



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

FF 2022  
[www.droitfederal.admin.ch](http://www.droitfederal.admin.ch)  
La version électronique  
signée fait foi



# **Controlling des affaires compensatoires**

## **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États**

du 4 mai 2021

---

---

## Mots clés

---



### Affaires compensatoires

Lorsque la Confédération achète des biens d'armement à l'étranger, le fournisseur étranger doit, en règle générale, compenser le montant en concluant des affaires avec des entreprises suisses pour un volume équivalent. On parle d'affaires compensatoires, de participations industrielles ou d'offsets.

### BTIS

Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Celle-ci doit posséder les compétences clés et les capacités industrielles permettant à l'armée d'être opérationnelle.



### Controlling

Selon l'ordonnance pertinente, le controlling est un instrument de direction qui permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs. Le controlling des affaires compensatoires incombe à l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne.

### Affaires compensatoires directes et indirectes

Dans le cadre d'affaires compensatoires directes, les entreprises suisses sont associées à la fabrication du bien d'armement acheté à l'étranger. Pour les indirectes, les fabricants étrangers s'engagent à acheter dans certaines branches industrielles suisses des biens ou des services sans rapport avec le bien d'armement.



## **L'essentiel en bref**

***Le controlling des affaires compensatoires n'est que partiellement opportun, car il ne permet pas de mesurer l'atteinte de leur objectif principal, soit le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Toutefois, le principe de légalité est respecté et de nets progrès ont été réalisés en matière de transparence.***

*En janvier 2020, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du controlling des affaires compensatoires.*

*La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé en mai 2020 que l'évaluation devait porter sur l'opportunité du cadre normatif et des instruments de controlling ainsi que sur la manière dont le controlling est organisé, mis en œuvre et documenté.*

*Pour ce faire, le CPA a réalisé une trentaine d'entretiens avec l'administration fédérale, l'industrie et des experts. Il a également procédé à des analyses documentaires et bénéficié d'un accompagnement juridique externe. L'évaluation parvient aux principaux résultats suivants:*

***Les quelques exigences légales relatives aux affaires compensatoires sont respectées, mais les objectifs manquent de clarté***

*Le cadre normatif des affaires compensatoires est très mince. L'administration fédérale rencontre donc peu de difficultés à respecter le principe de légalité (ch. 3.1). Les directives de l'administration fédérale sont cohérentes (ch. 3.2). Par contre, les objectifs des affaires compensatoires manquent de clarté (ch. 3.3) et les responsabilités en matière de controlling ne sont pas clairement définies (ch. 3.4).*

***L'atteinte de l'objectif principal des affaires compensatoires n'est pas vérifiée dans le cadre du controlling***

*Bien que très peu numérisés, les instruments utilisés dans le cadre du controlling permettent de collecter des données globalement adéquates sur les affaires compensatoires (ch. 4.1 et 4.2). En pratique, le controlling ne porte en revanche que sur les objectifs opérationnels des affaires compensatoires. L'atteinte de l'objectif principal, soit le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la BTIS, n'est donc pas évaluée (ch. 5.1 et 5.2). Par ailleurs, la définition de la BTIS est peu claire, en partie par manque de coordination interne au sein de l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) (ch. 5.3).*

***L'indépendance du controlling est discutable et la surveillance est faible***

*Le controlling des affaires compensatoires est mis en œuvre par Armasuisse en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB). Ce dernier est exploité par une association regroupant plusieurs faitières industrielles (ASIPRO). L'implication du secteur privé suscite des interrogations quant à l'indépendance des*

*procédures de controlling. Par ailleurs, la surveillance des affaires compensatoires est faible (ch. 5.4).*

***La faible dotation en personnel ne permet qu'un controlling limité***

*Les responsables du controlling des affaires compensatoires disposent de compétences qui sont largement reconnues. Cependant, la dotation en personnel pour cette tâche est très modeste. Le controlling est donc peu coûteux, mais aussi limité, ce qui peut être remis en question dans la perspective de programmes volumineux comme Air2030 (ch. 5.5).*

***La transparence envers l'extérieur s'est améliorée, mais la documentation interne reste lacunaire***

*Il y a désormais plus d'informations accessibles au public, notamment sur le site Internet d'Armasuisse, ce qui améliore nettement la transparence des affaires compensatoires envers l'extérieur (ch. 6.1). En revanche, la documentation interne est lacunaire. Les décisions relatives à l'approbation des affaires compensatoires ne sont que partiellement compréhensibles et la manière dont sont déterminés les «multiplicateurs», avec lesquels certaines affaires compensatoires peuvent être valorisées, est insuffisamment documentée (ch. 6.2).*

## Table des matières

<b>Mots clés</b>	<b>2</b>
<b>L’essentiel en bref</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
1.1 Contexte et questions d’évaluation	7
1.2 Méthodologie	8
1.3 Limites de l’évaluation	9
1.3.1 Programme Air2030	10
1.4 Structure du rapport	10
<b>2 Controlling des affaires compensatoires</b>	<b>11</b>
2.1 Cadre normatif et objectifs	12
2.2 Instruments	14
2.3 Mise en œuvre et organisation	14
2.4 Compte rendu	16
<b>3 Opportunité du cadre normatif et des objectifs</b>	<b>16</b>
3.1 Le cadre normatif au sens strict est peu développé, et donc le principe de légalité est facilement respecté	17
3.2 Les directives des différents échelons sont globalement cohérentes, mais parfois peu claires	17
3.3 Les différents niveaux d’objectifs ne sont pas suffisamment liés	18
3.4 Les responsabilités en termes de controlling ne sont pas suffisamment définies	20
<b>4 Opportunité des instruments</b>	<b>21</b>
4.1 Les instruments sont globalement adéquats, mais se focalisent sur les objectifs opérationnels	21
4.2 La digitalisation des instruments et les processus de controlling sont peu développés	23
<b>5 Adéquation de la mise en œuvre et de l’organisation</b>	<b>24</b>
5.1 Le controlling se limite aux objectifs opérationnels et néglige l’objectif principal et les objectifs stratégiques	24
5.2 La répartition des tâches de controlling pour les offsets directs et indirects est adéquate	26
5.3 La BTIS est peu intégrée au controlling	26
5.4 L’indépendance et la surveillance du controlling ne sont pas garanties	27
5.5 Les ressources utilisées pour le controlling sont très modestes	28
<b>6 Transparence du controlling</b>	<b>29</b>
6.1 Les informations publiques sont plus transparentes	29

---

6.2	Le controlling est documenté à l'interne de manière lacunaire	31
<b>7</b>	<b>Conclusions</b>	<b>32</b>
7.1	Les quelques exigences légales existantes sont respectées, mais les objectifs manquent de clarté	32
7.2	L'atteinte de l'objectif principal des affaires compensatoires n'est pas vérifiée dans le cadre du controlling	33
7.3	L'indépendance du controlling est discutable et la surveillance est faible	34
7.4	La faible dotation en personnel ne permet qu'un controlling limité	34
7.5	La transparence envers l'extérieur s'est améliorée, mais la documentation interne reste lacunaire	34
	<b>Abréviations</b>	<b>36</b>
	<b>Bibliographie et liste des documents</b>	<b>37</b>
	<b>Liste des personnes interrogées</b>	<b>39</b>
	<b>Impressum</b>	<b>48</b>
	<b>Annexes</b>	
1	Approche de l'évaluation	41
2	Critères d'évaluation	42
3	Objectifs des affaires compensatoires	44
4	Formulaire de déclaration des affaires compensatoires	46

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte et questions d'évaluation

Dans le cadre d'acquisitions d'armement à l'étranger par la Confédération pour au moins 20 millions de francs, le fournisseur étranger doit, normalement, s'engager à conclure des affaires compensatoires avec l'industrie suisse pour un volume équivalent. Ces affaires compensatoires, qui sont également appelées participations industrielles ou offsets, ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Elles sont mises en œuvre au sein du Département fédéral de la défense, de la population et des sports (DDPS) par l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) à qui incombe également son controlling, en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne (*Offset-Büro Bern*, ci-après OBB). Le controlling doit permettre le suivi du déroulement des travaux de façon à remplir les objectifs (art. 21, al. 1, ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration)<sup>1</sup>.

Les affaires compensatoires ont déjà fait l'objet de plusieurs évaluations<sup>2</sup>. Celles-ci, ainsi que des spécialistes, ont mis en doute l'adéquation du cadre normatif et souligné le fait que certains critères de réalisation ne sont pas systématiquement respectés, soulevant ainsi des interrogations sur l'opportunité du controlling.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, le 28 janvier 2020, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du controlling des affaires compensatoires. En se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFAE/DDPS du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé le 25 mai 2020 de centrer l'évaluation sur les questions suivantes, dont les réponses font chacune l'objet d'un chapitre spécifique:

1. Le controlling des affaires compensatoires repose-t-il sur un *cadre normatif* et des *objectifs* opportuns? (chap. 3)
2. Les *instruments* de controlling sont-ils opportuns? (chap. 4)
3. La *mise en œuvre* et *l'organisation* du controlling sont-elles adéquates? (chap. 5)
4. La manière dont Armasuisse rend compte des affaires compensatoires est-elle suffisamment *transparente*? (chap. 6)

<sup>1</sup> Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS **172.010.1**).

<sup>2</sup> Contrôle fédéral des finances (2016): Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements, Armasuisse, 23.2.2016; Contrôle fédéral des finances (2007): Rüstungsbeschaffung im Ausland, Evaluation der Kompensationsgeschäfte, septembre 2007; Grüter, Kurt (2019): Évaluation des affaires compensatoires pour les acquisitions d'armement, rapport à l'intention de la cheffe du DDPS, 30.4.2019.

## 1.2 Méthodologie

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a examiné le controlling des affaires compensatoires en employant plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. Par ailleurs, l'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation et l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels s'est basé le CPA.

Tableau 1

### Aperçu méthodologique

Question	Problématique	Analyses documentaires	Entretiens	Analyse juridique
1	Opportunité du cadre normatif et des objectifs	✓		✓
2	Opportunité des instruments	✓	(✓)	
3	Adéquation de la mise en œuvre et de l'organisation	✓	✓	
4	Transparence et compte rendu des affaires compensatoires	✓	✓	

Légende: ✓: contribution principale, (✓): contribution secondaire

L'évaluation s'est fondée dans une large mesure sur des analyses documentaires qui avaient pour but l'appréciation du cadre normatif et des objectifs, des instruments, de la mise en œuvre et de l'organisation ainsi que de la transparence du controlling des affaires compensatoires. Pour ce faire, le CPA a compilé et analysé l'ensemble des directives et règlements du Conseil fédéral, du DDPS, d'Armasuisse et de l'OBB relatives aux affaires compensatoires. Les instruments utilisés dans le cadre du controlling, par exemple les accords, les formulaires ou les tableaux synoptiques, ont également été analysés<sup>3</sup>. Finalement, pour aborder les enjeux de transparence, le CPA s'est penché sur les informations qui rendent compte du suivi des offsets auprès du public, par exemple le site Internet d'Armasuisse, ainsi que les documents réservés à un usage interne.

Le CPA a mené des entretiens avec 34 personnes. Des discussions exploratoires ont été conduites avec des experts<sup>4</sup> en évaluation s'étant déjà penchés sur les participations industrielles en Suisse ainsi qu'avec les responsables des affaires compensatoires d'Armasuisse et de l'OBB, avec qui le CPA a eu des contacts répétés au cours de l'enquête. Des entretiens ont été menés avec les responsables des fâtières industrielles et associations impliquées dans les affaires compensatoires (Swissmem<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> La liste des instruments examinés se trouve au ch. 4.1.

<sup>4</sup> Le CPA utilise un langage inclusif dans ses rapports. En l'occurrence, les experts rencontrés dans le cadre de cette évaluation étaient tous des hommes.

<sup>5</sup> Swissmem est l'association fâtière des petites et moyennes entreprises et des grandes entreprises de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux (industrie MEM) ainsi que des branches technologiques apparentées.

Swiss Aeronautics, Security and Defence<sup>6</sup>, Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité<sup>7</sup> et Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs<sup>8</sup>) ainsi qu'avec des experts, tels que des universitaires, des représentants d'ONG ou des journalistes afin de recueillir leur opinion externe sur l'organisation des affaires compensatoires et leur transparence. En plus, le CPA a échangé avec des bénéficiaires et fournisseurs d'offsets, sélectionnés selon des critères se rapportant à la région linguistique, à leur domaine d'activité ainsi qu'aux volumes d'offsets. Ces interviews ont principalement porté sur leur collaboration avec Armasuisse et l'OBB. En raison de la situation sanitaire liée au coronavirus, la quasi-totalité des entretiens se sont déroulés par téléphone ou visioconférence. La liste des personnes interrogées se trouve en fin de rapport.

Enfin, pour pouvoir apprécier le cadre normatif ainsi que la légalité du controlling des affaires compensatoires de manière approfondie, le CPA a attribué un mandat externe d'accompagnement juridique. Dans ce cadre, Étienne Poltier (Prof. hon.) a commenté les travaux du CPA sur le cadre normatif et les a complétés par une analyse du principe de légalité<sup>9</sup>.

Le CPA a procédé à la collecte et à l'analyse des données principalement entre septembre et décembre 2020. Les résultats provisoires de l'enquête ont été communiqués au chef de l'armement lors d'un entretien en décembre 2020. En mars 2021, le DDPS et Armasuisse ont eu la possibilité de se prononcer sur le projet de rapport.

### 1.3 Limites de l'évaluation

La présente évaluation ne porte pas sur les effets économiques des affaires compensatoires. Cet aspect a déjà fait l'objet de plusieurs publications, dont les résultats sont divergents<sup>10</sup>. L'évaluation n'intègre pas non plus de comparaison internationale des affaires compensatoires parce que cela a également été traité dans une étude récente<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Swiss Aeronautics, Security and Defence (SWISS ASD) est un groupe spécialisé de Swissmem active dans le domaine de la technique de défense et de sécurité ainsi que dans l'industrie aéronautique.

<sup>7</sup> Le Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité (GRPM) d'entrepreneurs romands actifs dans le domaine du matériel de défense et de sécurité.

<sup>8</sup> L'Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs (ASIPRO) exploite le Bureau des affaires compensatoires à Berne.

<sup>9</sup> Poltier (2021): Le cadre juridique des affaires compensatoires et du controlling de celles-ci. Rapport succinct sur mandat du CPA.

<sup>10</sup> Contrôle fédéral des finances (2007); Friedli, Thomas / Neumueller, Karl / Platzgummer, Peter (2009): Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz. Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen. St. Gallen: C SET-IPW-HSG; Contrôle fédéral des finances (2016); Friedli, Thomas / Kohr, Dominik / Osterrieder, Philipp / Weich, Michael (2019): Studie zu industriellen Beteiligungen. Universität St. Gallen, Institut für Technologiemanagement; Grüter (2019).

<sup>11</sup> Friedli / Kohr / Osterrieder / Weich (2019). Cette étude met en évidence que la plupart des pays du monde ont une stratégie de participation industrielle, mais que les formes de mises en œuvre varient. La situation de la Suisse diffère sur le fait que la majorité des pays étudiés ne pratiquent pas des compensations à 100 % et que les affaires compensatoires sont d'ordinaire gérées par les ministères en charge de l'économie. En Suisse, elles sont gérées par le DDPS.

Finalement, le CPA n'a pas non plus évalué les mécanismes relatifs à la définition et au développement de la BTIS, c'est-à-dire des entreprises suisses qui disposent de compétences, connaissances et capacités en matière de défense et de sécurité (voir ch. 5.3). Toutefois, comme le renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS constitue le but principal des affaires compensatoires (voir ch. 3.3), l'évaluation se penche sur la prise en compte de cet objectif dans les procédures de controlling.

### 1.3.1 Programme Air2030

Le 27 septembre 2020, l'arrêté fédéral relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat<sup>12</sup> a été accepté en votation populaire. Les exigences du Conseil fédéral pour le programme Air2030<sup>13</sup> prévoient que des affaires compensatoires représentant 60 % du prix d'achat soient exigées pour l'acquisition des avions de combat, et représentant 100 % du prix d'achat pour l'acquisition du système de défense sol-air (DSA) de longue portée<sup>14</sup>. Le volume des affaires compensatoires est donc appelé à augmenter fortement.

L'appel d'offres relatif aux avions de combat et du système DSA prévoyait un critère d'adjudication portant sur les affaires compensatoires. Il s'agit d'une exception, car les participations industrielles ne font habituellement pas partie de l'évaluation d'une acquisition. Comme la procédure de sélection des avions de combat et du système DSA est secrète et qu'elle s'est déroulée en parallèle à la présente évaluation, le CPA n'a pas pu l'examiner. Le choix des équipements par le Conseil fédéral est prévu au deuxième trimestre 2021 et les affaires compensatoires ne seront réalisées que par la suite. Elles ne sont donc pas intégrées à ce rapport.

## 1.4 Structure du rapport

Après cette brève présentation du contexte, des questions, de la méthodologie et des limites de l'évaluation, le chapitre 2 donne une définition du controlling et présente les différents éléments retenus pour cette évaluation. Suite à cela, chacun des quatre chapitres suivants répond à l'une des quatre questions de l'évaluation: le cadre normatif et les objectifs font l'objet du chapitre 3, le chapitre 4 traite des instruments, le chapitre 5 aborde la mise en œuvre et l'organisation et le chapitre 6 développe la question de la transparence. Enfin, les conclusions se trouvent dans le chapitre 7.

<sup>12</sup> Arrêté fédéral du 20.12.2019 relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat (FF 2019 8253).

<sup>13</sup> DDPS: Exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat et d'un nouveau système de défense sol-air de longue portée, 10.1.2020.

<sup>14</sup> Programme d'acquisition de nouveaux avions de combat et d'un nouveau système de défense sol-air.

## 2 Controlling des affaires compensatoires

Ce chapitre introduit la notion de controlling telle qu'elle est définie dans les bases légales et la littérature. Puis, il présente le schéma d'analyse dont les différentes composantes sont élaborées dans les sous-chapitres.

Selon l'OLOGA<sup>15</sup>, le controlling est un instrument de direction qui, à tous les échelons, permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21, al. 1, OLOGA). Ce sont les départements qui sont responsables du controlling dans leur domaine (art. 21, al. 3, OLOGA).

Les définitions du controlling dans la littérature spécialisée sont souvent similaires. Se fondant sur la définition retenue par le Groupe de contact interdépartemental «Évaluations de l'efficacité»<sup>16</sup>, le CPA retient les éléments suivants:

- Le controlling doit être compris comme une *activité de conduite*, dont le but est de permettre une direction à la fois efficace et efficiente des procédures et de *contribuer ainsi à ce que les mesures atteignent leur objectif* le mieux possible.
- Il a pour mission de définir et de formuler des objectifs, de contrôler les procédures et les moyens mis en œuvre pour les atteindre, de procéder à des comparaisons entre objectifs fixés et objectifs atteints, de décrire les procédures afin de permettre les ajustements nécessaires.
- Les critères d'appréciation ne sont pas les mêmes au niveau stratégique et au niveau opérationnel. L'analyse, quant à elle, se base sur des indicateurs de quantité et de qualité et le résultat est un système permanent et complet d'observation qui comprend l'appréciation des prestations.
- Le controlling va donc au-delà du monitoring. Le premier inclut l'analyse et l'interprétation des données alors que le second se limite à observer les processus et les résultats.

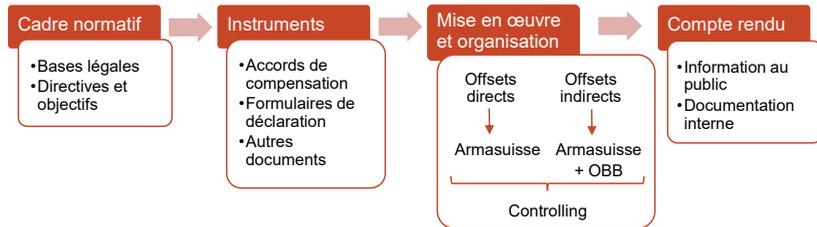
La figure 1 ci-dessous représente schématiquement les différentes composantes du controlling des affaires compensatoires.

<sup>15</sup> RS 172.010.1

<sup>16</sup> Läubli, Marlène / Bardin Arigoni, Gabriella / Bussmann, Werner (2004): Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring». Préparé pour le groupe de contact interdépartemental «évaluation des effets» / Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI), Octobre 2004.

Figure 1

## Schéma d'analyse du controlling des affaires compensatoires



Les composantes du controlling des affaires compensatoires de la figure 1 font chacune l'objet de l'un des sous-chapitres qui suit. La première composante est le cadre normatif sur lequel reposent les participations industrielles et leur controlling. Ce cadre est constitué des bases légales ainsi que des directives, qui contiennent également les objectifs, édictées par les différents échelons de la Confédération. La deuxième composante correspond aux instruments du controlling. Ils sont composés de l'ensemble des documents, tels que les accords, les formulaires de déclaration ou les bases de données permettant le suivi des affaires compensatoires. La mise en œuvre et l'organisation du controlling font l'objet de la troisième composante. Celle-ci est axée sur la manière dont le controlling est organisé et effectué en pratique. La quatrième et dernière partie de la figure porte sur la manière dont les affaires compensatoires et leur controlling sont, d'une part, rendus accessibles au public, et d'autre part, documentés au sein des unités responsables.

### 2.1 Cadre normatif et objectifs

En principe, les marchés publics sont ouverts à la concurrence internationale, comme le fixe l'Accord révisé sur les marchés publics (AMP)<sup>17</sup> de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ratifié par la Suisse<sup>18</sup>. Or, le mécanisme des affaires compensatoires heurte ce principe en introduisant une restriction de la concurrence, puisque le fournisseur étranger auquel la Confédération achète des biens d'armement se voit contraint de conclure des contrats avec des entreprises suisses. Cette exception est inscrite à l'art. III, al. 1, AMP: pour préserver les intérêts de la sécurité nationale des États, l'AMP ne s'applique pas aux acquisitions liées à la sécurité nationale ou la défense. De manière similaire, la loi fédérale sur les marchés publics (LMP)<sup>19</sup>, qui met

<sup>17</sup> Accord révisé du 15.4.1994 sur les marchés publics (AMP; RS **0.632.231.422**).

<sup>18</sup> Ce texte, entré en vigueur le 1.1.2021 pour la Suisse, est une version révisée de l'Accord sur les marchés publics de 1994, selon le ch. 1 du Protocole du 30.3.2012 portant amendement de l'Accord sur les marchés publics. Cet amendement a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 21.6.2019 (RO **2020** 6493; FF **2017** 1899).

<sup>19</sup> Loi fédérale du 21.6.2019 sur les marchés publics (LMP; RS **172.056.1**).

en œuvre l'accord de l'OMC au niveau suisse, ne s'applique pas non plus aux domaines de la sécurité nationale ou de la défense (art. 8, al. 5, et annexe 5, LMP)<sup>20</sup>.

Les principes de base de la politique de défense et de sécurité de la Suisse sont réglés dans la Constitution (Cst.)<sup>21</sup> et prévoient notamment que l'équipement de l'armée relève de la compétence de la Confédération (art. 60, al. 1, Cst.). Ainsi, selon la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)<sup>22</sup>, la Confédération acquiert le matériel de l'armée si possible auprès d'un fabricant suisse et en prenant en considération toutes les régions du pays (art. 106, al. 1, LAAM). La loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG)<sup>23</sup> précise également que la politique de sécurité doit veiller au «maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense» (art. 1 LFMG).

Ce cadre normatif au sens strict, à savoir les règles de droit contenues dans les accords internationaux, la Constitution ou les lois ne mentionne pas les affaires compensatoires.

Le cadre normatif strict est concrétisé par des ordonnances dites administratives, c'est-à-dire des directives adoptées par le gouvernement ou l'administration fédérale. De telles directives sont contraignantes pour les acteurs chargés de la mise en œuvre, mais elles ne forment pas de règles de droit au sens juridique du terme<sup>24</sup>. Elles sont définies dans ce rapport comme le «cadre normatif au sens large» et incluent trois documents principaux: les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS<sup>25</sup>, la stratégie d'armement du DDPS<sup>26</sup> et la politique en matière d'affaires compensatoires d'Armasuisse<sup>27</sup>.

Les deux premiers documents ne consacrent qu'une petite partie aux affaires compensatoires, qui sont l'un des «instruments de conduite» dont dispose la Confédération pour promouvoir sa BTIS<sup>28</sup>. La Suisse ne pouvant prétendre à une autonomie totale dans le domaine de l'armement en raison de sa taille, le but est de se concentrer sur la maîtrise de certaines technologies essentielles pour la sécurité nationale. Ainsi, «la BTIS doit posséder des compétences clés et des capacités industrielles permettant à son armée d'être opérationnelle. La base industrielle doit pouvoir fournir des prestations essentielles pour assurer la fiabilité des systèmes d'engagement de l'armée et leur capacité à durer»<sup>29</sup>.

La politique d'Armasuisse en matière d'affaires compensatoires précise, à un niveau opérationnel, les critères auxquels ces affaires compensatoires doivent répondre,

<sup>20</sup> Les contrats passés dans le cadre d'affaires compensatoires relèvent du droit privé et, par conséquent, c'est le code des obligations qui s'applique (CO; RS 220).

<sup>21</sup> Constitution fédérale du 18.4.1999 (RS 101).

<sup>22</sup> Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée [LAAM]; RS 510.10).

<sup>23</sup> Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (LFMG; RS 514.51).

<sup>24</sup> Poltier (2021), p. 4.

<sup>25</sup> Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 24.10.2018 (FF 2018 7241), *ci-après* Principes du Conseil fédéral en matière d'armement.

<sup>26</sup> DDPS, Stratégie d'armement du 1.1.2020, *ci-après* Stratégie d'armement du DDPS.

<sup>27</sup> Armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires du 15.12.2009, mise à jour le 1.1.2019, *ci-après* Politique d'Armasuisse en matière d'affaires compensatoires 2019.

<sup>28</sup> Principes du Conseil fédéral en matière d'armement (FF 2018 7241, ici 7247).

<sup>29</sup> Principes du Conseil fédéral en matière d'armement (FF 2018 7241, ici 7246).

comme celui de la répartition régionale<sup>30</sup>. L'analyse du CPA au chapitre 3 se base principalement sur le texte d'Armasuisse de 2019, en vigueur au moment de la collecte de données. Toutefois, lorsque cela est pertinent, il tient compte de la version révisée<sup>31</sup> qui, selon Armasuisse, est déjà finalisée et doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

## 2.2 Instruments

Les instruments de controlling sont composés de l'ensemble des documents qui formalisent la tenue d'affaires compensatoires et qui permettent de collecter les données sur leur réalisation. Il s'agit également des outils utilisés par Armasuisse et l'OBB pour effectuer le suivi des affaires compensatoires.

L'accord de compensation (*Offset Agreement*) est le contrat passé entre la Confédération, représentée par Armasuisse, et le fournisseur étranger pour chaque programme compensatoire (un programme compensatoire comprend toutes les affaires compensatoires liées à l'acquisition d'un bien d'armement). Il spécifie les obligations de compensation du fournisseur étranger. Ensuite, lorsque le fournisseur étranger confie les mandats aux bénéficiaires suisses, il doit, à l'aide d'un formulaire de déclaration (*Offset Declaration Form*) fournir la preuve de l'exécution et de l'étendue des affaires compensatoires. Ce formulaire de déclaration constitue l'instrument central du controlling et les données qu'il contient sont synthétisées dans plusieurs tableaux. Finalement, le fournisseur étranger doit également établir périodiquement un rapport offset (*Offset Report Form*) qui répertorie l'ensemble des formulaires de déclaration et qui en résume les principales informations.

## 2.3 Mise en œuvre et organisation

Il existe deux types d'affaires compensatoires: les participations directes et les participations indirectes. Les premières sont les affaires en lien direct avec l'acquisition d'un armement précis. Dans ce cas, les entreprises suisses sont associées à la fabrication du produit. Les secondes, quant à elles, ne sont pas directement liées à l'armement à acquérir. Les fournisseurs étrangers s'engagent à acheter des biens ou des services auprès d'entreprises suisses dans des branches industrielles sélectionnées<sup>32</sup>. Les en-

<sup>30</sup> La répartition du volume des affaires compensatoires entre les trois régions linguistiques de la Suisse devrait correspondre à 65 % pour la Suisse alémanique, 30 % pour la Suisse romande et 5 % pour la Suisse italienne.

<sup>31</sup> Armasuisse: Offset-Policy, du 1.7.2021, *ci-après* Offset-Policy 2021.

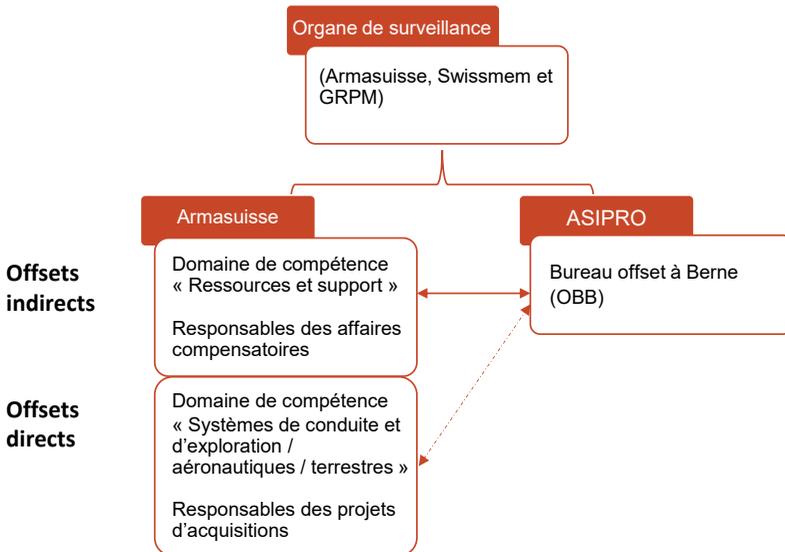
<sup>32</sup> Selon Armasuisse, l'objectif consiste à réaliser au moins 60 % du total des affaires compensatoires avec la BTIS (voir la liste des objectifs à l'annexe 3), mais toute les affaires compensatoires (également hors BTIS) doivent faire partie des onze branches industrielles suisses suivantes: industrie des machines, industrie de la métallurgie, industrie de l'électronique et de l'électrotechnique, industrie optique, industrie horlogère, industrie de la construction de véhicules/wagons, produits en caoutchouc et matières synthétiques, produits chimiques, secteur aéronautique et spatial, industrie de l'informatique/software engineering, coopérations avec des hautes écoles et des instituts de recherche.

treprises suisses reçoivent ainsi des commandes sans rapport direct avec le bien d'armement concerné. Les participations indirectes représentent généralement un volume d'affaires plus élevé que les directes, puisqu'il est plus difficile d'associer directement un grand nombre d'industries à la fabrication du bien d'armement.

Différents acteurs sont impliqués dans les procédures de controlling, selon qu'il s'agit d'affaires compensatoires directes ou indirectes (voir figure 2).

Figure 2

### Les acteurs du controlling des affaires compensatoires



L'organe «surveillance des affaires compensatoires»<sup>33</sup> surveille et pilote l'organisation des affaires compensatoires. Il se compose du directeur général de l'armement (qui le préside et qui dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix<sup>34</sup>), d'un autre représentant d'Armasuisse, de deux représentants de Swissmem et d'un représentant du GRPM.

Les affaires compensatoires indirectes sont gérées par deux collaborateurs d'Armasuisse, rattachés au domaine de compétence «Ressources et support». Ces personnes sont les références en matière d'offsets pour l'administration fédérale; ils supervisent le controlling des offsets indirects en collaboration avec l'OBB. Ce dernier est exploité par l'association ASIPRO, qui est composée de membres de Swissmem et du GRPM. Le bureau est le fruit d'un partenariat public-privé entre ces deux faitières

<sup>33</sup> *Offset-Aufsicht, ci-après* organe de surveillance (des affaires compensatoires).

<sup>34</sup> Armasuisse dispose de deux voix (une par membre), Swissmem d'une voix (une demi-voix par membre) et le GRPM d'une voix (une par membre).

industrielles et Armasuisse. Un collaborateur y travaille à temps partiel. L'OBB est financé au moyen d'une contribution de 1 pour mille de la valeur d'une transaction compensatoire approuvée. Celle-ci est versée par le bénéficiaire suisse.

Le controlling des affaires compensatoires directes est réalisé par les différents responsables de projets d'acquisition. Selon les biens d'armement concernés, ils sont rattachés aux domaines de compétence «Systèmes de conduite et d'exploration», «Systèmes aéronautiques» ou «Systèmes terrestres». Ceux-ci transmettent ensuite les données à l'OBB, qui les compile dans le système de controlling.

## 2.4 Compte rendu

Armasuisse, en collaboration avec l'ASIPRO, assurent vouloir donner une information transparente, correcte et en temps opportun des parties prenantes<sup>35</sup>. Vers l'extérieur, Armasuisse publie chaque semestre sur sa page Internet un registre des compensations contenant le nom du projet d'acquisition, la durée du contrat, le nom du fabricant étranger, le degré de réalisation des affaires compensatoires et le nom des bénéficiaires suisses, ainsi que la région linguistique dans laquelle ces dernières se trouvent<sup>36</sup>. Il existe également des processus internes pour rendre compte du controlling. Par exemple, l'OBB rassemble l'ensemble des données relatives au controlling dans des tableaux qu'il transmet ensuite à Armasuisse.

## 3 Opportunité du cadre normatif et des objectifs

Ce chapitre se penche sur l'opportunité du cadre normatif et des objectifs des affaires compensatoires. Il se base sur des critères d'évaluation comme la cohérence du cadre normatif ou l'adéquation des objectifs (voir la liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Ainsi, le CPA, dont les analyses sont soutenues par l'expertise juridique externe, constate que le cadre normatif au sens strict est très restreint (ch. 3.1). Le cadre normatif au sens large est globalement cohérent, même si les directives du dernier échelon administratif sont lacunaires (ch. 3.2). Les liens entre les différents niveaux d'objectifs ne sont pas suffisamment clairs (ch. 3.3). Par ailleurs, les responsabilités en termes de controlling sont floues (ch. 3.4).

<sup>35</sup> Offset-Policy 2021.

<sup>36</sup> [www.ar.admin.ch](http://www.ar.admin.ch) > Acquisitions > Politique d'armement > Affaires compensatoires > Registre d'offset.

### 3.1 **Le cadre normatif au sens strict est peu développé, et donc le principe de légalité est facilement respecté**

L'expertise juridique<sup>37</sup> a porté sur le cadre normatif au sens strict, soit sur les textes législatifs, ainsi que sur le cadre normatif au sens large qui inclut les ordonnances dites administratives, telles que des directives (voir ch. 2.1). Elle arrive à la conclusion que le cadre normatif des affaires compensatoires au sens strict est très svelte, ne mentionne pas explicitement les affaires compensatoires et ne définit aucun objectif en la matière. Malgré l'art. 107, al. 2, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de légiférer sur «la fabrication, l'acquisition, la distribution, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre», l'importation de matériel de guerre destiné à la Confédération ne fait l'objet d'aucune règle particulière<sup>38</sup>. Les lois pertinentes (LAAM et LFMG) se contentent d'indiquer en termes généraux que les acquisitions de défense visent à maintenir en Suisse des capacités et compétences adaptées aux besoins de sa défense. Cela justifie également l'exception au principe de l'ouverture des marchés publics à la concurrence internationale dans la loi sur les marchés publics (art. 8, al. 5, et annexe 5, LMP), qui autorise en premier lieu les affaires compensatoires. Ces dernières doivent donc servir l'objectif de la loi, qui consiste à renforcer les capacités de défense nationales. Cependant, il n'y a pas de dispositions légales spécifiques concernant les affaires compensatoires, qui relèvent donc entièrement du domaine de l'exécutif. La question de savoir si ce cadre devrait être étoffé, autrement dit si des règles de droit au niveau de la loi ou de l'ordonnance devraient être adoptées à ce sujet, se pose surtout quant au rôle d'acteurs privés dans la mise en œuvre du controlling des affaires compensatoires (voir ch. 3.4).

La mise en œuvre des affaires compensatoires est, comme toute action du gouvernement et de l'administration, soumise au respect du principe de légalité (art. 5, al. 1, Cst.). L'analyse juridique externe souligne que ce principe est respecté: le régime prévu pour les acquisitions d'armement est conforme au droit international et au droit suisse en la matière, les directives et les activités de l'administration en lien avec les affaires compensatoires également<sup>39</sup>. Cependant, dans la mesure où l'appareil normatif concernant les affaires compensatoires est très peu développé, le gouvernement et l'administration (spécialement le DDPS et Armasuisse) n'ont que peu de difficulté à s'y tenir, et donc à respecter le principe de légalité.

### 3.2 **Les directives des différents échelons sont globalement cohérentes, mais parfois peu claires**

Étant donné la brièveté du cadre normatif au sens strict, l'importance de celui-ci au sens large est d'autant plus grande. Trois textes mentionnés au chapitre 2 fixent les objectifs des affaires compensatoires: les principes du Conseil fédéral en matière d'armement, la stratégie d'armement du DDPS et la politique d'Armasuisse en matière d'affaires compensatoires. Selon le CPA, ces directives sont globalement cohérentes,

<sup>37</sup> Poltier (2021).

<sup>38</sup> Poltier (2021), p. 6.

<sup>39</sup> Poltier (2021), p. 13.

car il n'y a pas de contradiction, qu'il s'agisse des objectifs ou de la définition des tâches. De manière logique, les principes du Conseil fédéral posent les bases de la politique d'armement en Suisse, et par là également des affaires compensatoires – tandis que les directives des niveaux inférieurs sont plus opérationnelles – et définissent notamment les critères spécifiques à respecter pour les affaires compensatoires.

Cependant, les directives actuelles d'Armasuisse sont parfois jugées peu claires. Par exemple, elles font référence à un controlling stratégique et à un controlling opérationnel sans expliquer ce qui les distingue et sans que cela soit repris par la suite (voir ch. 3.4). Sur la forme, il faut noter que la stratégie en matière de participation industrielle, citée dans le document d'Armasuisse, n'est plus en vigueur, même si sur le fond, les éléments concernés sont repris dans le document qui l'a remplacée, à savoir la stratégie d'armement du DDPS. Dans les nouvelles directives d'Armasuisse prévues pour juillet 2021, la référence obsolète a toutefois été enlevée. Le CPA constate également un certain manque d'uniformité dans les termes employés pour définir des éléments pourtant identiques, et ces désignations ne correspondent pas à d'autres documents d'Armasuisse. À titre d'exemple, les directives d'Armasuisse font référence au formulaire de déclaration des affaires compensatoires, en utilisant indistinctement «formule d'annonce» ou bien «procédure d'annonce standardisée». Ces aspects ne sont certes pas réducteurs mais sont de nature à créer de la confusion. Par ailleurs, des remarques similaires peuvent être formulées au sujet de textes en allemand, qui font foi. Les ambiguïtés sont en partie levées dans le texte qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

### 3.3 Les différents niveaux d'objectifs ne sont pas suffisamment liés

Les affaires compensatoires s'inscrivent dans le cadre légal de la politique d'armement de la Confédération et doivent donc participer au renforcement des capacités de défense nationales. Dans cette perspective, le controlling des offsets, en tant qu'instrument de pilotage, doit également être orienté vers cet objectif<sup>40</sup>. Or, la manière dont cet objectif est décliné dans les différentes directives n'est que partiellement adéquate. D'une part, les objectifs ne sont pas toujours nommés comme tels et donc difficilement identifiables, et, d'autre part, ils font l'objet d'un enchevêtrement allant du très général au très spécifique. Le CPA a donc examiné la totalité des objectifs et les a ensuite catégorisés en trois niveaux distincts: l'objectif principal, les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. La liste des objectifs ainsi que la méthode utilisée pour les catégoriser se trouvent à l'annexe 3.

*L'objectif principal* des affaires compensatoire est de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises BTIS. Cet énoncé se trouve dans les directives du Conseil fédéral<sup>41</sup>. Une formulation similaire est utilisée dans la directive

<sup>40</sup> Il s'agit d'une différence importante par rapport au controlling des achats de l'administration fédérale, dont Armasuisse fait partie, et qui vise notamment à vérifier que les principes qui régissent la libre concurrence soient respectés.  
www.bkb.admin.ch > La CA > Controlling des achats de l'administration fédérale.

<sup>41</sup> Principes du Conseil fédéral en matière d'armement (FF 2018 7241, ici 7249).

du DDPS; elle précise que les affaires compensatoires ont pour but de renforcer la BTIS. En comparaison avec la version du Conseil fédéral, cette formulation lie directement les affaires compensatoires à l'objectif légal du renforcement de l'industrie nationale de la sécurité.

*Les objectifs stratégiques* sont déclinés dans les directives des trois échelons administratifs. Ils portent sur les effets des affaires compensatoires pour les potentiels bénéficiaires suisses. Il s'agit par exemple d'accès à des technologies, à des savoir-faire ou de l'accès aux marchés étrangers. Dans l'objectif principal et les objectifs stratégiques, les dimensions économiques sont dominantes par rapport à celles touchant à la défense et la sécurité, soit au soutien de l'armée. Cette prépondérance des aspects économiques explique, selon le CPA, le regard critique de certains experts qui considèrent les offsets comme de la promotion économique. La majorité d'entre eux estime que le maintien des capacités de défense nationale est le seul argument justifiant une entorse au libéralisme de marché promu par les accords de l'OMC, dont la Suisse est signataire.

*Les objectifs opérationnels* se trouvent dans les directives du DDPS et d'Armasuisse en particulier. Dans ces dernières, les objectifs opérationnels sont listés en tant que «critères». Ces objectifs sont généralement chiffrés ou mesurables: ils contiennent des valeurs cibles que les affaires compensatoires devraient atteindre, par exemple en matière de volume d'offsets, de durée ou de répartition régionale. L'attribution des offsets par régions linguistiques a ainsi cristallisé les positions dans de nombreux débats. Elle a été fortement critiquée par les experts rencontrés dans le cadre de cette évaluation, qui la considèrent comme étant peu pertinente du point de vue économique et inutile pour le soutien de l'armée. Cet objectif n'est pourtant pas contraignant et illustre à ce titre le manque de clarté des directives actuelles d'Armasuisse quant au caractère contraignant ou non des objectifs opérationnels. Toutefois, les nouvelles directives corrigent cette lacune. Finalement, l'expertise juridique externe précise que la règle de la répartition du volume d'affaires compensatoires entre les régions linguistiques trouve un point d'appui dans l'art. 106, al. 2, LAAM, qui dispose que «la Confédération acquiert le matériel de l'armée si possible auprès d'un fabricant suisse et en prenant en considération toutes les régions du pays»<sup>42</sup>. Il est toutefois regrettable qu'aucune des directives analysées ne mentionne cet article.

Enfin, la manière de formuler les objectifs peut être considérée comme appropriée. L'objectif principal a une portée très générale, les objectifs stratégiques sont formulés de manière un peu plus précise et les objectifs opérationnels le sont encore plus. Ces derniers sont la plupart du temps énoncés de manière SMART (spécifique, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini)<sup>43</sup>, ce qui peut être salué. En revanche, les différents niveaux d'objectifs ne sont pas suffisamment liés entre eux. Cela est particulièrement le cas entre les objectifs opérationnels et les deux autres niveaux. En effet, la réalisation des objectifs opérationnels ne permet pas de tirer des conclusions quant à l'atteinte des objectifs stratégiques ou de l'objectif principal. Par exemple, le fait que les affaires compensatoires soient réalisées dans les temps impartis ou que le ratio

<sup>42</sup> Poltier (2021), p. 12.

<sup>43</sup> Cette grille d'analyse est courante en management pour juger de l'opportunité des objectifs.

d'offsets directs et indirects soit respecté ne dit encore rien du renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS. La cohérence et la complémentarité entre les niveaux d'objectifs ne sont pas suffisamment explicites. Dans l'ensemble, le CPA estime donc que la manière dont les objectifs sont présentés dans les directives n'est que partiellement adéquate.

### 3.4 Les responsabilités en termes de controlling ne sont pas suffisamment définies

Selon l'OLOGA<sup>44</sup>, ce sont les départements qui sont responsables du controlling dans leur domaine (art. 21, al. 3, OLOGA). Or, au niveau du département, la stratégie d'armement du DDPS ne fait aucune mention de la surveillance des acteurs de mise en œuvre ni du contrôle de l'atteinte des objectifs des affaires compensatoires.

Les directives d'Armasuisse évoquent le controlling, mais restent néanmoins assez vagues et ne précisent pas ce qui fait l'objet d'un contrôle. Les responsabilités y sont décrites de manière imprécise, et il n'est pas fait mention de tâches spécifiques confiées à chaque acteur. Cet aspect est davantage développé dans la version qui entrera en vigueur en juillet 2021, qui liste les tâches du Bureau des affaires compensatoires, d'Armasuisse et de l'organe de surveillance des affaires compensatoires. Cependant, ce document ne spécifie pas non plus que le controlling des offsets directs est réalisé essentiellement par les personnes en charge du projet d'acquisition et non par les responsables des affaires compensatoires (voir figure 2 et ch. 5.2). Par ailleurs, le rôle et la mission exacte de l'organe de surveillance des affaires compensatoires ne sont que vaguement définis<sup>45</sup>.

Le règlement d'organisation «Armasuisse – Swissmem – GRPM – Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB)»<sup>46</sup> apporte certaines clarifications, notamment en matière de répartition des tâches. Ce document porte avant tout sur l'OBB et, donc, sur les offsets indirects. Toutefois, il décrit également des tâches de ce bureau qui relèvent non seulement des offsets indirects, mais également des offsets directs, sans que ce soit explicite. Il s'agit par exemple de la réalisation de statistiques portant sur l'ensemble des affaires compensatoires. Le CPA s'étonne aussi du fait que les responsabilités d'Armasuisse soient consignées de manière plus précise dans ce règlement que dans les directives de la Confédération. Enfin, le statut juridique du règlement n'est pas clair, et, considérant les tâches confiées à l'OBB, on peut se demander si le controlling des affaires compensatoires par ce dernier constitue un simple mandat ou plutôt une délégation des tâches de contrôle à un acteur privé. Or, une telle délégation suppose, à teneur de l'article 178, al. 3, Cst., une base légale formelle, qui n'existe pas à présent<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> RS 172.010.1

<sup>45</sup> L'organe «surveillance des affaires compensatoires» surveille et pilote l'organisation des affaires compensatoires, il fixe les directives ainsi que les objectifs annuels.

<sup>46</sup> Armasuisse – Swissmem – GRPM – Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB). Règlement d'organisation du 31.8.2015, *ci-après* Règlement d'organisation OBB.

<sup>47</sup> Poltier (2021), p. 11.

Finalement, le CPA observe que la responsabilité d'un supposé controlling stratégique est décrite de manière particulièrement confuse dans l'ensemble des documents analysés. Les directives actuelles d'Armasuisse font une différence entre le controlling opérationnel et le controlling stratégique. Cependant, il est seulement indiqué à quelles étapes du processus ces types de controlling interviennent, sans préciser leurs caractéristiques ou ce qui les distingue. Cette distinction n'est par ailleurs plus présente dans la nouvelle version des directives d'Armasuisse. Le règlement d'organisation de l'OBB mentionne quant à lui qu'Armasuisse est compétent pour les objectifs stratégiques et le controlling stratégique. Swissmem et le GRPM, qui siègent au sein de l'organe de surveillance, disposeraient d'un droit de participation pour le controlling stratégique. Pour finir, le règlement établit que l'ASIPRO est responsable du controlling stratégique de l'OBB. Pour le CPA, ces indications diffuses ne permettent ni de déterminer en quoi consiste véritablement un éventuel controlling stratégique, ni d'attribuer une quelconque responsabilité en la matière.

## **4 Opportunité des instruments**

Ce chapitre traite de l'opportunité des instruments utilisés dans le cadre du controlling des affaires compensatoires. Il s'appuie sur des critères d'évaluation comme l'adéquation des instruments pour contrôler l'atteinte des objectifs ainsi que leur flexibilité pour s'adapter à différents volumes d'offsets, comme dans le cas de l'augmentation prévisible liée au programme Air2030 (voir la liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Bien que globalement opportuns, les instruments concernent essentiellement les objectifs opérationnels (ch. 4.1). Les instruments semblent adéquats pour de plus gros volumes, mais la description des processus ainsi que le degré de digitalisation sont encore peu développés (ch. 4.2).

### **4.1 Les instruments sont globalement adéquats, mais se focalisent sur les objectifs opérationnels**

Dans ce sous-chapitre, le CPA apprécie si les données collectées, essentiellement à l'aide du formulaire de déclaration, permettent de vérifier l'atteinte des différents objectifs. Il porte aussi un regard sur la consolidation des données visant à obtenir une vue d'ensemble des programmes compensatoires.

L'instrument principal du controlling est le formulaire de déclaration (*Offset Declaration Form*). Il décrit les types de transactions prévues entre le fournisseur étranger et le bénéficiaire suisse (un exemple de formulaire se trouve à l'annexe 4). Il est rempli par ces deux parties et il y a généralement plusieurs formulaires de déclaration par

programme compensatoire. Le formulaire de déclaration contient notamment la description du produit, la branche industrielle suisse concernée, le type de transactions<sup>48</sup>, le multiplicateur accordé<sup>49</sup>, le code d'additionnalité<sup>50</sup>, la part de la valeur ajoutée réalisée en Suisse et par région linguistique. Il est identique pour les offsets directs et indirects. Par sa signature, le bénéficiaire suisse accepte que l'affaire compensatoire soit créditée au fournisseur étranger de son obligation de compensation et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, que son nom soit inscrit dans le registre de compensation publié sur le site Internet d'Armasuisse. Enfin, dans le cas d'affaires compensatoires indirectes, le bénéficiaire suisse donne son accord à un paiement de 1 pour mille de la valeur de compensation approuvée à l'OBB pour son travail administratif et son soutien.

Ainsi, Armasuisse n'exige pas des partenaires qu'ils indiquent explicitement comment leur relation d'affaires contribue au renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment de celle des entreprises de la BTIS, soit l'objectif principal des affaires compensatoires. Cependant, certaines données collectées, telles que des indications quant à la branche industrielle concernée, le type de transaction effectuée, le caractère additionnel des affaires compensatoires et le multiplicateur attribué permettraient d'en donner une appréciation au moins partielle. Or, comme cela est développé au chiffre 5.2, ces informations ne sont pas exploitées pour mesurer l'atteinte de l'objectif principal. Quant aux objectifs stratégiques, les instruments d'Armasuisse n'en donnent qu'une image partielle. Les données obtenues permettent par exemple d'apprécier la valeur ajoutée en Suisse, de préciser quelle technologie ou quel savoir-faire est concerné, mais pas de se prononcer sur l'accroissement du volume des exportations ou le positionnement de l'industrie suisse sur les marchés internationaux.

Les informations utilisées dans le cadre du controlling permettent donc avant tout de se prononcer sur les objectifs opérationnels des affaires compensatoires. Les valeurs cibles de ces derniers, tels que les volumes d'offsets, la proportion de participations directes et indirectes ou encore la part dévolue à la BTIS, peuvent en effet être mesurées à l'aide des données collectées par le formulaire de déclaration.

Pour finir, l'OBB reporte les données des formulaires de déclaration dans un tableau offset (*Offset-Tabelle*). Il existe un tableau par programme de compensation. Les décisions quant à la validation ou au rejet de transactions y sont également consignées (voir ch. 6.2). Armasuisse réalise un tableau général des programmes offsets (*Übersicht laufende Offsetprogramme*) synthétisant les informations de la totalité des affaires compensatoires en cours. Le tableau général sert de base au registre des offsets

<sup>48</sup> Par exemple: «Achats de biens ou de services»; «Transfert de technologies ou de savoir-faire»; «Coopération technique»; «Recherche et développement» ou «Soutien à la commercialisation ou médiation».

<sup>49</sup> Armasuisse a la possibilité d'accorder des multiplicateurs pour tenir compte de l'importance des industries suisses pour la politique de sécurité. Le montant d'une obligation de compensation peut ainsi être multiplié par un facteur mathématique qui se situe entre 0.5 et 3. Cela encourage le fournisseur étranger à conclure des affaires dans certains domaines pour remplir son obligation de compensation plus rapidement (voir ch 6.2).

<sup>50</sup> Les affaires compensatoires doivent avoir un caractère additionnel: par exemple une nouvelle relation commerciale entre le fournisseur étranger et le bénéficiaire suisse ou des transactions liées à des produits/services qui diffèrent de ceux des affaires courantes.

publiés sur le site Internet d'Armasuisse (voir ch. 6.1). Ces différents tableaux synoptiques représentent des formes de consolidation appropriées dans la mesure où elles permettent des observations à l'échelle des programmes compensatoires.

Dans l'ensemble, les instruments peuvent donc être considérés comme globalement adéquats, bien que les informations collectées se focalisent sur les objectifs opérationnels.

## 4.2 La digitalisation des instruments et les processus de controlling sont peu développés

À la question de savoir si les instruments existants permettent d'étendre le controlling à des volumes compensatoires plus grands, les responsables du controlling y répondent par l'affirmative. En se basant sur des expériences passées marquées par d'importants volumes d'offsets, ils estiment en effet que les processus et les instruments actuels seraient adéquats pour l'augmentation en lien avec le programme Air2030. Puisque ce programme comporte un critère d'adjudication sur les offsets, le CPA estime en outre qu'il serait important que les unités responsables du controlling disposent d'instruments pertinents pour s'assurer du suivi de leur mise en œuvre. S'il semble plausible que le dispositif existant permette d'absorber des volumes plus importants, le CPA s'interroge néanmoins sur le très faible degré de digitalisation des processus et instruments. L'OBB reporte toutes les données collectées manuellement dans les différents tableaux de suivi. La circulation des documents entre les parties semble, à ce stade, encore peu efficiente. Armasuisse a précisé que des efforts en matière de numérisation étaient en cours, et que des discussions en ce sens sont prévues avec les services informatiques de la Confédération.

Enfin, le processus du controlling devrait être consigné dans un document qui expliciterait les activités, les étapes ainsi que le déroulement du controlling. Certaines informations se trouvent dans les directives d'Armasuisse ainsi que dans le règlement d'organisation de l'OBB<sup>51</sup>. Les premières en donnent une description extrêmement superficielle (voir ch. 3.4). Le second contient une courte liste des tâches du controlling ainsi qu'une description des types d'irrégularités qui peuvent mener à des mesures correctives. Cette liste ne spécifie toutefois pas les documents servant de base au controlling. Elle est, en outre, formulée de manière tellement succincte qu'en l'absence d'explications complémentaires, une grande marge d'interprétation demeure. Bien que cela ne soit pas explicité, la liste ne concerne a priori que les offsets indirects (puisque'elle se trouve dans un document de l'OBB); le processus de controlling pour les participations directes n'est donc pas défini. Dans l'ensemble, le CPA estime que la manière dont les processus et les étapes de controlling sont explicités n'est pas claire et insuffisamment documentée.

<sup>51</sup> Règlement d'organisation OBB, p. 12.

## 5 Adéquation de la mise en œuvre et de l'organisation

Ce chapitre traite de la mise en œuvre et de l'organisation du controlling des affaires compensatoires. L'appréciation se base notamment sur les critères de l'opportunité des activités de controlling, de l'adéquation de l'organisation et des ressources humaines (voir la liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Le CPA considère que le controlling est partiellement adéquat, car il ne dit rien d'un éventuel renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS (ch. 5.1). La répartition des tâches est appropriée (ch. 5.2) mais, du point de vue organisationnel, la BTIS est très peu intégrée au controlling (ch. 5.3). Par ailleurs, l'indépendance et la surveillance du processus de controlling ne sont pas garanties (ch. 5.4). Finalement, les ressources consacrées au controlling sont modestes, mais les compétences des responsables du controlling sont largement reconnues (ch. 5.5).

### 5.1 Le controlling se limite aux objectifs opérationnels et néglige l'objectif principal et les objectifs stratégiques

Les *affaires compensatoires indirectes* sont réglées par l'accord de compensation et le controlling est réalisé par l'OBB, puis validé par Armasuisse. Le controlling effectué par l'OBB consiste essentiellement en une vérification du remplissage en bonne et due forme des formulaires de déclaration et d'une plausibilisation des données relatives aux objectifs opérationnels. En d'autres termes, il se rapproche beaucoup d'un examen de conformité aux directives d'Armasuisse. Selon les responsables du controlling, une attention particulière est accordée au code d'additionnalité ainsi qu'à la valeur ajoutée réalisée en Suisse. L'OBB communique à Armasuisse la part du montant qui peut être reconnue, ou rejetée, comme compensation. Les motifs de rejet les plus fréquents sont liés au remplissage lacunaire du formulaire de déclaration, au non-respect de délais, aux montants de transactions trop faibles (10'000 francs au minimum sont exigés) ou encore à des produits ou des services qui ne seraient pas éligibles. Le montant indiqué doit ensuite être ratifié par les responsables des affaires compensatoires d'Armasuisse.

Les *affaires compensatoires directes* sont réglées par le contrat d'acquisition du bien d'armement et le controlling est effectué par le responsable de projet d'acquisition d'Armasuisse. Le controlling est similaire aux offsets indirects et repose également sur les formulaires de déclaration, mais le suivi des participations directes se fait également par le biais de réunions annuelles sur les acquisitions (*Offset review meeting*), qui rassemblent le fournisseur étranger et les responsables du projet d'acquisition au sein d'Armasuisse. Selon les interlocuteurs rencontrés, ces réunions permettent de comprendre les problèmes (par exemple liés à des délais) et d'y remédier directement avec le fournisseur étranger et/ou le prestataire suisse, le cas échéant. Armasuisse affirme qu'à ce jour, aucun cas d'exécution incomplète d'affaires compensatoires n'a

été recensé, de sorte que les sanctions possibles n'ont jamais été activées<sup>52</sup>. Pour les participations directes, l'entreprise suisse est de fait un sous-traitant du fournisseur étranger: il effectue un composant du produit ou procède à son assemblage. En conséquence, les offsets directs concernent beaucoup moins d'entreprises que les indirects (rarement plus de cinq) et les tâches de controlling sont plus modestes que pour les offsets indirects.

Dans l'ensemble, le controlling correspond à la volonté d'Armasuisse de fonctionner avec des procédures légères. Le CPA relève également qu'il n'y a pas d'étapes de travail superflues et que des mesures existent pour les situations de non-respect des exigences. Ce controlling permet de vérifier dans les grandes lignes que les affaires compensatoires remplissent les objectifs opérationnels, ou autrement dit, qu'ils sont conformes aux directives d'Armasuisse. Cependant, le CPA observe certaines limites au controlling tel qu'il est mis en œuvre. Il n'y a qu'une minorité de programmes compensatoires qui atteignent les valeurs cibles en matière de répartition régionale. Bien que ce critère n'ait pas un caractère obligatoire, cela interroge néanmoins sur la volonté d'y remédier et suggère que le controlling réalisé porte plus spécifiquement sur les cas individuels que sur l'ensemble d'un programme de compensation. En outre, selon l'expérience partagée par certains bénéficiaires, la fiabilité des informations transmises à Armasuisse concernant le caractère additionnel de certaines transactions est discutable. De même, en l'absence de consignes plus claires ou de contrôles plus approfondis, Armasuisse ou l'OBB ne peuvent pas garantir que la valeur ajoutée déclarée par les bénéficiaires suisses soit calculée selon une méthode homogène; cela interpelle quant à la pertinence et la comparabilité de cette valeur. Enfin, sur la base d'un examen des différents tableaux synoptiques des programmes compensatoires en cours, le CPA a observé certaines erreurs de remplissage, quelques incohérences ou des données manquantes. Bien qu'elles ne concernent que des détails, ces erreurs soulignent, d'une part, le peu de ressources attribuées à ces tâches (voir ch. 5.5) et, d'autre part, l'absence de surveillance.

Selon la loi, le controlling constitue un instrument de direction devant permettre le suivi du déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21, al. 1, OLOGA)<sup>53</sup>. Le CPA considère que le controlling pratiqué n'est que partiellement adéquat dans la mesure où il se limite aux objectifs opérationnels et néglige l'objectif principal ainsi que ceux de nature stratégique<sup>54</sup>. Puisqu'il manque une appréciation de la contribution des participations industrielles au renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS, un controlling tel qu'il est défini par les bases légales fait donc défaut.

<sup>52</sup> Les directives d'Armasuisse prévoient des peines conventionnelles si un accord de compensation n'est pas exécuté. Ces peines sont négociées dans le cadre de l'accord et représentent au minimum 5 % de la part non réalisée des affaires compensatoires.

<sup>53</sup> RS 172.010.1

<sup>54</sup> Le fait qu'Armasuisse ne rende pas compte des effets de la stratégie du Conseil fédéral avait également été souligné dans l'évaluation du CDF (2016).

## 5.2 La répartition des tâches de controlling pour les offsets directs et indirects est adéquate

Quelques experts ont fait part de leur scepticisme quant à la séparation du controlling pour les offsets directs et indirects, respectivement entre Armasuisse et l'OBB. Cependant, une majorité de spécialistes considèrent que cette organisation est opportune; Armasuisse étant responsable des acquisitions de l'armée, cet office est plus compétent pour se prononcer sur l'opportunité de la production, du montage et/ou de la maintenance de certains composants du bien en Suisse. En revanche, la délégation du controlling à un organe externe reste débattue (voir ch. 5.4). La répartition des tâches entre Armasuisse et l'OBB est certes décrite vaguement dans les différentes directives (voir ch. 3.4), mais la bonne coordination de leurs activités durant l'exécution a été soulignée par tous les acteurs concernés et le CPA n'a pas relevé de problèmes particuliers. De même, la collaboration et la répartition des tâches au sein d'Armasuisse entre le domaine «Ressources et support» et les domaines des acquisitions semble adéquate. En revanche, le CPA déplore le fait qu'il y ait très peu d'échanges entre ces domaines chargés du controlling et le domaine «Sciences et technologies» en charge de la BTIS (voir ch. 5.3).

## 5.3 La BTIS est peu intégrée au controlling

Sur la base des besoins de l'armée, la BTIS recense les technologies clés en matière de sécurité. Elle englobe donc les entreprises et les instituts de recherche installés en Suisse, qui disposent de compétences, connaissances et capacités en matière de défense et de sécurité. La définition de la BTIS et la manière de la constituer ont fait l'objet de divers développements au cours de ces dernières années, et plusieurs études en soulignent les limites, notamment le fait qu'elle ne soit pas intégrée de façon systématique dans les procédures d'affaires compensatoires<sup>55</sup>. Une meilleure intégration de la BTIS serait en effet susceptible de favoriser le développement ciblé de technologies importantes pour la sécurité dans l'industrie suisse. Pour sa part, le CPA a également constaté qu'au sein d'Armasuisse, le degré de collaboration entre le domaine «Ressources et support» chargé des affaires compensatoires et le domaine «Sciences et technologies» responsable de la BTIS était faible (voir ch. 5.2). Par exemple, ce dernier a lancé un appel d'offres en novembre 2020 visant à étudier comment le développement de la BTIS pouvait être mesuré. Or, les domaines compétents en matière d'affaires compensatoire n'y sont pas impliqués, ou alors ils ne le sont que très marginalement.

En outre, le CPA a été surpris de constater à quel point la notion même de BTIS était mal comprise par de nombreux acteurs du milieu des affaires compensatoires, et cela même au sein de l'administration fédérale. Pour certains, il n'est en effet pas clair de

<sup>55</sup> Friedli / Kohr / Osterrieder / Weich (2019); Heinen, Diego / Ebnöther, Christoph (2019): Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, In: Military Power Review der Schweizer Armee 2019/1, pp. 40–49.

savoir si la BTIS est constituée de technologies, de branches industrielles ou d'entreprises. Malgré la réalisation d'une infographie explicative<sup>56</sup>, les informations dispensées par Armasuisse à ce sujet sont insuffisantes. La page Internet consacrée à la BTIS n'aide pas à dissiper cette confusion, car sa définition reste superficielle et se trouve encore assortie d'une liste de noms d'entreprises dont on peine à saisir le lien avec la BTIS ou avec les affaires compensatoires en général. Or, la BTIS est au cœur de la politique d'acquisition de matériel de guerre en général et des affaires compensatoires en particulier, puisque ces dernières doivent justement contribuer à sa promotion.

L'expertise juridique souligne que le périmètre de la BTIS, en d'autres termes le tissu économique en Suisse qu'il convient de soutenir, pourrait être défini plus précisément, par exemple dans une ordonnance<sup>57</sup>.

#### **5.4 L'indépendance et la surveillance du controlling ne sont pas garanties**

L'implication des faitières industrielles dans le processus de controlling, au travers de l'OBB et de l'organe de surveillance, fait débat. Plusieurs experts estiment en effet que ces faitières, respectivement Swissmem (dont SWISS ASD) et GRPM, jouent un rôle trop important dans le processus de controlling. Cela vaut surtout pour les participations indirectes puisque l'OBB est exploité par l'ASIPRO (qui regroupe les faitières susmentionnées). Certains spécialistes y voient notamment un risque de manque d'indépendance pour les tâches de contrôle; les faitières industrielles auraient en effet moins intérêt à déranger leurs membres avec des exigences administratives ou des refus d'affaires compensatoires. Ils soulignent par ailleurs que le financement de l'OBB dépend directement de la validation des affaires compensatoires. De plus, des experts estiment que les industries et technologies importantes pour la sécurité ont considérablement évolué au cours des dernières décennies et comptent une plus grande diversité d'industries que celles actuellement représentées dans les associations faitières. Armasuisse estime au contraire que cette forme d'autorégulation de la part du secteur industriel en collaboration avec la Confédération fonctionne bien et que les industries n'auraient aucun intérêt à soumettre des déclarations erronées du fait qu'elles doivent payer un émoulement pour le fonctionnement de l'OBB.

De son côté, le CPA n'a pas relevé d'indices problématiques liés à l'indépendance dans le cadre de la procédure de controlling. Par contre, il observe, sur la base des entretiens menés avec les entreprises, que les enjeux d'indépendance se cristallisent plutôt autour de l'accès aux informations relatives à la réalisation d'affaires compensatoires. Plusieurs bénéficiaires suisses, dont certains prenant part pour la première fois à des offsets, indiquent ne pas avoir eu de contacts avec l'administration fédérale ou l'OBB. De plus, certains bénéficiaires estiment qu'il est difficile d'obtenir les informations utiles à la concrétisation d'offsets sans intégrer activement les réseaux des

<sup>56</sup> Armasuisse, Infographie, Base technologique et industrielle importante pour la sécurité, novembre 2020.

<sup>57</sup> Poltier (2021), p. 13.

faitières industrielles. Dans la perspective de l'objectif de renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS, on peut donc se demander si tous les secteurs importants pour la sécurité bénéficient d'un accès équitable aux affaires compensatoires.

Ces observations interrogent le rôle joué par l'organe de surveillance des affaires compensatoires. La nature juridique de cet organe n'est pas clairement définie et ses activités de surveillance sont décrites de manière sommaire dans les directives (voir ch. 3.4). On y apprend que cet organe établit des directives, définit certaines valeurs seuils ou approuve les comptes annuels de l'OBB. En pratique, des questions stratégiques liées à la contribution des offsets à l'industrie suisses seraient effectivement abordées au sein de cet organe. Toutefois, ce dernier ne fournit pas non plus d'évaluation de l'atteinte de l'objectif principal, ni des objectifs stratégiques, des affaires compensatoires. Il n'est donc pas clair pour le CPA de savoir en quoi ses activités remplissent concrètement une fonction de surveillance.

Finalement, le DDPS n'intervient presque pas dans le domaine des affaires compensatoires et lorsqu'il le fait, c'est principalement pour discuter du cadre des participations industrielles pour des acquisitions d'envergure, par exemple pour le programme Air2030. Toute la gestion des participations industrielles est en effet confiée à Armasuisse. Selon le CPA, le fait que le DDPS n'exerce aucune surveillance est discuté, car l'art. 21, al. 3, OLOGA<sup>58</sup>, prévoit que les départements sont responsables du controlling dans leur domaine. Le Conseil fédéral et le DDPS ont en effet défini des objectifs pour les affaires compensatoires, mais force est de constater qu'ils ne sont pas informés de leur réalisation.

## 5.5 Les ressources utilisées pour le controlling sont très modestes

Le controlling des offsets est essentiellement effectué par les deux responsables des affaires compensatoires du domaine «Ressources et support» d'Armasuisse avec chacun 0,3 équivalent plein temps (EPT). Le responsable de l'OBB est employé à hauteur de 0,3 EPT également. À cela peuvent être ajoutées les ressources employées pour le controlling des offsets directs par les chefs de projets en matière d'acquisition chez Armasuisse<sup>59</sup>.

Cette dotation limitée en ressources est souhaitée par Armasuisse qui la juge efficiente; le controlling réalisé ne représente pas une charge administrative trop lourde ni pour la Confédération, ni pour les entreprises. Par contre, le CPA a souligné auparavant que le présent controlling ne mesurait pas le renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS. Des représentants d'Armasuisse estiment en effet que la réalisation d'un tel controlling ne serait pas possible avec les ressources actuelles. Les responsables du controlling estiment quant à eux que la dotation est suffisante pour la réalisation de leurs tâches actuelles mais que, dans la perspective de plus gros volumes d'offsets, comme dans le cadre d'Air2030, les ressources humaines devraient être

<sup>58</sup> OLOGA; RS 172.010.1.

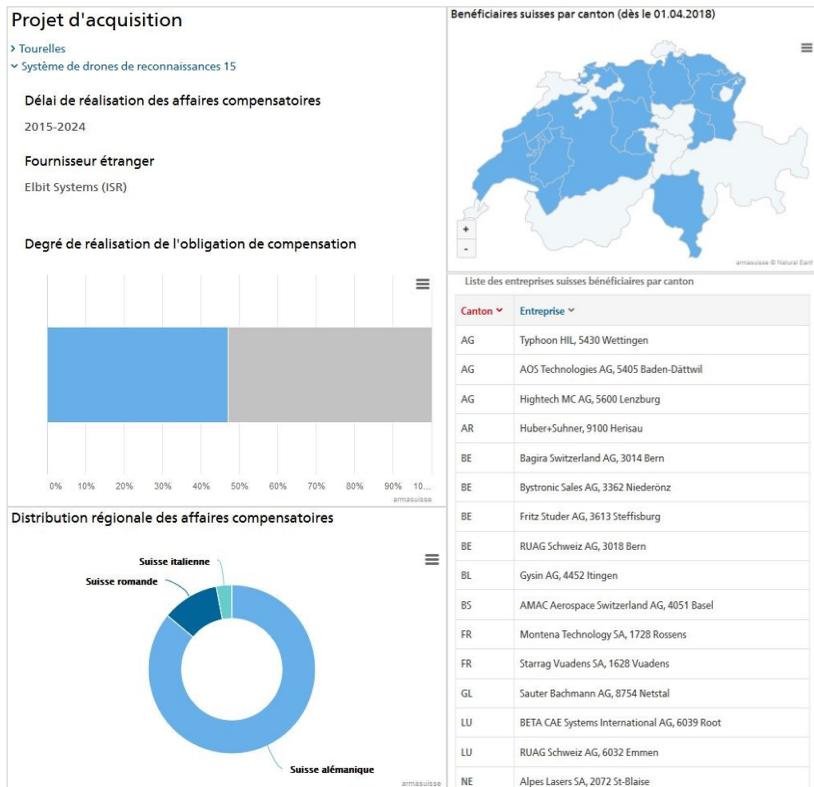
<sup>59</sup> Le CPA ne dispose pas des chiffres exacts sur ces ressources; il estime qu'elles sont toutefois plus faibles que celles des responsables des offsets d'Armasuisse.



l'obligation de compensation, le nom des bénéficiaires suisses ainsi que la répartition régionale. Depuis début 2020, ces données sont également exprimées à l'aide de graphiques et de représentations cartographiques qui précisent par exemple les cantons dans lesquels se trouvent les bénéficiaires suisses (voir figure 3).

Figure 3

### Extraits de la page Internet d'Armasuisse présentant le registre des affaires compensatoires



Source: Site Internet d'Armasuisse, consulté le 21.1.2021<sup>60</sup>. La taille et la disposition des différents éléments de la figure ont été remaniées par le CPA.

Le CPA salue le développement de cette page Internet et l'effort consacré à son amélioration continue. Les informations supplémentaires et les nouvelles représentations

<sup>60</sup> [www.ar.admin.ch](http://www.ar.admin.ch) > Acquisitions > Politique d'armement > Affaires compensatoires > Registre d'offset

visuelles renforcent la transparence ainsi que la lisibilité des informations sur les affaires compensatoires en cours. Toutefois, plusieurs informations en main d'Armasuisse ne sont pas publiées bien qu'elles ne mettent pas en péril le secret des affaires. Par exemple, on ne trouve pas de données sur les anciennes affaires compensatoires, le registre ne fait pas la distinction entre offsets directs et indirects et l'on ne trouve pas non plus d'informations sur les branches industrielles, soit les domaines d'activité des bénéficiaires. Le titre du programme compensatoire est peu explicite et, à moins de se référer au message sur l'armée de l'année correspondante, il ne permet pas forcément de comprendre de quel type d'armement il est question. Enfin, et cela est le plus gênant selon le CPA, le registre ne fait pas mention des volumes des affaires compensatoires.

Certaines informations sur les affaires compensatoires sont à chercher dans les messages sur l'armée. Les informations relatives aux affaires compensatoires dans ces messages sont variables. Pour la période 2005–2015, les affaires compensatoires sont spécifiées, notamment à l'aide d'un tableau indiquant quelles parties de l'acquisition sont compensées et pour quel montant. Par contre, le message sur l'armée de 2016 se limite à signaler que les offsets s'élèvent à 360 millions de francs. Dans les messages sur l'armée de 2017 à 2019, ni le volume ni le tableau susmentionné ne s'y trouvent. Enfin, celui de 2020 indique un total d'affaires compensatoires de 711 millions de francs. Le CPA déplore donc le manque d'informations sur les affaires compensatoires à partir de 2016; cela représente un retour en arrière en matière de transparence.

Finalement, le CPA constate que ni le DDPS, ni le Conseil fédéral, ni le Parlement, ne disposent d'informations permettant d'évaluer la contribution des affaires compensatoires au renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS. Il n'y a pas de document qui ferait le bilan des affaires compensatoires en tant qu'instrument de la politique d'armement de la Suisse. Ceci limite la capacité des autorités à exercer pleinement leurs fonctions, respectivement celle de surveillance pour le DDPS et le Conseil fédéral et celles de gestion budgétaire et de haute surveillance pour le Parlement.

## **6.2 Le controlling est documenté à l'interne de manière lacunaire**

Il est précisé dans le règlement d'organisation de l'OBB<sup>61</sup> que le compte rendu du controlling se fait sous la forme de statistiques trimestrielles. En pratique, le compte rendu prend la forme de tableaux synoptiques réalisés par l'OBB et Armasuisse (voir ch. 4.1). Bien qu'ils comportent certaines erreurs (voir ch. 5.1), ces tableaux sont remplis de manière systématique, régulièrement mis à jour et organisés de manière claire; ils permettent de suivre l'état d'avancement des affaires compensatoires. Toutefois, les décisions quant à la reconnaissance ou au rejet d'une transaction en tant que compensation ne sont motivées que par une courte phrase ou quelques mots, ce qui n'est pas toujours intelligible en l'absence de renseignements supplémentaires. La transparence interne est ainsi considérée comme moyennement suffisante.

<sup>61</sup> Règlement d'organisation OBB, p. 14.

Par ailleurs, la manière de fixer les multiplicateurs est très peu transparente. Les experts interrogés dans le cadre de cette évaluation estiment que cet outil est utile et qu'il permet effectivement de valoriser des technologies essentielles à la défense nationale. En revanche, ils soulignent que les processus pour accepter ou refuser une demande de multiplicateur, et le cas échéant en établir la valeur, restent particulièrement opaques. En effet, ces attributions ne sont pas décrites dans les directives; celles d'Armasuisse indiquent uniquement que la demande de multiplicateurs est décidée au cas par cas. Avant de figurer sur le formulaire de déclaration, la demande pour un multiplicateur est émise par le fournisseur étranger par le biais d'une requête écrite soumise au secret d'affaires. Les entretiens réalisés avec Armasuisse ont permis d'établir que les critères d'attribution utilisés se déclinaient en trois catégories: le degré d'autonomie qu'une affaire compensatoire apporte à la Confédération, la valeur ajoutée de la transaction pour l'industrie, ainsi que la priorité accordée à la technologie en question. Armasuisse tient également compte du fait qu'un multiplicateur peut préférencier les bénéficiaires suisses dans la mesure où il réduit l'obligation de compensation du fournisseur étranger et donc les potentielles commandes aux industries suisses. Il n'existe pas de documents qui rendent compte de la manière dont ces critères sont appréciés. Le CPA ne peut donc pas juger s'ils font l'objet d'une évaluation rigoureuse et cela reflète à nouveau un manque de transparence interne. Armasuisse assure toutefois garder trace de tous les courriers échangés avec le fournisseur étranger faisant la demande d'un multiplicateur.

## 7 Conclusions

Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que le controlling des affaires compensatoires n'est que partiellement opportun. Il ne permet pas de savoir dans quelle mesure l'objectif principal des participations industrielles est atteint, soit le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la BTIS (ch. 7.2). L'indépendance du controlling est discutable et la surveillance est faible (ch. 7.3). La modeste dotation en personnel allouée au controlling ne permet qu'un controlling limité (ch. 7.4). En revanche, le principe de légalité est respecté (ch. 7.1) et la transparence des affaires compensatoires vers l'extérieur a été clairement améliorée (ch. 7.5).

### 7.1 Les quelques exigences légales existantes sont respectées, mais les objectifs manquent de clarté

Le cadre normatif au sens strict (accords internationaux, Constitution, lois et ordonnances) est très peu développé s'agissant des affaires compensatoires. L'absence de mandat législatif clair dans ce domaine implique que les participations industrielles relèvent entièrement du domaine de l'exécutif. Dans la mesure où l'appareil normatif est très modeste, le gouvernement et l'administration ne rencontrent que peu de difficultés à s'y tenir et le principe de légalité est en conséquence respecté (ch. 3.1).

Les directives, qui incluent les principes du Conseil fédéral, la stratégie d'armement du DDPS ainsi que la politique d'Armasuisse en matière d'affaires compensatoires,

sont globalement cohérentes. Les principes du Conseil fédéral posent les bases stratégiques tandis que les directives des niveaux inférieurs sont plus opérationnelles. Le CPA a découvert certaines lacunes dans les directives d'Armasuisse, mais la plupart de ces erreurs sont corrigées dans une nouvelle version des directives (ch. 3.2).

En revanche, les objectifs des affaires compensatoires énoncés dans les directives manquent de clarté. Le CPA regrette en particulier le manque de liens entre les différents niveaux d'objectifs: on ne sait pas dans quelle mesure la réalisation des objectifs opérationnels contribue à la réalisation des objectifs stratégiques et finalement de l'objectif principal, qui consiste au renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, en particulier des entreprises de la BTIS (ch. 3.3). Par ailleurs, les responsabilités en matière de controlling ne sont pas suffisamment définies et les nombreuses tâches confiées à l'OBB en tant qu'acteur privé soulèvent la question de savoir si les bases légales sont suffisantes à cet égard (ch. 3.4).

## **7.2 L'atteinte de l'objectif principal des affaires compensatoires n'est pas vérifiée dans le cadre du controlling**

Les instruments, c'est-à-dire les formulaires et les documents utilisés pour collecter les données, sont appropriés dans l'ensemble (ch. 4.1) et paraissent adaptés à de plus gros volumes d'affaires compensatoires, même si le processus de numérisation est encore peu avancé (ch. 4.2). Le controlling est différencié pour les offsets directs et indirects et repose sur une répartition des tâches adéquate (ch. 5.2). Par contre, en pratique, le controlling consiste essentiellement en un contrôle formel et une plausibilisation des informations transmises par les parties prenantes aux affaires compensatoires. Ce controlling est partiellement satisfaisant dans la mesure où il est peu approfondi et repose sur des informations parfois difficilement vérifiables (ch. 5.1).

Selon l'ordonnance, le controlling constitue un instrument de direction devant permettre le suivi du déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21, al. 1, OLOGA)<sup>62</sup>. D'après le Conseil fédéral, les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la BTIS. On pourrait donc s'attendre à ce que le controlling appliqué aux affaires compensatoires porte sur l'atteinte de cet objectif, mais tel n'est pas le cas. En effet, ni Armasuisse ni l'OBB n'évaluent le renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS: seule l'atteinte des objectifs opérationnels est vérifiée. En l'absence de liens entre les différents niveaux d'objectifs, la réalisation des objectifs stratégiques et de l'objectif principal reste incertaine. Le CPA considère donc qu'un controlling tel qu'il est défini par les bases légales fait défaut.

De plus, le CPA met en évidence le manque de coordination entre les responsables du controlling et le domaine en charge du développement de la BTIS. La définition de celle-ci n'est pas claire et beaucoup d'acteurs liés aux affaires compensatoires n'en ont qu'une compréhension approximative (ch. 5.3).

<sup>62</sup> RS 172.010.1

### **7.3 L'indépendance du controlling est discutable et la surveillance est faible**

Le controlling des affaires compensatoires est réalisé conjointement par l'OBB et Armasuisse. L'OBB est exploité par les faïtières industrielles (Swissmem, son groupe spécialisé SWISS ASD, et le GRPM) regroupées sous l'association ASIPRO. Pour plusieurs experts, cette configuration soulève des inquiétudes quant à l'indépendance de l'exécution des affaires compensatoires. La proximité entre les industries membres et les personnes en charge du controlling est pointée du doigt. Selon les observations du CPA, le principal problème de l'implication du secteur privé est que les informations nécessaires à la réalisation des affaires compensatoires sont plus facilement accessibles aux bénéficiaires suisses qui font partie des faïtières industrielles qu'aux autres. Cet aspect est d'autant plus critique que la surveillance des affaires compensatoires est faible. Le DDPS n'est pratiquement pas impliqué. La surveillance du processus de controlling n'est pas non plus clairement déterminée et les responsabilités de l'organe de surveillance ne sont pas précisément définies (ch. 5.4).

### **7.4 La faible dotation en personnel ne permet qu'un controlling limité**

Armasuisse justifie sa décision de renoncer à un controlling qui mesurerait également l'atteinte des objectifs stratégiques et de l'objectif principal notamment par le fait qu'il souhaite maintenir un controlling léger n'entraînant pas de lourdeurs administratives ou de coûts élevés. L'ensemble du dispositif de controlling repose essentiellement sur trois personnes, dont les taux d'occupation affectés aux affaires compensatoires représentent moins de 1 EPT. Bien qu'en principe, une structure légère puisse être saluée, le CPA considère que ce controlling limité est discutable compte tenu de l'importance des montants des programmes compensatoires (20 millions de francs au minimum). Cependant, le CPA tient à souligner que les compétences des personnes responsables du controlling sont particulièrement reconnues; elles ont été louées par la majorité des acteurs interrogés dans le cadre de cette évaluation (ch. 5.5).

### **7.5 La transparence envers l'extérieur s'est améliorée, mais la documentation interne reste lacunaire**

La transparence des affaires compensatoires envers l'extérieur, c'est-à-dire les informations accessibles au public, s'est nettement améliorée, notamment depuis le début de la présente évaluation au cours de l'année 2020. Ce développement positif est particulièrement visible sur le site Internet d'Armasuisse. Ce dernier contient notamment des informations sur l'OBB, un exemple de formulaire de déclaration, des descriptions des processus des affaires compensatoires ainsi que le registre des offsets agrémentés de graphiques et de représentations cartographiques. Toutefois, les informations sur les affaires compensatoires terminées et sur les volumes en jeu sont encore incom-

plètes. En outre, le CPA constate qu'Armasuisse ne produit pas de rapport de controlling sur les participations industrielles qui résumerait les données existantes et ferait le bilan de l'atteinte des objectifs et qui pourrait être mis à disposition du département, du Conseil fédéral ou du Parlement (ch. 6.1).

La documentation interne d'Armasuisse concernant le controlling est trop sommaire. En l'absence d'explications supplémentaires, les décisions quant à la reconnaissance ou au rejet d'une transaction en tant que compensation ne sont que partiellement compréhensibles. Finalement, les processus d'attribution des multiplicateurs, avec lesquels certaines affaires compensatoires peuvent être valorisées, demeurent également trop peu documentés (ch. 6.2).

## Abréviations

al.	Alinéa
AMP	Accord révisé du 15.4.1994 sur les marchés publics (RS 0.632.231.422)
Armasuisse	Office fédéral de l'armement
art.	Article
ASIPRO	Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
ch.	Chiffre
chap.	Chapitre
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FF	Feuille fédérale
GRPM	Groupe romand pour le matériel de Défense et de Sécurité
LAAM	Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée; RS 510.10)
LFMG	Loi fédérale du 13.12.1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LMP	Loi fédérale du 21.6.2019 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
OBB	Bureau des affaires compensatoires à Berne (Offset-Büro Bern)
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OMC	Organisation mondiale du commerce
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SWISS ASD	Aeronautics, Security and Defence
Swissmem	Association faitière des entreprises de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux

## Bibliographie et liste des documents

### Bibliographie

Contrôle fédéral des finances (2007): Rüstungsbeschaffung im Ausland, Evaluation der Kompensationsgeschäfte, September 2007.

Contrôle fédéral des finances (2016): Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements, Armasuisse, 23.2.2016.

Friedli, Thomas / Neumueller, Karl / Platzgummer, Peter (2009): Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz. Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen. St. Gallen: C SET-IPW-HSG.

Friedli, Thomas / Kohr, Dominik / Osterrieder, Philipp / Weich, Michael (2019): Studie zu industriellen Beteiligungen. Universität St. Gallen: Institut für Technologiemanagement.

Grüter, Kurt (2019): Évaluation des affaires compensatoires pour les acquisitions d'armement, rapport à l'intention de la cheffe du DDPS, 30.4.2019.

Heinen, Diego / Ebnöther, Christoph (2019): Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis, In: Military Power Review der Schweizer Armee 2019/1, pp. 40–49.

Läubli, Marlène / Bardin Arigoni, Gabriella / Bussmann, Werner (2004): Définitions des termes «évaluation, controlling et monitoring». Préparé pour le groupe de contact interdépartemental «évaluation des effets» / Interdépartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», (IDEKOWI), Octobre 2004.

Platzgummer, Peter (2015): Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools, Dissertation an der Universität St. Gallen.

Poltier, Etienne (2021): Le cadre juridique des affaires compensatoires et du controlling de celles-ci, Rapport succinct sur mandat du CPA.

### Liste des documents

#### *Directives*

Armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires du 15.12.2009, mise à jour le 1.1.2019.

Armasuisse, Offset-Policy, du 1.7.2021. (*en allemand*).

Armasuisse – Swissmem – GRPM – Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB). Règlement d'organisation, du 31.8.2015.

DDPS, Exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat et d'un nouveau système de défense sol-air de longue portée, du 10.1.2020.

DDPS, Stratégie d'armement du 1.1.2020.

Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 24.10.2018 (FF 2018 7241).

*Documents transmis par Armasuisse*

Infographie, Base technologique et industrielle importante pour la sécurité, novembre 2020.

Registre des offsets, du 30.6.2020.

Tableau général des programmes offsets, du 22.7.2020.

*Documents relatifs aux programmes compensatoires*

Armes polyvalentes à épauler (Dynamit Nobel): 1 accord de compensation; 5 formulaires de déclaration; 1 tableau offset.

Maintien de la valeur de parties du système de surveillance de l'espace aérien Florako (Thales): 1 accord de compensation; 1 formulaire de déclaration; 1 accord de banking; 1 tableau offset.

Maintien de la valeur du système intégré d'exploration et d'émission radio (ELTA Systems; Thales): 2 accord de compensation; 13 formulaires de déclaration; 1 rapport offset; 2 tableau offset.

Munitions (Rheinmetall): 1 accord de compensation; 5 formulaires de déclaration; 1 tableau offset.

Prolongation de la durée d'utilisation des avions de combat F/A-18 (Raytheon): 1 accord de compensation.

Remplacement de l'infrastructure au sol de radiocommunication aérienne (Rohde & Schwarz): 1 accord de compensation; 5 formulaires de déclaration; 1 rapport offset; 1 tableau offset.

Système de drones de reconnaissances 15 (Elbit Systems): 1 accord de compensation; 9 formulaires de déclaration; 1 tableau offset.

Système d'exploration tactique (L3Harris Wescam): 1 accord de compensation; 2 formulaires de déclaration; 1 tableau offset.

Système de surveillance de l'espace aérien Florako, maintien de la valeur de Flores (Thales): 1 accord de compensation; 6 formulaires de déclaration; 1 accord de banking; 1 tableau offset.

Tourelles (Kongsberg): 1 accord de compensation; 6 formulaires de déclaration; 1 tableau offset.

## Liste des personnes interrogées

### Entretiens exploratoires

Crémieux, Laurent	Expert en évaluation, chef de projet, Contrôle fédéral des finances
Grüter, Kurt	Expert en évaluation, indépendant
Hufschmid, Simon	Responsable suppléant des affaires compensatoires, Armasuisse, DDPS
König, Heinz	Expert du bureau, Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB), ASIPRO
Larsson, Per Magnus	Responsable des affaires compensatoires, Armasuisse, DDPS
Nantermod, Philippe	Conseiller national

### Entretiens durant la phase de recherche

Arbia, Ali	Analyste senior, ACAPS
Candolfi, Philippe	Directeur ventes internationales, Mercury Mission Systems International SA (MMSI)
Catoia, Carlo	Ingénieur commercial - Ventes internationales, Faulhaber Minimotor SA
Chanton, Jérôme	Directeur général, Kugler Bimetal SA
Dunne, Paul J.	Professeur émérite, University of Capetown
Friedli, Thomas	Professeur titulaire et chargé de cours en gestion d'entreprise et gestion de production, Institute of Technology Management, Université de Saint-Gall
Giger, Bruno	Directeur général, ASIPRO
Gippert, Bernhard	Chef soutien du programme Air2030, Armasuisse, DDPS
Heinen, Diego	Chef des affaires stratégiques militaires et politiques, Etat-major de l'armée, DDPS
Hodel, Markus	Directeur général, Franke Industrie AG
Hufschmid, Simon	Responsable suppléant des affaires compensatoires, Armasuisse, DDPS
Kälin, Markus	Assistant exécutif ayant répondu au nom de Schwenk, Oscar J., Président du Conseil d'administration, Pilatus Flugzeugwerke AG.

---

Kehrli, Hanspeter	Responsable technologie, Müller AG Verpackungen
König, Heinz	Expert du bureau, Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB), ASIPRO
Kreis, Max	Directeur général, Safran Vectronix AG
Larsson, Per Magnus	Responsable des affaires compensatoires, Armasuisse, DDPS
Mantovani, Mauro	Chargé de cours pour les études stratégiques à l'Académie militaire (Milak) de l'ETH Zurich
Molli, Alessandra	Directrice du département des finances – Ventes internationales, Faulhaber Minimotor SA
Moscetti, Damien	Directeur général, Ruag Slip Rings SA
Müller, Antoine	Directeur général, Alpes Laser SA
Müller, Giorgio V.	Journaliste économique, NZZ
Müller, Jochen	Directeur général School of Computer Science (SCS), Université de Saint-Gall
Niederhauser, Markus	Président GRPM et ASIPRO
Peignon, Paul-Antoine	Directeur des ventes, Thales DMS France
Platzgummer, Peter	Ancien chercheur et chef de projet au Center for Security Economics and Technology, Université de Saint-Gall
Rothacher, Thomas	Chef du domaine de compétences sciences et technologies / Adjoint du directeur général de l'armement, Armasuisse, DDPS
Savic, Darko	Chef du groupe Nouvel avion de combat, Armasuisse, DDPS
Sonderegger, Martin	Chef de l'armement, Armasuisse, DDPS
Sprunk, Thomas	Directeur commercial, Franke Industrie AG
Wegmüller, Heinz	Directeur Défense et Sécurité intérieure / Chef du bureau de Berne, Thales Suisse SA
Zoller, Matthias C.	Chef de secteur SWISS ASD, Swissmem

## Approche de l'évaluation

**Objectif de la politique:**

Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la BTIS.


**Moyen pour l'atteindre:**

Le controlling des affaires compensatoires devrait être un instrument de direction qui, à tous les échelons, permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs (art. 21, al. 1, OLOGA)<sup>63</sup>.


**Objet de l'évaluation:**

L'évaluation porte sur le cadre normatif, les instruments, la mise en œuvre et l'organisation, ainsi que la transparence du controlling des affaires compensatoires.


**Questions d'évaluation:**

Le controlling des affaires compensatoires repose-t-il sur un *cadre normatif* et des *objectifs* opportuns?

Les *instruments* de controlling sont-ils opportuns?

La *mise en œuvre* et l'*organisation* du controlling sont-elles adéquates?

La manière dont Armasuisse rend compte des affaires compensatoires est-elle suffisamment *transparente*?


**Analyses effectuées:**

Analyses de documents  
Accompagnement juridique externe

Analyses de documents

Analyses de documents  
Entretiens

## Critères d'évaluation

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Opportunité du cadre normatif et des objectifs (question 1)</i>	
Cohérence du cadre normatif	Les directives sont édictées par l'échelon administratif pertinent, elles sont agencées selon une logique complémentaire et systématique, elles sont mises à jour en temps opportun et renvoient aux documents pertinents. Les éléments de contenu se complètent les uns les autres (pas de contradictions).
Adéquation des responsabilités	Les tâches de l'ensemble des acteurs impliqués dans le controlling sont clairement définies et ne sont pas redondantes. L'importance des responsabilités est cohérente par rapport au niveau hiérarchique. Les modalités de surveillance de la Confédération sur les acteurs de mise en œuvre sont explicites et sont orientées vers l'appréciation de l'atteinte des objectifs. Les normes de délégation sont explicitées et claires.
Adéquation des objectifs	Les objectifs sont identifiables. Ils sont formulés de manière précise et compréhensible. Les effets souhaités sur les bénéficiaires sont indiqués. Les différents niveaux d'objectifs sont complémentaires, cohérents et ne se contredisent pas. Ils sont mesurables, le seuil à atteindre est explicité et ils sont temporellement délimités.
Respect du principe de la légalité	Le principe de légalité est respecté. Il recouvre deux sous-principes: 1) toute activité de l'État est conforme au droit et 2) l'État, s'il veut agir, doit bénéficier en outre d'une habilitation de la loi pour le faire; à défaut, l'État est condamné à la passivité et donc à ne pas intervenir dans les activités privées.

### *Opportunité des instruments (question 2)*

Adéquation des instruments pour contrôler l'atteinte des objectifs.	Des instruments existent et permettent de collecter les données nécessaires pour contrôler l'atteinte des objectifs. Les indicateurs utilisés sont pertinents, utilisés de manière systématique et ils permettent l'appréciation de l'atteinte des objectifs. Enfin, les données sont consolidées afin d'avoir une vision d'ensemble de l'atteinte des objectifs pour tous les programmes compensatoires.
Adaptabilité / possibilité de développement des instruments	Les instruments existants permettent d'étendre le controlling à différents volumes d'affaires compensatoires (par ex. augmentation liée à Air2030), ou des alternatives sont en développement (par ex. processus de digitalisation).

---

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
Clarté des processus de controlling	Les activités, les étapes et le déroulement du controlling sont documentés de manière claire et complète.

---

*Adéquation de la mise en œuvre et de l'organisation (question 3)*

---

Opportunité des activités de controlling	Le controlling permet de mesurer l'atteinte des objectifs. Il porte sur toutes les affaires compensatoires et de manière suffisamment approfondie. L'appréciation se base sur le recours systématique aux instruments pertinents. L'appréciation du renforcement de la compétitivité des entreprises de la BTIS est effectuée de manière systématique avec l'utilisation des indicateurs appropriés.
Opportunité des interventions en cas de non-respect	Le controlling permet de repérer et de documenter les situations de non-respect des exigences ou des valeurs cibles: les personnes responsables en informent de manière rigoureuse et assez tôt la hiérarchie. Des procédures et des mesures existent pour les corriger ou les sanctionner.
Adéquation de l'organisation en pratique	La répartition des compétences est claire. Le déroulement du processus est conforme au cadre normatif. Les processus de contrôle sont légers et il n'y a pas d'étapes de travail superflues. Les processus se déroulent rapidement, de sorte qu'une intervention rapide est possible en cas de difficultés. Les modalités de surveillance de la Confédération sont mises en œuvre conformément au cadre normatif.
Adéquation des ressources humaines	Armasuisse et l'OBB disposent de suffisamment de personnel pour réaliser efficacement le controlling. Les ressources sont évaluées, et le cas échéant adaptées, en fonction du volume d'affaires à traiter. Les tâches effectuées correspondent au savoir-faire et aux connaissances des acteurs impliqués.

---

*Transparence des affaires compensatoires (question 4)*

---

Adéquation des informations publiques sur les affaires compensatoires	L'administration décide, sur la base d'une pesée des intérêts compréhensible (droit du public à l'information contre droit du secteur privé à la liberté économique / liberté de contrat et secrets d'affaires), quelles informations elle publie ou ne publie pas. Les informations mises à disposition du public sont régulièrement actualisées, correctes et cohérentes.
Adéquation de la transparence interne	Les pièces versées au dossier du controlling des offsets sont complètes et précises; elles sont de qualités. Elles contiennent les informations pertinentes pour les destinataires respectifs.

---

## Objectifs des affaires compensatoires

Pour distinguer les trois niveaux suivants, le CPA a analysé la totalité des objectifs formulés dans les directives du Conseil fédéral, du DDPS et d'Armasuisse. Il a ensuite retenu les objectifs centrés sur les résultats (et exclus les objectifs centrés sur les processus, par exemple des modalités de collaboration). Puis, il les a classés dans les trois catégories d'objectifs (principal, stratégique et opérationnel) en se basant sur les composantes des modèles logiques, couramment utilisés dans le domaine de l'évaluation. Ainsi, un changement à long terme sur un domaine de la société (*impact*) correspond à l'objectif principal, les effets à court ou à moyen terme pour un certain groupe cible (*outcomes*) renvoient aux objectifs stratégiques et les extrants, qui sont les activités qui découlent de la politique et que l'on peut quantifier (*outputs*), correspondent aux objectifs opérationnels.

Types d'objectifs	Niveau	Énoncés des objectifs
Objectif principal	Conseil fédéral	«Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises BTIS.» <sup>64</sup>
	DDPS	«Les affaires compensatoires ont pour but de renforcer la BTIS et d'assurer l'accès au savoir-faire, aux technologies sécuritaires et aux marchés étrangers.» <sup>65</sup>
Objectifs stratégiques	Conseil fédéral	Accès à des technologies de pointe et à un savoir-faire en particulier; Renforcer la position de l'industrie suisse sur les marchés internationaux; Valeur ajoutée substantielle en Suisse; Accroître le volume des exportations; Les affaires compensatoires ne doivent pas être un outil politique de préservation des structures: l'industrie concernée doit être compétitive.
	DDPS	Accès au savoir-faire; Accès aux technologies sécuritaires; Accès aux marchés étrangers.

<sup>64</sup> Principes du Conseil fédéral en matière d'armement, p. 7249.

<sup>65</sup> Stratégie d'armement du DDPS, p. 12.

Types d'objectifs	Niveau	Énoncés des objectifs
	Armasuisse	<p>Création durable et efficace de volumes de chiffres d'affaires;</p> <p>Création de transferts du savoir et de la technologie au profit de la BTIS;</p> <p>Transfert d'investissements en Suisse;</p> <p>Relations économiques avec d'autres États;</p> <p>Maintien et acquisition d'un savoir-faire supplémentaire;</p> <p>Volumes supplémentaires de commandes et d'exportations;</p> <p>Renforcement de la compétitivité internationale des entreprises suisses;</p> <p>Création d'une rentabilité économique élevée;</p> <p>Maintien de la place industrielle suisse et ses emplois.</p>
Objectifs opérationnels	DDPS	<p>Compensation à hauteur de 100 % de la valeur du contrat à partir d'un seuil donné;</p> <p>Utilisation de multiplicateurs pour piloter les compensations en fonction des besoins et encourager de façon ciblée les technologies clés relevant de la sécurité;</p> <p>Des affaires compensatoires sont attribuées par le prestataire étranger à la BTIS.</p>
	Armasuisse (critères principaux)	<p>Volumes d'offsets: en principe 100 % du total de l'acquisition;</p> <p>Durée: 2 ans suivant l'acquisition en principe pour les offsets indirects;</p> <p>BTIS: Réalisation d'au moins 60 % du total des affaires compensatoires auprès de la BTIS;</p> <p>Offsets directs: Réalisation d'au moins 20 % du total des affaires compensatoires convenues sous la forme d'affaires compensatoires directes;</p> <p>L'objectif visé de la répartition régionale est d'approximativement 65 % en Suisse alémanique, 30 % en Suisse romande et 5 % dans la partie italophone de la Suisse<sup>66</sup>.</p>

<sup>66</sup> La possible répartition régionale est aussi évoquée dans les directives du Conseil fédéral et du DDPS mais sans indications de valeurs.

## Formulaire de déclaration des affaires compensatoires



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de la défense, de la  
protection de la population et des sports DDFS  
**amasuisse**

ODF N°

### Formulaire de déclaration des affaires compensatoires

(les pièces justificatives doivent être jointes)

Projet d'acquisition :

Type de compensation : Directe  
Indirecte

**A. Transaction de compensation** (à remplir par le fournisseur étranger)

1. Nom et adresse du fournisseur étranger ou partenaire :
2. Personne de contact (nom, tél n°, e-mail) :
3. Numéro(s) et date(s) de commande :
4. Description du produit / service :
 

11 Industrie des machines  
**12 Industrie de la métallurgie**  
 13 Industrie de l'électronique et de l'électrotechnique  
 14 Industrie optique  
 15 Industrie hologère  
 16 Industrie de la construction de véhicules / wagons  
 17 Produits en caoutchouc et matières synthétiques  
 18 Produits chimiques  
 19 Secteur aéronautique et spatial  
 20 Industrie de l'informatique / Software-Engineering
5. Technologies de sécurité :  
(le cas échéant)
6. Valeur de la transaction et la devise :
 

0.5  
**1**  
 1.5  
 2  
 2.5  
 3
7. Multiplicateur / Date de pré-approbation : (le cas échéant)
8. Branche industrielle :
 

Achat de biens ou de services  
 Transfert de technologie ou de savoir-faire  
 Coopération technologique  
 Recherche et développement  
 Soutien à la commercialisation ou médiation
9. Type de transaction :
10. Code d'additionnalité
 

1a)  
 1b)  
 2a) (+ preuve du chiffre d'affaires des 3 dernières années)  
 2b) (applicable une seule fois)  
 2c)  
 3a)  
 3b)  
**4**



**B. Confirmation** (à remplir par le bénéficiaire suisse)

**1. Nom et adresse du bénéficiaires suisse :**

**2. Personne de contact (nom, tél n°, e-mail) :**

**3. Valeur ajoutée suisse (%) :**

**4. Chiffre d'affaires par région linguistique** Suisse alémanique Suisse francophone Suisse italienne (%) :

**5. Valeur et devise de la compensation reconnue :**

*si B.3. dépasse 61% = A.6.*

*si B.3. 20 - 61% = A.6. x B.3.*

*si B.3. inférieur à 20% = 0 (pas d'offset)*

Le bénéficiaire suisse confirme par la présente que la transaction déclarée a eu lieu comme décrit, qu'il s'agit d'une transaction supplémentaire (et non d'une activité quotidienne) et que la valeur ajoutée suisse déclarée est correcte. Le bénéficiaire suisse s'engage à accorder à armasuisse ou à un réviseur externe mandaté, à leur demande, l'accès gratuit à tous les documents et informations nécessaires relatifs à cette transaction. Le bénéficiaire suisse accepte que cette transaction de compensation soit créditée au fournisseur étranger de son obligation de compensation, que son nom soit inscrit dans un registre public de compensation et que, dans le cas de transactions de compensation indirecte, il paie 0,1 % de la valeur de compensation approuvée au bureau des affaires compensatoires à Berne après réception de la facture correspondante (pour son travail administratif et son soutien). Si vous avez des questions, veuillez contacter le bureau des affaires compensatoires à Berne, tél. +41 (0)58 464 70 38, [offset@ar.admin.ch](mailto:offset@ar.admin.ch). Pour plus d'informations, veuillez consulter le site suivant : <https://www.ar.admin.ch/fr/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/offset.html>.

Lieu, date :

Signature :



Source: Site Internet d'Armasuisse, consulté le 21.1.2021<sup>67</sup>. La taille et la disposition des menus déroulants ont été remaniées par le CPA.

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr Raoul Kaenzig, CPA (direction de projet)

Marion Baud-Lavigne, CPA (collaboration scientifique)

Armin Hanselmann, CPA (collaboration scientifique)

Dr Simone Ledermann, CPA (supervision du projet)

Julia Lehmann, CPA (collaboration scientifique)

### **Accompagnement juridique**

Prof. hon. Étienne Poltier, Université de Lausanne

### **Remerciements**

*Le CPA remercie toutes les personnes impliquées dans cette évaluation, en particulier Armasuisse et le Bureau des affaires compensatoires à Berne pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi le Prof. hon. Étienne Poltier pour l'accompagnement juridique de ce projet. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes > Commissions > CPA

*Langue originale du rapport: français*