



Controlling des affaires compensatoires

Rapport du 25 janvier 2022 de la Commission de gestion du Conseil des États

Avis du Conseil fédéral

du 25 mai 2022

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 25 janvier 2022 de la Commission de gestion du Conseil des États concernant le controlling des affaires compensatoires¹.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 mai 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 261

Avis

1 Contexte

Entre janvier 2020 et novembre 2021, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) s'est penchée sur le controlling des affaires compensatoires en lien avec les acquisitions d'armement à l'étranger. Elle a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer le controlling des affaires compensatoires. Le CPA a analysé l'opportunité du cadre normatif et des instruments de controlling, l'adéquation de l'exécution et de la documentation du controlling, ainsi que la transparence des compte rendus. Le 25 janvier 2022, sur la base des résultats de l'évaluation et des clarifications complémentaires, la CdG-E a adopté le rapport «Controlling des affaires compensatoires» avec ses conclusions et recommandations au Conseil fédéral. Elle a invité celui-ci à prendre position sur le rapport susmentionné et les onze 11 recommandations qu'il contient d'ici au 30 mai 2022.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E. En vertu des principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS², publiés le 24 octobre 2018, les affaires compensatoires doivent promouvoir le développement et la préservation de technologies-clés relevant de la sécurité, et ainsi renforcer la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse. Pour tirer le meilleur parti des affaires compensatoires en matière de politique de sécurité, le Conseil fédéral mise sur un controlling efficace, efficient et transparent.

Dans son rapport, la CdG-E se réfère aux enquêtes de la révision interne du DDPS (RI DDPS). En 2021, sur mandat de la cheffe du DDPS, la RI DDPS a vérifié si les dispositions nécessaires (p. ex. en matière de contrôle et de transparence) avaient été prises dans le cadre du programme Air2030 afin d'assurer une gestion appropriée des affaires compensatoires. La RI DDPS conclut notamment que les processus opérationnels actuels dans ce domaine sont efficaces. Elle a cependant aussi formulé trois recommandations pour améliorer encore les processus et renforcer le controlling. Elle a ainsi recommandé de mettre en place une surveillance indépendante des affaires compensatoires, de clarifier l'affectation de la taxe prélevée dans le cadre des affaires compensatoires indirectes («pour mille pour affaires compensatoires») et d'améliorer la transparence des affaires compensatoires. L'armasuisse mettra en œuvre les recommandations de la RI DDPS d'ici au milieu de l'année.

Les divers audits ont accéléré le processus d'optimisation dans ce domaine. Le DDPS coordonnera la suite des travaux avec la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, et accordera une attention particulière à la cohérence de toutes les mesures.

² FF 2018 7241

Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur les recommandations formulées dans le rapport de la CdG-E:

Recommandation 1: Adéquation des bases légales

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure il y a lieu d'inscrire dans une loi existante le principe même des affaires compensatoires.

Le Conseil fédéral accepte de contrôler l'adéquation des bases légales. Force est de constater que les bases légales existantes, en particulier l'accord révisé du 15 avril 1984 sur les marchés publics³ et la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP)⁴, n'excluent en aucun cas les affaires compensatoires dans le cadre d'acquisitions d'armement. Cela dit, il n'existe actuellement aucune norme qui règle les conditions, les limites et le contrôle des affaires compensatoires. Un fournisseur étranger de matériel de guerre qui a pris des engagements de compensation ne peut se référer qu'à des directives internes à l'administration (p. ex. aux principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS, ou à la politique en matière d'affaires compensatoires). Une première analyse d'armasuisse amène par conséquent le Conseil fédéral à conclure que les principes directeurs des affaires compensatoires devraient être inscrits dans le droit.

Le Conseil fédéral examinera donc de manière approfondie, jusqu'au 31 décembre 2022, à quel niveau de la législation ces principes doivent être inscrits. Dans ce contexte, on devra s'interroger sur la nécessité d'une base légale formelle pour la pratique des affaires compensatoires en vertu de l'art. 164, al. 1, de la Constitution⁵, ainsi que sur les contenus normatifs concrets qui doivent être réglés sous forme d'un acte. Le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'étudier ces questions en détail et d'élaborer des bases légales correspondantes pour les affaires compensatoires.

Recommandation 2: Coordonner les niveaux d'objectifs pour pouvoir mieux contrôler la réalisation des objectifs

La CdG-E invite le Conseil fédéral à faire en sorte que la cohérence et la complémentarité des différents niveaux d'objectifs des affaires compensatoires (opérationnel – stratégique – principal) puissent être améliorées afin qu'il soit possible de vérifier si les objectifs stratégiques et l'objectif principal, à savoir renforcer la compétitivité de l'industrie nationale et notamment des entreprises de la BTIS, sont atteints.

Le Conseil fédéral a clairement défini l'objectif stratégique des affaires compensatoires – renforcer la compétitivité de la BTIS – dans la politique d'armement. Il partage l'avis de la CdG-E selon lequel l'accent n'a pas été suffisamment mis sur la vérification de cet objectif stratégique jusqu'à présent. Pour cette raison, le DDPS a

³ RS 0.632.231.422

⁴ RS 172.056.1

⁵ RS 101

chargé un institut de recherche indépendant d'analyser l'impact des affaires compensatoires sur la BTIS d'ici fin septembre 2022. Les conclusions de cette analyse devront contribuer à axer encore davantage les affaires compensatoires sur la BTIS. De plus, les activités et chiffres-clés spécifiques aux affaires compensatoires devront figurer dans un rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS. Le DDPS présentera aux Commissions de gestion et aux autres commissions concernées les résultats de l'analyse et le rapport annuel. Le rapport sera ensuite publié.

Recommandation 3: Définir les compétences en matière de controlling des affaires compensatoires

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que les compétences en matière de controlling des affaires compensatoires soient définies de manière appropriée et que les transferts de compétences qui ont déjà été réalisés soient consignés par écrit.

Elle invite également le Conseil fédéral à définir par écrit les tâches et la responsabilité précises du centre d'excellence BTIS et à tirer le bilan de ses activités après un délai approprié.

Recommandation 5: Définir les compétences en matière de controlling des affaires compensatoires

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure les phases du processus de controlling qui sont actuellement exposées dans plusieurs documents pourraient être synthétisées et définies plus clairement dans un document unique décrivant l'ensemble du processus.

Le Conseil fédéral se prononce conjointement sur les recommandations 3 et 5.

Depuis le 1^{er} juillet 2021, les rôles et compétences du controlling opérationnel des affaires compensatoires sont réglées dans la politique en matière d'affaires compensatoires. La responsabilité principale en matière de controlling des affaires compensatoires incombe à armasuisse. Le Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB) soutient armasuisse en matière de controlling des affaires compensatoires indirectes. armasuisse a par ailleurs mis en place une directive interne pour les affaires compensatoires qui décrit en détail les différents rôles et compétences. Chaque projet d'acquisition impliquant une obligation de compenser est encadré par un responsable du controlling. Cette personne définit les exigences spécifiques en matière d'affaires compensatoires, négocie les conventions de compensation, évalue les affaires compensatoires déclarées et veille au respect des dispositions. Elle est le premier interlocuteur pour les questions des fournisseurs qui ont pris des engagements de compensation. Le Center of Excellence (CoE) BTIS d'armasuisse fournit les bases générales et conseille les responsables du controlling.

Le CoE BTIS a été créé pour renforcer et coordonner les compétences relatives à la BTIS au sein d'armasuisse. Il assure une utilisation ciblée des instruments de la politique d'armement, dont les affaires compensatoires. Il réunit des collaborateurs des différents domaines de compétence d'armasuisse. Consignés par écrit et publiés sur

Internet, ses rôles et compétences sont également inscrits dans les processus internes à armasuisse ainsi que dans la politique en matière d'affaires compensatoires. Le CoE BTIS élabore, pour le compte du DDPS, le rapport susmentionné sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement. Ce rapport, qui dresse aussi un bilan des activités du CoE BTIS, sera publié pour la première fois en 2022 pour l'exercice 2021.

Recommandation 4: Présenter l'état d'avancement de la numérisation

La CdG-E invite le Conseil fédéral à présenter l'état actuel de la numérisation du processus des affaires compensatoires et des instruments utilisés, ainsi que les objectifs à moyen et long termes.

Elle le prie aussi d'explicitier l'utilité des prochaines étapes du processus de numérisation pour le controlling des affaires compensatoires liées au programme Air2030.

Depuis 2019, armasuisse suit de près les possibilités de la numérisation en ce qui concerne le controlling des affaires compensatoires. Tous les formulaires en lien avec les affaires compensatoires peuvent d'ores et déjà être complétés, signés et transmis sous forme électronique.

Au moyen du projet informatique «Numérisation du reporting des affaires compensatoires» lancé en 2021, armasuisse entend créer une plateforme en ligne qui centralise la déclaration, le contrôle et la saisie des affaires compensatoires à des fins statistiques. Des processus automatisés visent à réduire la charge de travail induite par le controlling des affaires compensatoires, ce qui permettra à l'avenir de se passer de la majeure partie des formulaires et tableaux. La mise en service de la plateforme est prévue en 2023, ce qui permettra d'assurer la déclaration et le contrôle des affaires compensatoires du programme Air2030 au moyen de la plateforme numérique.

Recommandation 6: Garantir un controlling conforme aux dispositions légales

La CdG-E invite le Conseil fédéral à garantir un controlling des affaires compensatoires conforme aux prescriptions de l'art. 21 OLOGA. Le controlling ne devrait pas se limiter aux objectifs opérationnels, mais devrait comprendre également la réalisation des objectifs stratégiques et de l'objectif principal, à savoir le renforcement de la compétitivité de la BTIS.

Le Conseil fédéral est également prié d'indiquer comment la nouvelle répartition des tâches au sein d'armasuisse permet de garantir la mise en œuvre de la présente recommandation et comment il compte évaluer le renforcement de la BTIS à l'avenir.

Recommandation 8: Garantir la surveillance du controlling des affaires compensatoires

La CdG-E invite le Conseil fédéral, d'une part, à clarifier le rôle et les tâches exactes de l'organe chargé de la surveillance des affaires compensatoires et à les consigner dans un document adéquat.

La commission invite d'autre part le Conseil fédéral à s'assurer que le DDPS remplit sa fonction de surveillance sur le controlling en matière d'affaires compensatoires, conformément à l'art. 21, al. 3, OLOGA.

Le Conseil fédéral se prononce conjointement sur les recommandations 6 et 8. Le Conseil fédéral approuve les recommandations et entend renforcer la surveillance du controlling des affaires compensatoires.

Le DDPS révisera la structure de surveillance des affaires compensatoires d'ici au milieu de l'année et rendra compte des nouveautés dans la politique en matière d'affaires compensatoires. D'une part, le controlling opérationnel des affaires compensatoires sera contrôlé par un organe de révision indépendant. Celui-ci examinera l'opportunité et la transparence du controlling des affaires compensatoires, et s'assurera de la conformité des décisions d'autorisation avec les prescriptions au moyen de contrôles aléatoires. Il rédigera en outre un rapport annuel contenant des recommandations à l'intention du DDPS.

D'autre part, des mesures ont été prises pour renforcer la surveillance stratégique du DDPS sur les affaires compensatoires, et donc vérifier si l'objectif stratégique (renforcer la BTIS) a été atteint (voir aussi l'avis sur la recommandation 2). Ainsi, la préparation des questions primordiales et stratégiques à l'intention du DDPS a aussi été confiée au CoE BTIS. On peut notamment se demander dans quelle mesure les instruments peuvent être encore mieux axés sur le renforcement de la BTIS (voir aussi l'avis sur la recommandation 7). Le CoE BTIS délègue également l'analyse externe de l'efficacité au sein des entreprises suisses bénéficiaires et élabore le rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement du DDPS. Il veille en outre à ce que les enseignements du controlling stratégique soient pris en compte dans les prescriptions et processus relatifs aux affaires compensatoires (modification de la politique en matière d'affaires compensatoires, entre autres) afin d'améliorer en permanence la réalisation des objectifs stratégiques.

Recommandation 7: Garantir un controlling axé sur la BTIS

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de définir dans une ordonnance la BTIS, autrement dit les branches économiques qui doivent être soutenues en Suisse.

Par ailleurs, la commission invite le Conseil fédéral à examiner comment axer davantage le processus de controlling sur la BTIS pour contribuer à un développement ciblé des technologies importantes pour la sécurité dans l'économie suisse.

Le Conseil fédéral accepte de définir la BTIS comme bénéficiaire prioritaire des affaires compensatoires, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la recommandation 1. Il estime néanmoins qu'il ne serait pas judicieux de définir les branches économiques correspondantes dans une ordonnance. Selon la politique d'armement, les institutions de recherche et les entreprises qui disposent en Suisse de compétences, facultés et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité consti-

tuent la BTIS. La stratégie d'armement du DDPS indique que le DDPS définit périodiquement, avec les associations industrielles, les branches économiques formant la BTIS. Le régime actuel assure la flexibilité nécessaire pour réagir rapidement aux développements en matière de technologie et de politique de sécurité. Selon la situation sécuritaire et le progrès technologique, les besoins de l'armée peuvent changer rapidement et par conséquent les branches économiques qualifiées d'importantes pour la sécurité aussi. Le régime actuel permet de garantir que les affaires compensatoires profitent aux entreprises et institutions de recherche qui procurent à la Suisse les avantages les plus importants en matière de politique de sécurité.

Au sein d'armasuisse, le CoE BTIS assure la cohérence du controlling des affaires compensatoires et son orientation sur la BTIS. Le CoE BTIS informe les responsables du controlling, au moyen d'instructions sur les processus et de formations, de la manière dont les affaires compensatoires peuvent stimuler les branches économiques et technologies importantes pour la sécurité. En outre, la collaboration technique entre armasuisse et l'Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs (ASIPRO) contribue à ce que le controlling des affaires compensatoires tienne compte des intérêts de la BTIS.

Recommandation 9: Améliorer la documentation interne

La CdG-E invite le Conseil fédéral à garantir que le controlling des affaires compensatoires à l'interne est convenablement documenté. Il s'agit notamment de consigner d'une part les raisons qui ont conduit à reconnaître ou à rejeter les affaires compensatoires, et d'autre part des informations sur la procédure, en particulier lorsque des multiplicateurs sont utilisés.

Le Conseil fédéral considère que cette recommandation est mise en œuvre. Le DDPS a déjà adopté les mesures correspondantes. À chaque programme de compensation correspond un dossier électronique dans lequel est classée la correspondance pertinente. Toutes les déclarations et décisions en lien avec les affaires compensatoires y sont clairement documentées. armasuisse motive par écrit les décisions de reconnaître ou de rejeter une transaction et les communique aux fournisseurs qui ont pris des engagements de compensation. En vertu de la politique en matière d'affaires compensatoires, armasuisse peut multiplier la valeur commerciale d'une transaction par un facteur de 1 à 3. L'utilisation et la valeur d'un multiplicateur se fondent sur le gain technologique ou le gain en autonomie attendu. Des experts d'armasuisse évaluent ce gain sur la base d'un descriptif détaillé du projet du fournisseur qui a pris des engagements de compensation.

Recommandation 10: Amélioration de la transparence envers l'extérieur

La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner dans quelle mesure la transparence des affaires compensatoires et l'information du public à leur sujet peuvent être améliorées. Il conviendrait en particulier d'envisager de publier d'autres informations, pour autant qu'elles ne menacent pas le secret d'affaires.

Elle invite en outre le Conseil fédéral à considérer une uniformisation de l'information concernant les affaires compensatoires dans le message sur l'armée et à

lancer une réflexion sur l'amélioration du socle d'informations sur les affaires compensatoires (en particulier sur l'éventuelle intégration de données sur la contribution des affaires compensatoires au renforcement de la BTIS et d'un bilan des affaires compensatoires en tant qu'instrument de la politique d'armement de la Suisse). Cela permettra de garantir que le département, le Conseil fédéral, mais aussi l'Assemblée fédérale disposent d'une assise appropriée pour exercer leur surveillance.

Enfin, elle prie le Conseil fédéral de faire parvenir les résultats du futur rapport annuel relatif à la réalisation des objectifs stratégiques aux Commissions de gestion, compétentes en la matière, sous une forme appropriée pour qu'elles en prennent connaissance une fois qu'il aura été traité par la cheffe du DDPS.

Le Conseil fédéral accepte cette recommandation. Le DDPS améliorera encore la transparence des affaires compensatoires et l'information du public. Cela inclut en particulier le développement du registre des affaires compensatoires. Depuis début 2022, ce registre comporte des informations supplémentaires sur les branches économiques. De plus, en 2022, armasuisse publiera pour la première fois son rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement. Celui-ci contiendra les chiffres-clés pour l'exercice 2021, à l'instar du nombre d'affaires compensatoires, du volume d'affaires conclues et de la répartition régionale et industrielle. En outre, les critères de décision qui entraînent la reconnaissance ou le rejet des affaires compensatoires doivent être présentés plus clairement sur le site Internet d'armasuisse. Des informations détaillées sur des affaires compensatoires spécifiques violeraient toute-fois le secret d'affaires protégé par le droit pénal.

À partir de l'année prochaine, le DDPS communiquera de manière transparente et uniforme au sujet des affaires compensatoires dans les messages sur l'armée.

Le DDPS présentera le rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie d'armement aux Commissions de gestion et autres commissions concernées, puis le publiera.

Recommandation 11: Accès aux affaires compensatoires

La CdG-E invite le Conseil fédéral à réfléchir aux moyens de garantir l'accès aux affaires compensatoires à tous les fournisseurs qui font partie de la BTIS, qu'ils soient affiliés à une association professionnelle ou non, et indépendamment de la taille de l'entreprise concernée.

Le Conseil fédéral s'attache à améliorer encore l'accès aux affaires compensatoires pour la BTIS. armasuisse communique en temps utile et de manière transparente sur les affaires compensatoires et les possibilités de participation sur son site Internet ainsi que dans le cadre d'événements de l'industrie et de la recherche. Des invitations sont adressées aux associations industrielles, tout comme aux chambres de commerce et d'industrie cantonales, de sorte à faciliter l'accès à l'information pour toutes les entreprises et institutions de recherche intéressées. armasuisse examine en permanence d'autres mesures pour fournir les informations sur les affaires compensatoires de manière adaptée aux groupes cibles.

Le Conseil fédéral souligne qu'il n'est pas nécessaire d'appartenir à une association faîtière pour bénéficier d'affaires compensatoires, et que ce point n'a aucune influence sur leur contrôle et leur évaluation. Toutes les entreprises et institutions de recherche au sein de la BTIS ont la possibilité de se rapprocher de fournisseurs ayant pris des engagements de compensation pour bénéficier d'affaires compensatoires. Leur succès est déterminé par leur compétitivité et l'intérêt des fournisseurs concernés. Le Bureau des affaires compensatoires à Berne se tient à la disposition des entreprises et institutions de recherche – qu'elles appartiennent ou non à une association faîtière, et quelle que soit leur taille – pour toute question concernant le processus des affaires compensatoires ou pour obtenir des coordonnées.

