Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS

du 30 juin 2010¹

1 Objectifs

La politique d'armement est une composante de la politique de sécurité de la Suisse. Elle poursuit deux objectifs: premièrement, elle fixe dans le sens de mesures de prévoyance à long terme comment les besoins minimums de la sécurité étatique peuvent être satisfaits aussi dans un contexte de politique de sécurité en constante mutation, ce qui permet de gagner de la liberté d'action. Outre les aspects matériels, il en va aussi des possibilités de conserver l'accès à des connaissances critiques dans un contexte difficile.

Deuxièmement, la politique d'armement fixe une ligne générale dans le champ de tensions compris entre les exigences d'une exécution autonome des tâches relevant de l'exercice de la souveraineté de la Confédération, d'un côté, et de l'utilisation économique des ressources, de l'autre. A cet effet, elle arrête les relations entre la Confédération et le secteur privé. Ce dernier joue un rôle déterminant, dans le secteur de l'armement, pour la recherche, le développement, l'acquisition et la maintenance de biens et de prestations de services.

La réalisation des deux objectifs nécessite de la politique d'armement de la continuité, mais aussi de la flexibilité pour réagir de manière adéquate aux développements se produisant dans un contexte extrêmement dynamique. L'objectif de la politique d'armement est de couvrir les besoins-clés de connaissances techniques, de biens et systèmes technologiquement complexes, de constructions et de prestations de services de l'armée et d'autres institutions, de la planification des projets au retrait du service, et ceci en temps utile, de manière fiable et transparente et en s'orientant à des principes économiques.

2 Conditions-cadres

L'orientation de l'armée aux engagements vraisemblables tout en sauvegardant les capacités de défense contre une attaque militaire découle de plusieurs facteurs. Les changements technologiques jouent, à ce sujet, un rôle déterminant aux côtés de la situation concernant la politique de sécurité et des perspectives financières. La tendance au développement rapide dans le domaine de la technologie des armements va vraisemblablement se maintenir, voire connaître de nouvelles accélérations. Vu la stagnation ou la réduction des budgets alloués à la défense dans les Etats occiden-

¹ Version complétée des «Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS» (FF 2010 4589) conformément à la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2013.

taux, les entreprises actives dans l'industrie de la sécurité et de l'armement vont poursuivre leur restructuration et leur regroupement au sein de groupes multinationaux. Pour la Confédération, responsable de la couverture des besoins de l'armée et propriétaire de RUAG, il s'ensuit que le suivi et le contrôle des développements dans les secteurs de la technologie et de l'industrie deviennent plus exigeants à deux égards.

Tous les armements complexes contiennent des composantes provenant de l'étranger. Le marché international de l'armement n'est pas ouvert mais souvent isolé par le biais de dispositions nationales. Parfois, l'utilisation de composantes présuppose l'obtention de l'assentiment de gouvernements étrangers. La dépendance technologique de l'armée envers l'étranger pour les composantes-clés dont la disponibilité est soumise à des autorisations et contrôles étatiques va continuer de s'accroître. L'autarcie en matière de politique d'armement et de défense est devenue impensable, aussi bien dans les situations normales qu'extraordinaires. Dans des domaines dans lesquels la Suisse dispose déjà de capacités de production développées aussi, il serait impossible, pour des raisons technologiques et économiques, de s'en sortir sans coopération avec des gouvernements ou des entreprises étrangères en cas d'urgence. Par conséquent, pour soutenir l'autonomie de l'armée dans ces conditions, la Suisse doit mettre en œuvre une stratégie de coopération internationale en matière d'armement plus intense, propre à simplifier l'approvisionnement en composants-clés également dans des situations exceptionnelles et donc à accroître la sécurité d'approvisionnement de la Suisse en ce domaine. Seules des coopérations permettent de remplir les exigences de la politique d'armement et de couvrir les besoins de l'armée de manière adéquate.

La politique d'armement fixe la manière d'agir dans des situations de dépendance multinationale. La priorité est mise sur l'accroissement de mesures systématiques de saisie et de suivi des tendances de la science, de la technologie et des marchés. La recherche, le développement et la production d'armements en Suisse ne sont, par contre, plus possibles et indiqués que de manière ponctuelle. Dans des domaines choisis, toutefois, des capacités importantes doivent être encouragées afin de permettre de participer à des acquisitions et d'accéder à des technologies et à des marchés.

Les bases de la politique d'armement figurent notamment dans le Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité et dans le droit des marchés publics. Les besoins de l'armée suisse constituent le point de départ des acquisitions. D'autres grands axes de la politique d'armement sont le renforcement de la base technologique et industrielle suisse importante pour la politique de sécurité et d'armement, la concurrence et l'égalité de traitement des fournisseurs. Des règles claires en matière d'acquisitions améliorent la transparence, la qualité et la confiance dans les organes chargés des acquisitions.

3 Principes des acquisitions

Les coûts croissants de l'acquisition et de l'exploitation de systèmes d'armes modernes contraignent toujours plus souvent à faire le choix, pour la fourniture des prestations de l'armée, entre un petit nombre de systèmes multifonctionnels, complexes et donc onéreux, et des systèmes plus simples dont la palette d'engagement est plus limitée, mais qui sont acquis en plus grand nombre. A long terme, un niveau

d'ambition technologique différencié, les exigences en matière de politique de défense et les possibilités de financement doivent être équilibrés.

Les besoins de l'armée et d'autres institutions doivent être identifiés en temps utile et le plus précisément possible. Ce faisant, l'évaluation du bien ou du système à acquérir doit porter sur l'ensemble de sa durée d'utilisation. A cet effet, l'organe chargé de l'acquisition doit disposer de bonnes connaissances du marché, et procéder à des analyses systématiques du marché et à l'examen régulier de la structure des fournisseurs.

Conformément au droit des marchés publics, l'acquisition ou la production de systèmes, biens, constructions et prestations de services est réalisée fondamentalement selon les principes de la concurrence et de l'économicité. Elle se caractérise par un rapport prix/prestations optimal pendant toute la durée d'utilisation. L'utilité exigée doit être obtenue avec des dépenses les plus faibles possibles. L'acquisition ou la production se déroule dans les délais, en respectant l'enveloppe financière accordée et en mettant en oeuvre un processus efficace.

Dans la mesure du possible, les standards internationaux sont respectés et du matériel disponible sur le marché est acheté, afin de réduire les coûts et de garantir l'interopérabilité. Un matériel interopérable accroît la liberté d'action stratégique et améliore les possibilités d'exportation pour les entreprises. L'exploitation du potentiel dans le domaine des achats est encore optimisée par la concentration dans un organe central chargé des acquisitions au DDPS, le regroupement des quantités et l'institution de partenariats fiables et à long terme.

Les dérogations au principe de la concurrence et de l'économicité doivent être motivées au cas par cas. Dans ce contexte, les priorités sont mises sur l'acquisition de biens et de prestations de services importants pour le domaine de la sécurité, sur le maintien en Suisse des capacités-clés technologiques et industrielles importantes, sur la capacité d'intégration des biens et prestations de services à acquérir dans les systèmes en service, et sur la distinction entre les acquisitions initiales et les acquisitions subséquentes.

Lors d'acquisitions à l'étranger, un parti maximal doit être tiré des possibilités qu'offre la participation industrielle directe ou indirecte, dans l'intérêt de la base technologique et industrielle suisse. Cet aspect inclut la participation à des communautés internationales de développement. Des mesures doivent être prises en temps utile et systématiquement pour prévenir les éventuelles situations de monopole, en Suisse comme à l'étranger.

La procédure idoine d'acquisition peut être choisie en établissant une typologie des biens à acquérir. Des distinctions adéquates peuvent par exemple être faites entre les biens civils, militaires et à double usage, et selon qu'il s'agit d'une acquisition initiale ou subséquentes. Un contrôle de gestion systématique de la saisie et de l'analyse des acquisitions garantit l'amélioration de la transparence et la rigueur de l'exécution.

La stratégie en matière d'acquisitions du DDPS édictée par le Conseil fédéral contient des indications supplémentaires et des informations utiles pour l'exécution.

L'équipement de l'armée doit correspondre dans une plus large mesure aux standards internationaux. Pour des raisons économiques, il doit être renoncé dans la mesure du possible aux propres développements et aux adaptations spécifiques à la Suisse (les «helvétisations»). La capacité à interopérer dans le cadre de la politique de sécurité et de neutralité en vigueur s'en trouve améliorée. Des exceptions sont possibles notamment pour garantir la capacité d'intégration dans les systèmes existants ainsi que lors des acquisitions subséquentes.

L'armée et les autres institutions fixent le plus tôt possible leurs besoins en matière de technologies et d'acquisitions. Plus ces besoins sont connus tôt et précisément, plus il sera possible de conclure, dès le stade de la recherche et du développement, des accords efficaces de coopération internationale pouvant s'étendre sur plusieurs années.

Outre la participation aux travaux d'organes internationaux pour des projets, la priorité est notamment mise sur les coopérations générales en matière d'armement au moyen d'accords conclus avec d'autres Etats. Le regroupement de projets concrets d'acquisition de plusieurs Etats et la maintenance commune permettent de procéder à des réductions supplémentaires de coûts. La constitution de communautés d'intérêts d'Etats utilisateurs de systèmes et le travail au sein de telles communautés sont propices à la réalisation ultérieure commune de mesures de maintien ou d'accroissement des performances des systèmes. Cette démarche doit réduire le moins possible la capacité d'engagement largement autonome de l'armée suisse.

Pour garantir une coordination optimale entre les partenaires politiques, l'organe responsable des acquisitions veille, d'une part, à une collaboration institutionnalisée avec les instances compétentes de la politique extérieure et de la politique économique extérieure de la Suisse. Ces organes soutiennent les coopérations internationales des autorités suisses et de l'industrie suisse, par exemple en harmonisant, au niveau international, les règles et autres dispositions relatives aux exportations de matériel de guerre. D'autre part, des contacts réguliers sont entretenus avec des organes étrangers chargés des acquisitions.

Si le responsable de l'acquisition chez armasuisse remet en question la compatibilité d'un projet avec la politique étrangère, il vérifie son appréciation de la situation auprès des organes compétents du DFAE et du DEFR (SECO). Si l'importance en relation avec la politique étrangère est confirmée, le directeur général de l'armement consulte les secrétaires d'Etat concernés. Si les parties ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente pour le traitement du projet d'acquisition, l'affaire est soumise au Conseil fédéral pour décision.²

L'accroissement de la complexité des armements, l'évolution technologique toujours plus rapide, les modifications des priorités des tâches de l'armée et la globalisation accrue de l'industrie d'armement rendent nécessaire l'identification de la base technologique et industrielle suisse importante pour la sécurité et l'armement. L'objectif doit consister à garantir, dans le cadre des acquisitions et des coopéra-

² Complété conformément à la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2013.

tions, la disponibilité des compétences-clés technico-scientifiques jugées importantes.

L'armée doit disposer d'une palette équilibrée de capacités permettant de faire face à tous les types de risques et de dangers. Selon la situation, ces capacités doivent pouvoir être combinées avec flexibilité, conformément au besoin. Le niveau technologique différencié doit correspondre à des priorités fixées clairement, être judicieux, et pouvoir être maîtrisé et doté des ressources requises, notamment en matière de personnel et de finances. Il ne faut ni laisser passer une étape technologique, ni investir dans des technologies qui ne seraient pas encore mûres.

Il s'agit, d'une part, d'acquérir au moyen de la recherche appliquée les compétences technico-scientifiques nécessaires au soutien de l'ensemble des modalités d'armement. Cet aspect inclut la promotion de la relève scientifique. L'orientation nécessaire aux besoins futurs et la flexibilité sont garanties par le biais d'une planification continue à plusieurs niveaux.

Ce processus est soutenu par la constitution de réseaux avec des universités, des hautes écoles, des instituts, l'industrie et l'administration en Suisse et à l'étranger. Une telle coopération présuppose que l'on dispose soi-même de compétences dans des domaines choisis. Une démarche indépendante comportant de propres prestations clairement délimitées ne doit être envisagée que dans des situations exceptionnelles motivées par des critères relevant de la politique de sécurité. Le DDPS peut acquérir des compétences-clés technico-scientifiques à travers des coopérations et des conventions de prestations de services. Il est pourvu à leur financement dans le cadre du budget du DDPS. En règle générale, une part au moins du financement doit provenir de fonds privés.

D'autre part, la base industrielle suisse, qui inclut également l'artisanat, doit pouvoir fournir des prestations importantes pour l'armée dans des domaines technologiques stratégiques choisis. Il en va, outre de la maintenance la plus autonome possible de systèmes, de mesures de modernisation de ces derniers à des fins de maintien ou d'accroissement de leurs performances, de même que de l'acquisition subséquente, en cas de crise, de systèmes déjà introduits dont les quantités acquises ne permettent pas l'équipement intégral de l'armée.

Cette base industrielle découle des nécessités de la politique de défense, de l'analyse technologique et économique de l'environnement ainsi que des propres forces scientifiques et industrielles. Pour limiter la dépendance de l'étranger, le maintien en Suisse des technologies-clés suivantes, par exemple, est particulièrement important: technologie des capteurs, des communications et des matériaux, technique des armes. La concrétisation des mesures dépend, outre des besoins de l'armée, notamment des possibilités nationales ou internationales de garantir un marché suffisant.

L'analyse de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) et la stratégie de coopération du DDPS contiennent des indications supplémentaires et des informations utiles pour l'exécution.

6 Participations industrielles

Si des armements sont achetés à l'étranger pour des motifs relevant de la politique de sécurité et d'armement ainsi que des conditions-cadres légales, économiques et

technologiques, le fournisseur étranger devrait généralement compenser intégralement en Suisse le prix d'achat pour les affaires importantes.

Ces affaires de participation directe ou indirecte doivent renforcer la compétitivité de l'industrie suisse. Les affaires de participation industrielle garantissent l'accès à la technologie de pointe, permettent d'acquérir du savoir-faire nouveau, génèrent des exportations supplémentaires, procurent l'accès à des marchés étrangers et consolident la position de l'industrie suisse sur les marchés internationaux. Comme les affaires de participation industrielle s'étendent sur des périodes prolongées, elles sont plus durables et plus substantielles que la pratique actuelle.

Pour réussir, les affaires de participation industrielle nécessitent l'information en temps utile de l'industrie et une étroite coopération avec les organisations de branches et les groupes d'intérêts concernés. Une autre condition préalable est que l'industrie concernée soit compétitive. Les affaires de participation industrielle ne doivent pas être un élément de politique visant le maintien de structures.

Un centre de compétences pour les affaires de participation industrielle doit être exploité au sein du DDPS. Vu la taille modeste du marché suisse de l'armement, la stratégie future de participation industrielle ne doit pas se concentrer exclusivement sur le domaine militaire mais inclure, comme jusqu'ici, des fournisseurs de systèmes civils. Le montant à prendre en considération dans une affaire de participation industrielle peut varier en fonction du genre de système à acquérir et de la prestation de compensation. Pour des raisons d'efficacité, des valeurs-seuils des mandats doivent être fixées en plus des valeurs d'acquisition.

Pour le financement et le déroulement des travaux supplémentaires nécessaires en vue de la mise en œuvre de la stratégie de participation industrielle, de la politique en matière d'affaires compensatoires et du contrôle de gestion des affaires compensatoires, le DDPS élabore les bases et les conventions nécessaires, en collaboration avec les organisations de branches et les groupes d'intérêts concernés de même qu'avec l'industrie suisse et internationale. Des contributions peuvent être exigées des bénéficiaires suisses de ces mesures.

L'efficacité et la transparence des affaires compensatoires doivent être améliorées par la mise en place d'instruments optimisés de pilotage et de contrôle de gestion. De plus, l'établissement d'un benchmark permettant la comparaison avec d'autres pays doit améliorer encore les possibilités de prendre des mesures à des fins d'assurance-qualité, en étroite collaboration avec les organisations de branches et les groupes d'intérêts.

La stratégie de participation industrielle du DDPS édictée par le Conseil fédéral contient des indications supplémentaires et des informations utiles pour l'exécution.

7 Collaboration avec l'économie privée

Aujourd'hui déjà, la Confédération collabore intensément avec de nombreux prestataires privés, le plus souvent jusqu'ici par le biais de contrats à court terme. Pour ce faire, elle veille pendant l'évaluation, l'acquisition, l'introduction et la maintenance à l'établissement de relations commerciales durables et transparentes, conçues pour le long terme. A l'avenir, cette politique sera consolidée encore plus souvent au moyen de contrats de droit privé à moyen terme, après examen approfondi avec le mandant.

La collaboration est instituée conformément à un modèle d'affaires fixé préalablement, avec une attribution claire des tâches, des compétences et des responsabilités et avec la définition des déroulements. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs sont équivalents. L'objectif visé est l'économicité à moyen et long termes. En couvrant à des conditions plus économiques les besoins militaires, cette solution contribue au comblement des lacunes de capacités de l'armée et à la solution des problèmes financiers.

Les financements privés doivent être examinés s'ils sont prometteurs d'avantages pour la Confédération en vue de la couverture des besoins matériels de l'armée et s'ils présentent des avantages économiques prouvés. L'examen des aspects économiques pendant la totalité de la durée d'utilisation des systèmes et des constructions est déterminant. Les possibilités d'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé pendant la durée d'utilisation doivent être présentées au mandant et indiquées dans les comptes rendus périodiques.

Comme les contrats sont conclus plus fréquemment à long terme, la garantie d'une sécurité d'approvisionnement suffisante aussi en cas de crise est particulièrement importante. Les prestataires privés doivent prendre les mesures nécessaires, notamment en matière de droit du personnel, pour la fourniture de prestations proches de la troupe. Si nécessaire, la Confédération s'assure le droit à l'utilisation de la propriété intellectuelle, des outillages et des infrastructures. Le droit à la propriété intellectuelle peut être garanti par le paiement unique d'une indemnité fixée d'avance.

Dans l'intérêt de la défense nationale et de la sauvegarde de la base technologique et industrielle suisse importante, la Confédération peut détenir des participations à des entreprises d'armement ou actives dans le domaine de la sécurité. Ces partenariats à long terme servent au développement durable dans des domaines technologiques définis précisément. Des instituts universitaires, des hautes écoles et des hautes écoles spécialisées suisses peuvent être intégrés dans les partenariats et leurs activités de recherche peuvent être soutenues par le biais de conventions stratégiques.

Lors de l'adjudication des mandats, les entreprises et instituts dominés par la Confédération (financièrement ou en raison du nombre de voix détenues) doivent fondamentalement être traités de la même manière que tout autre fournisseur. Dans la mesure du possible, de véritables situations de concurrence doivent être créées. Ce n'est notamment pas le cas lorsqu'un mandat est adjugé de gré à gré ou lorsqu'une seule offre valable a été présentée. Dans un tel cas, la transparence des prix peut être garantie par le biais du droit de regard dans les bases de calcul. Les organes directeurs du mandant et du mandataire se rencontrent régulièrement pour garantir l'efficacité de la coopération.

La collaboration avec l'économie privée se déroule conformément à la législation en vigueur dans le domaine financier. Le Département fédéral des finances DFF et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS assurent le suivi du développement des dispositions contractuelles à long terme régissant la collaboration avec l'économie privée et veillent, si nécessaire, à l'optimalisation des dispositions légales dans le domaine des finances.

La stratégie fondée sur les rapports de propriété de la Confédération et la stratégie de coopération du DDPS contiennent des indications supplémentaires et des informations utiles pour l'exécution.

8 Information

La présente politique d'armement s'accompagne d'une politique d'information régulière, ouverte et transparente du DDPS. Une étroite collaboration doit être entretenue entre les organisations de branches, les groupes d'intérêts, l'industrie et l'administration.

Des informations doivent notamment être dispensées en temps utile au sujet de l'état de la planification, des projets d'acquisitions, des projets de coopération et des possibilités de participation industrielle directe et indirecte. Le contrôle de gestion fournit des informations complémentaires et plus détaillées sur le déroulement et les tenants et aboutissants des acquisitions en cours ou terminées.

9 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique d'armement est l'affaire du DDPS et de ses domaines départementaux. Ils pourvoient à son intégration dans les dispositions internes, à la promulgation des dispositions d'exécution nécessaires et à la coordination interne et externe.

10 Dispositions finales

Les présents Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Les Principes du 29 novembre 2002 sont abrogés.

30 juin 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer

La chancelière de la Confédération, Corina Casanova