrumenten sind Verbesserungen notwendig. Die EFK stellt fest, dass das Amt durchschnittlich drei Inspektionen pro Jahr durchführt. Bei 49 Schiffen bedeutet das, dass heute jedes Schiff theoretisch nur alle 15 Jahre inspiziert wird. Angesichts der Lebensdauer eines Schiffs, die 20 bis 25 Jahre beträgt, ist dies nicht optimal. Schliesslich ist die Aufsicht über die Registrierung zwar wirksam, doch bei der Dokumentation und der Nachvollziehbarkeit der Kontrollen sollten Anstrengungen für ihre Verbesserung unternommen werden.

Die EFK stellt nicht zuletzt fest, dass die mit dem Management der Schweizer Flotte beauftragten Personen kritischer mit den Dokumenten umgehen sollten, die ihnen vorgelegt werden. Ein zu kundenorientierter Ansatz steht im Widerspruch zu den gesetzlichen Aufsichtspflichten.

#### **Originaltext in Französisch**

## **Verifica della concessione e della gestione della registrazione della flotta commerciale che batte bandiera svizzera**

**Direzione del diritto internazionale pubblico (DFAE)**

### **L'essenziale in breve**

---

La flotta svizzera, che nel giugno 2016 contava 49 navi, rappresenta la più grande al mondo tra i Paesi che non dispongono di uno sbocco diretto sul mare. La registrazione e la vigilanza di queste navi rientrano tra i compiti dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM), che ha sede a Basilea. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una verifica all'interno di questo ufficio per stabilire se la registrazione è conforme alle basi legali e se le misure di vigilanza vengono applicate correttamente. Il CDF ha preso in esame anche la collaborazione tra l'USNM e l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), che risulta avere un ruolo chiave nelle fidejussioni al momento dell'acquisto delle imbarcazioni. Il risultato della verifica è soddisfacente solo in parte in quanto sono necessari dei miglioramenti in tre ambiti importanti:

In primo luogo, il CDF consiglia di sviluppare e applicare un piano di sorveglianza comune tra l'USNM e l'UFAE per coprire i rischi di reputazione e finanziari a cui fa fronte la Confederazione. Inoltre, è stato constatato che i meccanismi di sorveglianza dell'USNM non sono efficaci e per questo motivo il CDF auspica dei miglioramenti nella metodologia e nell'impiego degli strumenti a disposizione. In particolare, il CDF ha rilevato che l'USNM effettua una media di tre ispezioni all'anno: ciò significa che per una flotta di 49 navi, teoricamente, un'imbarcazione viene ispezionata una volta ogni 15 anni. Tale media non è soddisfacente, se si considera che la vita di una nave va dai 20 ai 25 anni. Per quanto riguarda la sorveglianza dell'USNM sulle registrazioni, infine, il CDF si è espresso in modo favorevole. In quest'ambito, tuttavia, si dovrebbero apportare delle migliorie nella gestione dei documenti e nella tracciabilità dei controlli.

Infine, secondo il CDF gli incaricati della gestione della flotta marittima svizzera dovrebbero essere più critici nella trattazione dei documenti ricevuti, in quanto un atteggiamento troppo orientato al cliente è in contraddizione con gli obblighi di vigilanza imposti dalla legge.

**Testo originale in francese**



**Audit of the registration procedure and of registration assistance for the merchant fleet sailing under the Swiss flag  
Directorate of International Law (FDFA)**

**Key facts**

---

In June 2016, the Swiss fleet comprised 49 ships. This is the largest merchant fleet in the world for a landlocked country. The Swiss Maritime Navigation Office (SMNO), based in Basel, is responsible for registering and monitoring these ships. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted an audit of the SMNO to determine whether ship registration was in line with the legal requirements and whether monitoring measures were being properly applied. The SFAO also reviewed cooperation between the SMNO and the Federal Office for National Economic Supply (FONES), which plays an essential role in granting surety bonds when ships are purchased. The audit produced mixed results, pinpointing a need for improvement in three main areas:

Firstly, a joint monitoring concept between the SMNO and the FONES should be developed and implemented in order to cover the reputational and financial risks borne by the Confederation. In addition, the monitoring mechanisms put in place by the SMNO are ineffective. Improvements are needed with regard to both the methodology and the tools used. The SFAO found that three inspections on average are carried out by the SMNO each year. Given that the fleet consists of 49 ships, this means that, in theory, a ship is currently inspected once every 15 years. This is not ideal, given that the service life of a ship is somewhere in the region of 20 to 25 years. Finally, although the SMNO's monitoring of ship registration is effective, efforts need to be made with respect to the documentation and traceability of controls.

The SFAO ultimately noted that the staff entrusted with the management of the Swiss maritime fleet should be more critical of the documents received. An overly customer-focused approach is inconsistent with the monitoring obligations imposed by law.

**Original text in French**

### **Prise de position générale de la Direction du droit international public**

Die EFK hat im Rahmen eines Audits die Umsetzung der vom Gesetzgeber dem SSA übertragenen Aufgaben im Bereich der kommerziellen Hochseeschifffahrt überprüft. Der Audit erfolgte unabhängig von anderen Inspektionen der EFK im Zusammenhang mit der kommerziellen Hochseeschifffahrt unter der Schweizer Flagge. Die EFK stellt in Ihrem Berichtsentwurf grundsätzlich fest, dass das SSA seine Pflichten im Wesentlichen korrekt wahrnimmt und bei der Erfüllung seiner Aufgaben weder Gesetze verletzt noch schwerwiegende Fehler gemacht hat. Sie stellt aber auch fest, dass Verbesserungen bei der Aufgabenerfüllung - namentlich bei der Aufsicht über die Schiffe und die Reedereien - möglich und angezeigt sind. Das SSA wird die notwendigen Massnahmen einleiten.



## **Table des matières**

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement de l'audit</b>	<b>9</b>
1.1	Contexte	9
1.2	Objectifs et questions d'audit	10
1.3	Etendue de l'audit et principes	10
1.4	Documentation et entretiens	10
<b>2</b>	<b>Un environnement international omniprésent</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Deux acteurs majeurs avec des rôles différents</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>L'enregistrement des bateaux respecte les bases légales en vigueur</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Des inspections respectant les standards internationaux</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>La surveillance n'est pas optimale</b>	<b>16</b>
6.1	Une surveillance accommodante sur le respect du niveau de fonds propres	16
6.2	Autres points importants	16
<b>7</b>	<b>Une impression mitigée</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Entretien final</b>	<b>21</b>
	<b>Annexe 1: Bases légales</b>	<b>22</b>
	<b>Annexe 2: Abréviations, priorité des recommandations du CDF</b>	<b>23</b>



## **1 Mission et déroulement de l'audit**

### **1.1 Contexte**

La Suisse dispose de la plus grande flotte commerciale au monde des pays sans littoral maritime. Selon le droit international, chaque navire doit avoir un port d'attache ou d'enregistrement dans le pays dont il arbore le pavillon. Bâle est le port d'origine de tous les navires suisses et le siège de l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM). Ce dernier supervise la flotte de commerce helvétique et est rattaché à la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Un autre office de la Confédération joue également un rôle primordial en lien avec la flotte suisse. Il s'agit de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE). En effet, les armateurs suisses peuvent bénéficier de conditions financières particulières par le biais de cautionnements lors de l'achat de bateaux. Ces cautionnements sont accordés par l'OFAE. Toutefois, en cas de crise ou de guerre, la Confédération peut réquisitionner les navires de commerce suisses à son service afin d'assurer l'approvisionnement économique du pays.

La crise économique mondiale et des surcapacités au niveau du transport maritime ont entraînés pour la plupart des compagnies une baisse marquée des recettes avec pour corollaire des problèmes sérieux de trésorerie. La baisse massive de l'indice de référence pour le transport maritime durant ces dernières années en est la preuve. En effet, le Baltic Dry Index (BDI) a chuté de 11'793 points à 609 points soit une baisse de 95 % pour la période considérée, soit du mois de mai 2008 à juin 2016.

Cette problématique a été relevée dans le rapport détaillé sur le compte d'Etat 2015 de la Confédération<sup>1</sup>. En effet, un chapitre est consacré aux difficultés des compagnies maritimes suisses et aux éventuelles conséquences financières en découlant pour l'Etat.

Un audit de l'enregistrement et des garanties pour la flotte commerciale battant pavillon suisse ainsi que la coordination des activités de surveillance entre l'OSNM et l'OFAE était initialement prévu au programme 2016 du Contrôle fédéral des finances (CDF). Il avait été communiqué aux offices concernés à fin 2015.

Au printemps 2016 et sur la base de nouvelles informations, le CDF a informé le Conseil fédéral<sup>2</sup> des risques financiers accrus pour la Confédération en lien avec ces cautionnements. En effet, lorsque le CDF constate des anomalies ou des manquements ayant une portée fondamentale ou une importance financière particulière, il en informe, outre les services administratifs intéressés, le chef de département responsable et le chef du Département fédéral des finances. Cette annonce portait sur le domaine des cautionnements de la Confédération et sur le contrôle des moyens financiers dont doivent disposer les propriétaires de navire.

Suite à cette annonce et après entretiens avec les départements concernés, le CDF a procédé à des travaux d'audit distincts à l'OSNM et à l'OFAE.

---

<sup>1</sup> « Umfassender Bericht über die Revision der Bundesrechnung 2015 » (PA 16056) est disponible sur le site internet du CDF.

<sup>2</sup> Selon article 15, alinéa 3 de la Loi sur le contrôle des finances (LCF).



## **1.2 Objectifs et questions d'audit**

Le présent audit de surveillance financière examine si l'enregistrement des navires suisses auprès de l'OSNM est conforme aux bases légales en vigueur et si les mesures de surveillance prévues dans la loi sont correctement appliquées. D'autres tâches, déléguées à l'OSNM et n'entrant pas dans le périmètre d'audit défini, n'ont pas été prises en considération.

Pour répondre à ces objectifs, les principales questions d'audit traitées sont les suivantes :

- Existe-t-il un concept de surveillance commun à l'OSNM et à l'OFAE pour couvrir les risques de réputation et financiers assumés par la Confédération ?
- La surveillance de l'OSNM sur l'enregistrement est-elle systématique et exhaustive ?
- Les mécanismes de surveillance mis en place sont-ils efficaces ?

## **1.3 Etendue de l'audit et principes**

L'audit a été exécuté entre le 30 mai et le 23 juin 2016 par Senem Sahin et Jean-Philippe Ammann, responsable d'audit. Pour réaliser cet audit, le CDF s'est entretenu avec les principaux responsables et a procédé à une analyse documentaire ainsi qu'à différents contrôles.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.

## **1.4 Documentation et entretiens**

Les informations et la documentation requises ont été fournies par les personnes de contact auprès de la DDIP et de l'OSNM dans le cadre des entretiens d'audit.

Le CDF remercie les personnes avec qui il a été en contact dans le cadre de cet audit pour leur disponibilité et leur bonne collaboration.

## 2 Un environnement international omniprésent

La Suisse est membre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Cet organisme est la seule entité spécialisée des Nations Unies qui a son siège au Royaume-Uni. L'OMI a favorisé jusqu'à présent l'adoption d'une cinquantaine de conventions et protocoles. Elle a aussi adopté plus de mille recueils de règles, codes et recommandations ayant trait, entre autre, à la sécurité, à la sûreté maritime et à la prévention de la pollution. A titre d'exemple, quelques conventions importantes ratifiées par la Suisse et qui par conséquent doivent être respectées par la flotte suisse commerciale :

- Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS)
- Convention sur les lignes de charge (convention LL)
- Convention pour prévenir les abordages de mer (convention COLREG)
- Convention sur la recherche et le sauvetage maritimes (convention SAR)
- Convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW)
- Convention sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures
- Convention du travail maritime sur les conditions d'emploi dans la navigation en haute mer.

Le respect de certaines de ces conventions est aussi assuré par les autorités portuaires du monde entier. En effet, ces dernières procèdent à des contrôles sur les bateaux sous l'égide d'organisations regroupant différents pays en fonction de critères géographiques.

Au niveau européen, le « Paris Memorandum of Understanding on Port State Control » (Paris MoU) comprend 27 pays membres. Régulièrement, cette organisation publie un classement qualitatif. Ce dernier est composé de trois listes (blanche, grise et noire) représentant la qualité de la flotte de chaque pays en fonction des inspections effectuées. La liste blanche est le critère de référence avec les risques les plus faibles et la qualité la plus haute. Le fait de figurer sur la liste grise ou noire entraîne une augmentation des contrôles, des restrictions d'accès à certains ports voir dans certains cas l'immobilisation du bateau. Lors de la révision, la flotte suisse figurait sur la liste grise du « Paris MoU ». Ce classement reflète les problèmes financiers de certains armateurs suisses. Ces difficultés entraînent généralement une réduction des dépenses au niveau de l'entretien des bateaux.



### **3 Deux acteurs majeurs avec des rôles différents**

Tant l'OSNM que l'OFAE ont des rôles et des attributions différentes découlant de bases légales spécifiques.

Selon l'article 8 de la loi sur la navigation maritime (LNM), la navigation maritime sous pavillon suisse est soumise à la haute surveillance du Conseil fédéral. La surveillance immédiate appartient au DFAE, lequel l'exerce par le moyen de l'OSNM. Ce dernier a pour tâche d'assurer et de contrôler, selon les instructions du DFAE, l'application des dispositions relatives à la navigation maritime sous pavillon suisse. Il fait rapport au DFAE.

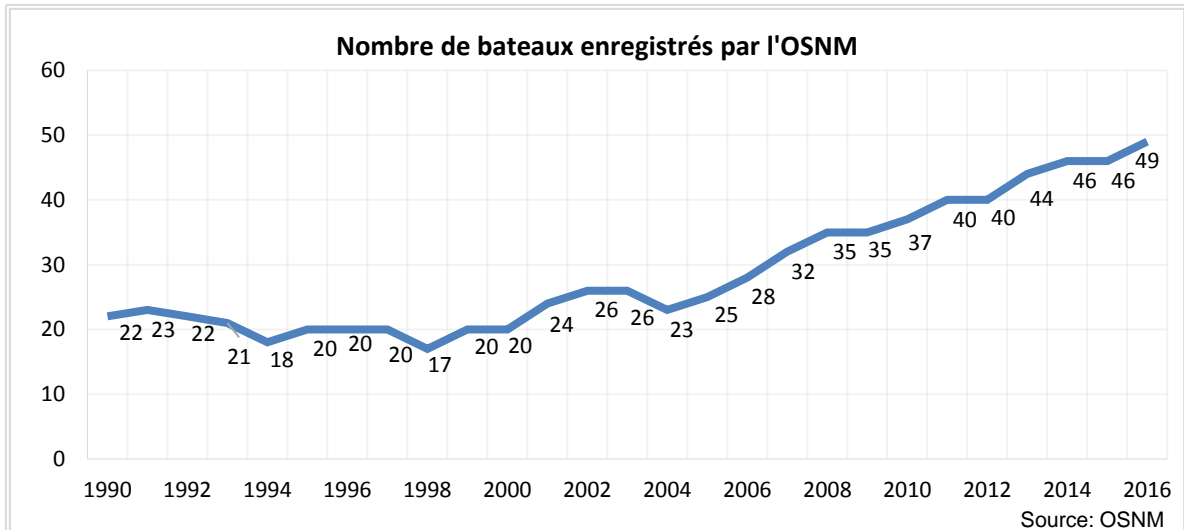
L'office emploie en tout sept personnes pour un taux d'activité de 630 %. L'effectif est stable depuis de nombreuses années, bien que la charge de travail ait augmentée. Dans ce cadre-là, le développement et l'introduction prochaine d'une nouvelle application informatique (projet MARES) devrait faciliter et simplifier le travail quotidien des agents en charge de la surveillance maritime. A mentionner également que tous les collaborateurs disposent d'un cahier des charges et qu'une directive concernant le droit de signatures au sein de l'office a été introduite durant la révision.

En ce qui concerne l'OFAE, une loi spécifique régit les mesures de précaution à prendre au titre de la défense nationale économique ainsi que les mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en biens et en services d'importance vitale lors de graves pénuries auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Selon l'ordonnance en vigueur, la Confédération peut, par l'intermédiaire de l'OFAE et dans le cadre des crédits accordés, octroyer des cautionnements destinés à financer des navires de haute mer lorsque les navires présentent un intérêt pour l'approvisionnement économique du pays et peuvent être mis au service de ce dernier. Au moment de la révision, 43 bateaux sur un total de 49 enregistrés bénéficiaient d'un cautionnement accordé par cet office.

Au niveau de la coopération et de la coordination entre les deux offices, le seul point réglé figure dans l'ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer à son article 13, alinéa 2. Ce dernier stipule que l'OFAE est autorisé en tout temps à inspecter, aux frais du propriétaire, des navires qu'il est prévu de financer à l'aide d'un cautionnement ou qu'ils ont été de la sorte. Il coordonne ses inspections avec celles de l'OSNM. A part ce cas, aucune autre obligation de coopération et de coordination n'existe entre les deux parties dans les lois existantes. Une recommandation à ce sujet figure au chapitre 7 de ce rapport.

#### 4 L'enregistrement des bateaux respecte les bases légales en vigueur

Sur la base de chiffres fournis par l'OSNM, le CDF a établi le graphique ci-dessous montrant l'évolution de la flotte suisse depuis 1990 jusqu'à aujourd'hui. Le nombre de bateaux enregistrés a plus que doublé durant cette période.



Les conditions d'enregistrement d'un bateau sont clairement définies dans la LNM aux articles 17 à 44 et dans l'ordonnance. Cela concerne notamment les points suivants : domicile ou siège, nationalité et contrôle, administration et direction, moyens financiers, pourcentage des fonds propres, organe de révision et requête d'enregistrement. Lorsque toutes les conditions requises sont réunies, l'OSNM délivre la lettre de mer (permis de circulation du navire).

Afin de s'assurer de la conformité des enregistrements avec les bases légales, le CDF a passé en revue dix dossiers représentant six armateurs différents. L'analyse et le passage en revue de ces dossiers ainsi que les entretiens avec le personnel de l'office apportent les commentaires suivants :



- Un dossier individuel existe pour chaque enregistrement de navire.
- Les dossiers vérifiés contenaient tous les documents nécessaires et requis selon les bases légales.
- Pour l'enregistrement de chaque bateau, l'OSNM dispose d'une liste de contrôle qui est mise à jour régulièrement en fonction de l'avancement du dossier. Toutefois, à la fin de la procédure d'enregistrement, cette liste de contrôle est détruite. Par conséquent, le CDF constate qu'il n'est plus possible de reconstituer a posteriori la chronologie des événements et la bonne réception de l'intégralité des justificatifs exigés.
- Il est également impossible de vérifier les contrôles effectués par le personnel de l'OSNM, car ils ne sont pas documentés, soit sur une liste séparée soit directement sur les documents reçus.
- Selon l'article 5f de l'ordonnance, l'organe de révision de la société propriétaire du bateau doit être reconnu en tant qu'expert-réviseur agréé selon la loi sur la surveillance de la révision. Ce contrôle n'a jusqu'à présent jamais été effectué par l'office. Le CDF a procédé à cette vérification et a pu constater que ce critère était rempli par tous les organes de révision.
- Le propriétaire d'un navire à enregistrer doit disposer de fonds propres représentant au moins 20 % de la valeur comptable du bateau. Le contrôle effectué par l'OSNM se base en règle générale sur des chiffres non-audités fournis par l'armateur.

De l'avis du CDF, une liste de contrôle pour chaque enregistrement de bateau devrait être conservée dans le dossier avec mention de tous les documents reçus, de la date de réception et de leur conformité aux bases légales. Cette liste devrait être datée et signée et mentionner également les vérifications faites par l'OSNM.

*Recommandation 1 (priorité 2)*

*Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office suisse de la navigation maritime de formaliser l'utilisation d'une liste de contrôle et de documenter toutes les vérifications mises en œuvre, ceci afin de garantir le respect des bases légales, l'exhaustivité du dossier et la traçabilité des contrôles. Ce document devrait être classé dans le dossier d'enregistrement.*

Prise de position de la DDIP et l'OSNM :

Die EFK schlägt vor, dass das SSA eine detaillierte Kontrollliste für jedes Schiff anlässlich der Registrierung führt, damit jede Amtshandlung zur Erfüllung der gesetzlichen Aufsichtsaufgaben dokumentiert ist und auch zurückverfolgt werden kann. Dieses Erfordernis kann das SSA ohne Verzug und vollumfänglich erfüllen. Die EFK hat davon bereits Kenntnis genommen.

Stellungnahme der DV/SSA: EINVERSTANDEN

Diese Empfehlung ist nach Massgabe der Vorgaben der EFK bereits umgesetzt worden.

## 5 Des inspections respectant les standards internationaux

L'OSNM est autorisé à procéder à des inspections à bord des navires suisses selon l'article 9 de la LNM. Certaines tâches peuvent également être déléguées à des sociétés de classification reconnues. L'analyse de risques effectuée par l'office pour le choix des bateaux à inspecter est cohérente et se base sur les principes suivants :

- tournus pour que chaque armateur soit vérifié régulièrement,
- prise en compte des annonces de déficiences et de détentions des bateaux, et
- proximité des ports d'escale par rapport à la Suisse pour effectuer les inspections.

Dans la mesure du possible, le port choisi se situe en Europe ou en Afrique du Nord. Toutefois, ce critère ne sera pas décisif, s'il est absolument nécessaire de contrôler un bateau. Les inspections sont effectuées par le remplaçant du chef de l'office.

Les inspections dirigées par l'OSNM se concentrent sur les aspects techniques et légaux, notamment le respect de l'application des normes de l'OMI. Tous les coûts de contrôle sont à la charge de l'office. En ce qui concerne l'OFAE, les inspections menées ciblent avant tout le maintien de la valeur du bateau étant donné le cautionnement accordé. Dans ces cas-là, les frais sont intégralement à la charge du propriétaire. L'OSNM reçoit systématiquement une copie du rapport établi pour prise de connaissance.

Selon la liste obtenue par le CDF, l'office effectue en moyenne trois inspections par année. La flotte suisse comprenant 49 navires (état juin 2016), cela signifie qu'un bateau est inspecté en théorie tous les 15 ans. Par rapport à la durée de vie d'un bateau comprise entre 20 et 25 ans, cela n'est certainement pas optimal. A la date de la révision, aucune inspection n'avait eu lieu pour l'année en cours.

Le CDF a passé en revue sept dossiers d'inspection en se focalisant sur l'aspect formel et l'exhaustivité du dossier (signature des parties engagées, transmission du rapport et respect des délais accordés afin de combler les déficiences constatées). Les contrôles effectués n'apportent aucun commentaire particulier. Toutefois et afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des inspections, le CDF suggère à l'OSNM de recourir ponctuellement à un expert externe ayant l'expérience de la navigation de haute mer (un spécialiste technique des bateaux ou un ancien officier de bord par exemple). Voir également la recommandation en lien avec la coopération entre les deux offices au chapitre 7.

Finalement, le CDF constate que l'OSNM n'a jamais encore utilisé la possibilité mentionnée dans sa circulaire numéro 39. Cette dernière prévoit une vérification de tous les navires appartenant à la même compagnie suite à un incident grave ou une détention portuaire. Ce contrôle est intégralement à la charge de l'entreprise. D'après les informations obtenues de l'OSNM, cette réticence à procéder à un contrôle général est essentiellement due à la mauvaise situation financière de certaines compagnies maritimes suisses.



## **6 La surveillance n'est pas optimale**

La surveillance effectuée par l'OSNM se base sur l'article 26 de la LNM. En effet, il y est mentionné que dans les neuf mois qui suivent la clôture d'un exercice annuel, le propriétaire d'un navire suisse doit remettre à l'OSNM un rapport spécial de révision attestant que les conditions légales sont remplies. Ce rapport de révision doit être établi par un syndicat de révision ou par une société fiduciaire reconnus à cet effet par le Conseil fédéral.

Le passage en revue de vingt dossiers sur une période de cinq années et les discussions avec le personnel de l'OSNM apportent les commentaires suivants :

### **6.1 Une surveillance accommodante sur le respect du niveau de fonds propres**

- L'OSNM ne tient pas compte des informations importantes mentionnées dans les différents documents à disposition et de leurs impacts possibles ou avérés (par exemple, réévaluation d'un bateau en période de crise, prolongement de la durée de vie d'un bateau sans justificatif économique, problème récurrent de trésorerie, surendettement, report d'amortissement, etc.).
- Lorsque les fonds propres sont inférieurs à 20 % de la valeur du bateau, l'OSNM envoie une lettre à l'armateur pour lui rappeler ces obligations. Dans ce cas-là, il n'est pas nécessaire et pas souhaitable que l'office se prononce sur la marche des affaires de l'entreprise.
- Dans un des résumés financiers fournis par l'OFAE, un prêt avec postposition est accepté comme capital propre contrairement à la définition figurant à l'article 5e de l'ordonnance. Ce procédé modifie le pourcentage des fonds propres d'une façon erronée. Ce point a été accepté sans autre par l'OSNM.
- Si certaines dispositions légales ne sont plus respectées, la lettre de mer (permis de circulation du bateau) pourrait être retirée. En pratique et étant donné que la majorité des bateaux suisses bénéficie d'un cautionnement, ce retrait ne pourrait avoir lieu qu'après discussion avec l'OFAE, ceci afin de limiter les pertes financières de la Confédération. Le CDF constate que jusqu'à présent les deux offices ont fait preuve d'une grande tolérance et d'une certaine complaisance vis-à-vis des armateurs suisses.

### **6.2 Autres points importants**

- Pour chaque dossier vérifié, l'office dispose du rapport spécial de révision et en règle générale des comptes annuels de la société. Si le navire bénéficie d'un cautionnement, l'office reçoit de façon informelle un résumé financier établi par l'OFAE.
- Chaque société de révision présente son rapport spécial selon sa convenance, car pour l'instant, il n'existe pas de modèle devant obligatoirement être utilisé. Le CDF a constaté une grande divergence tant au niveau de la qualité que du contenu en lien avec ces rapports.
- Certains rapports mentionnent clairement les différents contrôles effectués, d'autres ne font qu'attester le respect des fonds propres. Selon la loi, le respect des conditions légales couvre pourtant différents domaines (art. 20 à 24 LNM, art. 5a, 5b, 5c, 5d et 5e de l'ordonnance). L'exhaustivité n'est donc pas garantie.
- Le pourcentage des fonds propres selon l'article 5d de l'ordonnance est évalué de manière différenciée par chaque entreprise de révision. (respect des 20 % de fonds propres par rapport à la valeur comptable ou respect d'un pourcentage de fonds propres supérieur à 8 % en cas de pertes).



- Le personnel en charge de la surveillance ne dispose pas de toutes les compétences nécessaires pour lire et comprendre les divers rapports de révision fournis par les armateurs et les sociétés de révision et le cas échéant pour intervenir auprès des clients.
- Il n'existe aucun accord au niveau de la surveillance entre l'OSNM et l'OFAE. Les informations fournies par ce dernier le sont à bien plaisir.

Le CDF constate que la surveillance, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui par l'OSNM, n'est pas optimale. Des améliorations sont possibles sans nécessité d'investir des montants importants.

L'office devrait mettre à disposition des entreprises de révision un rapport standard comprenant tous les points à vérifier et les explications nécessaires afin de comprendre les travaux effectués. Ce rapport devrait être établi selon les normes suisses d'audit<sup>3</sup>. Pendant la révision et suite aux discussions avec le responsable, l'office a élaboré une ébauche de rapport spécial allant dans ce sens.

L'OSNM devrait faire appel ponctuellement à un expert-réviseur agréé pour l'aider à comprendre et interpréter correctement les chiffres et les informations ressortant des rapports de révision. Le cas échéant, cet expert pourrait également guider l'office dans le choix des mesures à prendre pour faire respecter les bases légales applicables.

*Recommandation 2 (priorité 1):*

*Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office suisse de la navigation maritime de développer et de mettre en œuvre les outils nécessaires afin d'assurer une surveillance efficace et efficiente de la flotte maritime suisse.*

---

<sup>3</sup> Par exemple, l'examen d'informations financières sur la base de procédures convenues (norme 920) ou dans les aspects particuliers, les audits d'états financiers pris isolément et d'éléments, de comptes ou de rubriques spécifiques d'un état financier (norme 805).



Prise de position de la DDIP et l'OSNM :

a. **Schiffsinspektionen**

Die EFK schlägt vor, dass das SSA die Schiffsinspektionen durch den Flaggenstaat erhöht. Drei bis vier jährliche Inspektionen auf rund 50 Schiffen führe dazu, dass jedes Schiff maximal alle 15 Jahre durch den Flaggenstaat inspiziert werde. Das sei zu wenig, um die Einhaltung der nationalen und internationalen Bestimmungen durchzusetzen. Die von der EFK untersuchten Inspektionsberichte des SSA gäben keinen Anlass zu Bemerkungen. Dennoch sei es angezeigt, punktuell auf externe Experten zuzugreifen, die profunde nautische Kenntnisse und Erfahrungen hätten.

Stellungnahme der DV/SSA: EINVERSTANDEN

Die schweizerischen Schiffe werden regelmässig von Klassifikationsgesellschaften (Schiffsprüfungsgesellschaften) technisch geprüft. Dies erfolgt aufgrund internationaler Bestimmungen und wird von praktisch allen Flaggenstaaten so gehandhabt. Die nationalen sowie gewisse internationale Vorschriften müssen vom Flaggenstaat geprüft werden. Das SSA inspiziert pro Jahr maximal vier Schiffe; der zuständige Mitarbeiter verfügt über die dafür erforderliche Expertise. Bei schwerwiegenden Mängeln auf Schiffen wird schon heute eine externe maritime Firma beigezogen, die im Auftrag des SSA und auf Kosten des Reeders Inspektionen durchführt. Diese Lösung hat sich bewährt und trägt den Anliegen der EFK Rechnung. Wir werden in Betracht ziehen, zusätzliche Flaggenstaatinspektionen durch eine externe Fachstelle durchführen zu lassen.

b. **Prüfung der Finanzmittel**

Die EFK stellt fest, dass die Aufsicht über die Reedereien im finanziellen Bereich ein Schwachpunkt bei der Aufgabenerfüllung des SSA darstelle. Das SSA habe bei der Überprüfung der von den Schiffseigentümern vorschriftsgemäss eingereichten Revisionsberichten zu wenig Details verlangt und zu viel Nachsicht gezeigt. Es wird empfohlen, punktuell einen anerkannten Revisionsexperten beizuziehen, um das SSA bei der Prüfung der Zahlen zu unterstützen.

Stellungnahme der DV/SSA: EINVERSTANDEN

Im Nachgang zum Audit der EFK hat das SSA seine Anforderungen an die Revisionsberichte angepasst und die bisher summarische Beurteilung durch einen detaillierten Fragenkatalog ersetzt. Die Schiffseigentümer wurden über diesen Praxiswechsel schriftlich informiert und zur Einhaltung der neuen Vorgaben angehalten. Wir werden prüfen, ob wir einen externen Revisionsexperten beauftragen oder die Aufgabe EDA-intern lösen können.

## 7 Une impression mitigée

Par rapport aux objectifs d'audit et aux questions posées au chapitre 1.2, les conclusions du CDF sont les suivantes :

- Il n'existe pour l'instant aucun concept de surveillance commun à l'OSNM et à l'OFAE pour couvrir les risques de réputation et financiers assumés par la Confédération. Une stratégie de coopération et de coordination à ce niveau-là devrait être développée et implémentée rapidement afin de couvrir les risques mentionnés ci-dessus.
- Les mécanismes de surveillance mis en place ne sont pas véritablement efficaces. Le chapitre 6 mentionne les problèmes et les difficultés rencontrés. Différentes mesures d'amélioration y sont proposées tenant compte des ressources financières limitées de l'OSNM.
- La surveillance de l'OSNM sur l'enregistrement est effective, toutefois un effort devrait être fait dans la documentation et la traçabilité des contrôles effectués.

Finalement, le CDF constate que les personnes chargées de la gestion de la flotte maritime suisse devraient faire preuve d'un plus grand esprit critique par rapport à tous les documents reçus. Une approche trop orientée client est en contradiction avec les obligations de surveillance découlant de la loi.

*Recommandation 3 (priorité 1):*

*Le Contrôle fédéral des finances recommande à l'Office suisse de la navigation maritime de développer et de mettre en œuvre un concept de surveillance commun en collaboration avec l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays. Ce concept devrait tenir compte des spécificités de chaque entité, des risques et des enjeux économiques dans sa globalité.*

Prise de position de la DDIP et l'OSNM :

Die EFK empfiehlt dem SSA, ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit dem BWL zu entwickeln. Dieses soll den speziellen Aufgaben des jeweiligen Amtes Rechnung tragen unter ganzheitlicher Berücksichtigung der wirtschaftlichen Risiken für den Bund.

Stellungnahme der DV/SSA: EINVERSTANDEN

Das SSA und das BWL haben unterschiedliche Funktionen und Aufgaben. Das SSA als Flaggenstaatbehörde hat die Aufsicht über die Schiffseigner, die Reeder und die Schiffe und setzt die nationalen und internationalen Verpflichtungen der Schweiz in der maritimen Schifffahrt durch. Das BWL urteilt über die Gewährung von Bundesbürgschaften für Hochseeschiffe und erteilt diese, sofern das jeweilige Schiff für die wirtschaftliche Landesversorgung von Relevanz ist. Ein Informationsaustausch zwischen dem BWL und dem SSA findet vor allem vor der Einflagung eines Schweizer Hochseeschiffes statt. Die Koordination ist aufgrund des Eintrages in das Schweizerische Seeschiffsregister erforderlich. Im Dezember 2016 hat der Bundesrat entschieden, dass der Bürgschaftsrahmenkredit nicht verlängert wird, weil die Schweizer Hochseeflotte keine bzw. nur noch eine geringe Bedeutung für die wirtschaftliche Versorgung der Schweiz hat. Das BWL ist folglich mit der korrekten Abwicklung der laufenden Bürgschaften (bis mindestens 2030) betraut und hat für die Werterhaltung der Schiffe zu sorgen. Der sukzessive Ablauf der Bürgschaften gibt dem SSA überdies den Handlungsspielraum (z.B. Sanktionen gegen die Schiffseigentümer) zurück, der ihm durch



die Bürgschaften genommen worden ist. Das BWL wird mittelfristig, das heisst nach Ablauf bzw. Abwicklung aller aktuellen Bürgschaften, nicht mehr in die maritime Schifffahrt involviert sein. Trotz des oben Gesagten halten wir es für sinnvoll, über ein gemeinsames Aufsichtskonzept zu verfügen. Daher wird das SSA den Dialog mit dem BWL suchen, um ein solches Konzept für die Zeit bis zum Ablauf der letzten Bürgschaft zu erarbeiten.

## **8 Entretien final**

Les résultats de la révision ont été discutés le 24 février 2017 avec le Directeur de la Direction du droit international public du DFAE et le Directeur de l'OSNM sur la base d'un projet de rapport transmis préalablement.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



## **Annexe 1: Bases légales**

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0)

Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01)

Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS 101)

Loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse (RS 747.30)

Ordonnance sur la navigation maritime (RS 747.301)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (RS 172.211.1)

Loi sur l'approvisionnement économique du pays (LAP, RS 531)

Ordonnance sur le cautionnement de prêts pour financer des navires suisses de haute mer (RS 531.44)

Loi sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS 221.302)

## **Annexe 2: Abréviations, priorité des recommandations du CDF**

### **Abréviations:**

CDF	Contrôle fédéral des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DDIP	Direction du droit international public
LNM	Loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OMI	Organisation maritime internationale
OSNM	Office suisse de la navigation maritime

### **Priorité des recommandations du CDF:**

Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).