

CH_VB 2007-2982 3201 vom 18. Oktober 2007

Bundesverwaltung, 2007-10-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2007-2982_3201_

FR: CH_VB 2007-2982 3201 du 18 octobre 2007

IT: CH_VB 2007-2982 3201 del 18 ottobre 2007

Erwägungen

E. 1

Que penser du processus d'acquisition du point de vue légal?

E. 1.0

-100 0 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1'000 0 1 2 3 4 5 6 7 8 Durée en années (du mandat de projet au message) Crédit d'acquisition (en millions de CHF)

Source: CPA d'après les indications d'armasuisse Axe des abscisses: durée du budget EEP jusqu'à son adoption dans le programme d'armement (arrondi en années entières). Taille des bulles: paiements avec le budget EEP jusqu'à l'adoption dans le programme d'armement; en millions de francs. Le bref délai pour les préparatifs d'achat concernant le système radio à ondes courtes SE-240 et le moteur hors-bord montre qu'une réalisation plus rapide est possible. Les personnes concernées considèrent comme un atout la réalisation rapide de ces projets. Vu de l'extérieur, une réalisation encore plus rapide aurait été possible même pour ces projets (voir le point 4.2.4). La figure 11 présente les coûts internes et externes des préparatifs d'achat par rapport à la valeur des biens acquis. Ces rapports ne doivent pas être interprétés de manière trop stricte mais considérés comme de simples indicateurs qui reflètent des ordres de grandeur. Par rapport aux entreprises industrielles, les coûts de processus sont élevés, même si l'on tient compte des différents degrés de complexité des projets d'acquisition. Cette constatation est d'autant plus significative si l'on sait que les évaluations prennent en considération les coûts internes d'armasuisse, mais non ceux des partenaires du domaine Défense.

3264 Figure 11 Rapport entre coûts de processus et coûts unitaires de projets d'acquisition sélectionnés 0 5 10 15 20 25 30 35 SE-240 Moteur hors-bord Véhicule sanitaire Rapport coûts EEP/coûts unitaires Rapports coûts internes/coûts unitaires

Source: CPA d'après le MIS d'armasuisse Les coûts unitaires comprennent d'éventuelles dépenses pour l'équipement annexe, les montages dans les véhicules, etc. Pour que les économies de coûts réalisées ne soient pas pénalisées, nous avons utilisé comme base pour le calcul des coûts unitaires le crédit d'acquisition correspondant et non les coûts effectifs d'acquisition. Les coûts internes occasionnés par l'acquisition des moteurs hors-bord standard sont très importants puisqu'ils sont 25 fois plus élevés que le prix d'achat d'un tel moteur.⁷⁹ Les coûts internes générés par les préparatifs d'achat du SE-240 correspondent à 30 fois le prix d'une unité (montage compris). Cette valeur doit être considérée comme élevée, sachant qu'il s'agit ici d'un produit militaire standard utilisé par plus d'une vingtaine d'armées. Les coûts se situent dans une fourchette acceptable uniquement pour la transformation du char sanitaire. Notons toutefois que la phase préparatoire n'a occasionné aucun coût externe car le fournisseur a pris à sa charge les coûts de développement. Etant donné qu'aucun budget EEP correspondant n'avait été débloqué, il

avait été convenu avec le fournisseur de financer ces coûts par une augmentation des achats de série. Derrière ces coûts élevés se cachent, aussi bien pour le moteur hors-bord que pour le SE-240, d'onerueux essais de vérification effectués dans le cadre de l'évaluation. armasuisse justifie ces essais par l'utilisation particulière qu'en fait l'armée suisse

79 Les coûts internes d'armasuisse occasionnés par l'acquisition du moteur hors-bord correspondent approximativement au prix total des 90 moteurs acquis dans le cadre des besoins de l'armée (les 135 moteurs restants sont prévus à des fins préalables au service ou hors du service).

3265 (utilisation autre et sollicitation plus élevée des moteurs hors-bord dans l'armée que dans le civil, contexte topographique ou encore conditions complexes concernant la compatibilité électromagnétique lors du montage dans les véhicules). Autre motif important cité: l'équipement annexe spécifique à l'armée, parfois très cher (par ex. véhicule de transport du moteur hors-bord). Aux yeux des personnes impliquées dans le processus d'acquisition, les charges sont justifiées, elles sont même nécessaires. D'un point de vue externe, les charges d'acquisition élevées sont justifiées dans certains cas. Mais leur motivation devrait être ancrée dans une stratégie en matière d'acquisitions. Il n'en demeure pas moins que, du point de vue d'une gestion moderne des acquisitions, il est problématique que des évaluations qui impliquent une charge élevée soient effectuées sans que des considérations d'ordre stratégique ne soient prises en compte.

E. 1.1

Objet de l'examen et problématique Les projets soumis au Parlement dans le cadre des programmes d'armement sont l'aboutissement de processus préparatoires longs et compliqués, qui se décomposent en deux phases principales: – La planification de l'armement sert à identifier le besoin en la matière. Lors de cette phase, il s'agit de savoir quels besoins matériels (biens d'armement et immeubles) doivent être satisfaits afin que l'armée puisse remplir son mandat de prestations. La planification de l'armement constitue un élément de l'approche globale qui, dans le cadre du plan directeur, définit et coordonne également les besoins en termes d'organisation, de personnel et de formation.

3211 – L'acquisition de l'armement consiste à choisir le matériel d'armement le plus à même de répondre à un besoin militaire (matériel) déterminé; il s'agit donc de définir un produit et son fournisseur. Se basant sur l'esquisse de projet du CPA, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de focaliser la présente étude sur la phase d'acquisition de l'armement (immeubles exceptés). L'étude devait répondre aux deux questions ci-dessous. 1. Que penser de l'actuel processus d'acquisition du point de vue légal?

Traitée dans le troisième chapitre de notre rapport, cette question s'articule autour du droit pertinent en la matière, à savoir, le droit des marchés publics (point 3.1). Les chapitres suivants s'inscrivent dans une perspective plus large. Le point 3.2 est consacré à la gestion des conflits susceptibles de surgir entre les normes légales et des intérêts légitimes de la politique de sécurité. Sur demande expresse de la sous-commission compétente de la CdG-N, nous nous penchons ensuite sur la question de savoir comment les points de vue relevant de la politique extérieure sont pris en compte lors du choix des fournisseurs (point 3.3). Enfin, nous évoquons brièvement les possibilités de pilotage du Parlement (point 3.4). 2. Que penser du processus d'acquisition du point de vue de la gestion d'entreprise?

Dans le chap. 4, nous évaluons l'opportunité du processus d'acquisition du point de vue de la gestion d'entreprise. L'étude porte sur la stratégie d'acquisition (point 4.1), sur les processus et l'organisation de projets d'acquisition (point 4.2) ainsi que sur des questions de gestion et de controlling (point 4.3). Ce chap. 4 a été élaboré en collaboration avec la société Zellweger Management Consulting AG (Pfäffikon SZ).

Avant de nous pencher sur ces deux questions, nous présentons la démarche choisie (point 1.2) et exposons au chap. 2 le déroulement du processus d'acquisition de l'armement.

E. 1.2

Démarche La base empirique de notre étude a été élaborée dans le cadre des quatre étapes de travail décrites ci-après. **A. Analyse de documents** L'analyse des nombreux documents du système de gestion d'armasuisse (consignes de travail, listes de contrôle, instructions concernant la procédure, modèles de processus, etc.) constitue une base importante. Elle a été complétée par l'analyse de 35 rapports de révision de l'inspection des finances d'armasuisse et de 4 rapports du Contrôle fédéral des finances établis entre 2001 et 2006. **B. Analyse de données** Les données de SAP et du système d'information de gestion d'armasuisse ont été analysées avec le concours d'un collaborateur d'armasuisse (coûts du personnels, coûts externes, durée des projets, etc.).

3212 C. Entretiens Lors des phases de lancement et de clôture du projet, nous avons mené de nombreux entretiens avec des représentants d'armasuisse et de l'Etat-major de planification de l'armée, ainsi qu'avec des experts externes (voir la liste en annexe). **D. Etude approfondie de quatre projets d'acquisition** L'étude approfondie de quatre projets d'acquisition a constitué le cœur de nos travaux empiriques. Les projets ont été sélectionnés sur la base des critères suivants: – La sélection devait représenter un large éventail de projets allant de simples à complexes. – Le montant d'acquisition devait couvrir différents ordres de grandeur. – Les projets ne devaient pas être situés trop loin dans le temps (demande des crédits correspondants en 2004 ou ultérieurement). – Les deux offices compétents (OFAVM, OFCTI) devaient être pris en compte de manière égale. – Il fallait éviter les redondances avec des études en cours (contrôles des achats effectués par le Contrôle fédéral des finances, enquête préliminaire de la Commission de la concurrence). Sur la base de ces critères, nous avons décidé d'étudier de manière approfondie les quatre projets d'acquisition cités dans le tableau 1. L'objet et le calendrier de ces projets sont récapitulés en annexe 1. **Tableau 1 Projets sélectionnés à des fins d'étude approfondie**

Projet	Critères de sélection
Degré de complexité	Crédit (en millions de CHF)
Message Office	
Moteur hors-bord faible (catégorie I*)	4 BER 2004 OFAVM
Véhicule sanitaire faible à moyen (catégorie I*)	38 PA 2005 OFAVM
Système radio à ondes courtes moyen (catégorie II*)	65 PA 2005 OFCTI
Système d'informations de conduite (SIC) élevé (catégorie II/III*)	424 PA 2006 OFCTI

* Concernant la classification des projets, se reporter aux points 4.1 et 4.2.

L'analyse approfondie des quatre projets d'acquisition sélectionnés comprenait les aspects suivants: – ateliers avec les personnes directement impliquées dans le déroulement opérationnel des projets (voir la liste des participants en annexe),

3213 – analyse de documents (rapports d'évaluation, mandats de projet, documents d'appels d'offres, etc.) et informations liées aux projets extraites du système d'information

de gestion, – enquête auprès de fournisseurs ayant répondu sans succès à l'appel d'offres; les représentants de 6 entreprises ont été interrogés sous couvert de l'ano- nymat. 2 Acteurs et déroulement du processus d'acquisition Selon les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement de novembre 2002, l'Etat-major de planification de l'armée définit les projets d'armement de l'armée et mandate armasuisse pour les acquisitions d'armement. L'Etat-major de planification de l'armée (EMP, anciennement Etat-major général) est un Etat-major du chef de l'armée (CdA). En 2006, il comptait un peu plus de 120 collaborateurs. La Planification de l'armée et de l'armement (PAA), un service de l'EMP employant une trentaine de collaborateurs, intervient au niveau opérationnel en tant que mandant d'armasuisse (ar). armasuisse, anciennement Groupement de l'armement, est un regroupement d'offices et de domaines de compétences dirigé par le chef de l'armement. Au sein d'armasuisse, les principaux responsables de la mise en œuvre des projets d'acquisition (à l'exception de l'immobilier) sont l'Office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction (OFCTI) et l'Office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel (OFAVM). Leurs effectifs s'élevaient à près de 250 personnes en 2006. Concernant la phase d'acquisition de l'armement traitée dans notre rapport, le domaine de compétences Sciences et technologies (S+T) est compétent en matière d'assurance qualité. Figure 1 Organigramme du DDPS OF Sciences et technologies OF systèmes d'armes, des véhicules et du matériel OF systèmes de conduite, télématiques et d'instruction Forces aériennes Forces terrestres État-major de planification de l'armée Baumann armasuisse Markwalder (chef de l'armement) Défense Keckeis (chef de l'armée) Direction de la politique de sécurité Kunz Secrétariat général Seiler Chef du DDPS Conseil fédéral Schmid Base logistique de l'armée

Source: représentation du CPA

3214 La convention TUNE, de mai 2003, règle la collaboration entre le domaine Défense et armasuisse en ce qui concerne les processus, les interfaces et les rôles intervenant dans la mise en œuvre de projets d'acquisition de l'armement.1 La figure 2 présente de manière schématique le processus TUNE et fait clairement apparaître que la présente étude ne concerne qu'une partie du processus d'armement. Figure 2 L'armement selon la convention TUNE Mise hors service Vente Elimination Utilisation Planification du projet Evaluation préliminaire Evaluation Acquisitions cat. II / III Acquisitions cat. I Introduction PA (message sur l'armement, CPS) BMI (budget, CF) EEP (budget, CF) BER (budget, CF) MRM (budget, CF) BMI (armasuisse) BLA armasuisse EMP Mandat de projet Liste longue Plan d'action Liste courte Choix du modèle Conformité aux troupes Message Objet de l'étude

Source: CPA, d'après la convention TUNE Nous appuyant sur ce schéma, nous présentons la manière dont l'acquisition de l'armement devrait se dérouler sur la base des spécifications de TUNE et des spécifications internes correspondantes d'armasuisse (processus cible). La délimitation entre la planification et l'acquisition de l'armement – cette dernière faisant l'objet de notre étude – est ancrée formellement dans le mandat de projet. Les mandats d'acquisition simples peuvent être attribués sous formes de formulaires ou de protocoles. Le mandat de projet est basé sur les exigences militaires définies par l'Etat-major de planification. armasuisse participe à l'élaboration du mandat de projet, notamment lors de l'évaluation de la faisabilité technique et commerciale (situation du marché et estimation des coûts). Le mandat de projet est signé par le mandant (Etat-major de planification) et par le mandataire (armasuisse).2 Les éléments clés de l'acquisition

sont définis dans le mandat (catégorie du projet, dérou-

1 TUNE +, la version remaniée de TUNE, a été signée et est entrée en vigueur le 2 mai 2007; elle n'a aucune incidence notable sur la structure du processus d'acquisition présentée ici. 2 Selon le projet, les signataires sont:

– pour le mandant, le chef de l'EMP et, pour armasuisse, le directeur de l'office compétent,

– ou, pour l'EMP, le chef de la Planification de l'armée et de l'armement au sein de l'EMP et le responsable de l'unité compétente pour armasuisse.

3215 lement de la procédure, calendrier et étapes clés, direction de projet, équipe de projet, coûts envisagés). Le mandat constitue la base du processus d'évaluation effectué par armasuisse. Les étapes, étapes clés et compétences sont détaillées dans le système de gestion (SG) d'armasuisse sous forme de diagrammes (déroulement), de consignes de travail, de listes de contrôle et de formulaires. Le processus d'acquisition se décompose en deux phases, l'évaluation préliminaire et l'évaluation (acquisitions des catégories II/III)³. Ces phases peuvent être regroupées pour les acquisitions simples (catégorie I) voire entièrement abandonnées pour des affaires de routine (renouvellement d'une commande, pièces de rechange, par ex.) L'évaluation préliminaire Un plan d'action doit être élaboré sur la base du mandat de projet. Il contient notamment un calendrier détaillé et définit les compétences ainsi que le contenu et les délais des étapes clés devant être atteintes conformément au système de gestion d'armasuisse. Les écarts par rapport aux normes du système de gestion doivent être justifiés (décision de renoncer à des étapes clés qui ne sont pas pertinentes, par ex.) Dès lors qu'il est possible de faire jouer la concurrence, une liste de fournisseurs est dressée sur la base d'un appel d'offres public ou d'une analyse de marché. Les fournisseurs sont ensuite évalués au moyen des critères de sélection. Ceux qui les remplissent sont admis dans la liste longue puis invités à participer à l'appel d'offres. Une analyse coût/utilité⁴ est ensuite effectuée à partir des offres soumises (en règle générale, simple évaluation sur papier) et permet généralement de réduire le nombre de soumissionnaires à trois. Ceux-ci constituent alors la liste courte. La phase de l'évaluation préliminaire fait l'objet d'un rapport et s'achève par une demande de réalisation de la phase suivante, l'évaluation. L'évaluation Les offres encore en lice sont testées durant la phase d'évaluation. Outre les vérifications techniques auxquelles procède armasuisse et les tests effectués par les exploitants (BLA, BAC), les essais dans la troupe sont particulièrement importants. S'appuyant sur les rapports de la troupe, l'Etat-major de planification établit ou non le constat de la conformité aux troupes. Le rapport d'évaluation contient les résultats des essais et des tests, dont découle la demande pour le choix du produit (choix des modèles). Sur cette base, des contrats d'option peuvent être conclus avec le fournisseur, le constat de la maturité d'acquisition de matériel peut être établi et le projet inclus dans le message sur l'armement voire faire l'objet d'un autre crédit d'armement (voir ci-dessous). Pour les projets d'une certaine envergure, le processus d'évaluation (préliminaire) court sur plusieurs années et peut comprendre, outre de nombreux essais, des travaux de développement (en règle générale, contrats de développement avec des entreprises d'armement). En 2006, les coûts internes au sein des deux offices en charge des acquisitions (sans les dépenses du domaine Défense) se sont élevés à quelque 25 millions de francs pour la seule phase des préparatifs d'achat. Cela

3 Concernant la classification des projets d'acquisition, voir le point 4.1.2. 4 Voir le point 4.2.5.

3216 correspond à presque un tiers des coûts internes globaux de ces offices, qui se sont élevés à près de 70 millions de francs en 2006. Les dépenses externes générées dans le cadre des préparatifs d'achat pour les proto- types, les essais, les contrats de développement, etc. sont couvertes par le budget des études de projets, essais et préparatifs d'achat. L'acquisition à proprement parler est financée par le biais de différents crédits, selon le type des biens à acquérir et leur volume financier (voir également les explications détaillées en annexe): – Les projets d'une certaine ampleur et politiquement sensibles doivent être soumis séparément au Parlement dans le cadre du message sur l'armement (crédit PA). – Les projets financièrement moins importants et/ou politiquement moins sensibles sont financés par le biais – du budget des munitions d'instruction (BMI), – du budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler (BER) – et du budget du matériel de remplacement et de maintenance (MRM). La figure 3 fait apparaître le poids financier des dépenses consacrées aux acquisitions et aux préparatifs d'achat. Figure 3 Paiements effectués entre 2001 et 2006 dans le cadre des crédits d'acquisition (en millions de CHF)

Année	PA*	MRM	BER	EEP	BMI
2001	200	100	100	0	0
2002	200	100	100	0	0
2003	200	100	100	0	0
2004	200	100	100	0	0
2005	200	100	100	0	0
2006	200	100	100	0	0

En millions de CHF

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse Les dépenses pour des projets classés n'étant pas prises en compte, des écarts peuvent être constatés par rapport aux chiffres du compte d'Etat.

3217 3 Evaluation du point de vue légal Sur le plan des lois et des ordonnances, le droit pertinent en matière de politique de sécurité et de politique militaire ne prévoit que peu de dispositions spécifiques pour l'acquisition de l'armement, objet de notre étude. La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)⁵, détaillée, définit uniquement des dispositions très générales qui, pour l'essentiel, ne portent que sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons concernant l'acquisition de l'équipement personnel, du matériel de corps et du reste du matériel de l'armée (art. 105–116 LAAM).⁶ Cela s'explique par le fait que l'acquisition d'armement à proprement parler ne fait pas partie des tâches de la Confédération, mais constitue un moyen permettant à cette dernière d'accomplir l'une de ses tâches. L'acquisition de l'armement fournit la base matérielle pour la réalisation de la mission de l'armée dans le cadre de la politique de sécurité et du mandat constitutionnel.⁷ L'acquisition de l'armement relève de la gestion des besoins qui doit être mise en œuvre selon les dispositions générales de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et de l'ordonnance correspondante.⁸ Depuis le milieu des années 1990, les acquisitions de la Confédération sont toutefois soumises aux règles des marchés publics conclues dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La transposition de ces obligations en loi fédérale et l'ordonnance correspondante constituent la base légale la plus concrète de l'acquisition d'armement. Avec les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 29 novembre 2002 (que nous appellerons par la suite «politique d'armement»), le Conseil fédéral tente de tenir compte d'une législation en matière d'acquisition d'armement qui, dans l'ensemble, est peu précise.⁹ L'arrêté du Conseil fédéral qu'est la politique d'armement peut être considéré comme un instrument permettant dans le cadre de la pratique de l'administration «de garantir en temps utile un équipement suffisant de l'armée en s'orientant à des principes

économiques». Il peut en outre permettre de trouver un compromis concernant les conflits d'objectifs qui résultent des intérêts divergents des différentes politiques sectorielles. Ces conflits

E. 2

Acteurs et déroulement du processus d'acquisition 3213

E. 3

Evaluation du point de vue légal 3217

E. 3.1

Quantitative Ziele

E. 3.1.1

Bases légales et fonctionnement du droit des marchés publics suisse Le droit pertinent pour les acquisitions effectuées par les autorités fédérales est ancré dans la loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (LMP)¹¹ et l'ordonnance correspondante (OMP)¹² du 11 décembre 1995. La LMP transpose dans le droit suisse les obligations que la Confédération s'est engagée à remplir en signant l'Accord sur les Marchés Publics (AMP) dans le cadre de l'accord GATT/OMC. L'OMP, quant à elle, concrétise ces dispositions et traite en outre des marchés publics de la Confédération qui ne sont pas régis par l'AMP ou la LMP.

E. 3.1.2

La pratique d'acquisition d'armasuisse en chiffres La figure 5 montre le poids financier de différentes procédures d'adjudication dans la pratique d'acquisition d'armasuisse. Adjudication de gré à gré (monopole) En 2006, armasuisse a consacré presque la moitié des moyens (près de 750 millions de francs) à des marchés adjugés de gré à gré. Les nombreuses situations de mono- pole trouvent des explications diverses. Il convient de distinguer les véritables monopoles technologiques des «quasi-monopoles», qui résultent surtout du lien étroit d'un projet avec des marchés antérieurs (qui eux ont éventuellement été adjugés dans le cadre d'un appel d'offres). Dans la pratique, on distingue les situations suivantes: – Acquisitions subséquentes pour des travaux de maintenance qui, selon armasuisse, sont en règle générale adjugés de gré à gré en raison des investissements lourds pour les moyens d'exploitation correspondants. Toujours selon armasuisse, ce domaine a concentré près de la moitié des volumes adjugés de gré à gré en 2006. – Des monopoles se forment dans le cadre d'acquisitions subséquentes ou de remplacement (par ex. équipement de parties supplémentaires des troupes en SE-240 dans le cadre du programme d'armement 2007 proposé). – Des monopoles résultent aussi des mesures de conservation de la valeur et d'accroissement de la valeur de combat, très lourdes sur le plan financier. Exemple: la transformation du char de grenadiers à roues Piranha en véhicule sanitaire, que nous étudions de manière approfondie dans le cadre de cette étude. – Des situations de monopole ou du moins des configurations comparables au monopole peuvent se former en raison de contraintes en matière d'intégration de systèmes (notamment dans le domaine des logiciels, mais aussi dans celui du montage dans les véhicules).

E. 3.1.3

Activités visant à garantir la légalité des pratiques d'adjudication Avant qu'une ordonnance sur l'organisation relative aux marchés publics²⁷ ne soit entrée en vigueur le 1er janvier

2007, les départements et les offices étaient les principaux organes compétents en matière de mise en œuvre du droit des marchés publics conformément aux obligations générales de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de l'ordonnance²⁸ correspondante. Avant la promulgation de la LMP et de l'OMP, le DDPS, plus précisément son prédécesseur (Département militaire fédéral), avait défini, dans l'ordonnance du 25 avril 1986 concernant l'acquisition de matériel d'armée, des dispositions relatives aux procé-

E. 3.1.4

Evaluation de la pratique au cas par cas Nous examinons ci-après le respect des dispositions formulées par le droit des marchés publics pour les projets d'acquisition faisant l'objet de notre étude. Nous nous appuyons également sur des conclusions tirées d'entretiens et de l'analyse de documents portant sur d'autres projets d'acquisition si cela s'avère pertinent. Ce faisant, nous restreignons notre examen aux aspects qui, du point de vue de la théorie, paraissent particulièrement sensibles et à ceux pour lesquels l'interprétation et la mise en œuvre du droit des marchés publics peuvent causer des difficultés³². De plus, nous avons dû nous limiter aux faits qui, rétrospectivement, ont pu être clarifiés de façon satisfaisante et relativement aisée. Concrètement, nous avons vérifié pour tous les cas la qualité de la documentation, le choix de la procédure et la transparence de la démarche, la gestion des critères d'adjudication ainsi que la manière d'aborder les négociations et les échanges d'informations. Dans notre évaluation, nous prenons en considération, outre les dispositions de la LMP et de l'OMP, la jurisprudence de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (Tribunal administratif fédéral depuis le 1er janvier 2007). Par définition, la jurisprudence concerne les seules procédures ouverte et sélective, conformes aux règles de l'OMC (les autres procédures ne bénéficient pas de protection juridique). Elle s'applique donc uniquement aux acquisitions effectuées dans le cadre de procédures conformes à l'accord de l'OMC (l'acquisition d'un moteur hors-bord, par ex.) Nous sommes cependant d'avis qu'il est approprié d'appliquer en substance les arguments développés par la jurisprudence en tant que référence (stricte) pour l'évaluation d'acquisitions réalisées dans le cadre d'autres procédures, notamment la procédure invitant à soumissionner.³³ Toutefois, il ne faut pas en tirer de conclusions hâtives quant à un éventuel comportement d'armasuisse contraire au droit dans le cadre de la procédure invitant à soumissionner. Il s'agit plutôt de son-

E. 3.1.5

Conclusion Le principe de base en matière de marchés publics, qui consiste à instaurer de la concurrence dans le cadre de procédures d'adjudication transparentes, est bien ancré dans les consignes internes et dans l'esprit des collaborateurs d'armasuisse. Les efforts de formation accrus de ces dernières années y ont certainement contribué. L'analyse de la situation actuelle montre cependant que près de la moitié des volumes d'acquisition ne sont pas adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle et que seule une part infime des volumes font l'objet d'un appel d'offres conforme aux procédures de l'OMC. armasuisse justifie cette situation par le grand nombre de monopoles, notamment dans la domaine des travaux de maintenance. Parmi les procédures concurrentielles, armasuisse montre en général une préférence marquée pour la procédure invitant à soumissionner. Dans le cadre de cette dernière, la concurrence peut être limitée ; il est ainsi possible d'éluder les consignes légales concernant la forme des procédures et, partant, les procédures plus complexes. Cette préférence ressort aussi d'une interprétation très problématique du

droit des marchés publics. Cela a pour effet que certaines acquisitions sont réalisées dans le cadre de la procédure invitant à soumissionner (SE-240) sans qu'il n'existe de justification suffisante de ne pas avoir choisi l'une des procédures indiquées, plus concurrentielles.

E. 3.2

Qualitative Ziele	4.
Kernfähigkeiten	5.
Strategie.....	

E. 3.3

Acquisition d'armement et politique extérieure La technologisation croissante de l'équipement militaire, l'internationalisation et la spécialisation du marché de l'armement ainsi que la hausse des coûts de développement (pour des budgets de la défense en stagnation ou en baisse) renforcent l'importance des importations de matériel d'armement et de la coopération internationale dans ce domaine. Cette dernière et ses interdépendances avec la politique extérieure ne peuvent être traitées de manière exhaustive dans le cadre de la présente étude.⁶³ C'est pourquoi, conformément au souhait exprimé par la sous-commission compétente de la CdG-N, nous nous limitons à la question de savoir comment, pour des

⁶³ La coopération internationale en matière d'armement porte sur la collaboration dans les domaines de la recherche et du développement, de l'échange d'expériences, des acquisitions communes ou encore de la maintenance. Les coopérations de la Suisse sont basées sur la conclusion de Memorandums of Understanding (MOU) avec différents Etats. De tels MOU ont été conclus avec tous les pays voisins ainsi qu'avec la Norvège, la Suède, la Finlande, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne. Le MOU proposé par le chef de l'armement doit être approuvé par le Conseil fédéral. L'armasuisse ou le chef de l'armement décide alors des projets à mettre en œuvre dans le cadre de ce MOU. Cette voie est également suivie pour les coopérations multilatérales. Selon le service juridique d'armasuisse, cette pratique est suffisamment encadrée par les LOGA/OLOGA en vigueur, car les MOU sont des contrats de portée limitée (voir aussi la réponse du Conseil fédéral à la motion 03.3585 Traités internationaux. Procédure ordinaire (N 11.11.2003, Commission de politique extérieure, minorité Banga). Soulignons toutefois que cet avis est controversé au sein de l'administration: d'autres départements critiquent la (prétendue) absence de base légale. Pour cette raison, il est prévu, dans le cadre de la révision de la loi sur l'armée, d'ancrer l'actuelle pratique dans une loi spéciale. Notons qu'à l'heure actuelle, la coopération bilatérale et multilatérale en matière d'armement ne dispose pas de base légale s'appuyant sur une loi spéciale.

Le Conseil fédéral (réponse Mo. 03.3585) considère que le contrôle parlementaire est assuré par le biais des rapports sur les MOU conclus et de l'approbation, par le Parlement, des projets d'armement. Chaque message concernant le programme d'armement cite effectivement les fournisseurs et leur pays d'origine. Cette transparence n'existe toutefois pas pour les demandes de crédit concernant des projets d'armement financés à partir d'autres budgets (le budget des études de projets, essais et préparatifs d'achat pour des projets de développement par ex.).

3247 projets concrets d'acquisition, les services suisses en charge de l'acquisition d'armement traitent les fournisseurs de pays sensibles sur le plan de la politique extérieure. La question porte en particulier sur les importations en provenance de pays qui sont en guerre

ou qui violent systématiquement les droits humains. L'importation d'équipement militaire fait l'objet de dispositions particulières dans la loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens (LCB).⁶⁴ Les instruments prévus dans ces deux textes consistent en des mesures de contrôle ainsi qu'en l'obligation de déclarer et le régime du permis. Cependant, les prescriptions correspondantes pour les acquisitions d'armes à l'étranger ne sont pas ou peu pertinentes: – L'importation de matériel de guerre pour l'armée suisse est explicitement exclue du champ d'application de la LFMG. – La LCB, en revanche, concerne les biens militaires qui ne sont pas du matériel de guerre mais peuvent être considérés comme des biens à double usage et comme des biens militaires spécifiques.⁶⁵ Cependant, l'application du régime de permis et des mesures de contrôle pour les importations présuppose une base spécifique dans d'autres textes normatifs.⁶⁶ Selon les déclarations d'armes, le régime du permis conformément à la LCB n'a encore jamais été appliqué, ces dix dernières années, lors de l'importation de matériel militaire. Les bases légales laissent donc une importante marge de manœuvre aux instances exécutives dans la question de savoir comment tenir compte des intérêts de la politique extérieure lorsqu'il s'agit d'importer de l'équipement militaire. De même, les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement exigent uniquement que les limites de la coopération internationale soient définies par la politique extérieure et la politique de sécurité; de plus, la politique d'armement doit respecter les conditions définies par la politique de neutralité. Se pose dès lors la question de savoir comment la «compatibilité en matière de politique extérieure» d'un fournisseur ou de son pays d'origine est vérifiée lors des préparatifs d'achat. Le chef de l'armement nous a expliqué qu'une réunion mensuelle, consacrée à ces questions, a lieu avec le secrétaire d'Etat compétent au sein du DFAE. Et d'ajouter qu'il est important de disposer d'une certaine marge de manœuvre à ce niveau afin de concrétiser au mieux les intérêts de la politique de sécurité et de la politique extérieure.

64 RS 946.202 65 Définitions aux termes de l'art. 3 de la loi sur le contrôle des biens:

- biens à double usage: biens utilisables à des fins aussi bien civiles que militaires;
- biens militaires spécifiques: biens qui ont été conçus ou modifiés à des fins militaires, mais qui ne sont pas des armes, des munitions, des explosifs militaires ni d'autres moyens de combat ou pour la conduite du combat, ainsi que les avions militaires d'entraînement avec point d'emport. 66 Conformément à la LCB, le Conseil fédéral peut instaurer le régime du permis et ordonner des mesures de contrôle concernant notamment l'importation de biens à double usage et d'autres biens militaires à des fins de mise en œuvre d'accords internationaux, de soutien de mesures de contrôle internationales qui ne sont pas obligatoires du point de vue du droit international et de mise en œuvre de mesures fondées sur la loi sur les embargos.

3248 Il n'existe cependant aucune directive concrète pour l'examen d'éventuels conflits d'intérêts et encore moins de liste des pays qui pourraient être envisagés lors de l'établissement de la liste longue dans le cadre de la procédure d'acquisition.⁶⁷ Une directive de travail interne exige uniquement dans le cas d'Israël l'approbation de la commission d'armement avant toute prise de contact commercial avec des entreprises ou des services gouvernementaux israéliens pour tout nouveau projet.⁶⁸ L'exemple d'acquisitions d'armement israélien, sur lequel nous nous penchons ci-après, fait apparaître que l'approche est avant tout adoptée en fonction de la situation et du cas. En 2002, le Conseil fédéral écrit que, en raison d'intérêts supérieurs, il ne peut renoncer à des projets d'acquisition d'armement en cours avec des fournisseurs israéliens mais que, au vu de la

situation au Proche-Orient, il fait preuve d'une grande retenue dans ses relations militaires avec Israël.⁶⁹ Et de préciser:

« (...) le 10 avril 2002, le Conseil fédéral a décidé d'examiner la possibilité de procéder à des restrictions dans le cadre de la planification des acquisitions futures en matière d'armement. Cet examen se fait d'ailleurs en permanence. Il n'est pas l'objet d'un rapport spécifique, mais est intégré à la planification globale du domaine de l'armement, et en particulier à l'établissement des programmes annuels d'armement, et admet comme critères principaux les besoins de l'armée, la situation internationale en matière d'offres et les conditions générales qui régissent la politique. » Le résultat de l'examen n'a pas eu pour effet l'exclusion d'Israël en tant que fournisseur. Pour deux projets d'acquisition analysés en profondeur dans le cadre dudit examen (SIC FT et système radio à ondes courtes SE-240), des fabricants israéliens ont été invités à répondre à l'appel d'offres en février 2003 et en juillet 2003. Selon nos interlocuteurs, la pratique veut cependant que les entreprises israéliennes n'y participent pas en tant qu'entrepreneur général ou que mandataire principal, mais dans le cadre d'un consortium de fabricants d'autres pays. Il ressort également d'une réponse du président de la Confédération à la question relative à l'achat d'armement en Israël que la «compatibilité politique» des fournisseurs d'armes n'est examinée que tardivement, à savoir, lors de l'examen d'une proposition correspondante dans le cadre des programmes d'armement. Cette réponse est en substance la suivante:

«Le DDPS travaille à l'esquisse du programme d'armement 2005, ce qu'il fait chaque année pour le programme d'armement de l'année en cours. Une option consiste à acheter des composantes d'un système intégré d'exploration et d'émission radio auprès d'une entreprise israélienne. Lorsque le Conseil fédéral se penchera sur une proposition concrète du DDPS relative au programme d'armement 2005, il tiendra compte, dans ses appréciations, de tous les aspects pertinents: besoins de l'armée, situation internationale en matière d'offre et conditions générales qui régissent la politique.»⁷⁰

67 A la différence, par exemple, du domaine des exportations d'équipement militaire, pour lesquelles le Secrétariat d'Etat à l'économie tient des listes de pays contenant des exigences spécifiques en matière de contrôles d'exportation. 68 Notons accessoirement que cette instance n'existe plus. 69 02.3179 Po. La Suisse et le conflit du Proche-Orient (N 15.04.2002, Groupe socialiste) 70 05.5059 Qst. Achat d'armement en Israël (N 14.03.2005, Hollenstein)

3249 Nous n'avons pu, dans le cadre de notre étude, savoir comment l'examen avait été exactement effectué. La question qui se pose est la suivante: est-il encore réaliste de faire demi-tour à un tel stade? Il ne fait aucun doute qu'une décision de ce type impliquerait de mettre dans la balance de solides arguments de politique extérieure. Le CPA n'a d'ailleurs pas connaissance d'une telle décision. Lorsque l'acquisition du système d'information israélien a été proposée, le Conseil fédéral n'a pas apporté de correctif à cette décision d'acquisition, mais a nuancé en juin 2005 son attitude par rapport aux fournisseurs israéliens:

«Du fait que les événements ont pris un tour plus favorable ces derniers mois dans la région, et en raison surtout de l'accord de cessez-le-feu conclu par les parties au conflit au sommet de Sharm-el-Sheikh, le Conseil fédéral a décidé, le 11 mars 2005, de revoir sa position quant à des achats à Israël, compte tenu des besoins militaires de la Suisse. Le 25 mai 2005,

le Conseil fédéral s'est déterminé, dans le cadre du programme d'armement 2005, sur l'achat d'un système intégré d'exploration et d'émission radio, dont une partie des composantes sera acquise auprès d'une entreprise israélienne. Cette acquisition résulte d'une pesée d'intérêts à la lumière de l'évolution des événements mentionnés.»⁷¹

Conclusion L'examen de la compatibilité sur le plan de la politique extérieure de l'importation de matériel militaire en provenance de certains pays dépend fortement de la situation et est effectué au cas par cas. De plus, il intervient à un stade très avancé du processus. A la différence des contrôles des exportations de matériel militaire, il n'existe aucune directive claire sur des examens correspondants. Nous ne pouvons répondre à la question de savoir si une pratique axée sur le cas par cas peut garantir des décisions similaires pour des cas similaires. De même, reste en suspens la question de savoir si les réponses du Conseil fédéral aux interpellations parlementaires laissent supposer une pesée d'intérêts cohérente. On peut en revanche affirmer que l'examen effectué à un stade très tardif du processus de planification et d'acquisition conduit dans les faits à privilégier les besoins de l'armée au détriment de considérations de politique extérieure.

E. 3.4

Pilotage parlementaire Ce point se penche sur la question de savoir si le Parlement dispose de possibilités appropriées pour piloter l'acquisition d'armement. Le Parlement n'influence pas directement la planification de l'armement, en d'autres termes, la définition des lacunes de capacités et les besoins matériels qui en découlent pour l'armée dans le cadre du plan directeur. Depuis peu, les Commissions de la politique de sécurité (CPS) sont informées des planifications à moyen et long terme dans le cadre d'un séminaire. Mais cette information informelle ne débouche sur aucune décision ou prise de position formelle du Parlement.

71 05.1024 Q Nouvelles acquisitions d'armement auprès d'Israël (N 17.03.2005, Vermot-Mangold)

3250 L'influence du Parlement se concentre sur la phase de l'acquisition. Concrètement, le Parlement exerce une influence directe sur les acquisitions par le biais des crédits d'acquisition. On constate des différences importantes selon le type d'acquisition. Les dépenses occasionnées dans le cadre des préparatifs d'achat sont financées par le biais du budget des études de projets, essais et préparatifs d'achat (EEP), qui s'élève chaque année à quelque 120 millions de francs. Les projets d'une certaine envergure sont décrits dans le document «Etat de préparation matérielle de l'armée» et leur dépense est ventilée dans des postes de l'EEP. A ce niveau, le Parlement a donc la possibilité d'intervenir à un stade relativement précoce dans des projets d'acquisition concrets. Il peut ainsi empêcher des dépenses importantes consacrées aux essais d'équipement matériel, lesquelles ne sont pas souhaitables sur le plan politique. Il faut cependant relativiser cette possibilité de pilotage à divers égards. – Les informations communiquées aux parlementaires sont brèves et truffées d'abréviations et de jargon de la planification militaire. En dépit d'améliorations certaines dans la requête concernant le budget 2007, elles sont difficilement compréhensibles pour des non initiés. Le problème réside avant tout dans le fait que les liens entre les différentes demandes et leur but manquent de clarté. – Les crédits sont examinés par les Commissions des finances (ou leurs sous-commissions) dans le cadre du budget ordinaire. Les Commissions de la politique de sécurité ne traitent pas ces demandes de crédit. – La préparation de nombreuses acquisitions est financée avec des crédits EEP généraux. Ces projets ne sont donc pas identifiables en amont pour le Parlement. L'acquisition de matériel militaire financièrement et/ou politiquement moins important est financée à partir

de budgets BER, MRM et BMI. Au total, près de la moitié des dépenses annuelles d'armement proviennent de tels crédits (voir la figure 3, page 3216). L'examen préalable de ces budgets est lui aussi effectué exclusivement par les Commissions des finances, et non par les Commissions de la politique de sécurité, puis approuvé par le Parlement dans le cadre du budget ordinaire. Une fois les crédits adoptés, le chef de l'armement décide, en concertation avec le chef de l'armée, de l'attribution des marchés correspondants. Le document «Etat de préparation matérielle de l'armée» sert de base décisionnelle pour l'approbation du budget par le Parlement. A l'instar des projets EEP, il est très difficile, pour une personne non initiée, de se faire une idée claire des acquisitions envisagées, de leur but militaire et des interdépendances existantes. Les projets d'acquisition d'une certaine ampleur et politiquement sensibles doivent être présentés séparément au Parlement, dans le cadre du message sur l'armement (programme d'armement). La ligne de conduite est la suivante: les marchés d'un volume financier supérieur à 20 millions de francs et/ou les projets qui font partie d'une nouvelle orientation sont intégrés dans un programme d'armement. Près de la moitié des dépenses d'armement s'inscrivent dans ce cadre (voir la figure 3, page 34). En règle générale, le message sur l'armement est basé sur un contrat prêt pour signature. Le choix du matériel militaire à acquérir (choix du modèle) et celui du fournisseur doivent donc déjà avoir été effectués lorsque le Parlement vote les crédits correspondants. Une fois le crédit d'engagement approuvé par le Parlement dans le

3251 cadre de l'examen du message sur l'armement (programme d'armement), armasuisse peut signer le contrat et effectuer l'opération d'achat. Le message sur l'armement est examiné par les Commissions de la politique de sécurité des deux conseils, les Commissions des finances rédigeant un co-rapport.⁷² Les projets sont globalement mieux présentés dans les messages sur l'armement et plus compréhensibles que les propositions formulées dans le document «Etat de préparation matérielle de l'armée». Notons, et l'on ne peut que s'en réjouir, que les liens avec d'autres projets et les dépenses générées dans le cadre des préparatifs d'achat sont présentés dans le message sur le programme d'armement 2006. Cependant, certaines des explications du message sur l'armement sont «incomplètes et tiennent peu compte du public cible», comme le remarque l'inspection des finances d'armasuisse dans une révision du programme d'armement 2006. L'exposé sur le SIC FT ne contient aucune indication sur les futures étapes de développement. Des interrogations surgissent en outre concernant la transparence en matière de risques liés au projet. Du point de vue externe, des risques considérables subsistent même après approbation du message (transmission radio de données). De plus, l'évaluation des risques présentée dans le message est plus optimiste que celle exposée dans des documents internes à peine plus anciens que le message sur l'armement. Conclusion L'influence du Parlement est importante quasi uniquement lors de la phase d'acquisition et reste marginale dans la phase de la planification. On remarque que les Commissions de la politique de sécurité n'interviennent que tardivement dans le processus décisionnel formel relatif aux acquisitions politiquement importantes et que le Parlement peut couper court à un projet d'acquisition à un stade très avancé du processus, alors qu'une charge importante de travail a déjà été investie dans les préparatifs. Dans ce contexte, nombreux sont nos interlocuteurs qui exigent que l'acquisition d'armement soit pilotée, comme d'autres domaines politiques (la coopération au développement, par ex.), par le biais de crédits-cadres. Cette idée a également déjà été avancée par des élus politiques.⁷³ Il est évident qu'une telle démarche procurerait davantage de souplesse et de sécurité en termes de planification; elle permettrait en outre de déplacer en amont l'influence du politique. Par ailleurs, cela

éviterait au Parlement de débattre de détails techniques qui ne relèvent pas de ses compétences clés. Notons cependant que la décision d'achat relative au matériel militaire d'un fournisseur déterminé n'est pas de nature purement technique ou commerciale. Elle implique de délicates pesées d'intérêts politiques (acquisitions auprès de pays sensibles sur le plan de la politique extérieure par ex.). Avec le pilotage par le biais de crédits-cadres, les décisions sont déléguées pour une grande part au gouvernement et à l'administration. Comme nous l'avons montré dans les deux points précédents, le DDPS n'a pas élaboré jusqu'à présent de critères ou de directives suffisamment clairs et contraignants qui encadreraient chaque décision.

72 Le programme d'armement contient une demande de crédit d'engagement dont le versement s'étale sur plusieurs années. Les crédits de paiement correspondants doivent être demandés dans le cadre de la procédure budgétaire normale. Ils sont examinés par les Commissions des finances en tant que partie intégrante du budget. 73 Voir, par ex. 04.3636 Ip. Investissements de l'armée. Crédits-cadres pluriannuels (N 01.12.2004, Burkhalter).

3252 Les bases que le DDPS met à la disposition du Parlement pour que ce dernier fonde ses décisions relatives aux dépenses d'armement manquent de clarté aux yeux de personnes non averties. En dépit de certaines améliorations obtenues ces dernières années, des optimisations sont encore nécessaires. 4 Evaluation du point de vue de la gestion d'entreprise Ce chapitre est consacré à l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de la pratique d'acquisition d'armes suisses et de ses partenaires au sein du DDPS. 74 L'analyse est fondée sur un modèle à structure descendante, qui est appliqué sous une forme comparable dans la théorie et a fait ses preuves dans de nombreuses entreprises. Figure 6 Modèle d'analyse

Systèmes Ressources Stratégie Gestion et controlling Processus et organisation

Source: Zellweger Management Consulting AG Le modèle est fondé sur une stratégie déterminée, en l'occurrence la stratégie en matière d'acquisitions, laquelle découle des objectifs supérieurs. De cette stratégie, qui, en règle générale, comporte plusieurs niveaux (stratégie globale, stratégie en matière de groupes de produits/fournisseurs, stratégie géographique), sont déduits les processus et l'organisation. Ceux-ci constituent la base pour la définition de la gestion et du controlling ainsi que pour les exigences en matière de ressources (personnel, finances, etc.) et les systèmes d'information.

74 Ce chap. 4 a été élaboré en collaboration avec la société Zellweger Management Consulting AG (Pfäffikon SZ).

3253 L'expertise et l'expérience en matière de postes à responsabilités des experts mandatés ainsi que la comparaison avec des entreprises industrielles et technologiques leaders, comparables, issues des branches de la construction d'installations, de l'électrotechnique, de la construction de machines et d'infrastructures (transports, pétrole, gaz, etc.), constituent la référence pour l'évaluation de l'actuelle pratique d'armes suisses. Ces entreprises évoluent dans un environnement projet très complexe du point de vue des acquisitions. Nous tenons à souligner que la comparaison avec des entreprises industrielles parmi les meilleures en termes de best practices représente un critère strict auquel aucune entreprise ne peut satisfaire entièrement. Nous sommes cependant d'avis que, sur le principe, il n'existe aucune objection contre le fait de comparer armes suisses avec des entreprises du secteur privé. Les acquisitions d'armement par l'Etat sont liées à des obligations légales; la pratique d'acquisition ne peut donc être comparée sous tous les

angles à celle des entreprises privées (droit du travail, droit budgétaire, droit des marchés publics). Toutefois, l'administration dispose à l'intérieur du cadre légal d'une certaine marge de manœuvre pour des optimisations, que la comparaison avec la pratique d'entreprises privées en matière d'acquisitions fait justement ressortir. Le droit des marchés publics semble être tout indiqué pour une telle comparaison, étant donné que les services publics en charge des acquisitions tels qu'armasuisse évoluent nécessairement dans un contexte d'économie de marché en tant qu'acteur du marché (traité comme les autres) et non en tant que régulateur ou responsable étatique de l'exécution. Notons enfin qu'en République fédérale d'Allemagne, par exemple, l'acquisition d'armement s'appuie davantage, ces dernières années, sur des principes relevant du secteur privé. De même, voulue dans le cadre de l'actuelle réforme de l'administration, la concentration des achats de la Confédération sur deux services au lieu de plus de quarante auparavant s'inspire clairement de pratiques observées dans le secteur privé. Il n'en demeure pas moins qu'armasuisse et ses partenaires au sein du DDPS évoluent dans un environnement difficile. La politique de sécurité et de défense est en pleine mutation. Cela se manifeste dans la succession rapide de réformes organisationnelles et leur corollaire, les suppressions d'emplois. Les mêmes prestations voire des prestations accrues doivent être fournies avec un effectif moindre. En effet, la baisse du volume des acquisitions, due à une armée réduite (volumes commandés en baisse), ne va pas de pair avec une baisse proportionnelle des charges liées à ces acquisitions. Au contraire: la valorisation de l'armée sur le plan technologique se traduit par des projets d'acquisition de plus en plus exigeants. Par ailleurs, l'acquisition d'armement évolue dans un contexte politique de plus en plus imprévisible. Autrefois aussi, les projets d'armement étaient en butte aux décisions politiques, mais, il y a peu encore, il était inimaginable que des programmes d'armement entiers soient rejetés. Les incertitudes qui caractérisent l'environnement politique ont pour effet que la sécurité de la planification à moyen terme disparaît presque totalement et que l'on exige du mandataire armasuisse une rapidité et une souplesse accrues en matière de préparatifs d'achat. Il faut en outre pouvoir adapter le portefeuille des acquisitions aux impératifs politiques dans de brefs délais. De plus, la pression politique exercée directement sur le travail d'armasuisse a augmenté. Des collaborateurs expliquent qu'ils évoluent désormais dans un climat marqué par la volonté d'exploiter la moindre erreur afin d'attaquer à un niveau politique des projets d'armement. C'est pourquoi la peur de commettre des erreurs et de se retrouver dans la ligne de mire des responsables politiques et des médias est grande. C'est

3254 dans ce contexte qu'il faut comprendre la remarque d'un collaborateur d'armasuisse: «Nous travaillons selon le principe 80/20, mais fournissons 100 %». On peut donc dire que, globalement, l'acquisition d'armement traverse un difficile processus d'adaptation et de transformation. C'est justement à cet égard que la situation est semblable à celle de nombreuses entreprises industrielles suisses, jadis très performantes, qui, conséquence de la mondialisation au début des années 1990, ont subi une forte pression et ont dû effectuer d'énormes efforts d'adaptations notamment dans le domaine des achats. Il s'agit de savoir, dans les chapitres suivants, où se situe armasuisse dans ce processus de transformation.

E. 4

Evaluation du point de vue de la gestion d'entreprise 3252

E. 4.1

Stratégie en matière d'acquisitions Les entreprises leaders en termes de best practices définissent une stratégie en matière d'acquisitions, dont découlent les processus et l'organisation. Cette stratégie est accompagnée de plans de mesures détaillés pour la mise en œuvre ainsi que d'un controlling de la mise en œuvre. Nous nous attachons maintenant à comparer la pratique d'entreprises leaders avec celle d'armasuisse. Lorsque des indicateurs pertinents ont pu être identifiés relativement facilement, nous tentons de présenter la position d'armasuisse sous les différents angles stratégiques.

E. 4.1.1

Stratégie globale La stratégie globale définit sous forme écrite les objectifs et l'orientation à moyen terme des acquisitions ainsi que les exigences et éléments concernant leur mise en œuvre (voir la figure 27 en annexe). armasuisse dispose certes d'une stratégie d'entreprise, mais, en matière d'acquisitions, il lui manque une stratégie globale déduite de cette stratégie d'entreprise. Jusqu'à présent (état à la fin 2006), seule existe une table des matières pour un tel document. Les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement constituent un début de stratégie globale. Il en ressort qu'une importance particulière doit être accordée à une acquisition économiquement avantageuse et que l'achat doit porter si possible sur des produits finis. Parallèlement, la base industrielle indigène et un partenariat pour la plus-value avec l'industrie suisse de l'armement doivent être garantis (voir le point 3.2). Une stratégie globale devrait découler des objectifs du Conseil fédéral et des exigences des clients (domaine Défense). Les entreprises leaders définissent les détails de leur stratégie globale en matière d'acquisitions sous les angles suivants: – stratégie par groupe de produits et par fournisseur, – stratégie géographique, – stratégie spécifique à chaque projet. Nous nous penchons maintenant sur l'état d'avancement de la définition de la stratégie d'armasuisse sous ces différents angles.

3255

E. 4.1.2

Stratégie par groupe de produits et par fournisseur En fonction de l'effet de levier sur leur résultat (coûts, performance), d'une part, et de la complexité du marché des acquisitions (disponibilités, dépendances, risques), d'autre part, les entreprises leaders définissent différentes stratégies et processus en matière d'acquisitions pour des groupes de produits et des fournisseurs (voitures particulières par ex.).⁷⁵ Selon la position au sein du portefeuille d'acquisitions, différentes stratégies de base normatives sont suivies, lesquelles doivent être adaptées et peaufinées en fonction des circonstances (par ex., jusqu'à quel point procéder à la consolidation des volumes). La figure 7 illustre cette approche à l'aide d'exemples tirés de la gamme d'acquisitions d'armasuisse. Figure 7 Portefeuille des acquisitions

Produits-clés Produits stratégiques Produits standard Produits à approvisionnement difficile
faible élevée faible élevée Complexité du marché des acquisitions Contribution au résultat
La gamme des acquisitions doit être structurée par groupe de produits et positionnée au sein du portefeuille ! ■ Stratégies différenciées en matière de groupes de produits ■ Processus d'acquisition en fonction du degré de complexité ■ Gestion axée sur les fournisseurs
Consolidation des volumes Position dominante Partenariat Consolidation des volumes
Acquisition simplifiée Nouveau positionnement Substitution Par ex. systèmes de surveillance et de conduite Par ex. équipement et habillement des personnes Par ex. véhicules Par ex. petits travaux de transformation

Source: Zellweger Management Consulting AG armasuisse structure ses projets d'acquisition selon d'autres critères: caractère récent du besoin et caractère récent de la technologie (voir la figure 8). L'organisation, le déroulement de l'acquisition et le controlling de projets sont définis en fonction de ces catégories de projet.

75 Il existe dans la théorie et la pratique d'autres approches en partie encore plus différenciées concernant la définition de groupes de produits.

3256 Figure 8 Définition des catégories de projets d'acquisition par armasuisse
76 Cat. III
Cat. II
Cat. I
Caractère récent du besoin mil. Caractère récent de la technologie faible faible élevé élevé
Projets menés dans le cadre d'une organisation de projet et coordonnés par une gestion de programme
Cat. III Projets menés dans le cadre d'une organisation de projet
Cat. II Projets menés par la hiérarchie
Cat. I Projets menés dans le cadre d'une organisation de projet et coordonnés par une gestion de programme
Cat. III Projets menés dans le cadre d'une organisation de projet
Cat. II Projets menés par la hiérarchie
Cat. I

Source: armasuisse Cette classification en catégories tient trop peu compte des aspects stratégiques de l'acquisition (stratégie en matière de groupes de produits et de fournisseurs, par ex.) et n'est pas assez différenciée. Le système de gestion d'armasuisse contient ici et là des indications relatives à une définition de groupes de produits plus différenciée et surtout plus axée sur les acquisitions (les indications les plus claires se trouvent dans la consigne de travail relative aux critères de sélection des fournisseurs). Mais ces indications ne sont pas intégrées systématiquement dans le déroulement, elles ne sont pas contraignantes et leur degré de concrétisation est faible. Aucune stratégie en matière de groupes de produits n'a été élaborée. Cela s'exprime aussi à travers l'absence d'indicateurs. Selon des appréciations générales, formulées lors des entretiens, la part des produits standard devrait s'élever à près de 15 % de la valeur totale des acquisitions, ce qui représente entre 200 et 300 millions de francs par an.⁷⁷ L'analyse montre en outre une forte concentration en termes de fournisseurs: près de 40 % du volume total des acquisitions sont générés avec les 10 fournisseurs principaux. Cette concentration est particulièrement forte dans le domaine de la maintenance, où la RUAG occupe une position dominante.

76 Représentation conformément aux consignes en vigueur jusqu'au 1er mai 2007 (TUNE). Dans TUNE+, la version remaniée du 2 mai 2007 de la convention TUNE, les projets de la catégorie III sont, en substance, redéfinis comme suit: plusieurs projets complexes et reliés entre eux, coordonnés au moyen d'une surveillance et d'une gestion de programme. 77 Selon une analyse du système de catégories utilisé par armasuisse, près de 90 % des projets d'acquisition, qui représentent quelque 60 % des moyens financiers totaux, étaient, en 2006, des projets de la catégorie I, le reste étant des projets de la catégorie II.

3257

E. 4.1.3

Stratégie géographique Les entreprises leaders définissent leur stratégie également sous l'angle de la dimension géographique (en règle générale, en fonction du groupe de produits). Il s'agit de définir les marchés intéressants, sur lesquels il est possible de procéder à une étude de marché active en matière d'acquisitions. Ce faisant, les risques jouent un rôle décisif (conflits, guerres). armasuisse ne possède pas de véritable stratégie géographique. Il existe cependant des obligations qui peuvent être interprétées comme les bases d'une telle stratégie. Cela ressort le plus pour la distinction entre acquisition en Suisse et acquisition à l'étranger. Les principes du Conseil fédéral en matière de politique

d'armement exigent le maintien d'une base industrielle indigène et une coopération internationale en matière d'armement. Ils évoquent de manière peu claire un «partenariat pour la plus-value entre l'armée et l'économie» et une «intégration optimisée sur le plan des intérêts et des coûts de la base industrielle suisse». Hormis les obligations formulées dans la stratégie de propriétaire appliquée à RUAG, la concrétisation de cette définition fait défaut. On constate l'absence de directives claires concernant la prise de décision, ce qui provoque régulièrement des discussions internes et externes et accroît les incertitudes quant aux choix des fournisseurs (voir le point 3.2). Ces dernières années, des Memorandums of Understanding portant sur la coopération en matière d'armement ont été conclus avec différents pays (voir le point 3.3). Ils peuvent être considérés comme les parties intégrantes ou l'émanation d'une stratégie géographique. Cependant, ils ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale et ne couvrent pas tout le marché intéressant. Pour reprendre l'idée clé du point 3.3, ajoutons qu'il n'existe aucune directive stratégique concernant les prises de décision relatives à des acquisitions d'armement auprès de pays sensibles sur le plan de la politique extérieure.⁷⁸ L'analyse de la situation montre que les acquisitions ne sont pas particulièrement mondialisées (voir la figure 9). Les principaux marchés sont ceux de la Suisse, des Etats-Unis, de l'Allemagne et de la Suède. Ces dernières années, la part de la Suisse a enregistré une légère progression. Si l'on exclut le domaine de la maintenance, la part de la Suisse diminue légèrement mais se maintient tout de même à un niveau élevé.

⁷⁸ Notons accessoirement que, dans les domaines qui relèvent de l'accord OMC, la définition d'axes géographiques se heurte à des limites légales. Comme il a déjà été exposé, l'importance financière des acquisitions régies par le droit de l'OMC est cependant faible.

3258 Figure 9 Structure géographique des acquisitions

Dépenses par pays 2003-2006 (en millions de CHF) 0 200 400 600 800 1'000 1'200 Suisse Etats-Unis Allemagne Suède Grande-Bretagne Israël Autriche France Norvège Afrique du Sud Asie Europe orientale Autres 2003 2004 2005 2006

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse Les chiffres ne tiennent pas compte de la part que des fournisseurs suisses acquièrent auprès de sous-traitants sur les marchés mondiaux. La concentration des moyens financiers sur le marché suisse est particulièrement marquée dans les deux unités d'affaires «Equipement et matériel de protection ABC» et «Véhicules de transport, matériel du génie et de sauvetage» (voir la figure 26 en annexe). Des déclarations de différents interlocuteurs, on peut conclure que, pour de nombreuses acquisitions réalisées dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner, seuls des soumissionnaires suisses sont conviés à participer à l'appel d'offres (exemple typique: l'acquisition d'équipement annexe pour le moteur hors-bord). Le choix des soumissionnaires est basé sur une pratique éprouvée et non sur une stratégie définie. Aux yeux de nombreuses personnes interrogées, cette pratique a fait ses preuves au vu du niveau de qualité atteint mais aussi au regard de la part indigène élevée, souhaitée par la politique. On peut parler de «stratégie domestique» implicite, qui guide les actes (concernant l'appréciation sur le plan légal, voir les explications au point 3.1.5).

3259

E. 4.1.4

Stratégie spécifique à chaque projet Les entreprises industrielles leaders définissent à l'échelon le plus bas une stratégie spécifique aux grands projets d'acquisition et en adéquation avec la stratégie globale en matière d'acquisitions. Au sein d'armasuisse, les

stratégies en matière d'acquisitions sont actuellement élaborées et mises en œuvre principalement à ce niveau (la plupart du temps dans le cadre de la définition du mandat de projet et du plan d'action). Les stratégies en matière d'acquisitions sont donc définies au cas par cas. L'absence de stratégies à des niveaux supérieurs (notamment au niveau des groupes de produits) donne fréquemment lieu à des situations de monopole, auxquelles l'on est mal préparé (voir la figure 5, point 3.1.2). Cela ressort nettement de deux des projets d'acquisition examinés: – Pour la transformation de chars de grenadiers à roues superflus en véhicules sanitaires, armasuisse explique que, pour des raisons de garantie et de droits relatifs à la propriété intellectuelle, seule la société MOWAG était envisageable en tant que fournisseur. Lors du premier achat des chars de grenadiers à roues, l'éventualité d'une telle transformation ou des mesures ultérieures de conservation de la valeur ou de direction des combats n'avait pas été mentionnée dans le contrat. – Lors de l'acquisition du SIC FT et du système radio à ondes courtes SE-240, la nécessaire compatibilité avec des systèmes déjà existants a contribué de manière décisive au choix précoce du fournisseur et au fait que, dans le cadre de l'évaluation proprement dite, une situation de concurrence ne pouvait plus être créée. Au vu des dépendances et interconnexions croissantes entre différents systèmes, cette problématique devrait encore gagner en importance à l'avenir (montages dans les véhicules, intégration de logiciels, etc.) Pour compenser au moins en partie sa faible marge de négociation dans des situations de monopole, armasuisse utilise l'instrument de l'examen des prix, une obligation ancrée dans l'OMP pour les acquisitions de biens d'une valeur supérieure à un million de francs. Cet instrument est utilisé à bon escient pour les fournisseurs en situation de monopole, comme le confirment des interlocuteurs externes. En témoignent également différentes demandes de remboursement abouties qui, par rapport au montant de l'acquisition, sont toutefois relativement faibles. Cependant, les examens des prix constituent une approche réactive, étant donné que la transparence obtenue n'est qu'apparente. Outre l'expérience commerciale, un examen des prix complet requiert un savoir-faire technique important (produit, production, achats). Or, l'inspection des finances d'armasuisse, chargée de ces examens, ne possède pas ce savoir-faire de façon satisfaisante. Lors des entretiens, certains de nos interlocuteurs ayant une expérience de l'industrie ont émis l'hypothèse, plausible, selon laquelle des fournisseurs exploitent cette situation. Pour éviter ce problème, certaines entreprises industrielles leaders tentent d'obtenir la plus grande transparence, par le biais de calculs détaillés et clairs, lors d'une phase précoce du processus d'acquisition, dès le stade de l'offre si possible. L'analyse de ces calculs détaillés permet de vérifier les coûts, les taux horaires, les durées de traitement, les coûts de matériel, les suppléments, les marges, etc. de l'offre. Le degré de détail dépend du projet d'acquisition. Cette méthode permet

3260 d'évaluer efficacement une offre, même en l'absence de concurrence, à condition de disposer en interne du savoir-faire correspondant. armasuisse ne recourt pas à cette méthode, ce qu'il justifie en arguant du fait que les fournisseurs en situation de monopole s'opposent à la publication exigée. Cet argument peut éventuellement être plausible pour des fournisseurs en situation de monopole particulièrement puissants, mais, globalement, il ne convainc pas: – ces méthodes sont courantes dans l'industrie et devraient donc être possibles dans le domaine de l'armement; – au sein d'armasuisse, de nombreux monopoles résultent d'acquisitions subséquentes dues à l'intégration de systèmes, aux compatibilités, etc. Ces monopoles ne sont donc pas absolus. Dans la mesure où, lors du premier achat, l'évaluation est effectuée dans l'optique de l'achat de toute la famille de produits et que les appels d'offres et contrats sont conçus en ce sens, il devrait être possible d'obliger les

fournisseurs à davantage de transparence. La condition préalable serait toutefois de disposer d'une stratégie en matière d'acquisitions, laquelle ne serait pas définie uniquement pour un projet précis. Cette méthode est utilisée systématiquement par des entreprises industrielles leaders, y compris dans une situation de concurrence. Une analyse systématique des valeurs permet de baisser les coûts, en particulier dans le domaine des installations, une fois l'appel d'offres clôturé voire une fois le marché attribué. Des modèles incitatifs sont conçus avec certains fournisseurs, qui, par ce biais, tirent eux aussi parti des baisses des coûts. A ce niveau, le droit des marchés publics est certes quelque peu restrictif (traitement égal des soumissionnaires et transparence des négociations), mais il n'empêche pas l'élaboration d'une stratégie, surtout si celle-ci est définie à l'issue d'une adjudication achevée dans les règles de l'art. Des modèles incitatifs sont probablement nécessaires pour convaincre d'une telle démarche les fournisseurs qui ont remporté un marché dans le cadre d'une procédure concurrentielle. Autre solution pour limiter les situations de monopole: la modularisation forcée de systèmes, notamment dans le domaine informatique, de plus en plus important. La définition claire d'interfaces standard, voire la consigne d'en prévoir peuvent permettre la libre concurrence lors de l'évolution future et de l'intégration de systèmes. Certains services d'armasuisse orientent leurs efforts en ce sens – mais on peut dire qu'ils constituent l'exception à la règle. Différents soumissionnaires interrogés déplorent qu'armasuisse ne recoure pas systématiquement et surtout pas intégralement à la modularisation et crée donc inutilement des situations de quasi-monopole. Dans la comparaison avec les entreprises industrielles leaders, les aspects suivants de la pratique d'armasuisse ont également attiré notre attention: – Faible priorité accordée aux achats regroupés: souvent, armasuisse achète et met à disposition du matériel complémentaire ou de l'équipement. Il justifie cette démarche en arguant que le fournisseur impute des coûts plus élevés que ceux que lui-même obtient pour un achat direct. Les surcoûts de processus internes ainsi générés ne sont pas pris en considération. Lorsqu'il s'agit de pièces et de produits standard en grand nombre, la démarche adoptée par armasuisse est probablement économique (par ex., achat regroupé de matériel informatique dans le cadre de plusieurs projets d'acquisition). Du point de vue des coûts de processus, la solution de l'achat regroupé aurait proba-

3261 blement été plus optimale lors de l'acquisition d'équipement intérieur pour les véhicules sanitaires et de l'acquisition complémentaire de véhicules de transport et de berceaux pour le moteur hors-bord. – Faible priorité accordée aux coûts: les stratégies en matière d'acquisitions ont pour priorité première une excellente qualité, la disponibilité des produits et la sécurité d'approvisionnement. Les coûts sont secondaires. Dans les entreprises industrielles leaders, en revanche, la règle consiste à choisir systématiquement la solution qui assure les exigences pratiques minimales au coût le plus faible – idéalement, le coût total de possession (voir les points 4.2.4, 4.2.5). – La consigne formulée dans certains mandats de projet, selon laquelle l'achat doit porter sur des produits finis (système radio à ondes courtes SE-240, moteur hors-bord), correspond à une tendance observée dans l'industrie (concernant la mise en œuvre effective de cette exigence, voir le point 4.2.4).

E. 4.1.5

Conclusion Les activités d'acquisitions d'armasuisse se caractérisent par des adjudications de gré à gré, une forte concentration sur un nombre limité de fournisseurs et une part élevée d'achats réalisés en Suisse. Du point de vue de la gestion stratégique des acquisitions, une telle situation nécessite un strict controlling des fournisseurs (performance, fiabilité, coûts,

etc.), une gestion des risques institutionnalisée, qui analyse notamment régulièrement les risques en matière de dépendance et d'approvisionnement, et, en situation de monopole, une transparence maximale lors de l'établissement de l'offre par les fournisseurs. Par rapport à des entreprises industrielles leaders, ces éléments ne sont pas suffisamment ancrés au sein d'armasuisse. La concentration sur quelques fournisseurs peut être pertinente lorsqu'elle est le résultat d'une stratégie claire et non celui de décisions isolées. armasuisse ne dispose toujours pas de bases stratégiques essentielles pour un processus d'acquisition économique. Des stratégies explicites en matière d'acquisitions à l'échelon d'armasuisse et des groupes de produits/fournisseurs ainsi qu'à l'échelon géographique n'existent pas du tout ou, lorsqu'elles existent, elles ne sont pas assez concrètes. Les éléments allant dans ce sens sont loin de constituer une stratégie cohérente. Le système de classification des projets n'est pas assez axé sur les acquisitions. Ces déficits s'expliquent notamment par le fait qu'armasuisse ne peut définir ni adopter de son propre chef une stratégie globale en matière d'acquisitions. Il est évident que les stratégies en matière d'acquisitions ne peuvent être établies sans que ne soient prises en considération des directives qui relèvent de la planification de l'armement et de la politique de sécurité à un niveau supérieur. Le fait qu'une stratégie globale et des stratégies en matière de groupes de produits n'ont pas encore été élaborées indique le manque d'intégration de réflexions stratégiques en matière d'acquisitions, dans la planification de l'armement. En tant que centre en charge des acquisitions, armasuisse doit exiger, de ses partenaires au sein du DDPS, les contributions correspondantes et initier la formulation de stratégies en la matière.

3262

E. 4.2

Processus et organisation

E. 4.2.1

Durée du processus et coûts Les expériences d'entreprises industrielles qui travaillent principalement dans le cadre de projets (construction d'installations, d'infrastructures, etc.) montrent clairement que les coûts de planification et de réalisation sont fonction de la durée. Ainsi, si la durée de réalisation est réduite de moitié, la productivité peut enregistrer une progression allant jusqu'à 25 %. Vu de l'extérieur et par rapport au secteur privé, les délais de réalisation au sein d'armasuisse semblent très longs. Cela reste le cas même si l'on tient compte du fait que l'examen par le Parlement des crédits et acquisitions pour des projets inscrits au programme d'armement nécessite environ une année. La figure 10 montre qu'à elle seule, la période allant de l'attribution du mandat de projet (ou du lancement d'un budget EEP) à l'adoption du crédit correspondant s'étale sur plus de cinq ans pour de nombreux projets d'acquisition et occasionne en général des coûts externes proportionnellement élevés (paiements avec des budgets EEP). Les projets de petite envergure affichent eux aussi de longues durées de réalisation et des dépenses EEP élevées. Les préparatifs d'achat pour le SIC FT constituent un cas extrême qui n'est pas représenté dans la figure ci-dessous. Selon les points de vue, ils ont duré entre 6 ans (à partir du lancement du dernier projet EEP pour un SIC en l'an 2000) et près de 15 ans (à partir des premiers travaux de développement pour un système d'informations de conduite au début des années 90). Ajoutons que les coûts internes ne sont pas encore pris en compte. Vu les durées de réalisation importantes, on peut penser qu'ils sont considérables.

3263 Figure 10 Durée de réalisation de projets sélectionnés

E. 4.2.2

Processus, organisation et gestion de projets Le système de gestion constitue la base centrale pour la réalisation des projets d'acquisition par armasuisse. Accessible en ligne, il contient tous les processus, consignes de travail, directives (y compris les bases légales) et outils d'aide. Tout ou presque y est documenté. Le modèle de base est conçu de manière professionnelle et il est logique dans une large mesure. Il constitue la base pour la certification, déjà effectuée avec succès à différentes reprises. Les utilisateurs déplorent cependant le manque de clarté et la complexité du système. Différentes personnes interrogées indiquent qu'elles ont des difficultés à s'orienter. Le système simplifie la recherche de documents connus, mais les choses se compliquent lorsqu'il s'agit de savoir quelle consigne de travail doit être appliquée dans un cas concret. A y regarder de plus près, on se rend compte que les documents ne sont pas tous à jour et que les différentes consignes de travail ne sont pas toujours cohérentes. Concernant l'organisation de projet, par exemple, les consignes ne sont pas homogènes et des responsabilités sont déléguées à des organes qui n'existent même plus (la commission d'armement, par ex.). Il est ressorti des différents entretiens et ateliers que la classification prévue par le modèle de processus n'est pas toujours appliquée systématiquement et que, souvent, les processus définis ne sont pas respectés ou ne peuvent l'être. On constate des écarts par rapport aux processus définis et les étapes clés ne sont pas toujours respectées. L'inspection des finances d'armasuisse, qui vérifie le respect des consignes dans le cadre de révisions internes, a constaté pour presque chacune des révisions effectuées – plus d'une trentaine – des écarts qui ne sont pas justifiés ou le sont de manière insuffisante. Pour les projets d'acquisition d'un SIC FT et d'un véhicule sanitaire, analysés dans le cadre de notre étude, les processus n'ont été appliqués que de façon très sélective. Le problème est surtout que, pour différents projets, des documents importants et des étapes clés (le plan d'action, les concepts relatifs à la maintenance, parfois le cahier des charges) n'ont pas été élaborés à temps voire n'ont pas été élaborés du tout.⁸⁰

⁸⁰ En revanche, les documents essentiels pour la reconstitution de la procédure d'adjudication (rapports d'évaluation, documents des appels d'offres) sont eux disponibles, tout au moins dans les cas étudiés.

³²⁶⁶ Globalement, la pratique diverge fortement des consignes relatives au processus contenues dans le système de gestion. Elle est à la fois plus simple (toutes les étapes du processus ne sont pas réalisées) et plus différenciée (chaque projet adopte une démarche légèrement différente) que ce qui est prévu dans la classification des projets et les processus qui en découlent. Etant donné que, souvent, les processus ne sont pas respectés (ou ne peuvent l'être), se pose la question de l'opportunité du système de gestion. armasuisse ne possède que peu de processus, qui doivent tenir compte d'un nombre important de projets se distinguant énormément les uns des autres en termes de stratégie d'acquisition. Les entreprises industrielles leaders possèdent plus de processus variés qui, dans le même temps, sont plus simples et davantage adaptés aux situations envisageables en termes de stratégie d'acquisition. Leur expérience montre que des processus différenciés et allégés ont pour effet une simplification et une meilleure mise en œuvre. Au sein d'armasuisse, ce sont en particulier les processus allégés pour l'acquisition de produits standard qui font défaut. Dans les entreprises industrielles leaders, ces processus sont limités au strict minimum, standardisés et en partie automatisés. Ils sont parfois confiés à des prestataires externes. Les consignes prévoient une organisation de projet en fonction de la classification du projet:⁸¹

– Les projets de la catégorie I sont gérés au sein de l'organisation hiérarchique d'armasuisse une fois le mandat d'acquisition correspondant octroyé. En règle générale, la responsabilité globale du projet (surveillance) incombe ainsi aux responsables des services spécialisés compétents et non aux personnes en charge de l'acquisition du point de vue technique et commercial. – Les projets de la catégorie II sont développés et réalisés, dans le cadre d'une organisation de projet, par la commission des projets (ou l'équipe de projet intégrée, EPI). Les équipes de projet intégrées sont formées par l'Etat-major de planification de l'armée lors de la phase de planification du projet. En règle générale, la direction de projet est assurée par un représentant de l'Etat-major de planification durant la phase de planification et par un représentant d'armasuisse durant les phases de l'évaluation préliminaire et de l'évaluation (ainsi que de la réalisation de l'acquisition jusqu'à l'introduction).⁸² La responsabilité en termes de résultats revient cependant à la surveillance du projet: mandant, mandataire et bénéficiaires de l'acquisition y sont représentés, la présidence étant attribuée au cas par cas.

81 Etant donné que les projets de la catégorie III ne sont ni plus ni moins que des projets de la catégorie II coordonnés à un niveau supérieur, la même organisation de projet que pour les projets de la catégorie II vaut à l'échelon opérationnel. 82 Dans la configuration de base, armasuisse prévoit un responsable de projet dans chaque domaine que sont la technique, le commerce et l'assurance qualité. L'Etat-major de planification prévoit quant à lui le responsable de projet du côté du mandataire. Le service bénéficiaire nomme les responsables de projet dans les domaines des opérations, de l'exploitation, de l'instruction et éventuellement de la sécurité. La Base logistique prévoit le responsable de projet en matière de gestion du cycle de vie. Conformément à la nouvelle convention TUNE+, un responsable de projet de l'unité centrale de prestations TIC DDPS est associé aux projets d'aide à la direction et TIC.

3267 Si l'on compare les consignes actuelles et la pratique relative à l'organisation de projet avec les entreprises industrielles leaders, les points suivants attirent l'attention: – Organisation de projet détaillée et en partie complexe: les projets d'une certaine envergure sollicitent un nombre très important de personnes directement subordonnées et, pour les acquisitions de moins grande ampleur, le nombre des personnes impliquées est relativement élevé. L'organisation de projets tels que le SIC FT est très complexe. La gestion de ce type de projets est très lourde. Des interlocuteurs ont signalé que les nombreuses personnes qui assistent aux réunions de coordination ne peuvent pas toutes fournir une contribution importante. Deux raisons sont avancées: – Il semble que les partenaires (notamment la BLA et la BAC) ne peuvent pas tous mettre à disposition les ressources nécessaires, parfois faute de qualification, parfois faute de disponibilité. Plusieurs personnes déplorent elles-mêmes devoir travailler en même temps sur un trop grand nombre de projets. Et d'ajouter qu'elles ont à peine le temps de préparer les réunions pour des projets très exigeants. – Il se pose la question de savoir si le nombre de personnes invitées est limité au strict minimum. – Forte hiérarchisation des compétences décisionnelles: à la différence d'entreprises industrielles leaders, armasuisse ne confie pas la responsabilité globale (produit/coûts/qualité/délais) au responsable de projet (catégorie II) ou aux spécialistes techniques ou commerciaux (catégorie I), lesquels gèrent les projets à l'échelon opérationnel. Un nombre trop important de petits projets et de projets touchant aux affaires courantes sont gérés par la hiérarchie. Outre des inconvénients en termes d'efficacité (voies décisionnelles plus longues, tendance à une trop forte sollicitation des capacités en termes de temps et des capacités spécialisées

des échelons supérieurs), cela semble contribuer au fait qu'au sein d'armasuisse, la responsabilité est déplacée vers le haut, alors qu'en cas d'erreur, les supérieurs hiérarchiques cherchent les coupables dans la partie hiérarchique inférieure. Cela instaure aux niveaux inférieurs une culture du «zéro faute» au sein de laquelle toutes les personnes impliquées préfèrent jouer la carte de la sécurité. – Séparation des fonctions commerciales et techniques: cette séparation ne convainc pas, notamment pour les projets de petite envergure, car il existe de fortes interactions entre les deux fonctions et elle entraîne des coûts de transition élevés. – Ancrage de l'assurance qualité: l'assurance qualité n'est pas ancrée dans les offices en charge des acquisitions mais dans le domaine de compétences Sciences et technologies (correspond plus ou moins au service R+D d'une entreprise); elle est donc géographiquement séparée des activités d'acquisition. Des interlocuteurs externes considèrent qu'en ce qui concerne la documentation, la fiabilité et les compétences techniques, la gestion de projets d'armasuisse est comparable à celle des entreprises industrielles voire meilleure. Les ateliers ainsi que les informations communiquées en amont et en aval de ces ateliers donnent eux aussi cette impression.

3268 Sous un angle externe régi par les critères du secteur privé, on déplore cependant l'absence d'une conception laissant une large place à la dimension de la gestion d'entreprise. La gestion de projets est avant tout axée sur la garantie d'une solution technique convaincante: l'objectif est de mettre en œuvre, dans le cadre du crédit disponible, la solution la meilleure possible et non de remplir, aux coûts les plus faibles, les exigences posées par le projet (voir le point 4.3.1). Les coûts de processus (charges internes) ne jouent qu'un rôle minime au sein de la gestion de projets, ce qui s'explique notamment par l'absence de consignes correspondantes et par le fait que le responsable de projet ne porte pas la responsabilité des coûts. Le controlling de projets au moyen du système d'information de gestion n'est pas effectué de manière systématique, voire n'est pas du tout appliqué. La gestion de projets ne contient pas de critères transparents d'interruption du projet ni de gestion des risques objective (sur le plan technique et commercial, en termes de délais, etc.). Lors de l'analyse du projet SIC FT, nous avons eu l'impression que les risques liés à certaines décisions relatives aux étapes clés étaient sous-estimés par rapport à la réalité (la question technique de la transmission radio n'a pas été réglée par ex.).

E. 4.2.3

Collaboration avec des partenaires au sein du DDPS et interfaces avec les fournisseurs La convention TUNE, en vigueur depuis 2003, définit la collaboration d'armasuisse avec ses partenaires au sein du DDPS.⁸³ Par rapport à l'ancienne procédure, TUNE doit garantir une réalisation plus rapide de la planification des projets d'acquisition d'armement et permettre de répondre aux besoins spécifiques de manière plus souple qu'avant. Après son entrée en vigueur, on a rapidement constaté que cette convention pose des problèmes dans la mise en œuvre, car certains rôles n'ont pas été définis clairement et ceux de la Base logistique et de la Base d'aide au commandement, en particulier, n'ont pas été pris en considération de façon appropriée. Ces lacunes devaient être comblées dans la version remaniée de TUNE («TUNE+»). Celle-ci a été signée le 2 mai 2007, à l'issue d'un long processus de négociations.⁸⁴ Pour tous les projets d'acquisition que nous avons examinés, les personnes directement impliquées qualifient la collaboration générale de bonne voire excellente. Tous sont unanimes: après certaines difficultés rencontrées lors de l'introduction du nouveau règlement (TUNE), la collaboration s'est sensiblement améliorée, notamment

entre armasuisse et l'Etat-major de planification. Concernant ces deux entités, elle est du reste meilleure à l'échelon opérationnel qu'à l'échelon de la direction. Cependant, la traditionnelle segmentation demeure forte: chacun défend son domaine et tente d'atteindre un résultat optimal. Nous nous penchons ci-après sur

83 TUNE joue ainsi le rôle de lien entre les spécifications internes du processus des deux domaines du département. Le domaine Défense s'appuie surtout sur le manuel de planification de la défense (version non définitive), tandis que les travaux d'armasuisse sont basés sur les spécifications d'un système de gestion certifié. 84 Les difficultés résident, aujourd'hui encore, dans la définition des compétences d'armasuisse et de la BLA pour la maintenance (achats de remplacement). Dorénavant, il reviendra à armasuisse de conclure les contrats cadres et la BLA passera les commandes en s'appuyant sur cette base.

3269 quelques aspects critiques de la collaboration dans la phase de planification (évaluation préliminaire et évaluation). Conformément à TUNE, l'Etat-major de planification est responsable de la planification des projets. En tant qu'organe en charge des acquisitions, armasuisse y est associé suffisamment tôt afin que les questions de faisabilité technique et de coûts de certains besoins matériels soient réglées. Les personnes interrogées s'accordent toutes pour dire que des améliorations sensibles ont été apportées à ce niveau.⁸⁵ Dans le domaine de l'acquisition, un défi de taille que doit relever la collaboration consiste à communiquer étroitement et très en amont avec les fournisseurs éventuels (questions concernant le marché et la faisabilité). Pour que cette collaboration soit améliorée et accélérée, deux processus ont été regroupés dans le cadre de TUNE. Jusque-là, ils étaient mis en œuvre séparément et de façon séquentielle par l'Etat-major de planification puis par armasuisse. Conformément à la convention TUNE, les contacts avec les fournisseurs sont l'affaire d'armasuisse. Or, les fournisseurs font la promotion de leurs solutions auprès de l'utilisateur, qui fait part de ses besoins à l'Etat-major de planification. Selon plusieurs personnes interrogées, les milieux industriels ciblent activement l'EMP, moins rompu aux questions techniques, et tentent d'influencer sa planification en lui présentant de nouveaux moyens techniques. Cette stratégie s'impose encore plus, du point de vue des fournisseurs, depuis que le domaine Défense (et non plus armasuisse) a la responsabilité des budgets de l'armement. Selon les déclarations de représentants d'armasuisse, les contacts avec les milieux industriels ont régulièrement pour effet que les exigences militaires sont fortement adaptées à un produit déterminé – à armasuisse de contrer cela dans le cadre de la négociation du mandat de projet et, dans des cas extrêmes, de refuser d'y apposer sa signature. Notons toutefois que le chef de l'armement ne dispose pas ici d'une latitude totale, puisque, en tant que mandataire, il est intéressé par l'octroi de projets d'acquisition (sur les conséquences possibles, voir le point 3.1.4). La responsabilité des préparatifs d'achat à proprement parler (évaluation et, éventuellement, évaluation préliminaire) revient à armasuisse. Les bénéficiaires y sont étroitement associés, ils participent à la sélection et à la définition des critères d'évaluation. Notons qu'avec le constat de la conformité aux troupes, ils peuvent encore exercer une influence décisive à un stade très tardif du processus d'évaluation et faire part de souhaits complémentaires (voir le point 4.2.4). D'autres armées (allemande et suédoise, par ex.) effectuent une distinction plus claire. Cela présente l'avantage de processus simplifiés et plus rapides et permet d'éviter que les cahiers des charges ne soient trop fournis. Mais cela comporte aussi le risque d'effectuer des acquisitions inadaptées aux besoins de l'utilisateur et de ne pas voir des défauts auxquels il pourrait être remédié sans surcoûts. C'est pour cette raison que

l'utilisateur doit être associé au processus de façon appropriée. Les entreprises industrielles leaders le font, en définissant toutefois son rôle et ses moyens d'influence pour chaque phase de l'acquisition et en fonction du poids stratégique du bien à acquérir. Cela peut avoir pour conséquence de limiter fortement l'influence

85 Certains représentants d'armasuisse en particulier souhaiteraient être associés encore plus tôt à la planification, notamment à l'élaboration du plan directeur. Cette requête concerne le processus de planification et, n'étant pas l'objet de la présente étude, elle n'a pas été approfondie.

3270 des utilisateurs dans certains domaines et surtout de situer cette influence à une phase plus précoce. Des fournisseurs (soumissionnaires) nous ont indiqué que, durant la phase de l'appel d'offres et de l'évaluation, des contacts ont lieu entre des soumissionnaires (sélectionnés) et l'Etat-major de planification ou les bénéficiaires (voir le point 3.1.3). Cela n'est pas souhaitable du point de vue légal et commercial. Si par exemple un fournisseur apprend que son produit figure en «pole position», cela aura des répercussions sur les prix lors de chaque phase de la procédure d'adjudication. Les entreprises industrielles leaders définissent clairement les flux d'informations entre les fournisseurs et les services internes et veillent à ce qu'ils soient respectés. De plus, l'association très précoce des responsables de l'acquisition garantit que les informations seront mieux canalisées.

E. 4.2.4

Spécification et cahier des charges Les spécifications et le cahier des charges ont une incidence décisive sur les coûts d'acquisition. Des expériences tirées de l'industrie montrent qu'à l'issue de la spécification du produit ou du système, jusqu'à 80 % des coûts sont déjà déterminés. Le niveau des spécifications dans les cahiers des charges est généralement élevé.⁸⁶ Même dans les cas dans lesquels l'achat de produits finis est envisagé, peu de compromis sont faits sur le plan des exigences fonctionnelles. L'argument toujours avancé est celui des exigences propres à l'armée suisse: armée de milice, plurilinguisme, doctrine d'engagement spéciale, intégration dans le système global. Ces arguments sont certainement convaincants dans certains cas; de manière générale, nous avons cependant l'impression qu'ils ont pour but de légitimer des spécifications exigeantes et de masquer un perfectionnisme excessif. De nombreux interlocuteurs reconnaissent que les exigences de l'armée en matière de qualité sont légèrement supérieures à celles d'autres armées. Une partie de nos interlocuteurs expriment leurs doutes quant à la nécessité de certaines de ces exigences (par ex. protection contre la foudre pour la radio à ondes courtes). L'expérience des entreprises industrielles montre que le niveau de spécification est aussi fonction du temps et du nombre d'acteurs. Chaque collaborateur supplémentaire participant aux spécifications veut apporter sa pierre à l'édifice et remplir sa tâche avec brio. Cela conduit au «wedding cake syndrom»: le niveau d'exigence augmente avec le temps, les spécifications vont de plus en plus loin et l'éventail de produits conformes diminue en conséquence.

86 En règle générale, les cahiers des charges sont établis par les équipes de projet intégrées (EPI) et approuvés par le chef de l'Etat-major de planification de l'armée (ce dernier prend la décision relative au cahier des charges pour les projets réalisés sans EPI). armasuisse établit les spécifications techniques sur la base des exigences militaires ou du cahier des charges militaire.

3271 Figure 12 The wedding cake syndrom The Wedding Cake Syndrom The Wedding Cake Syndrom

Source: Zellweger Management Consulting AG Les entreprises industrielles leaders appliquent systématiquement, dès la définition du cahier des charges, des éléments d'optimisation tels que l'analyse de la valeur pour réduire la spécification à l'essentiel (voir aussi le point 4.2.5). Dans le meilleur des cas, ces analyses de la valeur sont effectuées par des personnes qui ne sont pas directement impliquées dans le projet. armasuisse ne recourt quasiment pas à de tels éléments d'optimisation dans les phases précoces de l'acquisition, décisives. Les projets d'acquisition analysés dans le cadre de la présente étude montrent que les spécifications et les cahiers des charges correspondants demeurent longtemps à l'état d'ébauche. Le cahier des charges définitif est établi à un stade très avancé du processus. Cela a pour conséquence que des exigences nouvelles et modifiées (fonctionnalités, quantités, etc.) peuvent y être intégrées à plusieurs reprises. L'expérience montre que cela fait augmenter les coûts de gestion et de réalisation. La première tentative avortée d'acquisition du moteur hors-bord est elle aussi infructueuse. Bien que les modèles proposés aient rempli les exigences en matière de performances définies dans le cahier des charges, aucun d'entre eux n'a été déclaré conforme aux troupes, car la troupe était d'avis que les réserves de puissance étaient insuffisantes. Le cahier des charges a alors été adapté et un nouvel appel d'offres a été lancé pour l'acquisition (ce qui a généré de nouveau des frais d'évaluation). Concernant le système radio à ondes courtes SE-240, des demandes de modification d'un coût estimé à 6,7 millions de francs ont été déposées sur la base des essais dans la troupe. A l'issue des examens approfondis et de négociations entre armasuisse et les représentants des utilisateurs, les demandes mises en œuvre ont coûté 4,6 millions de francs. Les coûts d'adaptation représentent ainsi près de 7 % du coût global de l'acquisition. Ils sont du même ordre de grandeur pour les modifications ultérieures apportées dans le cas du moteur hors-bord. En pourcentage, cela ne semble pas beaucoup, mais, en chiffres absolus et si l'on se place dans une logique de gestion d'entreprise, ces écarts sont considérables. Le SIC FT constitue un cas particulier: dans le cadre de phases de test, un système existant a été fortement modifié, pour ne pas dire développé, afin d'être utilisé dans l'armée suisse. Les coûts pour le développement de ces modifications – au moins

E. 4.2.5

Critères d'évaluation Les consignes relatives à la procédure et au travail accordent une grande importance à la définition et à la documentation des critères d'évaluation. Les instruments d'évaluation prévus ne sont pas trop complexes et permettent une évaluation claire et systématique des offres. Dans la pratique, armasuisse recourt aux deux approches ci-dessous: – Choix de l'offre présentant le meilleur rapport coût/utilité: cette approche repose sur une analyse détaillée de l'utilité en fonction des critères les plus variés (technique, exploitation, commerce, etc.) Les différentes dimensions de l'utilité sont évaluées séparément (système à points) et exprimées en un

3273 taux d'utilité obtenu en fonction d'une pondération préalablement définie. Un rapport entre l'utilité (exprimée en points) et les coûts est ensuite établi. L'offre retenue est celle qui affiche le plus grand nombre de points par francs dépensés. – Choix avec pondération spécifique de la qualité et du prix: il s'agit tout d'abord de procéder à la pondération de la qualité et du prix. Là encore, pour évaluer la qualité, le taux d'utilité est calculé et exprimé en points. Le prix est également exprimé en points. L'offre présentant le prix le plus avanta-

geux obtient le nombre maximum de points. Les autres offres obtiennent un nombre de points inférieurs, déterminé au prorata de l'écart de prix par rapport à l'offre la plus économique. La représentation ci-dessous illustre cette approche pour une pondération de la qualité de 60 % et du prix de 40 % (l'adjudication va à l'offre 1).

Taux d'utilité (60 points max.) Prix (40 points max.) Total
valeur absolue points

Offre 1 55 120 millions CHF 32 87 Offre 2 45 100 millions CHF 40 85

Une «statistique des acquisitions»⁸⁷, établie par armasuisse en août 2006 à l'attention de la Commission des finances du Conseil national (voir la figure 13), donne une idée de l'importance des approches citées plus haut ainsi que de la pondération de la qualité et du prix en tant que critères d'évaluation.

⁸⁷ Contrairement à ce que son titre laisse suggérer, cette statistique ne donne pas une image complète ni ne représente une sélection aléatoire des projets d'acquisition d'armasuisse. Au vu de sa taille (et du volume financier des acquisitions qu'elle répertorie), elle livre toutefois des pistes intéressantes sur les proportions dans la pratique d'acquisition.

3274 Figure 13 Pondération des coûts en tant que critère d'évaluation

0-40% prix 50% prix 90-100% prix 0 200 400 600 800 1000 1200 1400 1600 1800 2000
Analyse coût/utilité Pondération prix/qualité En millions de CHF

Source: représentation du CPA sur la base d'une «statistique des acquisitions» établie par armasuisse en août 2006 à l'attention de la Commission des finances du Conseil national. Seules sont représentées les acquisitions (sans les liquidations) adjudgées dans le cadre d'une procédure concurrentielle. Les décisions d'adjudication basées sur l'analyse du rapport coût/utilité sont de loin les plus importantes. C'est pourquoi il ne faut pas perdre de vue les effets de l'approche, qui tendent à être dispendieux: chaque bien dont l'utilité est supérieure aux exigences minimales est acheté, dès lors que son prix n'est pas disproportionné (le coût du point d'utilité ne doit pas être supérieur à celui de l'offre la moins chère remplissant les exigences minimales). La figure 14 illustre cette démarche: tandis que, dans le cas d'une décision sur la base des exigences minimales (fonctionnalité, exigences techniques, qualifications des fournisseurs) remplies et du coût, le soumissionnaire A est retenu, le choix se porte sur le soumissionnaire D dans le cas d'une décision basée sur l'analyse du rapport coût/utilité. Cette méthode tend à favoriser la meilleure qualité et la fonctionnalité la plus grande. Les souhaits sont ainsi pris en considération et ont une incidence négative sur les coûts d'acquisition.

3275 Figure 14 Représentation graphique de l'analyse coût/utilité

Soumissionnaire D (soumissionnaire retenu) Soumissionnaire B Soumissionnaire A
Soumissionnaire C Plafonnement des coûts Soumissionnaire E Exigences minimales Coûts de cycle de vie (en CHF)

Source: consigne de travail interne d'armasuisse, complétée par le CPA Une pondération spécifique de la qualité et du prix n'est appliquée que pour une petite part du volume des adjudications. Il s'agit quasi exclusivement de l'acquisition de biens de consommation (vêtements par ex.) On remarque que, au vu des biens acquis, la qualité est souvent pondérée de manière relativement forte, tandis que les décisions d'achat avec très forte pondération du prix sont plutôt rares. Des exemples pour lesquels la pondération

relativement faible du prix soulève des questions sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous. Les arguments cités en faveur d'une pondération plus forte de la qualité reposent souvent sur la situation propre à l'armée suisse, en particulier sur le statut de soldat de milice, plus exigeant. On avance en outre que les biens en question sont utilisés plus longtemps au sein de l'armée que dans le civil et que, pour les biens de consommation (chaussures par ex.), le soldat de milice doit se charger lui-même de certaines réparations.

3276 Tableau 2 Exemple de pondération du prix
Objet d'acquisition Pondération du prix
Coûts d'acquisition CHF

65 000 paires de bottes de combat	25 %	5 552 000	220 000 tricots de corps (Gnägi)	40 %	1 273 000
270 000 t-shirts	40 %	1 009 000	36 000 sets de paquetage	04 40 %	14 472 000
4576 protections contre les intempéries	40 %	967 000	60 cuisines mobiles		

E. 4.2.6

Conclusion L'absence de stratégies en matière d'acquisitions a pour conséquence qu'armasuisse traite les différents projets de manière trop peu différenciée. Un nombre trop important de projets au positionnement stratégique différent sont réalisés selon la même trame et avec les mêmes charges élevées. Des ressources sont utilisées en trop grande quantité pour des projets plus simples et stratégiquement moins importants; elles font ensuite défaut pour la réalisation de projets stratégiquement plus importants. Par rapport aux entreprises leaders du secteur privé, les processus d'acquisition d'armasuisse sont longs. Des expériences tirées de l'industrie montrent qu'il existe un rapport entre ces deux grandeurs: une réduction de la durée du processus d'acquisition permet de réduire les coûts de processus jusqu'à 25 %. Toujours par rapport à ces entreprises du secteur privé, les projets d'acquisition étudiés présentent une organisation détaillée et parfois complexe. La direction de projet est davantage hiérarchisée et la responsabilité globale (produits/coûts/qualité/délais) n'incombe pas au responsable du projet. Outre des inconvénients en termes d'efficacité (voies décisionnelles plus longues, tendance à une trop forte sollicitation des capacités en termes de temps et des capacités spécialisées des échelons supérieurs), cela semble contribuer au fait qu'au sein d'armasuisse, la responsabilité est déplacée vers le haut, alors qu'en cas d'erreur, les supérieurs hiérarchiques cherchent les coupables dans la partie hiérarchique inférieure. Cela instaure aux niveaux inférieurs une culture du «zéro faute» au sein de laquelle toutes les personnes impliquées préfèrent jouer la carte de la sécurité. Les cahiers des charges tendent à être trop spécifiés. Conscientes que les spécifications et le cahier des charges ont une très forte incidence sur les coûts d'acquisition, les entreprises leaders du secteur privé remettent en question les spécifications de manière beaucoup plus systématique; elles allègent le cahier des charges en conséquence (absence de critères «nice to have») et le gèlent à un stade précoce. Au sein d'armasuisse, le cahier des charges définitif est établi à un stade très avancé du processus. Des exigences nouvelles et modifiées (fonctionnalités, quantités, etc.) peuvent y être intégrées. L'association des utilisateurs à une phase très tardive du processus (constat de conformité aux troupes) renforce cette tendance. Conséquence: les projets ne peuvent pas être traités de façon suffisamment ciblée. Par ailleurs, l'éventail des solutions disponibles sur le marché qui satisfont aux exigences s'en trouve très restreint. Enfin, les durées de réalisation des projets sont plus longues et les coûts augmentent. Bien que, rigueur budgétaire oblige, les souhaits des utilisateurs soient étudiés d'un œil plus critique qu'avant, la définition des cahiers des charges présente encore un potentiel d'optimisation considérable. Lors de l'évaluation de l'offre proprement dite, armasuisse accorde encore

une grande importance aux critères de qualité. Cependant, en raison d'un cadre financier plus étroit et des instruments utilisés, l'évaluation n'est plus effectuée sous le seul angle de la qualité, comme c'était le cas auparavant. Dans les entreprises leaders du

secteur privé, en revanche, les décisions quant aux acquisitions dépendent clairement des coûts et des critères commerciaux dès lors que les exigences minimales (fonctionnalité, exigences techniques, qualifications des fournisseurs) sont remplies. Si tel est le cas, l'adjudication s'effectue sur la seule base du prix. De son côté, armasuisse tient compte, pour la plupart des décisions, de critères qualitatifs qui vont au-delà des exigences minimales. Le dépassement des exigences minimales est récompensé dès lors que les coûts ne sont pas disproportionnés et que le budget disponible n'est pas épuisé. La pondération importante de l'aspect qualitatif ressort aussi des évaluations très détaillées (tests de vérification), lesquelles ont pour objectif de mettre le doigt sur chaque lacune et d'adapter un produit de façon optimale à son utilisation dans la troupe.

E. 4.3

Gestion et controlling

E. 4.3.1

Gestion Globalement, la culture de la gestion est dominée par les dimensions militaire et étatique. Par rapport au secteur privé, la pratique est encore trop peu axée sur la gestion d'entreprise (coûts trop peu pris en compte). Du point de vue de la gestion d'entreprise, justement, un déficit important réside dans le fait qu'aucun critère de la gestion d'entreprise ne guide la gestion des coûts de processus de l'acquisition d'armement. Ces coûts ne sont quasiment pas pris en considération. Cela s'explique notamment par le fait qu'ils sont générés par plusieurs unités – il est impossible de chiffrer les coûts internes de l'acquisition d'armement; seules sont disponibles des informations sur les dépenses d'armasuisse. Conformément au système d'information de gestion, les responsables de projet doivent établir une planification annuelle des ressources. Or, différents interlocuteurs nous ont indiqué que cette planification repose sur les ressources disponibles, qu'elle répartit sur les tâches à effectuer. La démarche inverse – appropriée du point de vue de la gestion d'entreprise – n'est pas adoptée, à savoir, une démarche consistant à identifier, sur la base d'une analyse des projets (fondée sur une stratégie en matière d'acquisitions), les besoins financiers par projet puis à y affecter les ressources nécessaires (démarche effectuée par la direction). Certains de nos interlocuteurs sont même allés jusqu'à affirmer que non seulement armasuisse évalue les budgets EEP et la planification des projets en tenant compte de l'aspect technique et de la situation du marché, mais aussi qu'il essaie d'influer sur la planification de sorte à parvenir à une utilisation maximale des propres ressources. Par rapport à des entreprises leaders du secteur privé, le management et la direction ne disposent pas d'objectifs clairs déclinés pour chacun des projets visant l'accélération de leur réalisation ainsi que la réduction des coûts internes et externes. Or, dans le domaine des acquisitions, les coûts de processus internes et externes sont fonction du temps. L'industrie est parvenue à les réduire considérablement en fixant des objectifs de forte réduction du temps de réalisation des projets (tests et évaluation), sans incidence sur la qualité finale. La devise formulée à l'origine par armasuisse lui-même, «plus vite, meilleur, moins cher», aujourd'hui considérée comme irréaliste par les responsables, n'est pas un objectif impossible bien qu'il soit exigeant. Des réductions de coûts ont pu être réalisées dans l'industrie alors que les personnes directement concernées les avaient au

préalable qualifiées d'impossibles.

3279 Dans un environnement marqué par les réductions de personnel⁸⁹ et au vu des mécanismes de pilotage financier qui prédominent, la situation est en partie compréhensible. En cas de sous-utilisation du budget et des ressources en personnel, des réductions risquent d'être décidées à un niveau supérieur (jusqu'au niveau politique) pour la planification suivante. Il faut attendre la transformation d'armasuisse en entité GMEB pour voir jusqu'à quel point des améliorations pourront être apportées dans la structure d'incitations. L'une des tâches du management d'armasuisse consistera à exploiter les marges de manœuvre un peu plus importantes dans le cadre de la GMEB, de sorte qu'une réduction des coûts d'acquisition puisse être récompensée.

E. 4.3.2

Système de controlling armasuisse a mis en place un système de controlling à plusieurs niveaux, qui comprend la gestion stratégique, la coordination des ressources affectées aux différents projets et le controlling opérationnel de la réalisation des processus. Le système n'est pas encore appliqué dans son intégralité et n'a donc pu être utilisé qu'en partie pour les projets que nous avons étudiés.⁹⁰ La conception du système de controlling dans SAP est convaincante et son fondement correspond aux modèles d'entreprises industrielles leaders. Mais cette conception a aussi ses lacunes: – Outre les dimensions de la performance (qualité, données relatives à la performance, durée de vie, etc.) et des coûts (coûts d'acquisition, coûts d'exploitation), un controlling global gère aussi la dimension du capital immobilisé (stocks de matériel, en-cours, etc.). Or, le controlling d'armasuisse ne comprend pas cette dimension. Du reste, aucun chiffre correspondant n'a pu nous être fourni. On relève, du moins dans certaines décisions d'acquisition, des tentatives d'intégration de ces coûts à travers les efforts déployés, durant la phase d'acquisition, pour estimer les coûts de cycle de vie. Mais les coûts du capital ne sont pas pris en considération.⁹¹ – Une raison importante peut résider dans le fait qu'armasuisse n'est responsable ni de la gestion des moyens financiers (EMP) ni de la gestion du stock de capital physique (BLA). Pour le controlling de projets il manque une vue d'ensemble de toutes les unités concernées. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible d'obtenir une perspective basée sur les coûts de cycle de vie. La figure 15 présente une telle perspective fondée sur une estimation purement qualitative d'un point de vue externe.

⁸⁹ Voir aussi le point 4.4. ⁹⁰ Selon les indications d'armasuisse, un système de gestion des contrats et des fournisseurs sera opérationnel en janvier 2008. Il couvrira l'essentiel des exigences relatives au controlling présentées ici. ⁹¹ Il ressort tout de même de la comparaison entre la situation actuelle et les constatations relevées dans d'anciens rapports de révision que le capital immobilisé est de plus en plus associé aux réflexions et que les stocks et réserves ont diminué.

3280 Figure 15 Pondération des dimensions du capital, des coûts et des performances (estimation qualitative fondée sur les entretiens)

Performance Capital Coûts Dimension actuelle Dimension visée

Source: Zellweger Management Consulting AG Après la conception du controlling, penchons-nous maintenant sur la mise en œuvre. Nous constatons que le système de controlling n'est utilisé systématiquement ni pour la gestion d'entreprise ni dans le cadre du controlling de projets. Le cockpit d'armasuisse (niveau stratégique) n'a pas encore été mis en œuvre. Hormis des objectifs de réduction du personnel, consignes et objectifs sont

absents dans une large mesure. Il manque en outre, sous l'angle des acquisitions, des éléments importants tels qu'une statistique des acquisitions structurée et des indicateurs clés de performance, qui permettent de mesurer au sein d'une organisation l'état d'avancement ou le degré de réalisation d'objectifs importants ou de facteurs de réussite critiques. Des interlocuteurs ont indiqué que le système est certes performant mais que la définition des indicateurs pertinents leur pose problème. Le système d'information de gestion (niveau moyen du système de controlling) ne semble pas lui non plus être pertinent pour le controlling de projets. Cela se manifeste à travers les déclarations des responsables de projet mais aussi par le fait que de nombreux collaborateurs, après plusieurs années de saisie du temps, n'ont encore jamais reçu d'informations sur l'analyse, l'interprétation et les conclusions tirées de cet «exercice». Autre indice: le niveau de qualité des données, insatisfaisant. Des coûts sont imputés à un projet alors qu'ils ne peuvent être attribués à ce projet (erreurs de comptabilisation, comptabilisation de l'initiation des collaborateurs en tant que coûts du projet, etc.). Tous les projets d'acquisition analysés demandent des explications en la matière; dans certains cas, les responsables de projet compétents n'ont pas pu utiliser certains chiffres pour la direction de projet. La situation actuelle a pour conséquence que le système dans son ensemble, en particulier la saisie des heures, est remis ouvertement en question.

3281 Aujourd'hui, le système de controlling est surtout utilisé à l'échelon opérationnel. Il s'agit de rapports SAP, qui fournissent des informations à jour sur l'état des crédits, des paiements et des commandes. Ils sont utilisés pour surveiller l'utilisation maximale des crédits, pour procéder à des compensations entre des crédits dont certains sont utilisés au maximum et d'autres non ou pour éviter que des crédits ne soient dépassés. A travers son activité d'acquisition d'armement, armasuisse est confronté à des risques de natures différentes: – risques politiques (politique intérieure et extérieure), – risques liés aux acquisitions (dépendance, sécurité d'approvisionnement, etc.), – risques liés au projet (risques techniques et commerciaux, délais), – risques en termes de personnel. Pour les projets d'une certaine envergure, les documents servant de base aux décisions (notamment les rapports d'évaluation) contiennent une brève évaluation des risques. Dans un cas (SIC FT), les écarts considérables observés en ce qui concerne l'évaluation des risques par différents organes et l'absence de critères d'interruption du projet soulèvent des questions. De surcroît, l'environnement varié des risques dans lequel évolue l'acquisition d'armement requiert une gestion des risques institutionnalisée, qui aille au-delà de l'actuelle évaluation des risques dans les projets. Aujourd'hui, des projets d'armement de très grande envergure ne sont pas analysés par le controlling des risques du département.

E. 4.3.3

Révision interne La révision interne de l'inspection des finances d'armasuisse est un instrument de contrôle présentant du potentiel. Tandis que les révisions plus anciennes donnent la priorité à la régularité (respect des obligations), les révisions plus récentes s'inscrivent dans une logique davantage axée sur la gestion d'entreprise et plus complète. Les rapports de contrôle sont bien rédigés, sans complaisance. Cependant, la conclusion et la nécessité d'agir sont trop atténuées. Par ailleurs, la mise en œuvre des recommandations (de faible portée) n'est pas assez contraignante.

E. 4.3.4

Conclusion Du point de vue de la gestion d'entreprise, on remarque qu'aucune analyse des projets (fondée sur une stratégie en matière d'acquisitions) n'est effectuée pour identifier les besoins en termes de ressources par projet puis pour affecter ces ressources, au contraire: on part des ressources existantes (personnel et crédits) pour les répartir sur les projets. De plus, le management (direction) ne dispose pas d'objectifs clairs déclinés projet par projet concernant la durée et les coûts. C'est ainsi que l'utilisation maximale des ressources et le respect des crédits demeurent les principaux piliers de la gestion, notamment dans le contexte de la structure d'incitation: les mécanismes de pilotage financier qui prédominent récompensent l'utilisation

3282 maximale des crédits accordés et la pression exercée en vue de supprimer des emplois a pour conséquence la volonté de confier le maximum de tâches au personnel. Du point de vue de la gestion d'entreprise, cette situation ne peut être satisfaisante: on relève un potentiel d'optimisation indéniable dans la direction et la gestion. Un système de controlling de conception efficace est certes en cours de mise en place et même en partie déjà en service. Mais il ne contient pas des indicateurs significatifs du point de vue des acquisitions, qui permettent de mesurer l'état d'avancement ou le degré de réalisation d'objectifs importants. On déplore en outre l'absence d'une vue globale de tout le processus d'acquisition d'armement qui prendrait en considération les coûts du capital. L'utilisation des éléments déjà existants et des résultats correspondants du système de controlling est insatisfaisante. Au lieu de servir au pilotage stratégique sous l'angle de la gestion d'entreprise, le système est utilisé, comme décrit plus haut, pour optimiser le budget et les ressources en personnel. La pratique actuelle n'exploite donc pas le potentiel important du système et remet en question les charges considérables générées par la saisie des données. Enfin, l'environnement varié des risques requiert une gestion des risques institutionnalisée, qui aille au-delà de l'actuelle évaluation des risques dans les projets.

E. 4.4

Personnel Selon des indications d'armasuisse, 15 à 20 % des effectifs ont été supprimés depuis 1990 dans le domaine des acquisitions (armasuisse précise qu'en raison des réorganisations successives, le calcul des chiffres exacts requerrait une charge de travail trop importante). On ne sait pas encore quelle doit être la contribution supplémentaire des offices en charge des acquisitions à l'objectif de nouvelles suppressions de postes de 10 % fixé par le département. Les collaborateurs d'armasuisse affichent un niveau élevé de qualification technique (voir la figure 16). L'expérience technique dans le secteur de l'armement est grande. Les acheteurs opérationnels représentent la majorité, tandis qu'on observe un déficit d'acheteurs stratégiques et de gestionnaires de la chaîne logistique ayant des connaissances dans le domaine technique et en gestion d'entreprise ainsi qu'une expérience du secteur industriel international.

3283 Figure 16 Qualification des collaborateurs d'armasuisse (domaine des acquisitions)

Formation collaborateurs	OFCTI	OFAVM	S+T	(2006)
0%	10%	20%	30%	40%
50%	60%	70%	80%	90%
100%	Université, haute école	23	8	48
	Haute école spécialisée	47	36	44
	Formation pro. sup.	12	42	18
	Formation pro.	30	52	68
	Autres	1	3	2

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse A cela s'ajoute le fait que les différentes qualifications technologiques ne coïncident pas avec le portefeuille des acquisitions, en pleine évolution. Globalement, on relève un nombre trop important de collaborateurs qualifiés dans les domaines traditionnels et un nombre trop faible dans des

domaines nouveaux. Pour compenser le manque de personnel dans le domaine des systèmes de conduite, armasuisse finance le développement et l'exploitation d'un centre de compétences correspondant au sein de RUAG. D'autres déclarations vont dans le sens inverse: certains domaines au sein d'armasuisse seraient généreusement dotés. Selon les affirmations plausibles de certains interlocuteurs, cela a pour effet qu'armasuisse fait pression pour que soient lancés des projets d'acquisition qui, du point de vue de l'armée, ne sont pas urgents, mais pour le traitement desquels des ressources en personnel sont disponibles au sein d'armasuisse (voir le point 4.3.1). Il est évident qu'en raison des spécialisations existantes ou requises, les ressources en personnel ne peuvent être facilement transférées d'un domaine à l'autre. La réorganisation du personnel dans le domaine des acquisitions apparaît donc comme un défi plus grand qu'une éventuelle réduction supplémentaire des effectifs.

3284 Au sein des deux offices en charge des acquisitions, l'âge moyen du personnel est sensiblement supérieur à 50 ans et la durée d'emploi moyenne s'élève à 16 ans. A l'avenir, la pyramide des âges posera des défis de taille à armasuisse. Les exigences augmentent tandis que l'attraction d'armasuisse sur le marché de l'emploi diminue tant que l'économie tourne à plein régime. Dans le domaine des acquisitions, l'industrie tournée vers l'international, qui rémunère bien son personnel, mais aussi les prestataires de services ont aujourd'hui les plus grandes difficultés à recruter du personnel qualifié.

5 Conclusion générale

La présente étude avait pour objet la légalité et l'efficacité de la pratique d'acquisition de matériel d'armement. Il ressort de notre évaluation globale qu'en tant que principal acteur en matière d'acquisitions, armasuisse affiche un niveau de qualité élevé dans différents domaines. On notera notamment l'excellente documentation des processus. Soulignons également que, dans un environnement soumis à des turbulences, armasuisse a initié plusieurs mesures qui vont dans la bonne direction. Ainsi, la formation dans le domaine du droit des marchés publics a été renforcée, un système de gestion (certifié) a été mis en place, la saisie du temps de travail a été introduite et un système de controlling moderne est en cours de réalisation. Pourtant, les résultats de la présente étude l'attestent, armasuisse est loin de son objectif. Il s'avère qu'une grande partie des problèmes ne pourront être résolus si armasuisse fait cavalier seul, mais qu'ils nécessiteront la collaboration active de ses partenaires au sein du DDPS. Concernant l'évaluation du point de vue légal, on retiendra que l'acquisition d'armement est peu axée sur la concurrence dans de nombreux pays européens et la préférence accordée à l'industrie nationale dans le cadre d'adjudications de gré à gré constitue plus souvent la règle que l'exception. En exigeant l'application de la procédure invitant à soumissionner pour les acquisitions de matériel de guerre, le droit suisse va au-delà des exigences minimales du droit international des marchés publics. Du point de vue de la gestion d'entreprise, l'actuelle pratique d'acquisition d'armasuisse a été mesurée à l'aune stricte de la pratique d'entreprises industrielles leaders en termes de best practices (domaines de la construction d'installations, de l'électrotechnique, de la construction de machines et d'infrastructures [transports, pétrole, gaz, etc.]). L'acquisition d'armement par l'Etat étant liée à des obligations légales, la pratique d'acquisition n'est pas comparable sous tous les angles à celle des entreprises privées. Toutefois, l'administration dispose à l'intérieur du cadre légal d'une certaine marge de manœuvre pour des optimisations, que la comparaison avec la pratique d'entreprises privées en matière d'acquisitions fait justement ressortir. Nous exposons ci-après les principaux problèmes pour lesquels la nécessité d'agir est la plus grande du point de vue légal et du point de vue de la gestion d'entreprise.

3285 Part élevée des adjudications de gré à gré (situations de monopole) En 2006, armasuisse a consacré presque la moitié des moyens – soit près de 750 millions de francs – à des marchés adjugés de gré à gré. Armasuisse justifie cette situation par le grand nombre de monopoles, notamment dans la domaine des travaux de maintenance. Préférence marquée, parfois problématique du point de vue légal, pour la procédure invitant à soumissionner Le principe de base en matière de marchés publics, qui consiste à instaurer de la concurrence là où cela s'avère possible, est bien ancré dans l'esprit des collaborateurs d'armasuisse. Lors du choix de la procédure d'adjudication, cela donne d'ailleurs régulièrement lieu à des divergences avec des représentants du domaine Défense, ces derniers tenant l'instauration de concurrence pour nettement moins importante qu'une acquisition la plus rapide possible et compatible dans une large mesure avec les systèmes existants. En règle générale, armasuisse s'engage certes en faveur de la concurrence, mais donne cependant la préférence à la procédure invitant à soumissionner plutôt qu'à la procédure ouverte ou sélective. La procédure invitant à soumissionner permet une application plus souple et moins lourde. Elle présente en outre l'avantage de réduire le nombre des soumissionnaires à des fournisseurs ayant déjà fait leurs preuves et d'influer sur la répartition régionale des marchés. Cette préférence se manifeste également à travers l'interprétation quelque peu problématique du droit des marchés publics. Cela a pour conséquence que certains marchés sont adjugés, sans justification satisfaisante, selon une procédure invitant à soumissionner et non selon une procédure ouverte ou sélective, plus axée sur la concurrence. Par ailleurs, il a été constaté, dans l'un des cas étudiés, qu'un marché a été divisé en deux parties dans le but d'éviter une procédure ouverte ou sélective et d'opter ainsi pour une procédure invitant à soumissionner. Une telle démarche va clairement à l'encontre de la loi. Procédures et critères d'évaluation: une transparence parfois insuffisante Dans toutes les procédures concurrentielles analysées, armasuisse a certes recouru à des critères objectifs et à des instruments d'évaluation structurés. Nos conclusions sont cependant mitigées en ce qui concerne la transparence des procédures et des critères d'évaluation On trouve aussi bien des déroulements modèles que des déroulements devant être considérés comme critiques sur le plan de la transparence de la procédure. Les deux aspects suivants se sont notamment avérés problématiques: – information lacunaire: en début de procédure, armasuisse n'assure pas toujours une transparence suffisante. Dans deux des trois procédures concurrentielles étudiées, les critères d'évaluation et/ou le déroulement de la procédure n'ont pas été communiqués de manière suffisante; – modification des critères d'évaluation pendant la procédure: au moins dans un cas, des critères qui ne figuraient pas dans l'appel d'offres ou qui y figuraient dans une autre pondération ont été décisifs pour l'adjudication.

3286 Les dispositions légales ne sont pas optimales pour des acquisitions d'armement complexes Dans l'optique d'une procédure légale, ce ne sont pas tant les instruments et les compétences des acteurs qui présentent des déficits. Ces derniers semblent plutôt être imputables au fait que l'on ne veut pas tourner le dos à une pratique qui a fait ses preuves ou que l'on ne clarifie pas assez une situation contradictoire (tentative de créer une situation concurrentielle vs forte pondération de la compatibilité avec des systèmes existants). Par ailleurs, les dispositions actuelles relatives à la procédure ouverte ou sélective visent plutôt les acquisitions de produits standard et ne prennent que partiellement en considération l'acquisition de matériel d'armement complexe. Des conflits peuvent surgir, notamment pour les projets de petite envergure, entre, d'une part les charges relativement importantes occasionnées par la réalisation de procédures ouvertes ou sélectives, d'autre part une

acquisition optimale du point de vue de la gestion d'entreprise. La solution est moins à chercher dans une réglementation accrue, que dans une clarification des règles en vigueur et dans leur application. Il s'agirait donc, pour la révision en cours du droit des marchés publics, d'examiner des consignes qui soient contraignantes et vérifiables, sans être trop formalistes, et qui permettent suffisamment de souplesse pour une acquisition économique de matériel d'armement complexe. C'est d'ailleurs ce vers quoi tendent les efforts de la Commission européenne: clarifier l'interprétation des règles existantes et examiner l'opportunité d'une révision de la directive sur les marchés publics, pour accroître la concurrence en matière d'acquisition d'armement. Une protection juridique fortement restreinte Dans le domaine de l'acquisition d'armement, la Confédération dépense des milliards de francs sans que des soumissionnaires non retenus n'aient la possibilité de demander l'examen concret de la procédure d'adjudication conformément à la législation sur les marchés publics. Seules sont possibles une dénonciation auprès du DDPS ou auprès des commissions de contrôle du Parlement suisse (plaintes informelles) voire une plainte auprès de la Commission de la concurrence pour violation du droit des cartels (abus de position dominante pour des acquisitions). Ni l'une ni l'autre ne donnent droit à un examen concret des faits. Au vu des volumes financiers et dans l'intérêt d'un débat approprié aux problèmes en présence, une vérification de la protection juridique dans le cadre de la révision en cours du droit des marchés publics s'impose. Bases stratégiques insuffisantes L'acquisition d'armement doit également tenir compte d'obligations relevant de la politique de défense et de la politique extérieure, qui peuvent exiger des écarts par rapport au droit des marchés publics (maintien d'une base industrielle indigène, livraisons en provenance d'Etats qui mènent des guerres). A l'échelon des lois, les conditions préalables correspondantes sont relativement peu réglementées et ce, pour de bonnes raisons. Or, si des consignes claires font également défaut à un échelon inférieur pour la concrétisation de ces normes peu réglementées, on court le risque de voir des cas comparables ne pas être traités de la même manière. De plus, l'action de l'Etat risque d'être imprévisible et de manquer de lisibilité. Du point de vue légal, la pratique d'acquisition n'est pas définie de manière suffisamment rigoureuse au niveau stratégique (et non légal).

3287 Ainsi, l'examen de la «compatibilité sur le plan de la politique extérieure» de l'importation de matériel militaire en provenance de certains pays est effectué au cas par cas et à un stade très avancé du processus. A la différence des contrôles des exportations de matériel militaire, il n'existe aucune directive claire sur des examens correspondants. L'examen effectué à un stade très tardif du processus de planification et d'acquisition conduit dans les faits à privilégier les besoins de l'armée au détriment de considérations de politique extérieure. De même, les consignes stratégiques pour des décisions touchant au maintien de la base industrielle indigène (indispensable du point de vue de la politique de sécurité) sont insuffisantes. L'acquisition d'un système d'instruction des pilotes de jets (PC-21) en est un exemple. L'ordonnance pertinente ici a été complétée par une disposition d'exception afin que le marché puisse être directement octroyé à un fournisseur suisse. Mais la disposition d'exception laisse une importante marge d'appréciation, qu'aucune consigne stratégique émise par le département ou le chef de l'armement ne restreint. Dans ce cas présent, on peut s'interroger non seulement sur l'interprétation appropriée de la disposition de ladite exception, mais aussi, sur sa réelle applicabilité. Le pilotage politique et financier par le Parlement n'est pas optimal Le Parlement ne peut intervenir de manière contraignante dans un projet d'acquisition qu'à un stade très avancé du processus, alors qu'une charge importante de travail a déjà été investie dans les préparatifs. Il va sans dire que, du point de

vue de la gestion d'entreprise, cette situation n'est pas optimale et que l'octroi de fonds par le biais de crédits-cadres, indépendamment d'un projet concret, procurerait au DDPS davantage de souplesse et de sécurité en termes de planification. Cela éviterait en outre au Parlement de débattre de détails techniques qui ne relèvent pas de ses compétences clés. Du point de vue de la gestion d'entreprise, le pilotage financier par le biais de crédits-cadres pluriannuels constituerait une démarche pertinente et serait en outre adapté aux compétences du Parlement. Cependant, la décision d'achat relative au matériel militaire d'un fournisseur déterminé n'est pas de nature purement technique ou commerciale. C'est la raison pour laquelle la solution du pilotage financier par le biais de crédits-cadres pluriannuels implique que l'administration fonde ses décisions d'acquisition sur des critères et directives les plus clairs et concrets possible. Le DDPS n'a pas élaboré jusqu'à présent de telles bases contraignantes. Malgré certaines améliorations, les bases que le DDPS met à la disposition du Parlement pour que ce dernier fonde ses décisions relatives aux dépenses d'armement manquent encore de clarté et sont difficilement compréhensibles, notamment pour des personnes non averties. Bases stratégiques insuffisantes pour des acquisitions économiques Sur le plan stratégique, l'acquisition d'armement est actuellement caractérisée par de nombreuses situations de monopole ou de quasi-monopole, une forte concentration sur un nombre limité de fournisseurs et une part élevée d'achats réalisés en Suisse. Du point de vue d'une gestion moderne des acquisitions, il convient de réagir à une telle situation en élaborant une stratégie claire en matière d'acquisitions, laquelle limite la création de monopoles dus à des contraintes systémiques et, en cas de monopoles inévitables, définit en amont des règles à des fins de transparence. Ces bases, en particulier des stratégies différenciées en matière de groupes de produits,

3288 font défaut dans une large mesure au sein d'armasuisse. Or, elles sont indispensables pour qu'armasuisse ne soit pas pris de court face à une situation de monopole et puisse assurer une acquisition économique même dans un environnement exigeant sur le plan stratégique. Ajoutons toutefois que le centre en charge des acquisitions ne peut les élaborer qu'en collaboration avec ses partenaires au sein du DDPS. Des durées de réalisation longues et des coûts de processus élevés L'absence de stratégies en matière d'acquisitions a en outre pour conséquence qu'armasuisse traite les différents projets de manière trop peu différenciée. Un nombre trop important de projets au positionnement stratégique différent sont réalisés selon la même trame et avec les mêmes charges élevées. Des ressources sont utilisées en trop grande quantité pour des projets plus simples et stratégiquement moins importants; elles font ensuite défaut pour la réalisation de projets stratégiquement plus importants. Par rapport aux entreprises leaders du secteur privé, les processus d'acquisition d'armasuisse sont longs et affichent des coûts de processus élevés. Des expériences tirées de l'industrie montrent qu'il existe un rapport entre ces deux grandeurs: une réduction de la durée du processus d'acquisition permet de réduire les coûts de processus jusqu'à 25 %. Une organisation de projet complexe et une forte hiérarchisation des compétences décisionnelles Par rapport à ces entreprises du secteur privé, les projets d'acquisition étudiés présentent une organisation détaillée et parfois complexe. La direction de projet est davantage hiérarchisée et la responsabilité globale (produits/coûts/qualité/délais) n'incombe pas au responsable du projet. Outre des inconvénients en termes d'efficacité (voies décisionnelles plus longues, tendance à une trop forte sollicitation des capacités en termes de temps et des capacités spécialisées des échelons supérieurs), cela semble contribuer au fait qu'au sein d'armasuisse, la responsabilité est déplacée vers le haut, alors qu'en cas d'erreur, les supérieurs hiérarchiques cherchent les coupables dans la partie hiérarchique

inférieure. Cela instaure aux niveaux inférieurs une culture du «zéro faute» au sein de laquelle toutes les personnes impliquées préfèrent jouer la carte de la sécurité. Le niveau très élevé des spécifications dans les cahiers des charges fait augmenter les coûts. Le niveau des spécifications dans les cahiers des charges est généralement élevé. Conscientes que les spécifications et le cahier des charges ont une très forte incidence sur les coûts d'acquisition, les entreprises leaders du secteur privé remettent en question les spécifications de manière beaucoup plus systématique; elles allègent le cahier des charges en conséquence et le gèlent à un stade précoce. Dans le domaine de l'acquisition d'armement, le cahier des charges définitif est établi à un stade très avancé du processus. Des exigences nouvelles et modifiées (fonctionnalités, quantités, etc.) peuvent y être intégrées. Avec le constat de conformité aux troupes, les utilisateurs sont par ailleurs dans une position de force à un stade très avancé du processus, ce qui renforce encore la tendance à prendre en considération des modifications qui font augmenter les coûts. Cela a pour conséquence que les projets ne peuvent être traités de façon suffisamment ciblée. Les cahiers de charge

3289 trop spécifiés restreignent d'ailleurs considérablement l'éventail des solutions disponibles sur le marché, qui satisfont aux exigences. On peut se féliciter du fait que, la pression financière étant plus forte, le nombre de souhaits mis en œuvre est moins important qu'auparavant et que l'utilisateur est systématiquement confronté aux effets d'éventuelles modifications sur les coûts. Forte pondération de la qualité dans l'évaluation. Dans les entreprises industrielles leaders, les décisions quant aux acquisitions dépendent clairement des coûts et des critères commerciaux. Si les conditions minimales sont remplies, l'adjudication s'effectue sur la seule base du prix. De son côté, l'armasuisse tient compte, pour la plupart des décisions, de critères qualitatifs qui vont au-delà des exigences minimales. Le dépassement des exigences minimales (fonctionnalité, exigences techniques, qualifications des fournisseurs) est récompensé dès lors que les coûts ne sont pas disproportionnés et que le budget disponible n'est pas épuisé. La pondération importante de l'aspect qualitatif ressort aussi des évaluations très détaillées (tests de vérification, essais), lesquelles ont pour objectif de mettre le doigt sur chaque lacune et d'adapter un produit de façon optimale à son utilisation dans la troupe. Soulignons cependant que la prise en considération plus forte qu'auparavant (mais pas encore assez systématique) de la dimension des coûts et la rigueur budgétaire mettent un frein à une prise de décision basée exclusivement sur la qualité. Gestion: consignes et controlling ne sont pas assez axés sur les coûts. Les ressources nécessaires pour le déroulement des différents projets ne sont pas identifiées pour chaque projet sur la base d'une analyse (fondée sur une stratégie en matière d'acquisitions) et ensuite affectées par le management, au contraire: on part des ressources existantes (personnel et crédits) pour les répartir sur les projets. De plus, le management (direction) ne dispose pas d'objectifs clairs déclinés projet par projet concernant la durée et les coûts. C'est ainsi que l'utilisation maximale des crédits et des ressources demeure le principal pilier de la gestion, notamment dans le contexte de la structure d'incitation en place (pilotage financier à un échelon supérieur, réduction de personnel). Un système de controlling de conception efficace est certes en cours de mise en place et même en partie déjà en service. Mais il ne contient pas des indicateurs significatifs du point de vue des acquisitions, qui permettent de mesurer l'état d'avancement ou le degré de réalisation d'objectifs importants. On déplore en outre l'absence d'une vue globale de tout le processus d'acquisition d'armement qui prendrait en considération les coûts du capital. L'utilisation des éléments déjà existants et des résultats correspondants du système

de controlling est insatisfaisante. Au lieu de servir d'instrument de pilotage, le système est presque exclusivement utilisé, comme décrit plus haut, pour optimiser le budget et les ressources en personnel. La pratique actuelle n'exploite donc pas le potentiel important du système et remet en question les charges considérables générées par la saisie des données. Changements profonds dans le domaine du personnel, un défi de taille armasuisse dispose de collaborateurs motivés et qualifiés. On observe cependant un déficit d'acheteurs stratégiques et de gestionnaires de la chaîne logistique ayant des connaissances dans le domaine technique et en gestion d'entreprise ainsi qu'une expérience du secteur industriel international. A cela s'ajoute le fait que les différen-

3290 tes qualifications technologiques ne coïncident pas de manière optimale avec le portefeuille des acquisitions, en pleine évolution. Globalement, on relève un nombre trop important de collaborateurs qualifiés dans les domaines traditionnels et un nombre trop faible dans des domaines nouveaux (systèmes de conduite). Les exigences à l'égard des services en charge des acquisitions devraient augmenter à l'avenir tandis que l'attraction d'armasuisse sur le marché de l'emploi devrait plutôt diminuer, tout au moins tant que la conjoncture sera bonne. Au vu de la pyramide des âges, les changements profonds dans le domaine du personnel apparaissent donc comme un défi plus grand pour armasuisse que les réductions d'effectifs prévues par le département.

3291 Annexe Brève présentation des projets d'acquisition étudiés Transformation du char de grenadiers à roues Piranha en véhicule sanitaire 6x6 Pour le sauvetage et l'évacuation de patients du champ de bataille, de la place sinistrée ou de zones dangereuses lors d'engagements subsidiaires en Suisse et à l'étranger, l'armée nécessite un véhicule sanitaire tout terrain offrant une protection contre les éclats. Celui-ci a été obtenu par la transformation de chasseurs de chars devenus excédentaires, avec la participation du fournisseur initial (situation de monopole). Le mandat de projet a été attribué le 31 décembre 2002. En étroite collaboration avec la troupe, de premières conclusions concernant l'aménagement de l'habitacle ont été tirées à partir du printemps 2003 sur la base d'une maquette en bois (voir la figure 17). Figure 17 Transformation du char Piranha en véhicule sanitaire 6x6

Source: P. Stucki, armasuisse Cette démarche a permis de concrétiser les exigences du service sanitaire dès le stade de prototype. Ce dernier a été fabriqué et financé par l'entreprise MOWAG SARL, qui l'a livré en mars 2004 (c'est la raison pour laquelle aucun crédit EEP n'a été demandé). A l'issue des essais dans la troupe (entre mars et août 2004), le constat de conformité aux troupes a été délivré en septembre 2004 et l'acquisition a été inscrite au programme d'armement 2005. Fin 2005, le Parlement a approuvé un crédit de 38 millions de francs.

3292 Figure 18 Calendrier du projet de transformation du char à roues

Mandat de projet Maquette en bois dans la troupe Prototype Essais dans la troupe Conformité aux troupes, maturité d'acquisition Adoption PA 05 Début de la livraison 2002 2003 2004 2005 2006 Mandat de projet Maquette en bois dans la troupe Prototype Essais dans la troupe Conformité aux troupes, maturité d'acquisition Adoption PA 05 Début de la livraison 2002 2003 2004 2005 2006 Mandat de projet Maquette en bois dans la troupe Prototype Essais dans la troupe Conformité aux troupes, maturité d'acquisition Adoption PA 05 Début de la livraison 2002 2003 2004 2005 2006

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse Système radio à ondes courtes SE-240 Le SE-240 est une composante importante du réseau intégré de télécommunications militaires. Il assure la communication (voix et données) sur des distances importantes (entre 20 et 200 km environ). La protection et la mobilité des liaisons pour la transmission vocale et la transmission de données constituent les principales nouveautés du système par rapport aux anciens appareils. Ce dernier permet le cryptage et le changement permanent des fréquences, également appelé sauts de fréquence, à des fins de protection contre les perturbations (voir la figure 19). Figure 19 Système radio SE-240 (puissance de 125 W)

Source: armasuisse (brochure d'information sur le programme d'armement 2005)

3293 La conception de la radio à ondes courtes a commencé dès 1992. Les projets correspondants ont été suspendus en 1999 (crédit d'engagement EEP de 800 000 francs), car l'acquisition ne devait pas être effectuée avant les réformes de l'Armée XXI. Le processus d'acquisition a été lancé en 2002 par le biais d'un mandat de projet de l'Etat-major de planification. Un crédit d'engagement de 2,5 millions de francs avait été débloqué pour les travaux d'évaluation et d'essais; il a été épuisé. Dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner, lancée en mars 2003 à l'échelle internationale, neuf offres ont été déposées. L'entreprise Thales a été retenue sur la base et dès l'issue de l'évaluation préliminaire (décembre 2003); on a donc renoncé à une évaluation dans des conditions de concurrence. L'évaluation – des essais et tests détaillés du système choisi – a eu lieu principalement en 2004 et s'est achevée en février 2005 par le rapport d'évaluation et le choix du modèle (hormis les acquisitions secondaires telles que les antennes). Dans le cadre du programme d'armement 2005, le Parlement a approuvé l'acquisition de 480 unités du SE-240 et voté un crédit d'engagement d'un montant de 65 millions de francs. Le PA 07 prévoit l'acquisition subséquente de 628 unités du SE-240 pour la radiocommunication de données du SIC FT. Figure 20 Calendrier du projet de système radio SE-240

Suspension du premier projet Exigences militaires disponibles i Mandat de projet Début procédure invitant a soumissionner Choix de Thales dès l'issue de la phase d'éval. Prél. Tests, essais dans la troupe Conformité aux troupes Choix du type et de l'entreprise Tests de performance Conclusion du crédit EEP 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse Système d'informations de conduite des Forces terrestres (SIC FT) En introduisant un système d'informations de conduite des Forces terrestres, l'armée tourne le dos à une époque durant laquelle la représentation permanente de la situation et la transmission des ordres étaient effectuées par des cartes recouvertes de transparents, au moyen de papier d'emballage et de feutres. Grâce à une image commune de la situation, établie en temps réel ou presque, le système permet un échange d'informations plus précis à tous les échelons hiérarchiques, ces informations permettant d'agir plus rapidement. Le système doit pouvoir être utilisé aux postes de commandement stationnaires et de façon mobile. C'est la raison pour

3294 laquelle, outre le matériel informatique et les logiciels, une partie des coûts sont occasionnés par le montage dans les véhicules (voir la figure 21). Figure 21 SIC FT

Source: présentation lors de la journée des officiers d'état-major général des Forces terrestres, 16.11.2006, colonel EMG Gerold Meyer, chef des systèmes de conduite et des systèmes spéciaux. En raison d'un historique compliqué, qui remonte au début des années 90, il est difficile de dater le lancement du processus d'acquisition du SIC FT. Après deux échecs dans les années 90 – développements en Suisse, suivis de tests du SIC de l'armée française – il a été décidé en novembre 2002 d'acquérir un système déjà en service et de l'adapter aux besoins de l'armée suisse dans le cadre de phases de test (connexion de systèmes existants, interface utilisateur, montage dans les véhicules). En juin 2003, armasuisse a lancé un appel d'offres, dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner (11 soumissionnaires), pour la réalisation de la première phase de test sur un total de quatre prévues. A l'issue d'une évaluation sur papier des offres déposées, le système de l'entreprise espagnole Amper Programas (entrepreneur général Thales Suisse) a été retenu en décembre. Une fois la deuxième phase de test achevée (en janvier 2005), l'acquisition du système pour une partie des Forces terrestres a été demandée dans le cadre du programme d'armement. Dans son message, le Conseil fédéral indique que d'autres tests sont prévus en 2006 et 2007. Il précise: «Dans ce projet complexe, il n'est pas possible d'atteindre une maturité d'acquisition telle qu'on la conçoit habituellement. La rapidité du développement dans les domaines de l'informatique et de la communication nécessite de constantes adaptations, causant obligatoirement de légères différences de configurations à l'intérieur du système intégré de conduite. La démarche retenue est aussi usuelle pour la réalisation de projets civils dans les domaines de l'informatique et de la télécommunication. Elle permet de réduire les risques liés au projet.»

3295 Par le biais du programme d'armement 2006, les deux Chambres fédérales ont approuvé, peu après la fin de la troisième phase de test (octobre 2006), un crédit de 424 millions de francs. Ce crédit finance, outre le développement et les licences de logiciels, le matériel correspondant et surtout le montage dans les véhicules. Dans le programme d'armement 2007, un nouveau crédit de 278 millions de francs est demandé pour la deuxième étape du projet SIC FT. Une fois terminé, le SIC FT devrait coûter entre 1,5 et 2 milliards de francs (crédits EEP et extension des capacités de télécommunication correspondantes compris). Figure 22 Calendrier du projet SIC FT

Mandat de projet Décision d'acquisition Plan d'action Appel d'offres 1ère phase de test Sélection de l'entreprise Essais du logiciel d'origine Mandat de projet 2e phase de test Fin de la 3e phase de test Approbation par le Parlement Acquisition 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 Mandat de projet Décision d'acquisition Plan d'action Appel d'offres 1ère phase de test Sélection de l'entreprise Essais du logiciel d'origine Mandat de projet 2e phase de test Fin de la 3e phase de test Approbation par le Parlement Acquisition 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007

Source: représentation du CPA Moteur hors-bord Le moteur hors-bord est utilisé par l'armée principalement sur des nacelles de traversée, en particulier pour le transport de personnes et de matériel. Pour une utilisation militaire flexible sur différents sites, il doit être transportable simplement (par voie terrestre) (voir la figure 23).

3296 Figure 23 Moteur hors-bord

Source: F. Aeschmann, armasuisse L'acquisition d'un nouveau moteur hors-bord a débuté fin 1999 dans le cadre d'un mandat de projet. Etant donné qu'aucune offre proposée sur le marché ne satisfaisait aux exigences de la troupe, l'acquisition a été suspendue fin 2000.

Lorsque des moteurs plus puissants ont été annoncés sur le marché, le cahier des charges a été revu et un appel d'offres a été lancé en février 2003 (procédure sélective selon les règles de l'OMC). A l'issue d'essais complets à l'été 2003 et à l'hiver 2003/2004, la marché a été attribué fin juillet 2004. Par la suite, dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner, des acquisitions d'équipement annexe ont été effectuées, notamment pour des véhicules de transport et des berceaux. Sur un volume total des acquisitions de près de trois millions de francs, ces équipements annexes représentent près de 20 %. Figure 24 Calendrier du projet de moteur hors-bord

, Mandat de projet Cahier des charges mil. 1 Suspension de l'acquisition Cahier des charges mil. 2 Appel d'offres OMC i Essais Essais Conformité aux troupes Choix du modèle, adjudication 1999 2000 2001 2002 2003 2004 , Mandat de projet Cahier des charges mil. 1 Suspension de l'acquisition Cahier des charges mil. 2 Appel d'offres OMC i Essais Essais Conformité aux troupes Choix du modèle, adjudication 1999 2000 2001 2002 2003 2004

Source: représentation du CPA

3297 Listes des interlocuteurs Ateliers Véhicule sanitaire Eschler Heinz, S+T, assurance qualité Frei Daniel, Base logistique de l'armée Hammerich Thomas, Etat-major des Forces terrestres, planification, projets, essais Hunziker Pascal, services commerciaux des systèmes terrestres légers et des munitions, armasuisse Stucki Peter, domaine spécialisé Systèmes terrestres légers, armasuisse Zollinger Frank, Etat-major de planification de l'armée, Planification de l'armée et de l'armement, systèmes des Forces terrestres SE 240 Heer Max, chef du sous-projet Qualité, armasuisse Hunziker Theo, chef du sous-projet Technique SE-240, armasuisse Imboden Paul, chef du sous-projet Services commerciaux, armasuisse Loosli Markus, responsable de projet, armasuisse Röthlisberger Bruno, Base logistique de l'armée, chef du sous-projet Gestion logistique intégrée Röthlisberger Peter, Base d'aide au commandement, chef du sous-projet Engagement et exploitation militaire Waber Urs, Etat-major de planification de l'armée, remplaçant du chef de la Planification de l'armée et de l'armement/chef du domaine Systèmes et aide au commandement intégrée Wyss Bruno, chef du sous-projet Technique de radio tactique, armasuisse SIC FT Abgottspon Kurt, chef du projet SIC FT depuis le 1.10.2006, armasuisse Bürgin Urs, chef du projet Commerce au sein de SIC FT, armasuisse Eggerschwiler Urs, Base d'aide au commandement Eichenberger René, Etat-major de planification de l'armée, Planification de l'armée et de l'armement, Systèmes et aide au commandement intégrée Isler Rolf, chef du projet SIC FT jusqu'au 30.9.2006 (à la retraite) Meyer Gerold, Colonel EMG, Etat-major des Forces terrestres Wettstein Hannes, directeur OFCTI, armasuisse

3298 Moteur hors-bord Aeschmann Fritz, domaine spécialisé 632, Domaine technique, armasuisse Girard Jean-Pierre, Etat-major de planification de l'armée, Planification de l'armée et de l'armement, Systèmes des Forces terrestres Meister Heinz, domaine spécialisé 733, domaine Qualité, armasuisse Neuenschwander Fritz, domaine spécialisé 633, Services commerciaux, armasuisse Autres interlocuteurs Böhler Jürgen, chef, Contrôles à l'export/Produits industriels, Secrétariat d'Etat à l'économie Bossi Fabio, chef, Centre de compétence des marchés publics, Office fédéral des constructions et de la logistique Boutellier Roman, professeur, Département Management, Technology, Economis, Innovations- und Technologiemanagement, Ecole polytechnique fédérale, Zurich Bühler Stephan, OFAVM, remplaçant du chef du domaine spécialisé Systèmes terrestres lourds (responsable de l'instruction conduite de systèmes), armasuisse Département Management, Technology, Economis, Innovations- und Technologie- management, Ecole polytechnique

fédérale, Zurich Ebener Thomas, auditeur inspection des finances, armasuisse Emch Peter, chef Droit et affaires internationales, DDPS, armasuisse Fetz Marco, Commission des achats de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique Hossli Stefan, chef Etat-major du DDPS Hubler Alexander, Droit et affaires internationales, DDPS, armasuisse Imhof Peter, OFCTI, chef du domaine Systèmes de conduite, armasuisse Kropf Rudolf, directeur Services centraux/remplaçant du chef de l'armement, armasuisse Liechti Heinz, colonel EMG, chef de la planification générale et de la planification des investissements, EMP de l'armée Lyoth Peter, directeur OFAVM, armasuisse Markwalder Alfred, chef de l'armement, armasuisse Marro Heinz, expert en technique commerciale/acheteur, Véhicules de transport, matériel du génie, de sauvetage et de protection ABC, armasuisse Mathys Andreas, chef Systèmes d'armes et véhicules, armasuisse Messerli Heinz, remplaçant du chef de l'inspection des finances, armasuisse Nordmann Claude, OFCTI, chef Systèmes GE, armasuisse Rosch Marcel, EMP de l'armée, chef du domaine Planification du matériel d'armement Rothenbühler Stephan, rapporteur armasuisse/RUAG au sein de l'Etat-major du DDPS

3299 Schwarz Ulrich, contrôleur, domaine spécialisé Systèmes terrestres légers, armasuisse Sommerhalder Richard, OFAVM, remplaçant du chef du domaine spécialisé Elimination et projets spéciaux, armasuisse Sonderegger Martin, chef unité d'affaires Systèmes terrestres et munitions, armasuisse von Gunten Thomas, contrôleur, OFCTI, armasuisse Walser Hans-Peter, colonel EMG, chef de la Planification de l'armée et de l'armement, armée suisse Wettstein Hannes, directeur OFCTI, armasuisse Wyss Othmar, chef suppléant, Relations économiques bilatérales, Secrétariat d'Etat à l'économie Zysset Bruno, chef de l'inspection des finances, armasuisse

3300 Crédits d'armement En règle générale, sont inscrits au programme d'armement: – le matériel militaire qui est acheté pour la première fois et dont le choix du modèle a des conséquences importantes pour l'armée et la Confédération, – les projets qui dépassent les plafonds du budget annuel de l'équipement personnel et du matériel à renouveler et du budget annuel des munitions d'instruction. En règle générale, sont inscrits au budget de l'équipement personnel et du matériel à renouveler (BER): – l'équipement personnel et l'armement des membres de l'armée; – le matériel militaire de remplacement et de renouvellement ainsi que les révisions et transformations complètes; – le matériel militaire qui est acheté pour la première fois et dont le poids financier est peu important. En règle générale, sont inscrits au budget des munitions d'instruction (BMI): – les munitions devant être achetées ou renouvelées pour les interventions et l'instruction; – les munitions qui sont surveillées, revues et stockées dans le cadre de concepts propres à des armes; – le matériel militaire qui est mis hors service et implique des coûts d'élimination; – les munitions pour les tirs hors du service, qui sont délivrées contre facture et dont le produit est imputé au BMI en diminution de charges (à l'exception du principe du produit brut). En règle générale, sont inscrits au budget du matériel de remplacement et de maintenance (MRM): – le matériel de remplacement, la maintenance et les prestations de service assurant le bon fonctionnement du matériel durant son utilisation; – les acquisitions de remplacement de groupes et sous-groupes d'assemblage pouvant être réparés ainsi que les installations de maintenance et de contrôle; – les prestations de services fournies dans le cadre du service des modifications, de la gestion des configurations et de la gestion du matériel. Source: H.-P. Walser, chef de la Planification de l'armée et de l'armement, Etat-major de planification de l'armée

3301 Figure 25 Volumes financiers 2006 par procédure d'adjudication dans les unités d'affaires (en millions de francs)

4 31 13 179 114 17 137 129 49 49 47 132 89 272 202 3 2 15 5 4 0% 20% 40% 60% 80% 100%
 Systèmes de conduite Systèmes télématiques Systèmes d'instruction Systèmes aéronautiques
 Systèmes terrestres et munitions Véhicules de transport, matériel du génie, de sauvetage et de protection
 ABC Equipement et habillement Parts du volume financier 2006 adjudication de gré à gré suite à la procédure de l'OMC
 adjudication de gré à gré adjudication soumise à concurrence (sans protection juridique) procédure de l'OMC

Remarque: les projets classés d'un volume global de près de 63 millions de francs ne sont pas pris en compte dans le graphique. Source: CPA d'après le MIS d'armasuisse

3302 Figure 26 Répartition géographique des acquisitions pour des unités d'affaires sélectionnées

Pays d'origine des fournisseurs de l'unité d'affaires Véhicules de transport, matériel du génie et de sauvetage
 73'224'236 12'087'777 1'609'272 1'092'524 636'532 0 10'000'000 20'000'000 30'000'000 40'000'000 50'000'000 60'000'000 70'000'000 80'000'000
 CH DE NL CA Autres Paiements 2006 (CHF)

Pays d'origine des fournisseurs de l'unité d'affaires Equipement et matériel de protection
 ABC 45'890'614 7'353'778 5'392'468 2'617'805 1'577'949 511'880 299'080 283'162 261'930 241'030
 239'994 183'675 121'075 67'307 37'326 30'540 26'795 9'657 677 0 5'000'000 10'000'000
 15'000'000 20'000'000 25'000'000 30'000'000 35'000'000 40'000'000 45'000'000 50'000'000
 CH DE IN AT SE FR LI TH CN HK IT PL GB BG SI US RO ES NL Paiements 2006 (CHF)

Source: représentation du CPA d'après les indications d'armasuisse

3303 Figure 27 Exemple de stratégie globale en matière d'acquisitions

- 1. Entwicklungstrends..... 2.
- Vision..... 3.
- Mittelfristige Ziele: 1998 – 2001

E. 5

RS 510.10

E. 5.1

Dimensionen der Beschaffungsstrategie

E. 5.2

Beschaffungssortiment.....

E. 5.3

Beschaffungsportfolio.....

E. 5.4

Differenzierte „Normstrategien“

E. 5.5

Commodity-Strategien..... 6.

Strategiebausteine..... 7.

Resultierende Anforderungen

E. 6

Dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG, RS 514.51) et dans l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG, RS 514.511), seules les définitions légales du matériel de guerre sont pertinentes concernant le domaine de l'acquisition de l'armement pour l'armée suisse, objet de notre étude. Quant à la loi sur le contrôle des biens (LCB; import et export de biens et technologies à double usage), elle n'a qu'une importance théorique.

La LFMG, l'OMG et la LCB sont plus importantes pour l'exportation de matériel d'armement. Elles régissent, d'une part la liquidation de matériel d'armement de l'armée suisse, qui ne fait pas l'objet de la présente étude, d'autre part les exportations de matériel d'armement qui, en tant qu'affaires compensatoires, font l'objet d'accords conclus en faveur de l'industrie suisse. Les affaires compensatoires sont examinées dans le cadre d'une étude réalisée parallèlement à celle-ci par le Contrôle fédéral des finances.

E. 7

La mission de l'armée est définie, d'une part dans la Constitution fédérale (art. 58, al. 2), d'autre part dans le Rapport de politique de sécurité 2000 du Conseil fédéral à l'attention de l'Assemblée fédérale. La concrétisation la plus manifeste jusque-là de la mission de l'armée se trouve dans «l'Etape de développement 2008–2011». Cette dernière a été ancrée dans la législation par le biais de la révision de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (RS 513.1), approuvée par le Parlement à l'été 2007.

E. 7.1

Anforderungen an den zentralen Einkauf

E. 7.2

Anforderungen an internen Kunden.....

E. 7.3

Anforderungen an die Lieferanten 8.
Strategische Erfolgsfaktoren..... 9.
Umsetzung

E. 8

LOGA, RS 172.010; OLOGA, RS 172.010.1

E. 9

FF 2003 380

3218 d'objectifs portent, d'une part sur le maintien d'une base industrielle indigène, motivé par des considérations de politique de sécurité et de politique économique, d'autre part sur l'acquisition d'armement respectant les principes de concurrence et d'utilisation économique des fonds publics. La politique d'armement se penche également sur la coopération internationale en matière d'armement et la relation de celle-ci avec la politique extérieure et la politique de neutralité. Nous allons tout d'abord donner un aperçu détaillé du droit des marchés publics et de la mise en œuvre de celui-ci dans le cadre de l'acquisition de l'armement (point 3.1). Puis, nous traiterons du rapport entre le droit des marchés publics, qui prône le principe de la concurrence, et la volonté de maintenir une base industrielle indigène, motivée par des considérations de politique de défense (point

3.2). Nous nous pencherons ensuite, conformément au souhait de la sous-commission compé- tente de la CdG-N, sur le traitement de fournisseurs issus de pays sensibles du point de vue de la politique extérieure (point 3.3). Enfin, nous aborderons brièvement les possibilités de pilotage dont dispose le Parlement (point 3.4).

E. 9.1

Commodity-Strategien.....

E. 9.2

Konzepte, Methoden, Tools.....

3304 Impressum Réalisation de l'étude Christoph Bättig Hedwig Heinis (mise en page) Expertise externe Zellweger Management Consulting AG, Pfäffikon (Th. Zellweger, K. Gertschnig) Le CPA adresse tous ses remerciements aux offices fédéraux concernés d'avoir collaboré à l'étude et de lui avoir accordé leur confiance. Nos remerciements vont notamment à tous les interlocuteurs qui ont accepté de participer aux entre- tiens et de répondre à nos questions et qui ont mis à notre disposition les docu- ments souhaités. Nous tenons à remercier plus particulièrement Monsieur Tho- mas von Gunten, de l'Office fédéral des systèmes de conduite, télématiques et d'instruction, pour son aide précieuse apportée à l'évaluation des données dis- ponibles. Enfin, le CPA remercie Messieurs Thomas Zellweger et Kurt Gert- schnig, de la société Zellweger Management Consulting AG, pour la collabora- tion fructueuse. Langue originale du rapport: allemand

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Acquisition de l'armement au sein du DDPS. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national (Annexe) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 20 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 20.05.2008 Date Data Seite 3201-3304 Page Pagina Ref. No 10 141 781 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

E. 10

RS 0.632.231.422

E. 11

RS 172.056.1

E. 12

RS 172.056.11

3219 L'article «But» (art. 1) de la LMP définit quatre principes de base:13 – Transparence: assurer la transparence des procédures d'adjudication. – Concurrence: renforcer la concurrence entre soumissionnaires. – Rentabilité: favoriser l'utilisation économique des fonds publics. – Egalité de traitement: garantir l'égalité de traitement de tous les soumission- naires (par ex. les mêmes délais, les mêmes informations, une évaluation des soumissionnaires et des offres selon des critères identiques et objectifs). La mise en œuvre de ces principes repose pour l'essentiel sur la régulation des procédures d'adjudication. Le

mécanisme du droit des marchés publics consiste à créer, par le biais de procédures d'adjudication aussi transparentes que possible qui traitent tous les soumissionnaires (potentiels) sur un pied d'égalité, une concurrence loyale permettant la soumission d'offres avantageuses économiquement. Il ne s'agit pas d'obtenir la solution la moins chère, mais de parvenir à un rapport coût/utilité optimal des biens et services acquis (voir art. 21 al. 1 LMP). Concrètement, la LMP et l'OMP prévoient les procédures d'adjudication suivantes:

- Dans le cadre de la procédure ouverte, l'adjudicateur lance un appel d'offres public pour le marché prévu. Chaque soumissionnaire potentiel peut présenter une offre.
- Dans le cadre de la procédure sélective, l'adjudicateur lance un appel d'offres public pour le marché prévu. Chaque soumissionnaire peut présenter une demande de participation.

L'adjudicateur détermine, en fonction des critères de qualification, les soumissionnaires qui peuvent présenter une offre. Il peut limiter à trois minimum le nombre de soumissionnaires invités à présenter une offre si un nombre plus élevé n'est pas compatible avec un fonctionnement efficace du mécanisme d'adjudication des marchés.

- Dans le cadre de la procédure invitant à soumissionner, l'adjudicateur invite des soumissionnaires, sans lancer d'appel d'offres, à présenter une offre. L'adjudicateur doit si possible demander au moins trois offres.
- Dans le cadre de la procédure de gré à gré, l'adjudicateur adjuge le marché directement à un soumissionnaire, sans procéder à un appel d'offres. Les exigences vis-à-vis des procédures et, partant, de la mise en œuvre du mécanisme de fonctionnement cité plus haut varient fortement d'une procédure à l'autre: elles sont très élevées en ce qui concerne la procédure ouverte et très faibles concernant la procédure de gré à gré. Pour la procédure invitant à soumissionner et, a fortiori, pour la procédure de gré à gré, la concurrence mais aussi la transparence et l'égalité de traitement sont très peu développées, notamment parce que l'adjudicateur peut limiter le nombre de soumissionnaires.

E. 13

Voir aussi Kuonen: *Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht*. Berne 2005.

3220 Dans le but d'une mise en œuvre aussi aboutie que possible des principes du droit des marchés publics, les biens et services d'un montant total de plus de 248 950 francs (TVA non comprise)¹⁴ doivent systématiquement être adjugés dans le cadre de procédures ouvertes ou sélectives, qui assurent une large concurrence. Dans le domaine de l'acquisition d'armement, des dispositions d'exception dérogent souvent à ce principe. La figure 4 montre la logique légale de ces dispositions d'exception, dont nous décrivons ci-après brièvement l'application. Les procédures ouverte ou sélective ne s'appliquent qu'aux biens qui font l'objet d'un marché d'une valeur minimum de 248 950 francs et qui ne sont pas exclus du champ d'application de la loi par l'une des exceptions prévues à l'article 3 LMP. Il faut distinguer deux cas de figure: – Si ces biens figurent sur les listes positives de l'AMP ou sur les listes annexées à l'OMP, la procédure ouverte ou sélective conforme à l'AMP s'applique (par ex. voitures particulières). Les décisions prises dans le cadre de l'une ou l'autre procédure peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.¹⁵ – Si ces biens ne figurent pas sur les listes positives de l'AMP ou celles de l'OMP (par ex. vêtements, chaussures), les dispositions de l'OMP pour «Autres marchés» s'appliquent. Celles-ci prévoient elles aussi la procédure ouverte ou sélective (art. 34 al. 1 OMP) pour les biens en question. Toutefois, dans ce cas, il n'existe pas de protection juridique.

E. 14

Sur le plan technique, les valeurs seuils sont définies sur la base de droits de tirage spéciaux. La conversion en francs suisses est fixée dans le cadre d'une ordonnance, la plus récente étant l'ordonnance du Département fédéral de l'économie du 30 novembre 2006 sur l'adaptation des valeurs seuils des marchés publics pour l'année 2007 (RS 172.056.12).

E. 15

Jusqu'au 31.12.2006, l'autorité compétente était la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics, rattachée au Tribunal administratif fédéral.

3221 Figure 4 Procédure d'adjudication pour les acquisitions d'armesuisse d'un montant supérieur à 248 950 francs

matériel de guerre (art. 3 al. 1, let. e LMP ; art. 5 LFMG, annexe OMG) adjudication de gré à gré autorisée ? (art. 36 OMP, notamment al. 2 let. f, art. 13 OMP) liste positive ? (appendice I annexe 1 AMP) adjudication de gré à gré autorisée ? (art. 13 LMP / art. 13 OMP) adjudication de gré à gré autorisée ? (art. 36 OMP / art. 13 OMP) oui non oui non invitant à soumissionner de gré à gré procédure ouverte / sélective procédure ouverte / sélective oui oui sans protection juridique avec protection juridique non de gré à gré Application d'une disposition d'exception ? (art. 3 LMP) autre exception (art. 3 al 2 LMP) non quel type d'exception ? (art. 3 LMP) non de gré à gré oui

Source: représentation du CPA Dans ce contexte, la procédure invitant à soumissionner revêt une grande importance car, sur la base d'une disposition d'exception, l'acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre (appelés matériel de guerre par la suite) peut être effectuée dans le cadre de la procédure invitant à soumissionner, quel que soit le montant du marché.¹⁶ Pour des acquisitions d'un montant inférieur à la valeur seuil de 248 950 francs, la procédure invitant à soumissionner est autorisée dans tous les cas. Les décisions prises dans le cadre de la procédure invitant à soumissionner ne peuvent faire l'objet d'un recours.¹⁷

E. 15.8

0.1 0.6 2.9

E. 16

La LMP n'est clairement pas applicable à l'acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre (art. 3, al. 1, let. e LMP). La disposition d'exécution correspondante prévoit systématiquement pour l'acquisition de matériel de guerre la procédure invitant à soumissionner (art. 35, al. 3, let. a OMP).

La commission de recours compétente a interprété le terme de matériel de guerre cité à l'art. 3, al. 1, let. e LMP en s'appuyant sur la notion de matériel de guerre telle qu'elle est définie dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (BRK 2003-005, consid. 3d). Ce qui est considéré comme matériel de guerre, est soumis à la disposition d'exception aux termes de la LMP (art. 3, al. 1, let. e LMP) et peut, par conséquent, faire l'objet d'une procédure invitant à soumissionner, est défini de façon abstraite dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (RS 514.51) et concrétisé dans une liste positive figurant en annexe de l'ordonnance sur le matériel de guerre (RS 514.511).

E. 17

Un recours à l'encontre d'un choix de procédure est uniquement possible si l'acquisition en question est soumise aux règles de l'accord OMC (liste positive).

3222 Les procédures de gré à gré sont autorisées dès lors que le montant du marché est inférieur à 50 000 francs ou que l'acquisition prévue justifie le recours à une disposition d'exception.¹⁸ C'est le cas, par exemple, s'il s'agit d'un marché avec des spécificités techniques ou artistiques ou encore d'un projet devant être réalisé dans des délais très courts. La jurisprudence toutefois est sévère et veille à ce que ces dispositions d'exception ne s'appliquent que dans des cas exceptionnels.¹⁹ Au printemps 2006, le Conseil fédéral a complété la liste des exceptions par une disposition portant sur le matériel de guerre. Celle-ci stipule que l'acquisition de matériel de guerre peut faire l'objet d'une procédure de gré à gré (à la place d'une procédure invitant à soumissionner), dès lors que cela est indispensable pour le maintien, dans le pays, d'entreprises importantes pour la défense nationale (art. 36, al. 2, let. f OMP). Exigences spécifiques pour le déroulement des différentes procédures Pour le traitement des acquisitions dans le cadre des procédures ouverte et sélective, il existe des dispositions formelles détaillées (par ex. concernant l'ouverture des offres, les conditions préalables pour des négociations et l'établissement de procès-verbaux les concernant, la communication de critères de qualification et d'adjudication, etc.) Ces dispositions s'appliquent également aux marchés adjugés dans le cadre de procédures ouverte ou sélective qui ne sont pas régies par la LMP, par exemple l'acquisition de vêtements et de chaussures citée plus haut (art. 34, al. 2 OMP). Le déroulement de la procédure invitant à soumissionner n'est pas régi par des dispositions spécifiques précises. Dans son art. 35, l'OMP stipule seulement que l'adjudicateur doit si possible demander au moins trois offres. En raison des larges possibilités d'application de la procédure invitant à soumissionner, notamment dans le domaine des acquisitions d'armement, se pose la question de savoir quelles exigences sont liées à cette procédure du point de vue légal. Dans la théorie comme dans la pratique, il est aujourd'hui communément admis que les principes énoncés à l'art. 1 de la LMP et évoqués plus haut doivent également être appliqués à la procédure invitant à soumissionner, bien que la LMP et l'OMP ne l'exigent pas explicitement (voir aussi Kuonen, 2005).²⁰ De plus, le Conseil fédéral, dans sa politique d'armement, a souligné expressément et de façon contraignante que l'acquisition de matériel de l'armée est soumise aux principes relatifs au droit des marchés publics.²¹ En l'absence de dispositions spécifiques en matière de procédures d'adjudication, ces principes revêtent une importance particulière pour les procédures invitant à soumissionner et de gré à gré.

E. 18

Art. 13 OMP (conditions permettant une procédure de gré à gré) et art. 36 OMP (autres cas permettant une procédure de gré à gré, en cas d'une acquisition non soumise à la LMP).

E. 19

Ainsi, le caractère d'urgence ne peut justifier l'application d'une règle dérogatoire que si l'administration n'est pas à l'origine cette urgence.

E. 20

Ceci est également valable pour les principes de procédure aux termes de l'art. 8 LMP (dispositions relatives à la protection des travailleurs, égalité de traitement entre femmes et hommes, etc.). Voir aussi Kuonen: *Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht*. Berne 2005.

E. 21

Dans une procédure d'adjudication, il faut impérativement respecter les principes généraux de l'activité administrative, à savoir la légalité, l'intérêt général et la proportionnalité, l'égalité, l'interdiction de l'arbitraire, les règles de la bonne foi.

3223 Protection juridique La figure 4 montre que pour une grande partie des procédures d'adjudication employées dans le cadre d'acquisitions d'armement, il n'existe pas de protection juridique. C'est notamment le cas de l'acquisition de matériel de guerre et d'autres acquisitions qui ne relèvent pas de la LMP. Ces acquisitions sont seulement soumises aux dispositions de l'OMP, laquelle exclut pour elles toute possibilité de recours.²² En l'absence de possibilités de recours dans le droit des marchés publics, une dénonciation auprès du DDPS ou du Conseil fédéral est possible ainsi qu'une requête adressée à une autorité de la haute surveillance parlementaire (Commissions de gestion, Commissions des finances des Chambres fédérales). Toutefois, les dénonciations et requêtes auprès d'une autorité sont de simples plaintes informelles (et non des voies de droit), qui ne donnent pas droit à un examen. Elles servent uniquement à attirer l'attention de l'autorité sur d'éventuels problèmes – la décision quant à l'ouverture d'une procédure (ouverture d'un examen par exemple) revient à la seule autorité compétente. Ajoutons que, dans le cas d'une requête déposée auprès des autorités parlementaires, ces dernières n'ont pas de compétences pour ordonner de remédier à d'éventuels problèmes. Depuis le 1er janvier 2007, l'art. 25a de la loi sur la procédure administrative (PA)²³ permet de prononcer une décision relative à des actes matériels pouvant donner lieu à un recours et offre donc une protection juridique aux examens et décisions concernant des adjudications qui ne sont pas soumises à la LMP. On peut cependant se demander si ce droit inscrit dans la législation générale sur la procédure est en mesure de s'imposer face à l'exclusion des possibilités de recours définies dans une loi spéciale (LMP). De plus, il existe aussi des raisons pratiques qui ne permettent pas à cette disposition d'offrir une protection juridique efficace aux acquisitions qui ne sont pas soumises à la LMP.²⁴ Compte tenu d'une protection juridique fortement restreinte en ce qui concerne le droit sur les marchés publics, un soumissionnaire qui voulait s'opposer à la décision relative à l'adjudication d'un marché d'hélicoptères pour les transports et la formation s'est appuyé sur le droit des cartels pour porter plainte en décembre 2005 auprès de la Commission de la concurrence. Suite à cela, le secrétariat de la Commission de la concurrence a ouvert une enquête préalable, suspendue le 7 août 2007. Le secrétariat n'a pu relever d'indices quant à un éventuel comportement abusif de la part d'armasuisse au sens du droit des cartels. La Commission de la concurrence est

E. 22

Art. 39 OMP en application de l'art. 2, al. 3 LMP.

E. 23

RS 172.021

E. 24

Etant donné que les décisions ne peuvent pas directement donner lieu à un recours mais nécessitent une décision qui doit s'appuyer sur l'art. 25a PA, une décision douteuse, portant par exemple sur une adjudication, ne pourra que difficilement être rectifiée, ne serait-ce que pour des raisons de temps (voir également Riva, Enrico: Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte. In: *Revue suisse de jurisprudence* 103 (2007) p. 337–34).

L'art. 25a PA peut au moins servir de base de référence pour l'obtention de la vérification, par un tribunal, du respect de droits constitutionnels dans le cadre d'acquisitions «autres» non soumises à la LMP. Ces droits existent indépendamment du droit des marchés publics et ne sont donc pas concernés par les restrictions spécifiques de ce dernier. Dans les cas qui nous préoccupent, l'égalité de traitement conformément à l'art. 8 Cst. semble être le droit le plus apte à servir de base pour une demande. Mais cette voie ne permet pas d'invoquer des vices résultant de la violation d'obligations stipulées dans le droit des marchés.

3224 d'avis qu'elle ne peut passer outre les restrictions prononcées par le législateur concernant la protection juridique en matière de droit des marchés publics et qu'elle n'est pas une instance de recours de remplacement. Par conséquent, elle considère qu'elle ne peut vérifier le respect des obligations stipulées dans le droit des marchés publics.²⁵ Il est à noter qu'une plainte auprès de la Commission de la concurrence ne donne pas droit à l'ouverture d'une procédure et à une décision concrète correspondante. Par conséquent, dans le cas mentionné concernant l'hélicoptère, le soumissionnaire n'ayant pas été retenu n'a pas de moyens légaux à sa disposition pour s'opposer à la suspension de l'enquête préalable.

E. 25

Le droit des cartels vise à éviter l'abus de position dominante. Dès lors qu'ils opèrent sur le marché en tant que client (ou fournisseur) de biens et de services, les services de l'administration sont eux aussi soumis au droit des cartels. Concernant les rapports existant entre le droit des marchés publics et le droit des cartels, voir aussi Droit et politique de la concurrence 2006/2, p. 392 et suiv.

3225 – Enfin, l'existence d'un monopole peut aussi être conditionnée par la politique de sécurité si des marchés sont directement adjugés à des soumissionnaires suisses dans le but d'assurer la base industrielle indigène (voir aussi le point 3.2). Figure 5 Répartition des paiements effectués en 2006 selon le type de procédure d'adjudication

Type de procédure	Paiements (millions de francs)
adjudication de gré à gré (monopole)	754
adjudication soumise à concurrence (sans protection juridique)	704
procédure de l'OMC	52
adjudication de gré à gré suite à la procédure de l'OMC	20
0	100
200	300
400	500
600	700
800	

En millions de francs

Remarque: les projets classés d'un volume global de près de 63 millions de francs ne sont pas pris en compte dans le graphique. Source: CPA d'après le MIS d'armasuisse Même si l'on tient compte des particularités du domaine de l'armement, la proportion des marchés adjugés de gré à gré paraît relativement élevée.²⁶ Selon des représentants d'armasuisse, à l'avenir, le poids des acquisitions effectuées dans le cadre d'une situation de monopole devrait encore croître. Pour une large partie, ces acquisitions échappent au droit des marchés publics. Dans ce contexte, une stratégie d'acquisition globale et axée sur le long terme ainsi que la gestion appropriée des situations de monopole inévitables ou sciemment acceptées prennent toute leur importance (voir aussi le chap. 4).

E. 26

Cela ressort aussi de la comparaison avec la Grande-Bretagne (National Audit Office: Non-Competitive Procurement in the Ministry of Defence. London, 2001), où la part des moyens consacrés à des marchés adjugés de gré à gré s'est élevée entre 1996/1997–2000/2001 à un pourcentage situé entre 25 et 30 % des dépenses globales pour chaque exercice. Or, dans les années 80, ce pourcentage atteignait encore près de 60 %. Cette évolution à la baisse témoigne de la stratégie britannique consistant à avoir recours, à

chaque fois que cela est possible, à une «second source». Selon armasuisse, cette approche n'existe pas en Suisse en raison de l'importance moindre des volumes d'acquisition et d'une base industrielle indigène qui ne peut être comparée à celle de la Grande-Bretagne. Toujours selon armasuisse, en cas de situation concurrentielle, il est extrêmement difficile d'intégrer dans des contrats de maintenance à long terme les entreprises industrielles (sans participation de la Confédération).

3226 Procédures concurrentielles sans protection juridique Près de 700 millions de francs sont investis chaque année dans des marchés adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle sans possibilité de recours. Les données à notre disposition ne permettent pas de savoir quel est le poids des différentes procédures. Au vu de la situation juridique et sur la base des appréciations des collaborateurs d'armasuisse, on peut cependant partir du principe que la majeure partie des dépenses sont effectuées dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner (acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre). Les procédures ouverte ou sélective (sans possibilité de recours) sont essentiellement retenues pour l'acquisition de biens civils. Procédure de l'OMC avec protection juridique En 2006, seuls près de 3 % des moyens financiers ont été investis dans des marchés adjugés dans le cadre d'une procédure régie par les règles de l'OMC. Même si l'on prend en compte le fait que, pour une part difficilement quantifiable des acquisitions effectuées dans le cadre d'une situation de monopole, il s'agit d'acquisitions subséquentes à des marchés soumis aux règles de l'OMC, le poids financier des procédures de l'OMC dans les pratiques d'acquisition d'armasuisse reste faible. En témoignent aussi le fait que seulement deux des sept services des deux offices en charge des acquisitions recourent dans une large mesure à ce type d'adjudications (voir la figure 25 en annexe). La figure 5 reflète clairement la situation juridique abordée plus haut: seule une faible partie des biens et services achetés par armasuisse sont acquis dans le cadre d'une procédure conforme aux règles de l'OMC (acquisition de biens civils aux termes de la liste de l'OMC d'un montant supérieur à 248 950 francs). L'analyse fait apparaître qu'en 2006, environ 97 % des dépenses ont été effectuées pour des marchés adjugés en dehors du cadre réglementaire de l'OMC et sans les possibilités de recours correspondantes. Dans ce contexte, les efforts déployés par le DDPS et armasuisse pour faire respecter les principes relatifs au droit des marchés publics dans les domaines qui ne sont pas régis par les règles de l'OMC revêtent une très grande importance.

E. 27

Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de la Confédération du 22 novembre 2006 (Org-OMP), RS 172.056.15.

E. 28

LOGA, RS 172.010; OLOGA, RS 172.010.1

3227 dures et compétences à respecter dans le cadre de l'acquisition d'armement.²⁹ Cette ordonnance est toutefois obsolète et ne correspond plus depuis longtemps déjà à l'état actuel, notamment en ce qui concerne l'intitulé des services compétents et leurs compétences décisionnelles. Elle ne reprend pas les modifications liées à la réforme du DDPS et celle de l'armée. Une ordonnance révisée, qui tient compte de ces évolutions, devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2008. Cet exemple d'une ordonnance obsolète depuis longtemps déjà mais toujours en vigueur témoigne du manque de clarté et de cohérence de la législation qui encadre l'acquisition de l'armement par le DDPS. De l'avis

unanime des personnes interrogées, la pratique d'acquisition est pilotée ces dernières années par les processus développés au sein des domaines départementaux dans le cadre de la réorganisation du DDPS. C'est à armasuisse, le centre d'acquisition du DDPS, que revient la responsabilité de la mise en œuvre du droit des marchés publics dans le cadre de l'acquisition d'armement. Dans ses principes en matière de politique d'armement, le Conseil fédéral demande que des dispositions correspondantes soient intégrées dans les prescriptions internes en vigueur et que, le cas échéant, les prescriptions d'exécution requises soient édictées. Nous décrivons ci-dessous la démarche adoptée par armasuisse pour mettre en œuvre les dispositions relatives au droit des marchés publics dans le cadre de l'acquisition d'armement.

Dispositions et outils dans le système de gestion

Les dispositions légales sont répertoriées dans le système de gestion d'armasuisse, notamment dans les processus normatifs définis ainsi que dans les listes de contrôle, les consignes de travail et les instructions concernant la procédure. Le système de gestion constitue une base contraignante pour les travaux d'armasuisse. L'obligation de respect des principes relatifs au droit des marchés publics est soulignée à plusieurs reprises. A ce propos, il faut noter la focalisation marquée mais pas exclusive sur la transposition des dispositions relatives aux procédures de l'OMC – dans cette pondération, le système de gestion s'avère être une représentation fidèle des bases légales, à défaut de refléter précisément le poids des procédures dans la pratique d'adjudication. La décision concernant le type de procédure d'adjudication, importante du point de vue légal, est prise sur la base d'études de marché et relève systématiquement de la compétence d'armasuisse. Pour les projets d'envergure, notamment ceux censés être intégrés dans un programme d'armement, une décision formelle séparée est exigée pour la procédure d'adjudication. Elle doit être approuvée par le chef de l'armement. Différentes consignes de travail et instructions concernant la procédure exigent de privilégier à chaque fois que cela est possible la procédure concurrentielle. Elles donnent aussi des indications quant à la remise en cause de supposées situations de monopole. Toutefois, un aspect important de l'interprétation des dispositions légales relatives au choix de la procédure d'adjudication doit être vu d'un œil critique. Dans la consigne de travail correspondante tout comme dans les activités de conseil du service juridique d'armasuisse, une règle est appliquée selon laquelle les biens qui ne sont pas inscrits sur la liste positive de l'accord OMC doivent être acquis dans le

E. 29

RS 510.211.1

3228 cadre d'une procédure invitant à soumissionner.³⁰ Cette règle implique que tous les biens acquis pour l'armée par le DDPS et qui ne figurent pas sur la liste positive de l'OMC sont du matériel de guerre, des armes ou des munitions, car eux seuls sont concernés par la disposition d'exception de la LMP (art. 3, al. 1, let. e LMP) et peuvent aisément faire l'objet d'une procédure invitant à soumissionner, conformément à l'art. 35, al. 3, let. a OMP.

Cette interprétation de la règle d'exception par armasuisse n'est pas sans soulever des questions. Il serait plus approprié d'interpréter la notion de matériel de guerre dans la disposition d'exception de la LMP conformément aux termes de la LMG – pratique adoptée par la commission de recours compétente³¹ – et d'acquérir systématiquement les biens qui ne relèvent pas de cette catégorie dans le cadre de procédures ouverte ou sélective (art. 34, al. 1 OMP). Vu sous cet angle, l'adjudication systématique et sans justification de tels marchés dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner constitue clairement un manquement au droit des marchés publics. Pour le déroulement des procédures, les

consignes relatives aux procédures ouverte et sélective notamment sont très détaillées et, du point de vue du CPA, reprises intégralement. Une démarche à plusieurs niveaux pouvant être appliquée à une procédure invitant à soumissionner est également définie (voir les explications au chap. 2). Selon le CPA, ces consignes correspondent aux principes du droit des marchés publics et représentent une concrétisation appropriée des dispositions légales, notamment en ce qui concerne le déroulement de la procédure invitant à soumissionner. Les dispositions légales sont stipulées de manière claire et intelligible dans le système de gestion également en ce qui concerne la définition des critères d'évaluation et la communication de ceux-ci à l'attention des soumissionnaires. Cela concerne aussi la démarche à adopter lors de négociations (négociation des offres incluse). Toutefois, les consignes correspondantes figurant dans le système de gestion n'ont un caractère contraignant que pour les procédures ouverte et sélective; la démarche à adopter dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner ou d'une adjudication directe reste en suspens. Quoiqu'il en soit, le système de gestion indique de manière non équivoque que, dans tous les cas, les principes relatifs au droit des marchés publics s'appliquent (transparence, égalité de traitement, renforcement de la concurrence, utilisation économique des fonds publics). Formations Selon les déclarations de différents interlocuteurs, une mesure importante pour la mise en œuvre des dispositions du droit des marchés publics réside dans les formations. Celles-ci se sont déroulées pendant longtemps sur la base du volontariat. Elles sont actuellement organisées deux fois par an par le service juridique. Après que la Commission fédérale de recours a approuvé en 2002 deux recours engagés à l'encontre d'armasuisse, l'offre en matière de formation a été étendue. Depuis, le

E. 30

Extrait de la consigne de travail relative au droit contractuel figurant dans le système de gestion d'armasuisse (état: août 2006). Cet extrait dit en substance: L'annexe I à l'accord OMC donne une définition du matériel civil visant la défense et la protection civile et régi par les dispositions de l'accord OMC et de la LMP. (...) Les articles de textile (uniformes) et de cuir ainsi que les chaussures ne figurent pas sur cette liste. Ils ne sont donc pas soumis à l'accord et leur acquisition doit faire l'objet d'une procédure invitant à soumissionner.

E. 31

Voir la note de bas de page 16.

3229 chef de l'armement a rendu la participation aux cours obligatoire pour tous les responsables de projet et les responsables de sous-projet. Contrôle Le contrôle des la légalité des adjudications a lieu dans le cadre de la surveillance habituelle. De plus, le service juridique d'armasuisse nous a indiqué être systématiquement consulté pour évaluer des décisions prises lors de procédures dans le cadre de marchés importants sur le plan politique et/ou très importants sur le plan financier. Les décisions prises pour d'autres marchés ne sont pas contrôlées de façon systématique, ne serait-ce qu'en raison de leur grand nombre.

E. 32

Voir Galli, Peter; Moser, André; Lang, Elisabeth: Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts Zürich/Basel/Genf 2003; Moser, André: Entschiedenenes und Unentschiedenes. In: Baurecht (supplément Vergaberecht) 2004; Kuonen: Das Einladungsverfahren im öffentlichen Beschaffungsrecht, Berne 2005; Meyer, Christoph: Aktuelles zum öffentlichen Beschaffungsrecht. In: Der Schweizer Treuhänder, 8/2003.

E. 33

Cela nous paraît également pertinent dans la mesure où la jurisprudence ne s'attache pas seulement à des consignes formelles spécifiques aux procédures, mais aussi à une mise en œuvre aussi aboutie que possible des principes du droit des marchés publics.

3230 der jusqu'à quel point les principes du droit des marchés publics sont mis en œuvre, même dans le cadre de procédures qui sont moins réglementées. La démarche et la présentation des paragraphes suivants sont axées sur les problèmes en vue de faire apparaître les aspects critiques de la pratique d'acquisition. Documentation La documentation complète et intelligible des procédures d'acquisition est une condition préalable indispensable pour la mise en œuvre du principe de transparence aussi bien en interne qu'à l'externe. En ce qui concerne les acquisitions qui font l'objet de cette étude, armasuisse a pu nous montrer tous les documents que nous lui avons demandés (rapports d'évaluation, documents relatifs aux appels d'offres, procès verbaux de négociations, etc.) Ces documents permettent aisément de reconstituer les procédures d'évaluation, même après plusieurs années. Dans les trois cas étudiés, qui ont été adjugés dans le cadre de procédures concurrentielles, l'évaluation comparative des offres est elle aussi documentée, notamment dans les rapports d'évaluation et d'évaluation préliminaire prévus à cet effet. Parmi les constatations qui suivent, nombreuses sont celles qui n'auraient pu être établies sans ces bases. Dans l'ensemble, la pratique d'armasuisse en matière de transparence de la documentation des procédures d'acquisition peut être considérée comme bonne. Choix de la procédure Comme nous l'avons vu, l'axe prioritaire du droit des marchés publics porte sur la régulation de la procédure d'adjudication. Le choix de la procédure revêt donc une importance décisive pour la mise en œuvre de ce droit. Dans le cadre de l'acquisition du moteur hors-bord, le véhicule de transport et le berceau ont été acquis par le biais d'une procédure à part, à savoir une procédure invitant à soumissionner. Il s'agissait ici d'un mandat d'exécution sur la base de plans de construction détaillés. La valeur estimée du marché s'élevait à près de 500 000 francs, dont la moitié environ pour le véhicule de transport et l'autre pour le berceau. Considérés séparément, ni le véhicule ni le berceau n'atteignaient donc la valeur seuil pour une procédure ouverte/sélective, raison pour laquelle il a été procédé à deux procédures invitant à soumissionner. Quatre fournisseurs ont été invités à soumettre des offres séparées pour le véhicule et le berceau. Le marché n'a pas été remporté par l'offre la moins chère pour le véhicule et l'offre la moins chère pour le berceau, mais par l'offre globale la moins chère. L'adjudicateur a justifié son choix d'un seul et même fournisseur en arguant qu'il n'était pas pertinent d'adjuger à deux fournisseurs différents deux marchés si étroitement liés. Du point de vue purement juridique, la démarche d'armasuisse pose, dans le cas présent, deux problèmes. Si des marchés font l'objet de deux appels d'offres différents, ils doivent être, en toute logique, adjugés à deux fournisseurs différents. Le problème juridique central est toutefois le suivant : la partition d'un marché est interdite si, par le biais de valeurs de marché plus faibles, elle vise exclusivement à échapper au type de procédure requis.³⁴ Tout porte à croire que c'était le but recherché dans le cas présent. Exception faite de l'appel d'offres, armasuisse a toujours

E. 34

Voir BRK 2002-004.

3231 traité le véhicule de transport et le berceau comme les éléments d'un seul et même marché, notamment et surtout dans la justification de la décision d'adjudication.³⁵ Le cas

de l'acquisition de l'équipement annexe pour le moteur hors-bord illustre une forte préférence pour la procédure invitant à soumissionner. Dans le cadre de notre étude, cette préférence était manifeste chez nombre de nos interlocuteurs. Pour les acquisitions secondaires, en particulier, on apprécie la possibilité de solliciter des fournisseurs déjà connus, suisses de préférence. On peut ainsi continuer de travailler avec des fournisseurs qui ont fait leurs preuves et tenter d'éviter les mauvaises expériences (qualité insatisfaisante). Certains interlocuteurs ont également fait valoir des raisons de politique économique pour justifier une telle démarche, notamment la possibilité de piloter des grandeurs politiques sensibles comme la part suisse et la répartition régionale des marchés adjugés (voir aussi la figure 26 en annexe). La préférence pour la procédure invitant à soumissionner s'appuie sur l'inter-prétation problématique du service juridique d'armasuisse, déjà exposée plus haut, selon laquelle les biens qui ne figurent pas sur la liste positive de l'OMC peuvent faire l'objet d'une procédure invitant à soumissionner. Cette règle est également invoquée dans la justification du choix de cette procédure dans le cadre du plan d'action pour l'acquisition d'un système radio à ondes courtes SE-240. Etant donné que, selon l'évaluation du CPA36, le SE-240 ne constitue pas du matériel de guerre aux termes de la LFMG, une procédure ouverte ou sélective aurait dû être choisie. Selon armasuisse, les fournisseurs du monde entier pertinents dans ce domaine ont été invités à soumettre une offre, ce qui, de fait, a créé une situation concurrentielle équivalente à celle d'une procédure ouverte. Le choix de la procédure pour l'acquisition du SE-240, problématique du point de vue légal, ne semble pas être un cas isolé. Parmi les biens ayant été acquis dans le cadre d'une procédure invitant à soumissionner, bien qu'il ne puisse s'agir de maté-

E. 35

Deux autres arguments évoqués lors de l'atelier, qui reprennent des considérations d'ordre économique, font ressortir l'intention réelle, à savoir échapper à une procédure ouverte: 1. Dans le cadre de procédures de l'OMC, des marchés ont déjà dû être adjugés à des fournisseurs issus de pays d'Europe de l'Est. En raison d'une qualité très insuffisante, il a été nécessaire de retravailler les produits livrés en Suisse avec, pour résultat, un coût global considérablement plus élevé que cela n'aurait été le cas si le marché initial avait été adjugé à un fournisseur suisse. Du point de vue de la loi, de tels problèmes doivent être évités par le biais de critères de qualification et d'adjudication appropriés et non au moyen d'une limitation préventive du cercle de soumissionnaires. 2. Le choix de la procédure invitant à soumissionner en lieu et place d'une procédure de l'OMC a également été justifié par les coûts et la charge de travail disproportionnés de cette dernière comparés aux éventuelles améliorations du rapport qualité/prix (principe de l'utilisation économique de fonds publics). Du point de vue juridique, cet argument n'est pas fondé. Les valeurs seuils doivent être formellement respectées. Leur objectif principal est justement de ne soumettre aux procédures ouverte ou sélective que des marchés pour lesquels les avantages d'une concurrence accrue, dus aux volumes, compensent les inconvénients d'une procédure relativement plus lourde. L'adjudicateur ne peut supplanter les dispositions de la loi par son propre jugement. Il faudrait éventuellement envisager une modification des dispositions légales, plus précisément une augmentation des valeurs seuils.

E. 36

L'évaluation générale, selon laquelle le SE-240 et les biens d'armement cités plus loin ne peuvent être considérés comme du matériel de guerre aux termes de la LFMG, a été réalisée

en collaboration avec les services du Secrétariat d'Etat à l'économie responsables de la mise en œuvre de la LFMG et de la LCB.

3232 riel de guerre, citons: une installation d'instruction à la conduite et à l'entraînement pour les conducteurs de véhicules à moteur (FATRAN), un système de diagnostic pour mécaniciens de véhicules à moteur, un système de surveillance pour la protection d'ouvrages, une installation électronique d'instruction au tir pour chars de grenadiers 2000 et Leopard II, un hélicoptère léger pour les transports et la formation, le système radio aéroporté SE-239 (voir aussi les explications concernant l'acquisition d'un PC-21 au point 3.2).³⁷ Compte tenu de la part élevée d'acquisitions réalisées dans le cadre d'une situation de monopole, qui font l'objet d'une procédure de gré à gré, se pose la question de savoir si les adjudicateurs ne prétextent pas tout simplement des situations de monopole dans le but d'éviter une procédure plus exigeante. Pour le projet d'acquisition d'un véhicule sanitaire, examiné dans le cadre de la présente étude, la situation de monopole a été justifiée de manière plausible (perte de garantie en cas de montage d'éléments par une autre entreprise, savoir en partie protégé). En revanche, la question de savoir si l'alternative – l'acquisition d'un véhicule neuf dans le cadre d'une procédure concurrentielle – a été étudiée avec la rigueur requise, reste en suspens. L'adjudication de marchés dans le cadre d'une situation de monopole pour les montages dans certains véhicules (le char Léopard par ex.) semble elle aussi justifiée de façon plausible. Selon nos interlocuteurs au sein d'armasuisse, ces montages sont eux aussi, dans la mesure du possible, adjugés par le biais de procédures concurrentielles (par ex. dans des véhicules standard), tout comme le matériel informatique standard. Lors des entretiens, des représentants d'armasuisse ont indiqué que certaines situations de monopole étaient également le résultat d'exigences exprimées par le domaine Défense. Et d'ajouter que ces dernières laissent parfois une marge de manœuvre tellement étroite que seul un produit bien déterminé peut les remplir. Cela a été le cas, par exemple, lors de l'acquisition du système radio à ondes courtes SE-240. Les représentants du domaine Défense ont montré une forte préférence pour une acquisition rapide d'un produit compatible avec la famille de produits existante, ce qui plaiderait en faveur d'une adjudication directe à un fournisseur déjà en place. armasuisse, en revanche, après avoir insisté, pour des raisons juridiques et économiques, sur la nécessité d'opter pour une procédure concurrentielle (invitant à soumissionner), a défini (ou a dû définir) des exigences en matière de performances qui favorisaient fortement un fournisseur dont un produit est déjà utilisé par l'armée. L'engagement d'armasuisse en faveur d'une procédure invitant à soumissionner a également été très clair lors de l'acquisition d'un système d'instruction des pilotes de jets, même si le point de vue d'armasuisse n'a pas été suivi puisque le marché en question a été adjugé de gré à gré (voir le point 3.2).

E. 37

Dans les cas cités, le choix de la procédure n'a pas pu être vérifié dans le détail. Pour une partie des exemples mentionnés, il pourrait s'agir de matériel de guerre aux termes de la LFMG si ces biens disposent de systèmes d'armes ou pilotent directement de tels systèmes. Une adjudication par le biais d'une procédure invitant à soumissionner serait autorisée si, pour chacun des cas cités, le recours à une disposition d'exception était justifié. Dans la liste établie par armasuisse en août 2006 à l'attention de la Commission des finances, dont sont extraits les exemples cités, armasuisse ne fait pas valoir de situation justifiant le recours à une disposition d'exception.

3233 En synthétisant les enseignements tirés du choix de la procédure, on parvient à la conclusion suivante: en règle générale, armasuisse s'engage en faveur de la concurrence, mais préfère, en partie en adoptant des démarches problématiques du point de vue légal, la procédure invitant à soumissionner, moins axée sur la concurrence que les procédures ouverte et sélective de l'OMC. Le domaine Défense, habituellement représenté par l'Etat-major de planification de l'armée, accorde beaucoup moins d'importance aux situations de concurrence. La priorité est donnée à une acquisition aussi rapide que possible, dans une large mesure compatible avec les systèmes déjà existants et présentant les risques les plus faibles possible, même si ces exigences instaurent une situation de monopole.

Transparence des étapes de la démarche Dans la perspective du principe de transparence, les étapes de la démarche doivent dès le début être claires pour tous. Si des procédures concurrentielles à plusieurs niveaux sont prévues (par ex. la procédure liste longue-liste courte d'armasuisse), il faut également déterminer sous quelles conditions la procédure concurrentielle peut éventuellement être interrompue précocement pour permettre à l'adjudicateur de continuer à travailler avec un seul soumissionnaire. Dans ce contexte, l'acquisition du système d'informations de conduite des Forces terrestres (SIC FT) donne lieu à des remarques. armasuisse a indiqué aux soumissionnaires que, sur la base d'une évaluation sur papier, deux soumissionnaires au maximum devaient être invités à soumettre une offre pour la première phase de test. Sur la base des résultats de la première phase de test, un système pour d'autres phases de test devait être sélectionné en vue de la réalisation du SIC FT. L'équipe de projet qui a procédé à l'évaluation des offres soumises a demandé à solliciter trois soumissionnaires pour la première phase de test. Sur demande du nouveau directeur d'office (désigné), la surveillance du projet a cependant décidé de réaliser l'évaluation de la première phase de test avec un seul soumissionnaire. Dans le procès-verbal de réunion, cette décision a été justifiée par les arguments suivants:38 – incertitudes importantes concernant les exigences posées à l'égard du système,39 – coûts d'évaluation disproportionnés par rapport aux coûts d'acquisition.40 Cette justification n'est pas convaincante, car la situation était déjà connue ou aurait pu l'être au moment de l'appel d'offres. De plus, les coûts des phases de test proposés n'étaient pas largement au-dessus des attentes.

E. 38

Le procès-verbal de réunion, plutôt succinct, et les pièces jointes ne distinguent pas clairement entre la décision consistant à continuer à travailler avec un seul système et le choix du système correspondant.

E. 39

Il s'agit notamment du risque d'inflation des exigences, c'est-à-dire celui de vouloir, dans le cas de phases de test parallèles, réunir subitement en un seul système les meilleurs éléments des deux systèmes (voir aussi le point 4.2.4).

E. 40

Outre les coûts externes pour la réalisation des phases de test (près de 2 à 4 millions de francs par entreprise participante), il faut tenir compte des coûts supportés par armasuisse et les Forces terrestres. Selon les estimations de la direction d'office, les ressources nécessaires pour une réalisation sérieuse et loyale de deux phases de test parallèles n'auraient pu être mobilisées ni par armasuisse ni par la troupe (essai).

3234 Le principe de transparence exige de faire connaître clairement les règles du jeu dès le début, afin que les soumissionnaires puissent décider de leur participation en connaissance de cause. La perspective (mais non la garantie) d'une procédure à deux niveaux était, au moins pour l'un des soumissionnaires interrogés, l'élément décisif pour participer à l'appel d'offres. Pendant les entretiens, les soumissionnaires ont indiqué avoir investi beaucoup d'argent dans les offres (jusqu'à un million de francs) compte tenu de l'importance stratégique et financière du projet. Dans le cas de l'adjudication du marché du système radio à ondes courtes SE-240, la situation est comparable à celle du SIC FT. Selon des documents internes, armasuisse avait l'intention, en fonction des résultats de l'évaluation préliminaire, de procéder, lors de l'étape suivante, à une évaluation soit avec deux soumissionnaires soit avec un seul. L'appel d'offres mentionne explicitement une évaluation préliminaire. Au vu de la pratique habituelle d'armasuisse, on peut en déduire qu'une évaluation aura lieu lors d'une deuxième étape dans le cadre d'une procédure concurrentielle (deux offres au minimum). Devant le CPA, des représentants d'armasuisse ont admis le caractère logique de cette conclusion. Au moins l'un des soumissionnaires sollicités est parti du principe qu'une deuxième étape comprenant des tests sur le terrain aurait lieu. La décision d'aborder la phase d'évaluation à proprement parler avec un seul soumissionnaire a été prise sur la base des résultats très clairs de l'évaluation préliminaire, qui faisaient apparaître le maintien d'une situation concurrentielle comme déplacée. Il est à noter qu'en aucun des cas présentés, armasuisse n'a donné de réponse positive par écrit, indiquant qu'une procédure concurrentielle à deux niveaux allait bien avoir lieu. Les documents relatifs à l'appel d'offres mentionnent certes une telle option, sans pour autant exclure toute autre démarche. De plus, armasuisse ne répond pas à la question de savoir selon quels critères une autre procédure (moins axée sur la concurrence) serait éventuellement retenue. A lui seul, le fait que des étapes à ce point décisives d'une procédure ne sont pas définies dès le départ laisse à désirer du point de vue du principe de la transparence. Dans le cas du SIC FT, ce déficit doit être jugé de façon d'autant plus critique que la décision quant à la démarche à suivre a été prise sur la base de faits qui étaient connus dès le début de la procédure et qui n'avaient pas évolué. L'adjudication du moteur hors-bord s'est déroulée conformément au scénario prévu pour les procédures de l'OMC. Ce sont ces mêmes modalités qui ont été annoncées dans l'appel d'offres.⁴¹

E. 41

Nous faisons référence ici au deuxième appel d'offres, la première procédure, interrompue, n'a pas fait l'objet d'une étude approfondie (voir aussi le bref descriptif en annexe).

3235 Critères d'évaluation Pour la mise en œuvre des principes de transparence et d'égalité de traitement, les critères de qualification et d'adjudication⁴² revêtent une importance de premier ordre. Du point de vue légal, ces critères et leur pondération doivent être définis et publiés à l'attention des soumissionnaires avant l'appel d'offres.⁴³ Une modification des critères ou de leur pondération en cours de procédure n'est possible que sous certaines conditions relativement strictes (principe de transparence et d'égalité de traitement). Dans ce cas, il faut notamment informer tous les soumissionnaires. Des modifications importantes exigent l'interruption et le redémarrage de la procédure.⁴⁴ Dans le cadre de l'appel d'offres portant sur le SIC FT, les critères ont été définis en toute transparence et leur pondération a été présentée de manière très détaillée. Les critères incontournables, notamment, ont été indiqués avec précision.⁴⁵ Dans un premier examen, les offres ne répondant pas à ces critères ont été éliminées. Pour les trois offres restantes, le nouveau

directeur d'office désigné a exigé, dans la perspective de la future acquisition de série, des informations supplémentaires et des indications concernant les coûts liés à l'appui et à l'entraînement, au matériel et programmes informatiques ainsi qu'aux licences et outils (y compris l'accès au code source). A l'origine, l'appel d'offres avait exigé seulement des indications concernant les coûts de la première phase de test. Ce faisant, il n'avait pas tenu compte des coûts, élevés, générés dans le cadre de l'acquisition de série. armasuisse n'a pas fait savoir quel poids les informations supplémentaires demandées auraient dans la décision. Lors de la réunion de la surveillance du projet du 22 décembre 2003, mentionnée plus haut, le système pour la première phase de test a été sélectionné. Ce n'est pas la solution obtenant les meilleurs résultats dans l'analyse coût/utilité basée sur les critères et la pondération définis dans l'appel d'offres qui a été retenue. Tout porte en effet à croire que les critères décisifs ont été les risques plus faibles en matière d'intégration d'un système de conduite existant (niveau tactique) et l'accessibilité du code source.⁴⁶ Il semble donc avéré que le choix a été effectué sur la base de critères autres ou autrement pondérés que ceux indiqués dans l'appel d'offres. Il ressort du

E. 42

Les critères de qualification concernent le soumissionnaire, les critères d'adjudication, son offre.

E. 43

Voir aussi: Moser, André: Entschiedenenes und Unentschiedenes. In: Baurecht (supplément Vergaberecht) 2004; Galli, Peter; Moser, André; Lang, Elisabeth: Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, Zürich/Basel/Genf 2003, en particulier ch. 399.

E. 44

BRK 2002-004; BRK 2001-003; BRK 2000-13; BRK 2000-009.

E. 45

Cette démarche, qui peut être considérée comme positive sous l'angle du principe de la transparence, est vue d'un œil particulièrement critique dans le chapitre du rapport d'évaluation qui se penche sur les critères techniques et remarque en substance: «La présentation précoce des critères incontournables et des critères d'évaluation à l'attention des fournisseurs a rendu le déroulement de l'évaluation beaucoup plus difficile. Chaque fournisseur ou presque remplit, sur le papier, les critères et il est maintenant du ressort du domaine technique de relever, sur le papier, des illogismes voire des contradictions.»

E. 46

Selon armasuisse, il a été renoncé à une phase de test avec le système retenu, parce que le code source, demandé en cours de route, n'a pas été rendu accessible. De plus, toujours selon armasuisse, la majeure partie des résultats et expériences pouvant être obtenus dans le cadre de la première phase de test existaient déjà pour ce système grâce à des tests précédents. Ce système a donc pour ainsi dire servi de deuxième choix pour le cas où le système choisi n'aurait pas fait ses preuves lors de la première phase de test.

3236 procès-verbal de la réunion décisive de la surveillance de projet que cet état de fait a été critiqué par l'un des participants («changement des règles du jeu pendant le jeu»). De l'avis du CPA, la décision prise constitue un manquement manifeste au principe de transparence. A l'instar de l'appel d'offres pour le SIC FT, les critères d'évaluation et leur

pondération ont été définis, dans le cas du SE-240, avant le lancement de la procédure. Les critères d'adjudication ont été listés de façon très synthétique et il a été précisé que d'autres critères importants entreraient éventuellement en ligne de compte. Les critères incontournables n'ont pas été énoncés. Le renoncement à la communication des critères incontournables a été justifié par le fait qu'il s'agissait là de la seule solution pour créer une situation de concurrence. Il faut noter que l'armée travaillait déjà avec le matériel de l'un des soumissionnaires. En raison de la compatibilité recherchée avec la famille de produits et des connaissances de la cryptologie utilisée, ce fournisseur partait avec une bonne longueur d'avance. Par le biais de la procédure choisie, armasuisse souhaitait mettre sous pression ce favori et ouvrir le champ à des solutions nouvelles et innovantes qui n'avaient peut-être pas été envisagées. De l'évaluation des offres, effectuée selon les critères, un appareil sortait clairement du lot en termes de rapport coût/utilité. Il présentait par ailleurs un prix attrayant. Soulignons que, conformément au rapport d'évaluation, un seul appareil a répondu aux critères incontournables. Manifestement, la barre était placée très haut pour un produit ne relevant pas de la même famille de produits. En peloton de tête des appareils évalués, l'écart est dû presque entièrement aux énormes différences constatées dans l'évaluation du critère «formation». Il est évident qu'un appareil faisant partie d'une famille de produits déjà introduite est fortement avantageux. On pourrait même être tenté de croire que, dans le cas présent, les critères d'adjudication étaient établis sur mesure au bénéfice d'un produit bien déterminé et que, partant, il ne pouvait y avoir une véritable situation de concurrence. A cela, on pourrait objecter que les soumissionnaires interrogés ont déclaré avoir eu conscience que l'un des soumissionnaires étaient fortement avantageux ce qui, en revanche, ne signifiait pas que leur offre n'avait aucune chance de réussir. Reste à savoir si, en connaissance des critères pondérés détaillés, ils auraient apprécié la situation de la même manière. armasuisse admet lui-même qu'en cas de communication détaillée des critères (critères incontournables y compris), il n'aurait éventuellement reçu qu'une seule offre. Il est évident que le choix d'une procédure concurrentielle et la définition très étroite de critères favorisant un certain produit ne sont pas compatibles. Cela est cependant moins le résultat d'une préférence donnée sciemment à un fournisseur déterminé que la conséquence de décisions d'acquisition antérieures. Il semble que, dans ce contexte, armasuisse ait dû «acheter» la décision, prise à l'encontre de la préférence exprimée par le domaine Défense, consistant à effectuer une procédure invitant à soumissionner en réalisant une évaluation marquée par une (trop) forte pondération de la compatibilité recherchée avec la famille de produits. Ainsi, une situation contradictoire a été créée (procédure concurrentielle vs exigences restrictives), à laquelle on a réagi par moins de transparence dans les critères de sélection. L'acquisition du moteur hors-bord constitue un exemple positif en matière d'application transparente et cohérente des critères d'adjudication. Les critères concernant le rapport coût/utilité, définis par avance, ont été respectés à la lettre. Bien qu'il s'agisse d'une courte victoire et que le résultat ne corresponde pas à la préférence

3237 des utilisateurs, les bases de l'évaluation n'ont pas été changées et le résultat n'a pas été remis en cause par des réflexions intervenues après coup. Au cours des entretiens, il a été indiqué qu'au moins lors de décisions d'adjudication serrées, des critères étrangers à l'adjudication sont également pris en considération. Il a été précisé que, si les écarts entre deux offres sont minimes, des critères supplémentaires entrent en jeu et peuvent faire pencher la balance dans un sens ou dans un autre. Dans certains cas, la politique de l'emploi de la Confédération joue un rôle important et l'on accepte de payer le prix fort. De telles considérations n'ont pas leur place dans les textes de loi. Négociations et échange

d'informations pendant la procédure d'adjudication. Étant donné que l'échange d'informations et les négociations⁴⁷ présentent des risques importants d'inégalité de traitement, ils font l'objet, dans le cadre de la procédure de l'OMC, d'une réglementation très stricte: forme écrite (obligation d'établir un procès-verbal) et information de tous les soumissionnaires restants sur les objets de négociation et les réponses aux questions posées. Pour les procédures de l'OMC, la jurisprudence exige par ailleurs que, dans l'esprit du principe d'égalité de traitement, les pourparlers et les négociations d'offres soient toujours menés avec tous les soumissionnaires qui remplissent les critères d'adjudication, c'est-à-dire les exigences minimales.⁴⁸ L'obligation stipulée dans la loi de ne pas communiquer aux soumissionnaires de quelques informations sur les offres concurrentes (art. 8, al.1, let. d LMP; art. 26, al. 5 OMP). Les projets d'acquisition examinés dans le cadre de notre étude tout comme les déclarations de nombre de nos interlocuteurs montrent qu'Armasuisse recourt à la possibilité de mener des négociations avec les soumissionnaires. Dans le cadre de la procédure d'évaluation, chaque soumissionnaire interrogé avait toujours l'impression de recevoir de la part des responsables techniques et commerciaux d'Armasuisse les mêmes informations que les autres soumissionnaires. Dans certains cas, Armasuisse s'est même montré plus strict qu'attendu par les soumissionnaires au vu d'expériences précédentes faites avec lui et d'autres adjudicateurs. Nombre de soumissionnaires considèrent également comme positif qu'Armasuisse sache faire preuve d'adresse pour éviter de transmettre des informations sur les autres offres. Plusieurs soumissionnaires ont cependant indiqué que des concurrents ont eu accès à des informations importantes pendant la phase d'évaluation par des moyens autres que les canaux officiels. L'un des soumissionnaires nous a même décrit comment lui-même entretenait des contacts avec les bénéficiaires de l'acquisition afin d'obtenir des informations sur la procédure d'évaluation. L'exactitude de ces propos n'a pu être vérifiée dans le cadre de cette étude, mais les déclarations concordantes de différents informateurs donnent à penser qu'il n'est pas toujours possible de limiter la communication externe dans le cadre des procédures d'acquisition aux canaux de communication officiellement compétents.

E. 47

En ce qui concerne les marchés publics de la Confédération, les négociations sont autorisées dans le cadre de procédures de l'OMC dès lors qu'elles sont prévues par l'appel d'offres (ce qui était le cas pour le moteur hors-bord) ou si elles constituent la seule possibilité d'identifier l'offre la plus avantageuse du point de vue économique.

E. 48

Voir par exemple BRK 1998-012, BRK 1999-013, BRK 2003-016.

³²³⁸ Seules les négociations menées dans le cadre de l'acquisition du moteur hors-bord (procédure de l'OMC) prêtent le flanc à la critique. Dans ce cas, Armasuisse a mené avec le soumissionnaire retenu des négociations contractuelles au cours desquelles le prix a été de nouveau discuté.⁴⁹ Ce qui est délicat dans le cas présent, c'est que des négociations de prix aient été menées avec un seul des soumissionnaires avant l'adjudication formelle. Étant donné les risques d'abus, la jurisprudence est très stricte sur ce point et exige que les négociations soient toujours menées avec l'ensemble des soumissionnaires (voir aussi la note de bas de page 48). Du point de vue d'Armasuisse, il est à noter que la décision de l'adjudication avait déjà été prise, si ce n'est de façon formelle, du moins dans les faits par

le choix du modèle. Comme il n'était pas possible de remettre en question cette décision, on n'a pas voulu solliciter le soumissionnaire non retenu pour des négociations qui, de toutes les façons, auraient été vaines. Ainsi, le fait qu'il n'y avait pas encore eu adjudication formelle a servi de moyen de pression pour faire baisser le prix. Toujours selon armasuisse, le soumissionnaire retenu aurait remporté le marché quoi qu'il arrive, même sans faire de concessions sur le prix ou d'autres critères. A aucun moment, il ne s'est donc agi d'inciter un fournisseur privilégié à améliorer son offre pour lui donner la possibilité de s'imposer face à un concurrent. C'est pourquoi nous pensons que, au sens de la ratio legis, il n'y a pas eu manquement au principe de l'égalité de traitement. Du point de vue de la forme, il aurait été plus correct de mener des négociations concernant l'offre avec les deux soumissionnaires en lice avant le choix du modèle et de procéder ensuite seulement à l'adjudication finale.

E. 49

Conformément aux dispositions légales, armasuisse avait prévu des négociations dans le cadre de l'appel d'offres.

3239 A l'inverse, armasuisse plaide en faveur de la concurrence (certes limitée) propre aux procédures invitant à soumissionner là où des acteurs du domaine Défense préféreraient une adjudication directe ou définissent les exigences de sorte qu'une adjudication de gré à gré s'impose. Dans certains cas, cela a pour conséquence qu'une procédure concurrentielle est bien mise en place, mais que les critères d'évaluation résultant des exigences limitent la concurrence à un point tel qu'ils ne sont pas publiés dans l'appel d'offres ou ne peuvent l'être. Dans l'un des cas examinés dans le cadre de notre étude, nous avons constaté qu'un marché a été divisé en deux parties dans le but d'éviter une procédure ouverte ou sélective et d'opter ainsi pour une procédure invitant à soumissionner. Une telle démarche va clairement à l'encontre de la loi. Dans toutes les procédures concurrentielles analysées, armasuisse a certes recouru à des critères objectifs et à des instruments d'évaluation structurés. Nos conclusions sont cependant mitigées en ce qui concerne la transparence des procédures et des critères d'évaluation. On trouve aussi bien des déroulements modèles que des déroulements devant être considérés comme critiques sur le plan de la transparence de la procédure. Les deux aspects suivants notamment se sont avérés problématiques: – information lacunaire: en début de procédure, armasuisse n'assure pas une transparence suffisante quant au déroulement (informations relatives au déroulement de la procédure et aux critères d'évaluation); – modification des critères d'évaluation pendant la procédure: au moins dans un cas, des critères qui ne figuraient pas dans l'appel d'offres ou qui y figuraient dans une autre pondération ont été décisifs pour l'adjudication. Il est par ailleurs ressorti des entretiens que, lors de décisions d'adjudication serrées, des critères étrangers à l'adjudication (qui relèvent de la politique économique et régionale) sont également pris en considération. Une appréciation détaillée de la pratique actuelle d'acquisition allant au-delà de la dimension purement légale doit prendre en compte que, dans d'autres pays, l'adjudication de gré à gré et la préférence donnée à l'industrie indigène constituent plutôt la règle que l'exception et que le droit suisse, en exigeant la procédure invitant à soumissionner pour l'acquisition d'armement, va au-delà des exigences minimales de l'AMP. Ainsi, l'art. 296 du traité sur l'Union européenne permet de déroger aux règles communautaires pour la passation de marchés de matériel de guerre aux fins de la protection des intérêts essentiels de sécurité. Dans un Livre vert de l'Union européenne, on peut lire à ce sujet: «Dans la pratique, la majorité des Etats membres recourent presque

automatiquement à la possibilité d'exempter pratiquement tous les marchés d'armement des règles communautaires, sans souvent tenir compte des conditions définies par le traité et la Cour européenne concernant l'application de l'art. 296.»⁵⁰ Afin de contrer une telle interprétation extensive de la disposition d'exception, interprétation qui est en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne, la Commission européenne a présenté des lignes directrices sous forme de communication interprétative.⁵¹ De plus, elle examine l'opportunité d'une nou-

E. 50

% 510 000

Les décisions des entreprises industrielles leaders, en particulier pour les produits standard, dépendent des coûts (du cycle de vie) et des critères commerciaux⁸⁸. Si les exigences minimales (fonctionnalité, exigences techniques, qualifications des fournisseurs) sont remplies (y compris qualification du fournisseur), le marché est adjugé sur la seule base des coûts du cycle de vie. La pondération plus importante des critères de qualité est rare et fait l'objet d'une pesée des intérêts mûrement réfléchie. D'après une estimation de l'EMP, la part des produits standard représente environ 15 % du volume total des acquisitions, soit entre 200 et 300 millions de francs par an. Certains interlocuteurs laissent entendre que la catégorie des produits standard pourrait accueillir d'autres produits. Un nombre accru de ces produits pourraient être acquis selon des critères de gestion d'entreprise (pondération plus importante des coûts), notamment sur les marchés internationaux (approvisionnement mondial). Globalement, l'aspect de la qualité paraît encore très fortement pondéré par rapport à l'aspect du coût. Cela est favorisé par l'actuelle pratique de l'analyse coût/utilité et par la pondération du prix et de la qualité appliquée au cas par cas pour les biens de consommation. Par rapport aux entreprises industrielles, des consignes plus claires et plus strictes font défaut. Elles devraient découler des stratégies en matière de groupes de produits, qu'à ce jour armasuisse n'a toujours pas élaborées (voir les points 4.1.2, 4.1.4). On ne peut que se féliciter expressément du fait que, selon les déclarations de différents interlocuteurs internes et externes, l'actuelle pratique d'armasuisse met un frein au choix du seul critère de la qualité, retenu jusque dans les années 90 («seule la qualité la meilleure est satisfaisante, quel qu'en soit le prix»). Citons en exemple l'acquisition du moteur hors-bord, où un produit a pu compenser ses inconvénients

⁸⁸ Outre des aspects techniques, des aspects commerciaux, qui ne portent pas sur le prix (par ex. évaluation des fournisseurs en ce qui concerne l'assurance qualité, la garantie, la capacité financière, les prises de participation) sont pris en considération lors de l'évaluation du taux d'utilité. Cela est pertinent et important. Soulignons que les aspects commerciaux ont un poids faible par rapport aux aspects techniques. Dans la plupart des cas, la part de l'aspect commercial est inférieure à 20 %. Dans les exemples suivants, le poids des critères commerciaux était de seulement 10 % dans l'analyse coût/utilité: – système d'alerte Stinger (montant de l'acquisition de 44 millions de francs); – systèmes d'exploration électroniques (montant de l'acquisition de 110,5 millions de francs).

³²⁷⁷ en termes d'utilité par un prix nettement plus avantageux que ses concurrents. Il a terminé premier de justesse dans l'analyse coût/utilité et a ainsi pu remporter l'adjudication.