AUDIT

Audit du programme Virtual Center

Skyguide

L'ESSENTIEL EN BREF

La société Skyguide a pour mission d'assurer des services de gestion du trafic aérien sûrs et efficients, en Suisse et dans les régions limitrophes des pays voisins. Elle est détenue à plus de 99 % par la Confédération. Pour stabiliser la situation financière de l'entreprise, le Conseil fédéral a décidé en 2020 d'une augmentation du capital-actions de 150 millions de francs. En 2021, Skyguide s'est aussi vu accorder un prêt subordonné de la Confédération de 250 millions de francs.

Avec son programme Virtual Center (VC), l'entreprise veut opérer la transformation numérique du contrôle aérien et moderniser la configuration technique dans son ensemble. À terme, les contrôleurs aériens seront en mesure de gérer n'importe quel secteur de l'espace aérien suisse depuis n'importe quel poste de travail dans les deux centres de contrôle de Genève et de Dübendorf. Ce programme joue un rôle central dans la stratégie de Skyguide. La nouvelle plateforme doit aider l'entreprise dans sa transition vers plus de durabilité, de résilience et d'efficience, dans un contexte d'augmentation du trafic et de pénurie de contrôleurs aériens.

Tout d'abord devisés à 262 millions de francs, les travaux ont démarré en 2011. Les deux premières tranches ont permis de poser les bases organisationnelles et techniques de la nouvelle plateforme, qui est opérationnelle. La troisième et dernière tranche actuellement en cours doit voir la mise en œuvre des opérations flexibles. Pour cette troisième étape, Skyguide escomptait initialement des bénéfices de quelque 238 millions de francs sur la période 2021-2034. L'entreprise voulait aussi réaliser des économies de 21 millions de francs d'ici 2024. Les travaux ont toutefois pris du retard.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a déjà mené quatre audits en relation avec VC. Il a notamment constaté l'absence des économies de coûts attendues, à cause du retard pris par le programme du fait d'autres priorités[2]. Il veut maintenant examiner la situation actuelle du programme et les efforts visant à réduire les conséquences du ralentissement des travaux. Il veut également suivre la mise en œuvre d'une recommandation d'un audit de 2019 (PA 19120) portant sur la surveillance des accès privilégiés dans les systèmes productifs.

La situation est délicate. La date de fin de programme, initialement prévue en 2024, a été reportée à 2031. L'estimation des coûts totaux atteint 286 millions de francs. Les bénéfices escomptés de la troisième tranche sont reportés dans le temps et ont chuté à quelque 110 millions de francs pour la période jusqu'à 2034. Les économies prévues ne se réalisent pas. Une des causes du retard est la pénurie durable de ressources personnelles informatiques. Les incertitudes sur le financement des activités de l'entreprise n'aident pas à trouver des solutions. En face de ces perspectives préoccupantes, le CDF recommande une réflexion sur la contribution de VC à l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation.

Le programme encourt d'importants retards

Le programme VC est dans l'ornière et subit d'importants retards. Sa date de fin, initialement prévue en 2024 puis en 2027, a été reportée deux fois en quelques mois, à 2029 puis à 2031. Ce retard est dû principalement au manque de disponibilité des ressources personnelles internes du département Ingénierie et technologie (T), qui sont allouées à d'autres initiatives prioritaires. À la suite des incidents techniques récents, ces priorités se sont portées sur des activités liées à la stabilité des systèmes et à la conformité. Skyguide veut en effet continuer d'assurer son mandat actuel en toute sécurité. Ces problèmes sont connus. Les mesures correctives

[2] Audit du projet Virtual Center (PA 19120), Audit de la protection des infrastructures critiques : Mise en œuvre des exigences minimales dans le domaine du service de la navigation aérienne (PA 21408), Audit de la mise en œuvre des recommandations essentielles (PA 22101) et Audit de Skyguide COVID-19 : Mise en œuvre des mesures d'économie avec « Virtual Center » (PA 23130), tous disponibles sur le site internet du CDF (www.efk.admin.ch)

définies – par exemple formation et recrutement – n'ont toutefois pas encore été pleinement efficaces. De plus, la disponibilité des ressources évolue rapidement et de manière imprévisible. La planification de VC ne peut incorporer ces variations qu'avec un temps de retard. La direction du programme tente de compenser ce manque de visibilité en suivant ces risques au plus près. Cependant, les goulots d'étranglement sur les ressources T vont subsister à court terme et de nouveaux reports de date de fin du programme sont à craindre.

Face aux perspectives défavorables, une réflexion s'impose

Le processus d'adaptation de l'analyse de rentabilité du programme est globalement adéquat. Les dernières versions du « business case » du programme sont préoccupantes. Selon la nouvelle planification de début 2024, les bénéfices escomptés de la troisième tranche sont reportés dans le temps. Pour la période jusqu'à 2034, ils chutent de 55 % à quelque 110 millions de francs. Par ailleurs, les économies que le programme devait amener jusqu'à 2024 au travers de hausses de la productivité n'ont pas été réalisées. Dans ses rapports précédents, le CDF redoutait que les objectifs des mesures d'économie agrées avec la Confédération ne puissent pas être atteints. Ces craintes se confirment.

En outre, des incertitudes planent sur le financement des activités de Skyguide. Les négociations avec la Commission européenne sur les tarifs du contrôle aérien pour la période de référence 2025 – 2029 sont en préparation. Elles s'annoncent difficiles pour l'entreprise, qui a la base de coûts la plus élevée des prestataires européens. De plus, les projections actuelles de liquidités laissent présager qu'elles ne seront pas suffisantes pour mener à bien la stratégie de l'entreprise et faire face à ses obligations financières. Sans financement additionnel, le risque existe que l'entreprise ne puisse plus remplir pleinement son mandat. Les travaux du programme VC reposent en grande partie sur des ressources personnelles internes, l'impact des problèmes de financement est donc moins immédiat. Ils réduisent toutefois les possibilités de financer des mesures pour pallier le manque de ces ressources. Le risque est très élevé que des retards additionnels en découlent.

Skyguide est consciente de cette situation préoccupante et a communiqué sur le sujet aux représentants des propriétaires et à un groupe spécialisé, qui la suivent régulièrement. Celui-ci a demandé à Skyguide d'examiner les pistes de réduction de coûts pour la prochaine période de référence. Par ailleurs, dans son audit de 2023, le CDF a déjà recommandé à l'Administration fédérale des finances de réévaluer la situation financière de Skyguide et ses impacts.

Au vu de ces difficultés, le CDF recommande à Skyguide de réexaminer la contribution de VC dans le contexte des conditions-cadres en vigueur et des objectifs stratégiques que l'entreprise s'est fixés. Cette analyse doit montrer les options et les mesures correctives possibles. Elle doit aussi remettre en question les objectifs si nécessaire. Les résultats devront être discutés avec les représentants des propriétaires.

La communication aux propriétaires fonctionne mais une appréciation récente surprend

À l'interne, le programme est suivi de manière régulière et détaillée. Les informations sont remontées à un niveau de détail adapté le long d'une chaîne de rapport menant jusqu'au Conseil d'administration.

Au niveau de la Confédération, les représentants des propriétaires et un groupe spécialisé sont régulièrement informés. Les changements de planification de VC ont été abordés. Au vu de la teneur des discussions, le CDF conclut que les informations fournies au groupe spécialisé lui permettent d'évaluer en détail la situation du programme. En revanche, la situation de VC n'est évoquée que brièvement lors des discussions avec les représentants des propriétaires, au milieu d'autres thèmes importants. Dans le compte-rendu de la dernière réunion de septembre 2024, un commentaire préalable plutôt positif sur la situation globale du programme est consigné. Le CDF n'a pas pu s'expliquer cette appréciation et ne la partage pas. À fin septembre 2024, il a détaillé sa perception des risques de VC et de la situation financière de Skyguide dans une lettre à l'attention des représentants des propriétaires.