

**RAPPORT COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION DE GESTION (COGES)
sur le dossier relatif à Swiss Space Systems Holdings (S3)**

1. PREAMBULE.....	1
2. INTRODUCTION – RAPPEL DU CONTEXTE	1
3. NOUVEAUX DOCUMENTS MIS A DISPOSITION DE LA COGES	2
4. AUDITIONS	2
4.1 SECONDE AUDITION DU CONSEILLER D’ETAT EN CHARGE DU DÉPARTEMENT DE L’ÉCONOMIE, DE L’INNOVATION ET DU SPORT (DEIS)	2
4.2 AUDITION DU CONSEILLER D’ETAT EN CHARGE DU DÉPARTEMENT DES FINANCES ET DES RELATIONS EXTÉRIEURES (DFIRE)	3
4.3 AUDITION DE PP, DEMANDEUR D’UN SOUTIEN DE L’ETAT EN FAVEUR DE S3	4
5. CONSTATS	4
6. CONCLUSION	5
6.1 PROCÉDURE D’OCTROI D’UN PRÊT À S3.....	5
6.2 DROIT À L’INFORMATION DE LA COGES	6

1. PREAMBULE

Suite à la séance du Grand Conseil du 21 mai 2019 (voir ci-dessous), la délégation de la Commission de gestion (COGES) et de la Commission des finances (COFIN) composée de Mesdames Isabelle Freymond (COGES-DEIS), Catherine Labouchère (COGES–DIRH) et de Messieurs Hugues Gander (COGES-président), Olivier Mayor (COGES-DIRH), Stéphane Montangero (COFIN-vice-président), Denis Rubattel (COGES-DEIS) et Jean-Marc Sordet (COFIN-DEIS) s’est réunie les 18 juin, 2 juillet, 12 septembre et 1^{er} octobre 2019 pour poursuivre ses travaux sur le dossier S3. Monsieur Montangero était excusé le 2 juillet et le 1^{er} octobre, Monsieur Sordet les 2 juillet, 2 septembre et 1^{er} octobre 2019, Madame Freymond le 12 septembre 2019.

2. INTRODUCTION – RAPPEL DU CONTEXTE

Le 19 août 2015, le Conseil d’Etat a octroyé un prêt à la société S3 d’un montant de CHF 500’000.- pris sur le Fonds cantonal de lutte contre le chômage.

Suite à des interventions parlementaires, la COGES a confié le 2 février 2017 un mandat spécial au Contrôle cantonal des finances (CCF) portant sur l’octroi de ce prêt et sa destination devant couvrir uniquement les salaires des collaborateurs de S3. Le rapport du CCF émis le 6 juin 2017 a confirmé la légalité de ce prêt ayant bien servi à payer les salaires nets des employés de S3.

Suite notamment à une série d’articles du quotidien *24 Heures* parus en août et septembre 2018, le groupe parlementaire des Verts a demandé à la COGES de poursuivre l’investigation sur ce dossier et d’éclaircir le rôle et les responsabilités des acteurs impliqués.

La COGES décidait alors le 3 octobre 2018 de l'établissement d'un rapport spécifique, rapport confié à une délégation de la COGES élargie à 2 membres de la COFIN. Celle-ci a siégé 6 fois pour finalement soumettre et faire valider son rapport le 11 mars 2019 par la COGES.

En date du 21 mai 2019, le président de la COGES présentait ce rapport spécifique au Grand Conseil. Cette présentation a débouché sur un débat tournant essentiellement autour des contacts entre les acteurs du dossier (réseautage) et la transmission lacunaire d'informations par le Conseil d'Etat à la délégation COGES-COFIN en charge du dossier S3. Il ressort en effet qu'un ou des documents (courriels) n'auraient pas été transmis à la COGES, conduisant des députés à s'interroger sur la possibilité de la COGES à accéder à l'entier des informations. Le débat n'a pas pu avoir lieu en raison de l'absence du conseiller d'Etat en charge du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) et une motion d'ordre a mis fin à la discussion.

La COGES a alors mandaté sa délégation pour approfondir davantage les rôles des principaux acteurs dans le dossier S3 et obtenir tous les documents relatifs à S3 en possession des départements concernés. De nouvelles auditions ont également été menées. Ces nouveaux travaux aboutissent au présent rapport complémentaire.

La COGES remercie ici ses interlocuteurs pour leur disponibilité.

3. NOUVEAUX DOCUMENTS MIS A DISPOSITION DE LA COGES

1. 14 avril 2015 : courriel du directeur du Centre patronal à PP ; sursis pour les cotisations patronales S3 non payées
2. 3 mai 2015 : courriel de PP au directeur du Centre patronal ; action de la Commune de Payerne et situation des arriérés AVS de S3
3. 11 août 2015 : courriel du président-directeur de S3 à ses collaborateurs ; démarches bancaires et promesse de salaires
4. 12 août 2015 : copie du courriel du 11 août par PP au chef du DEIS
5. 13 août 2015 : courriel de PP au chef du DEIS ; refus de la BCV, conditions du Crédit industriel et commercial SA (CIC) pour prêt de CHF 500'000.-
6. 14 août 2015 : courriel de PP au chef du DEIS ; résumé des démarches de PP et S3 auprès du Service de l'emploi (SDE) depuis la demande du 14 juillet 2015 + financements potentiels
7. 20 août 2015 : courriel du président-directeur de S3 à PP ; expression de sa déception sur la décision de la BCV
8. 4 novembre 2015 : courriel de PP au chef du DEIS ; résumé de la situation : premières mises au chômage, perspectives financières par Dubaï et la Chine, potentielles menaces sur l'entreprise et son président-directeur
9. 21 décembre 2015 : renvoi du courriel du 4 novembre 2015 au chef du DEIS sur sa demande.

4. AUDITIONS

4.1 SECONDE AUDITION DU CONSEILLER D'ETAT EN CHARGE DU DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE, DE L'INNOVATION ET DU SPORT (DEIS)

La délégation a rencontré le chef du DEIS le mardi 18 juin 2019. Il était accompagné de son secrétaire général ad intérim auparavant chef du SDE.

La délégation a fait part au chef du DEIS de son étonnement et de son mécontentement quant à la transmission lacunaire des documents concernant S3. Au vu de l'importance du dossier, elle aurait souhaité en effet plus de spontanéité et de diligence de la part du chef du DEIS dans la transmission de documents pour éclairer le rôle de chacun dans la période précédant la décision d'octroi du prêt par le Conseil d'Etat. Ceci aurait certainement permis d'éviter un rapport complémentaire.

Le conseiller d'Etat estime avoir répondu aux demandes de la COGES, mais concède avoir transmis uniquement les pièces qu'il jugeait pertinentes et que la transmission de tous les courriels avait été jugée trop conséquente.

Depuis lors, le DEIS a passé en revue les courriels concernant S3 et nous devrions être cette fois en possession de manière exhaustive de tous les documents. Cette exhaustivité, sous réserve de problème technique dans l'archivage des messages, a été confirmée à la COGES par une lettre du 25 juin 2019 signée du chef du DEIS.

L'examen des courriels a montré que hormis un courriel (réponse du chef du SDE de l'emploi du 14 juillet 2015), il n'y a nulle trace de réponse du chef du DEIS ou de ses services. Selon le chef du DEIS, cela s'explique par le fait que les réponses aux demandes de PP étaient exclusivement données par téléphone de la part du conseiller d'Etat.

Dans les courriels de PP des 12, 13 et 14 août 2015 au chef du DEIS, il est fait allusion à un possible cautionnement bancaire de CHF 500'000.- de la part de l'Etat suite à une discussion téléphonique du 3 août 2015 confirmée par le courriel du 4 août 2015. On peut y lire les propos suivants de PP : « *Ta suggestion de procéder par un cautionnement auprès d'un établissement bancaire me paraît aussi valable que la première solution (NDLR : recours seuls au Fonds cantonal de lutte contre le chômage) pour autant que tu aies la capacité de prendre cette décision sans consultation du Conseil d'Etat* ». A la délégation qui a demandé si cette possibilité avait été réellement envisagée, le conseiller d'Etat a affirmé qu'un tel cautionnement s'avère irréalisable pour deux raisons. D'une part, il s'agit d'un dossier hors loi sur l'aide au développement économique (LADE) et d'autre part le cumul cautionnement et recours au Fonds cantonal de lutte contre le chômage est impossible. Les demandes de cautionnement doivent être effectuées en début de procédure et non en cours (référence : règlement sur le Fonds à l'industrie).

Lors de la première audition du chef du DEIS (20 novembre 2108) par la délégation, celui-ci nous avait affirmé n'avoir jamais eu connaissance du refus de la Banque cantonale vaudoise (BCV) d'un prêt en faveur de S3. Cependant, les courriels de PP susmentionnés (12, 13, 14 août 2015) adressés au conseiller d'Etat informent clairement de la position de la BCV. A l'étonnement de la délégation face à cette dissonance, le chef du DEIS confirme avoir eu un bref échange téléphonique avec le président de la BCV qui l'a alors informé que celle-ci ne croyait pas au projet S3, contrairement à la Banque cantonale de Fribourg (BCF). Il répète néanmoins n'avoir eu aucun document bancaire en sa possession, ceux-ci étant protégés par le secret bancaire.

La demande de recours au Fonds cantonal de lutte contre le chômage était initialement à hauteur de CHF 1'500'000.-, mais le Conseil d'Etat, suite à une évaluation des risques, a décidé in fine d'un prêt à CHF 500'000.-. Il a également considéré qu'il fallait maintenir la pression sur S3 dans ses démarches de recherche de fonds extérieurs. Le but de ce prêt était d'éviter la faillite pour les employés et de temporiser au vu des promesses et perspectives de financement par des tiers.

En fin d'audition, le Secrétaire général ad intérim et ancien chef du SDE est intervenu pour préciser qu'avec le nouveau règlement et ses exigences, parmi les entreprises sauvées par le Fonds cantonal de lutte contre le chômage, aucune d'elles n'aurait pu fournir les documents demandés par la réglementation actuelle.

4.2 AUDITION DU CONSEILLER D'ETAT EN CHARGE DU DÉPARTEMENT DES FINANCES ET DES RELATIONS EXTÉRIEURES (DFIRE)

La délégation a rencontré le chef du DFIRE en date du mardi 2 juillet 2019.

Lors de l'examen des documents, le nom du chef du DFIRE est apparu à plusieurs reprises. Il semblait donc utile de l'auditionner. Préalablement, la délégation lui avait demandé de lui transmettre tous les documents en sa possession concernant S3. Le chef du DFIRE a fourni toutes les coupures de presse parues dans *24 Heures* entre décembre 2012 et novembre 2014.

Le chef du département dit avoir pris connaissance de l'existence de S3 lorsqu'il a été invité par Présence suisse à la Maison suisse installée durant les Jeux olympiques (JO) à Sotchi en février 2014. La société S3 présente à Sotchi était en bonne position pour montrer le savoir helvétique.

Le conseiller d'Etat affirme clairement ne pas s'être impliqué dans ce dossier, car les solutions ne pouvaient venir légalement que du DEIS. A noter que le visa du Service juridique et législatif (SJL) et du Service d'aide à la gestion financière (SAGEFI) est nécessaire pour débloquer un cautionnement. Cependant, selon lui, au vu de la situation de S3 à cette époque, un cautionnement cantonal tient du « rêve ».

Des courriels de PP mentionnent également que l'intervention du chef du DFIRE pourrait débloquer une situation auprès d'un éventuel mécène. Toutefois, le chef du DFIRE déclare n'avoir nullement intercedé auprès d'un éventuel philanthrope ni dans son entourage.

4.3 AUDITION DE PP, DEMANDEUR D'UN SOUTIEN DE L'ETAT EN FAVEUR DE S3

La délégation a rencontré PP le jeudi 12 septembre 2019.

En introduction, il rappelle ses implications dans le Développement Economique Canton de Vaud (DEV) durant ses vingt années de présidence et son intérêt toujours présent dans tout ce qui touche à l'économie vaudoise et à l'aéronautique.

PP a pris connaissance du projet S3 lors de son passage aux JO de Sotchi, JO durant lesquels Economie suisse et la Maison suisse mettaient en vitrine ledit projet. Il s'est impliqué dans le projet lorsque le 9 avril 2015, le directeur général de S3 vient lui exposer ses problèmes de trésorerie survenus suite à l'abandon de la collaboration avec l'avionneur Dassault qui devait apporter CHF 40 puis CHF 120 millions.

La décision de PP était notamment motivée par la rareté des industries suisses impliquées dans l'aérospatial, par le fait de constater la réunion sur le site de Payerne des ingénieurs venus d'Europe occidentale, de Russie et des États-Unis - phénomène unique concrétisé par 80 postes de travail - et par sa passion évoquée ci-dessus.

Il affirme clairement n'avoir attendu aucune retombée ou reconnaissance de dettes sur les sommes avancées pour maintenir l'entreprise en état de fonctionner (au final CHF 1,4 million, dont 1 pour faire venir l'Airbus A 340 à Payerne). Il n'avait ni actions ni implication dans le conseil d'administration.

Questionné sur sa sollicitation de l'aide de l'Etat, il lui est apparu impératif de réunir rapidement en juillet-août 2015 CHF 2 millions en faveur de S3 sous la forme d'un prêt à hauteur de CHF 1,5 million par le Fonds cantonal de lutte contre le chômage et à la souscription d'un emprunt bancaire dûment cautionné.

Pour ce qui est de cet emprunt et de son cautionnement, il précise que le directeur de la BCV lui a clairement signifié le refus du prêt – la société S3 ne dégageant pas de *cash-flow* – à moins qu'il se porte lui-même caution de ce prêt, ce qu'il ne pouvait pas accepter.

Finalement, PP a demandé l'ouverture de la mise en faillite de S3 suite à la découverte d'irrégularités graves.

5. CONSTATS

Les 3 auditions complémentaires et les documents supplémentaires mis à notre disposition font ressortir les constats suivants :

- Si de prime abord les courriels de PP des 11, 12, 13 et 14 août 2015 laissent entendre qu'un cautionnement étatique était envisageable, les auditions des chefs du DEIS, du DFIRE et de PP ont démenti cette éventualité. Néanmoins, à cette période cruciale de la demande, il n'y a pas eu de clarification écrite de la part des services de l'Etat à l'endroit de PP concernant l'impossibilité d'un cautionnement étatique. En effet, les réponses aux courriels de PP ont été, à une exception près, effectuées par téléphone.
- Les déclarations du conseiller d'Etat en charge du DEIS à la délégation COGES-COFIN apparaissent contradictoires d'une audition à l'autre concernant sa connaissance du refus de la BCV d'entrer en matière pour un prêt de CHF 500'000.-.
- Le nombre de fois où le nom du chef du DFIRE apparaît dans les courriels de PP est inversement proportionnel par rapport à la non-implication que celui-ci affirme avoir eue dans ce dossier.

6. CONCLUSION

Il convient de distinguer dans notre conclusion deux problèmes : premièrement la procédure d'octroi d'un prêt par le Conseil d'Etat pris sur le Fonds cantonal de lutte contre le chômage, et deuxièmement le respect par le Conseil d'Etat du droit à l'information de la COGES pour l'élaboration de son rapport.

6.1 PROCÉDURE D'OCTROI D'UN PRÊT À S3

L'ensemble des auditions et des documents mis à disposition confirment les conclusions du rapport principal, soit que la décision du Conseil d'Etat d'octroyer un prêt tiré du Fonds cantonal de lutte contre le chômage était motivée, selon le Conseil d'Etat, pour couvrir des difficultés de trésorerie d'après les informations disponibles à l'époque. Il ressort du dossier que bien que les règles régissant ce type de prêt faisaient défaut, le traitement de ce dossier aurait dû être plus rigoureux sur plusieurs plans :

Règles lacunaires

Comme le relèvent notre premier rapport et les conclusions tirées par le Conseil d'Etat lui-même, l'octroi de prêt sur la base du Fonds cantonal de lutte contre le chômage était insuffisamment règlementé. Aucune documentation standardisée n'était exigée préalablement à une décision. Le nouveau règlement adopté par le Conseil d'Etat (modification du règlement d'application de la loi sur l'emploi, entrée en vigueur le 01.01.2019) doit remédier désormais à ce manquement. Aucun élément nouveau n'ayant été relevé dans ce rapport complémentaire à ce propos, la COGES suivra sa bonne application dans le cadre du contrôle ordinaire de la gestion.

Traitement pour le moins léger

Les informations et témoignages imprécis, lacunaires, voire contradictoires dans certains cas, notamment sur la position de la BCV ou sur le cautionnement s'expliquent par un traitement pour le moins léger de la demande de S3.

Défaut de consignation par écrit

Un membre du Conseil d'Etat dit n'avoir donné des réponses que par téléphone et l'autre, abondamment cité dans les sollicitations, dit ne pas avoir répondu. Si ces échanges purement téléphoniques peuvent s'expliquer par le fait que les personnes soutenant le prêt et les deux interlocuteurs du Conseil d'Etat se connaissent de longue date, de tels échanges ne sont pas à même de garantir un bon fonctionnement ni du Conseil d'Etat ni de l'administration. La COGES considère que ces échanges ne remplacent pas une demande écrite telle que prévue dans le nouveau règlement ni un traitement écrit par le Conseil d'Etat et son administration au vu des sommes en jeu. Elle espère donc que la rigueur que devrait apporter le nouveau règlement, entre autres quant aux pièces à fournir, verra également les déterminations et réponses du Conseil d'Etat et de ses services rendues par écrit.

Non-exhaustivité des informations

Selon les informations obtenues pour la rédaction de ce rapport complémentaire, il ressort que le chef du DEIS était au courant de la position de la BCV sans avoir de pièce bancaire à disposition pour l'étayer : le Conseil d'Etat n'a pas été informé de cet état de fait. Si cette omission doit être relevée, la COGES ne peut toutefois conclure que cette information aurait influencé d'une autre manière la décision du Conseil d'Etat.

Archivage défaillant

L'octroi d'un prêt sur le Fonds cantonal de lutte contre le chômage ne faisait pas l'objet d'un archivage systématique des informations, documentations et échanges préalables à la décision. Ni l'urgence ni l'absence de règlement n'imposait de tels manquements.

6.2 DROIT À L'INFORMATION DE LA COGES

La COGES tient à rappeler qu'elle effectue son travail de commission de surveillance le plus rigoureusement possible et elle s'attend à ce que ses demandes soient traitées avec la même considération. L'article 50 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) consacre le droit à l'information des commissions de surveillance et force est de constater que dans le cas présent, même si tous les documents qu'elle a requis dans un premier temps lui ont été transmis et qu'il a été répondu à ses questions, il a fallu ce rapport complémentaire pour obtenir les autres documents, précisions et informations en relation avec la position de la BCV. La COGES aurait souhaité plus de spontanéité et de diligence dans la transmission de tous les documents et informations en mains des services concernant S3. La COGES compte désormais sur des informations exhaustives de la part de l'Exécutif et de son administration, sans devoir attendre la publication d'éléments par d'autres sources pour transmettre la globalité des pièces.

La commission formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient à nouveau pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

Sainte-Croix, le 16 octobre 2019

*Le rapporteur :
(Hugues Gander)*