



Suspension du projet de défense sol-air 2020 (DSA); rapport du 26 janvier 2017 des commissions de gestion des Chambres fédérales

Avis du Conseil fédéral

du 12 avril 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous vous faisons part de notre avis sur le rapport du 26 janvier 2017 des Commissions de gestion des Chambres fédérales concernant la suspension du projet DSA 2020¹.

Veuillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

12 avril 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2017 3317

Message

1 Contexte

Le 22 mars 2016, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a suspendu le projet d'acquisition «Défense sol-air (DSA) 2020». Le 9 mai 2016, les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales de mener une inspection sur la suspension du projet DSA et de constituer à cet effet un groupe de travail. L'objet de l'inspection concernait les bases de la décision de suspension et l'opportunité de cette décision.

Le 26 janvier 2017, les commissions de gestion ont remis au Conseil fédéral un rapport sur les résultats de l'inspection. Des constatations ont été faites et diverses lacunes ont été relevées, par conséquent les CdG ont formulé deux recommandations. Le Conseil fédéral a été invité à prendre position jusqu'au 27 avril 2017.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a pris acte du rapport du 26 janvier 2017 des Commissions de gestion des Chambres fédérales. Concrètement, il se prononce comme suit sur les deux recommandations des CdG:

Recommandation 1

Les CdG invitent le Conseil fédéral à veiller, avec le chef du DDPS, à la reprise de l'évaluation des systèmes combinés par Thales Suisse et à sa fin rapide, de sorte que les dépenses effectuées jusqu'à présent n'aient pas été vaines et que des informations fondées concernant les systèmes évalués, en particulier leurs éventuels coûts d'acquisition, soient disponibles le plus vite possible.

Par ailleurs, le Conseil fédéral est invité à présenter dans un rapport la manière dont les cheffes et chefs de département doivent procéder dans le cadre de décisions en matière de procédure, afin d'éviter à l'avenir la prise de décisions hâtives et coûteuses.

Le Conseil fédéral prend acte de cette recommandation.

Il en tiendra compte dans ses prochaines décisions traitant de la modernisation de la défense aérienne, mais ne voit actuellement aucune raison de charger le DDPS de relancer rapidement la processus d'évaluation.

Le Conseil fédéral ne partage pas l'idée que des décisions ont été prises à la hâte dans cette affaire. Au regard de la situation actuelle, la décision de M. Parmelin, dans sa fonction de chef de département, est compréhensible. Le Conseil fédéral n'a aucune raison de juger la situation différemment. En conséquence, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de rédiger de rapport, comme le préconisent les CdG.

Afin d'évaluer l'opportunité sur le plan technique et politique de la procédure engagée par le chef du DDPS, le Conseil fédéral considère utile de prendre en considération les aspects ci-après:

- Dès son entrée en fonction, en janvier 2016, M. Parmelin s'est informé sur le projet DSA 2020 en se rendant à plusieurs séances tenues par les responsables du projet. En février 2016, il a informé le Conseil fédéral des travaux préparatoires prévus dans le cadre de l'évaluation d'un nouvel avion de combat. Comme l'a communiqué le Conseil fédéral le 24 février 2016, un groupe interne d'experts, mandaté par le DDPS, travaille actuellement à la rédaction d'un rapport de base sur l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Un groupe d'appui émettra des recommandations sur le même thème. Les deux groupes devront tenir compte à la fois des avions de combat *et* des systèmes DSA dans leurs conjectures.
- Le 22 mars 2016, le chef du DDPS a décidé de suspendre le projet DSA 2020, considérant que l'on ne disposait pas à l'époque d'une vue d'ensemble suffisamment détaillée de la défense aérienne pour poursuivre les travaux liés au nouvel avion de combat et à la DSA. Par ailleurs, des informations très contradictoires ont circulé à propos des coûts du projet. Ceux-ci n'ont, de toute évidence, pas pu être estimés dans leur globalité et ne sont donc pas fiables. Ni l'armée ni armasuisse n'ont réussi à convaincre le chef du DDPS en sa qualité de responsable du projet. Les incertitudes liées aux coûts ont été essentielles dans cette prise de décision.
- Le *plan général 2013* prévoyait pour le système global, composé de plusieurs systèmes partiels de courte et de moyenne portée, d'engager 500 millions de francs dans la protection de six secteurs et de six objets.
- En *été 2015*, les fabricants ont soumis des offres chiffrées *grosso modo* à 700 millions de francs pour deux systèmes partiels de moyenne portée. Un autre système partiel a aussi été présenté, mais coûtait une centaine de millions de plus.
- Fin 2015, l'évaluation des missiles s'est terminée par une décision controversée en ce qui concerne le type de missile. La capacité d'engagement par tous les temps du missile allemand IRIS-T SL et la portée du britannique CAMM-ER ont suscité des discussions. Les deux missiles ont été évalués par l'entreprise générale chargée du mandat. Selon le rapport de contrôle de celle-ci, les performances des deux missiles seraient limitées. Le 19 janvier 2016, les membres de la surveillance du projet se sont prononcés en faveur d'une variante jumelée, c'est-à-dire une combinaison de deux systèmes, tout en appuyant la procédure suivante: dans une première phase, le missile IRIS-T SL devrait figurer parmi les projets d'acquisition dans le programme d'armement 2017; dans une deuxième phase, le concept partiel DSA 2020 concernant les missiles à moyenne portée devrait, au besoin, être complété par un missile guidé par radar dans le cadre du programme d'armement 2020; viendrait ensuite s'ajouter, le cas échéant, un système partiel à courte portée dans le concept global DSA 2020.

- Dans la perspective des acquisitions prévues dans le message sur l'armée du 24 février 2016, les coûts *pour la seule DSA 2020 à moyenne portée* ont été chiffrés à 1,1 milliard de francs. Pour l'ensemble du projet DSA 2020, courte portée comprise, aucune estimation fiable n'a été faite.

Aux yeux du DDPS, un tel développement dans les coûts n'est pas acceptable au regard des moyens limités dont dispose l'armée, de la nécessité prévisible de renouveler les grands systèmes de l'armée et de la situation dans laquelle se trouvent les finances fédérales et de leurs perspectives. Une évaluation effectuée dans ce contexte financier incertain n'aurait d'utilité ni pour le DDPS ni pour l'armée. Les réserves émises par le chef du DDPS sur le type d'acquisition et la manière de procéder avec une entreprise générale ont été confortées, en automne 2016, par les résultats de l'enquête administrative effectuée par l'ancien directeur du Contrôle fédéral des finances. Vu non seulement les aspects financiers et techniques, mais aussi ceux en rapport avec les méthodes d'acquisition, le Conseil fédéral estime que la décision du chef du DDPS de suspendre le projet se comprend et se justifie.

Le rapport du groupe d'experts portant sur les travaux préparatoires relatifs à l'évaluation et à l'acquisition d'un nouvel avion de combat en impliquant des systèmes DSA doit être livré en mai 2017, tout comme les recommandations faites par le groupe d'appui sur le même thème. Le chef du DDPS décidera ensuite de la forme à donner au projet DSA pour qu'il puisse être relancé.

Recommandation 2

Les CdG invitent le chef du DDPS à tenir compte, pour de futures décisions de conduite d'une certaine portée politique, des processus décisionnels prévus et d'y associer les personnes responsables qui lui sont subordonnées. Parallèlement, il doit veiller à instaurer une culture de la communication interne et externe ouverte et active en prenant les mesures appropriées.

Les processus de décision prévus impliquent notamment que le chef du DDPS, en tant que responsable politique, puisse intervenir dans les projets en cours, voire les suspendre. A l'instar des autres membres du Conseil fédéral, il doit à la fois diriger son département et prendre des décisions comme membre du gouvernement. Aucun automatisme technocratique ne saurait se soustraire au primat du processus de conduite politique.

Le chef du DDPS a toujours été et reste conscient de la portée de ses décisions. A l'avenir également, il fera tout pour ne prendre ses décisions qu'après une étude approfondie et complète des problèmes et de la situation. Il instaure de surcroît une culture ouverte et transparente de la communication et de la critique.

La communication revêt une grande importance. Ainsi, sur la base des résultats de l'enquête administrative menée par l'ancien directeur du Contrôle fédéral des finances, des mesures d'amélioration de la communication ont été prises au sein du DDPS: tout est fait pour que la communication, tant au niveau interne qu'externe, s'effectue au moment opportun et soit transparente et proactive, comme c'était le cas après les accidents qu'ont connus les Forces aériennes l'an dernier ou, plus récem-

ment, dans le cadre du projet de système de conduite et d'information des Forces terrestres. La publication au printemps 2017 d'un rapport sur les principaux projets du DDPS est une étape de plus dans cette direction.

