

**Rapport
de la Commission de gestion du Conseil national
du 23 novembre 2007 concernant les acquisitions
d'armements au sein du DDPS**

**Rapport partiel complémentaire à l'avis du Conseil fédéral
du 14 mars 2008**

du 26 septembre 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport partiel, nous vous faisons parvenir les explications complémentaires relatives aux recommandations 3 à 8 contenues dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil national.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération la plus distinguée.

26 septembre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Dans l'appréciation générale que contient le rapport du 18 octobre 2007 du Contrôle parlementaire de l'administration, on peut lire qu'«en tant que principal acteur en matière d'acquisitions, armasuisse affiche un niveau de qualité élevé dans différents domaines (...)»¹. Le Conseil fédéral partage l'opinion du Contrôle parlementaire de l'administration: une grande partie des problèmes mentionnés dans le rapport ne peuvent pas être résolus par armasuisse seul; la solution nécessite la collaboration active des autres partenaires au sein du DDPS.

Le rapport expose toutefois des possibilités d'amélioration. Le Conseil fédéral est d'avis que les mesures indiquées doivent être mises en œuvre rapidement au niveau opérationnel, quand cela n'a pas déjà été fait. Il renvoie, à ce sujet, à son avis du 14 mars 2008. Constatations au sujet des différentes recommandations:

Une stratégie en matière d'acquisitions dans le sens des recommandations 1 et 2, qui devra encore être élaborée, doit s'inscrire dans un contexte élargi. L'adaptation de la politique d'armement et de la stratégie du propriétaire ainsi que la révision du droit sur les marchés publics établiront les bases nécessaires à l'élaboration d'une stratégie en matière d'acquisitions qui satisfasse aux recommandations de la CdG-N.

L'avant-projet du 30 mai 2008 de loi fédérale sur les marchés publics intègre de nombreuses propositions de la CdG-N. Il précise le mode de calcul de la valeur du marché et instaure, globalement, une plus grande transparence dans les procédures d'adjudication et une amélioration de la protection juridique des soumissionnaires. Pour toute acquisition d'armement, il tient compte de façon équitable des intérêts légitimes relatifs à la politique d'armement et à la politique de sécurité. Par conséquent, en ce qui concerne les recommandations 3 (choix des procédures), 5 (transparence des procédures) et 6 (protection juridique), le Conseil fédéral est d'avis qu'elles sont déjà partiellement concrétisées ou que leur concrétisation est en cours.

La mise en œuvre de la recommandation 4 (statistique des acquisitions) a été anticipée dans le cadre du projet «statistiques des paiements effectués à des fins d'acquisitions», qui vise à instaurer un contrôle de gestion stratégique des acquisitions, et à établir une statistique centrale des paiements effectués à des fins d'acquisitions. La nouvelle organisation d'exploitation sera mise en place sous la direction de l'Office fédéral des constructions et de la logistique. L'institution d'un contrôle de gestion intégral des acquisitions, y compris celui des procédures d'adjudication et la gestion des contrats et des fournisseurs, est l'un des objectifs visés dans le cadre du projet transversal n° 5, Acquisitions, comme partie du programme de réforme de l'administration 05/07.

¹ Voir FF 2008 3201 3284.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il y a lieu de prendre des mesures en ce qui concerne les recommandations 7 et 8 (la dimension des coûts). Le DDPS est chargé de poursuivre les efforts dans ce domaine et de prendre immédiatement les dispositions nécessaires en cas d'éventuelles carences. Par ailleurs, la restructuration d'armasuisse, telle qu'elle a été décidée, va dans le sens des réflexions de la Commission. La structuration méthodique du domaine principal d'activités d'armasuisse comme organisation svelte et flexible d'acquisition d'armements débouche sur une optimisation des processus et améliore les rapports avec la clientèle.

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
avant-projet LMP	Avant-projet du 30 mai 2008 de loi fédérale sur les marchés publics
BR	Conseil fédéral
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Comco	Commission de la concurrence
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DPS	Direction de la politique de sécurité
GPA	Accord sur les marchés publics, RS 0.632.231.422 (Government Procurement Agreement)
GRPM	Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité
HERMES	Méthode de conduite de projets en vigueur au sein de la Confédération pour les systèmes TIC
LMP	Loi sur les marchés publics, RS 172.056.1
NMC	Nouveau modèle de comptes de la Confédération
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OMat	Ordonnance du DDPS du 6 décembre 2007 sur le matériel de l'armée (OMat), RS 514.20
OMC	Organisation mondiale du commerce, www.wto.org
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics, RS 172.056.11
ONU	Organisation des Nations Unies
PPP	Partenariat public-privé
SAP	Systèmes, applications et produits pour le traitement des données (marque de produit)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Swissmem	Association de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux
TIC	Technologie d'information et de communication
TUNE+	Convention conclue le 2 mai 2007 entre les groupements «Défense» et «armasuisse» (TUNE+)

Avis

1 Contexte

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a adopté le 23 novembre 2007 le rapport relatif à l'acquisition d'armements au sein du DDPS et en a autorisé la publication.

Le Conseil fédéral a émis, le 14 mars 2008, un premier avis au sujet du rapport de la CdG-N. Pour donner suite à la demande de la CdG-N, le Conseil fédéral présente, ci-après, un rapport partiel répondant aux recommandations 3 à 8 de la CdG-N.

Concernant les recommandations 1 et 2, le Conseil fédéral constate que la stratégie d'acquisitions en question et la stratégie relative aux processus d'acquisition doivent être placées dans le contexte, plus large, de la politique du Conseil fédéral en matière d'armement. Cette dernière est elle-même étroitement liée à la politique de sécurité, à la politique extérieure et à la politique économique, à la stratégie du propriétaire pour les entreprises d'armement de la Confédération/RUAG pour la période 2007 à 2010, à la politique en matière d'affaires compensatoires et, notamment, à la révision du droit des marchés publics entreprise par le Conseil fédéral dans le courant du 2^e trimestre 2008.

L'étude détaillée, sur la base d'analyses, du domaine complexe des acquisitions d'armements, riche en interfaces et en interdépendances, ainsi que la détermination des éventuelles adaptations qui en découlent, nécessitent un important travail qu'il ne sera pas possible d'effectuer avec la profondeur requise jusqu'à la fin 2008. Les interdépendances suivantes sont déterminantes pour le calendrier de travail:

- révision de la loi fédérale sur les marchés publics: entrée en vigueur vraisemblablement en 2010. Organes concernés: DFF/AFF/OFCL (direction du projet), Conseil fédéral, cantons, associations, Parlement;
- politique d'armement du Conseil fédéral. Organes concernés: DDPS/arma-suisse, industrie suisse (Swissmem/GRPM), Conseil fédéral. Révision prévue en 2009;
- stratégie du propriétaire de RUAG pour la période 2007 à 2010 édictée par le Conseil fédéral: révision parallèlement à la révision de la politique d'armement. Organes concernés: DDPS/DFF, RUAG – Conseil fédéral;
- politique de sécurité: remaniement du Rapport sur la politique de sécurité parallèlement à la révision de la politique d'armement, en 2009. Organes concernés: DDPS/DPS, DFAE, Conseil fédéral.

Par conséquent, le Conseil fédéral propose de traiter ces questions et ces interdépendances dans un rapport final qui sera présenté d'ici la fin 2009.

2 Ad recommandation 1: «stratégie en matière d'acquisition d'armements»

2.1 Eléments de nature stratégique pour les acquisitions figurant dans la politique d'armement et dans le droit des marchés publics

Le droit des marchés publics est déterminant pour toutes les acquisitions auxquelles procèdent les pouvoirs publics, au niveau national comme international. Il règle la concurrence entre les fournisseurs, la transparence, l'utilisation économique des fonds publics et l'égalité de traitement entre les soumissionnaires. Il établit explicitement une concurrence générale selon des critères d'adjudication objectifs et soumet les organes chargés des acquisitions à des règles et impératifs exogènes.

Les achats d'armements se fondent non seulement sur le droit des marchés publics, mais aussi sur les Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS, du 29 novembre 2002. Les bases d'élaboration de ces principes sont notamment les objectifs stratégiques fixés dans le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000). Les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement ont été réexaminés en 2006 et confirmés par le Conseil fédéral au printemps 2007.

2.2 Prise en compte des intérêts relevant de la politique extérieure et de la politique de sécurité

Dans le domaine des armements, une distinction doit être faite entre les exportations de matériel de guerre et les acquisitions d'armements, pour des raisons de nature politique et des motifs relevant de la politique de sécurité et de la politique d'armement. Les exportations et les acquisitions d'armements sont fondamentalement traitées séparément, car elles se déroulent dans des contextes différents.

Si des réflexions relatives à la politique extérieure sont parfaitement indiquées en ce qui concerne les exportations d'armements, une stratégie d'importation d'armements tenant notamment compte de la «compatibilité d'un fournisseur ou d'un pays d'origine sur le plan de la politique extérieure» n'est pas indiquée d'un point de vue politique global.

De plus, des réflexions en rapport avec la politique extérieure dans le cadre du processus d'acquisition sont fondamentalement incompatibles avec une procédure d'adjudication; elles constituent une infraction à l'interdiction de la discrimination et sont illicites en vertu du droit national et international. L'organe chargé d'une acquisition ne dispose d'aucune marge de manœuvre relativement au cercle de fournisseurs dans le cadre d'un appel d'offres public. Des restrictions unilatérales au commerce exercées par un pays sont contraires au droit international. Les restrictions ne sont admissibles que si elles ont été décidées par les organes légitimés à le faire, par exemple dans le cadre de sanctions de l'ONU contre un pays.

La formulation d'une stratégie explicitement désavantageuse pour un ou plusieurs pays en qualité de fournisseurs d'armements, voire qui les exclurait complètement, pourrait, dès lors, avoir des incidences négatives et serait par conséquent contraire aux intérêts de la politique extérieure de la Suisse. La motivation de l'adjudication

ou de la non-adjudication de commandes d'armement reposant sur des arguments relevant de la politique extérieure et de la politique de sécurité risquerait d'avoir un impact négatif sur les relations extérieures dans une mesure impossible à estimer. Le Conseil fédéral a rejeté à plusieurs reprises une telle démarche dans ses réponses à des interventions parlementaires². Il n'existe aucun motif de changer de position à cet égard.

Par ailleurs, le volume des acquisitions d'armements de la Suisse diminue depuis des années, et il est donc trop faible pour constituer un soutien durable et important aux industries d'armement d'autres pays ou pour influencer le comportement des Etats en question³. Pour atteindre ce but, une stratégie commune et coordonnée de plusieurs Etats acheteurs importants serait nécessaire. Il n'existe actuellement pas d'initiatives internationales allant dans ce sens dans l'espace européen.

Il va de soi que, lors d'acquisitions d'armements, le Conseil fédéral tient compte, à la lumière d'une approche globale, des aspects relevant de la politique extérieure et de la politique de sécurité. Il ne voit cependant pas la nécessité d'inscrire une telle démarche dans des dispositions formelles. Le Conseil fédéral est convaincu que des restrictions à la liberté d'action dans un domaine aussi délicat ne sont pas conseillées, pour des raisons économiques et technologiques, et pour des motifs relevant de la politique de sécurité et de la politique d'armement. Il réaffirme une volonté de maintenir la pratique actuelle qui consiste à chercher au cas par cas la solution la plus adéquate pour la sauvegarde des intérêts nationaux. Fixer d'avance une stratégie prévoyant comment les intérêts de la politique extérieure et de la politique de sécurité doivent être pris en compte lors des acquisitions d'armements empêcherait le Conseil fédéral d'assumer ses responsabilités, c'est-à-dire, concrètement, de procéder à l'appréciation politique adéquate des intérêts.

Finalement, le Conseil fédéral renvoie, à ce sujet, au remaniement du rapport sur la politique de sécurité qui devrait être prêt d'ici à l'automne 2009. Si des conclusions différentes étaient tirées dans le cadre de ces travaux, il serait possible d'envisager des adaptations.

3 Ad recommandation 2: «stratégie explicite en matière de procédures d'acquisitions tenant compte de stratégies différenciées par groupes de produits»

Il est tenu compte à plusieurs points de vue de la recommandation 2 du rapport.

3.1 Organisation d'armasuisse en fonction des groupes de marchandises

Une différenciation par groupes de marchandises apparaît déjà dans l'organisation d'armasuisse. La structure basée sur les domaines technologiques sera renforcée à la faveur de la réorganisation d'armasuisse.

² Voir la réponse du 1^{er} octobre 2004 du Conseil fédéral au postulat Lang 04.3289.

³ Voir la réponse du chef du DDPS du 17 mars 2003 à la question Teuscher 03.5089.

Après sa restructuration, armasuisse se composera de l'état-major de la direction d'entreprise, des Services centraux et des domaines de compétences Systèmes de conduite et d'exploration, Systèmes terrestres, Systèmes aéronautiques, Achats et coopérations, Sciences et technologies ainsi qu'Immobilier, et de l'Office fédéral de topographie swisstopo. La transformation de l'organisation devrait être terminée d'ici à 2010. Il sera ainsi garanti que les biens mettant en œuvre des technologies proches seront acquis par un même domaine de compétence.

3.2 Procédures selon l'OMat, acquisitions en vertu des modalités d'armement, déroulement pour les systèmes TIC et l'immobilier

L'OMat prévoit différentes procédures pour la planification, l'acquisition et l'introduction du matériel de l'armée, selon les caractéristiques du groupe de marchandises auquel appartient le matériel à acquérir. Ces procédures concernent le matériel, les systèmes et l'informatique. Par conséquent, des processus d'acquisition distincts s'appliquent aux différentes catégories de marchandises et de technologies, notamment aux systèmes TIC, complexes, qui requièrent des dispositions particulières pour tenir compte de l'ensemble du système DDPS/Confédération (HERMES).

3.3 Organisations de projet différenciées selon la convention TUNE+

A la faveur de l'élaboration du rapport du 18 octobre 2007 du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le DDPS a tenu compte des recommandations de la CdG-N et les a introduites dans la convention TUNE+, conclue entre les groupes «Défense» et «armasuisse», ainsi que dans le système de management d'armasuisse, certifié selon EN-ISO 9001. L'organisation de projet est adaptée à la complexité du projet dans le cadre des différentes procédures. Une organisation de projet ou de la ligne peut être mise sur pied pour chaque étape d'acquisition; de même, un organe dit «de gestion du programme» peut être institué dans certains cas. Le but est de garantir que le travail fourni soit adapté aux objectifs du projet et d'assurer l'utilité des travaux, c'est-à-dire de veiller à ce que seules les activités nécessaires à la réalisation des objectifs soient déployées. En même temps, il s'agit de réduire la durée de l'ensemble du processus d'acquisition.

Il existe trois catégories de projets d'acquisition, définies en fonction de la complexité:

Catégorie 1: Projets dirigés au sein de l'organisation de la ligne. Exemple: équipement personnel

Catégorie 2: Projets dirigés dans le cadre d'une organisation de projet. Exemple: véhicule pour les commandants de tir et véhicule d'exploration EAGLE

Catégorie 3: Plusieurs projets complexes et interconnectés, nécessitant la coordination par une surveillance et une gestion du programme. Exemple: nouveau système de surveillance de l'espace aérien (FLORAKO)

S'agissant de la mise en œuvre de TUNE+, nous renvoyons au ch. 7.2 (Convention).

Le Conseil fédéral est d'avis que ces solutions différenciées remplissent les attentes de la CdG-N. En même temps, il engage le DDPS à mettre effectivement en pratique ces dispositions.

Pour limiter les situations de monopole ou de quasi-monopole, il est recommandé à armasuisse, au niveau stratégique, d'examiner plus intensément les possibilités d'acquisition de modules et d'y procéder lorsque cela est faisable.

4 Ad recommandation 3: «choix des procédures»

4.1 Détermination de la valeur du marché

Le mode de passation dépend notamment de la valeur du mandat. Par conséquent, il est clairement fixé dans les dispositions du droit des marchés publics qu'une commande ne peut pas être subdivisée en plusieurs parties pour échapper au champ d'application de la LMP⁴. Cette disposition figure également dans l'avant-projet de la nouvelle LMP⁵.

Par conséquent, le Conseil fédéral est d'avis que la recommandation 3 concernant les dispositions légales est déjà réalisée.

4.2 Caractère économique de la procédure invitant à soumissionner

La procédure invitant à soumissionner selon le droit suisse des marchés publics dépasse les exigences minimales de l'Accord OMC sur les marchés publics⁶, comme cela est mentionné dans le rapport de la CdG-N. Avec cette procédure, la Suisse tient compte de la concurrence dans le cadre des dispositions d'exception, comme d'autres Etats européens.

Vu la complexité des offres lors des acquisitions d'armements, une approche économique globale nécessite de tenir compte également des coûts des soumissionnaires. Ces dernières années, le marché international des armements a connu une forte concentration. Pour les systèmes de défense complexes, il n'existe généralement plus qu'un petit nombre de fournisseurs dans le monde, qui sont suffisamment connus de la clientèle.

Dans la mesure où l'on dispose d'une vue d'ensemble du marché, la procédure invitant à soumissionner garantit une concurrence efficace et intense. Par ailleurs, cette méthode permet d'éviter une grande part des coûts supplémentaires inutiles dus à l'élaboration d'offres complexes par les soumissionnaires, comme cela serait nécessaire dans la procédure ouverte ou sélective. De plus, les risques liés à l'acquisition sont réduits. Vu qu'elle offre des avantages comparables en matière de concurrence, la procédure invitant à soumissionner est notablement plus efficace que la procédure ouverte ou sélective et ne devrait pas être utilisée de manière trop restrictive.

⁴ Art. 7 LMP.

⁵ Art. 16 avant-projet LMP.

⁶ Accord sur les marchés publics, RS **0.632.231.422** (Government Procurement Agreement, GPA).

Enfin, les informations liées aux acquisitions d'armement ont, dans certains cas, un rapport direct avec la politique de sécurité et leur traitement est délicat, c'est pourquoi la diffusion à grande échelle de ces informations n'est pas souhaitable. La procédure invitant à soumissionner est donc également propice sous l'angle de ce besoin de la politique de sécurité, en ce sens qu'elle permet à l'adjudicateur de choisir le cercle des destinataires des informations.

4.3 Révision totale du droit des marchés publics

La procédure et les dispositions applicables ont également été examinées dans le cadre de la révision totale en cours du droit des marchés publics. Lors de la consultation des offices sur l'avant-projet, le DDPS a veillé à la clarification des conditions requises pour la mise en œuvre de la procédure invitant à soumissionner lors d'achats d'armements.⁷

Si des divergences concernant la compréhension de l'applicabilité et de l'interprétation de la loi sur les marchés publics devaient subsister, le Conseil fédéral exigera d'armasuisse le réexamen de la pratique actuelle sur la base des décisions qui ont été prises et de la révision en cours du droit des marchés publics.

Finalement, il convient encore de mentionner que, dans le cadre de la révision en cours du GPA, le DDPS s'efforce activement depuis 2006 d'éliminer les éventuelles incertitudes relatives à la liste du matériel civil servant pour la défense et la protection civile⁸. Cette liste doit être adaptée aux besoins actuels d'une armée dotée d'équipements modernes. Les négociations à ce sujet sont en cours, sous la direction du SECO.

4.4 Stratégie ciblée de maintenance de systèmes

Pour des raisons de politique d'armement et de politique de sécurité, un centre de compétence pour le matériel a été créé pour la maintenance des systèmes. Ce centre dispose du savoir-faire spécifique requis pour assurer la maintenance éloignée de la troupe, c'est-à-dire la maintenance industrielle. Ces mandats sont adjudiqués directement à des fournisseurs indigènes, afin de garantir la disponibilité de la base industrielle nécessaire du point de vue de la politique de sécurité ainsi que la sécurité militaire en assurant la protection du matériel classifié. Ces adjudications de gré à gré sont explicitement prévues dans le droit des marchés publics. Cette stratégie ciblée de maintenance sert également à optimiser les aspects économiques, afin d'éviter les doubles emplois.

En règle générale, la concurrence se déroule en amont du processus, lors de l'évaluation pendant laquelle les coûts du cycle de vie sont pris en compte comme critère d'adjudication.

Ces adjudications pour la maintenance et la modernisation de systèmes sont synonymes de rentrées substantielles pour l'industrie suisse.

⁷ Voir art. 58 avant-projet LMP.

⁸ Voir appendice 1 à l'annexe 1 au Government Procurement Agreement, RS 0.632.231.422.

En cas d'adjudication de gré à gré, le caractère économique des prestations est garanti par le droit de regard de l'adjudicateur sur le calcul des prix du soumissionnaire, prévu dans l'ordonnance sur les marchés publics (OMP)⁹. Tous les modèles de contrats d'armasuisse prévoient un tel droit de regard en l'absence de concurrence. L'inspection des finances d'armasuisse et le service juridique veillent au respect du droit de regard.

4.5 Acquisitions subséquentes pour des motifs techniques

Les acquisitions subséquentes de systèmes à des fins techniques sont explicitement prévues dans le droit des marchés publics. Leurs objectifs sont notamment:

1. la protection des investissements, c'est-à-dire la protection des investissements initiaux. Grâce aux effets de la courbe d'apprentissage chez les fournisseurs, ces acquisitions sont, à long terme, plus économiques que de nouvelles adjudications périodiques à des fournisseurs différents;
2. la consolidation, économiquement judicieuse, de chaînes de plus-values permettant d'améliorer la compétitivité des fournisseurs, qui est avantageuse pour l'organe chargé des acquisitions;
3. la réduction du risque, en ce sens qu'un savoir-faire est acquis lors de la construction des prototypes. Ce savoir-faire réduit ensuite les risques pour la production en série.

5 Ad recommandation 4: «statistique des acquisitions»

Jusqu'à présent, la Confédération n'a pas établi de statistique des acquisitions comportant des indications sur les modes d'adjudication retenus, les fournisseurs et les Etats concernés. Certaines données ont été relevées par les organes de révision dans le cadre de vérifications ponctuelles, mais pas de façon systématique sur de longues périodes. Jusqu'en 2004, il existait des statistiques des marchés publics de la Confédération qui renseignaient sur le volume des acquisitions de biens mobiles effectuées en une année en Suisse et à l'étranger. Ces statistiques, tenues par l'AFF, ont toutefois été supprimées dans le cadre du programme d'abandon de tâches.

Les statistiques des acquisitions tenues jusqu'ici ne portaient que sur des biens mobiles et des prestations de services proches. Elles se fondaient sur une enquête effectuée auprès des organes chargés des acquisitions (ou sur un dépouillement des données de SAP lorsqu'elles étaient à disposition). Elles renseignaient sur les biens acquis en une année, avec une répartition par volumes d'acquisitions, cantons/pays et groupes économiques. Ces statistiques incluaient les acquisitions des EPF et des CFF. Les groupes économiques avaient été définis selon des critères internes à l'administration de la Confédération et ne correspondaient pas à un standard international comme c'est désormais le cas avec le vocabulaire commun des marchés publics (CPV)¹⁰.

⁹ Art. 5 OMP.

¹⁰ Common Procurement Vocabulary. Cf. www.beschaffungsstellen.admin.ch

Pour donner suite à l'interpellation du conseiller national Christophe Darbellay, «Achats de la Confédération. Equité et transparence¹¹», le Conseil fédéral a décidé de rétablir la transparence pour l'ensemble de la Confédération au sujet des acquisitions civiles et militaires. Cette transparence constitue un aspect important du projet transversal n° 5 «acquisitions» du programme de réforme de l'administration 05/07. La réalisation des deux objectifs «transparence des marchés publics» et «réduction du nombre d'organes chargés des acquisitions» nécessite de pouvoir tirer des informations des systèmes SAP actuellement exploités et d'avoir la possibilité de les analyser.

Un contrôle de gestion stratégique des acquisitions sera mis en place et une statistique centralisée des paiements effectués à des fins d'acquisitions sera élaborée dans le cadre d'un projet-pilote du Département fédéral des finances DFF, comme cela ressort de la réponse du Conseil fédéral à la lettre de la Délégation des finances du 4 décembre 2006, adoptée le 17 janvier 2007. La Commission des acquisitions de la Confédération, l'AFF, armasuisse, l'OFCL, l'Unité de stratégie informatique de la Confédération (USIC) et d'autres services de la Confédération participent à ce projet.

Il est prévu d'établir la statistique des paiements effectués à des fins d'acquisitions à partir des données disponibles dans le système SAP. Cette statistique aura pour objet de fournir les données de base d'un contrôle de gestion des acquisitions. Par conséquent, le projet «acquisitions et statistiques des acquisitions» sera géré comme sous-projet du projet du DFF «controlling stratégique des acquisitions» et sera étroitement harmonisé avec les exigences de ce dernier.

Comme le DFF assume la responsabilité générale des systèmes NMC, la mise en œuvre technique du projet de statistique des paiements effectués à des fins d'acquisitions se déroule également sous sa responsabilité. A cet effet, les deux organes centraux chargés des acquisitions (armasuisse/OFCL) ont fourni au DFF leurs exigences consolidées, pour examen et concrétisation. Cette démarche a garanti, pour l'ensemble de l'administration de la Confédération, que la réalisation du projet n'exerce aucune influence négative sur les systèmes périphériques ni sur les autres mandants. Le projet «statistiques des paiements effectués à des fins d'acquisitions» s'est achevé à la mi-août 2008. La nouvelle organisation d'exploitation est mise en place sous la direction de l'OFCL.

Le système SAP requis est mis en place dans le courant de l'année 2008, si bien que les données pourront être saisies intégralement à partir de 2009. On peut donc s'attendre à ce que les nouvelles statistiques des acquisitions effectuées en 2009 soient disponibles à partir de 2010.

La mise en place d'un contrôle de gestion intégral des acquisitions, y compris celui des procédures d'adjudication et une gestion des contrats et des fournisseurs, est visée dans le cadre de la réalisation du projet transversal n° 5 «acquisitions» comme partie du programme de réforme de l'administration 05/07.

Par conséquent, le Conseil fédéral constate que les attentes de la CdG-N concernant la recommandation 4 sont remplies.

¹¹ Cf. Interpellation Darbellay, 03.3589.

Ad recommandation 5: «transparence des procédures et des critères d'évaluation»

Le cadre juridique des acquisitions est intégré dans les procédures de manière compréhensible pour l'ensemble du personnel d'armasuisse. Le respect de ces dispositions relève, d'une part, de la responsabilité des partenaires concernés et, d'autre part, de la responsabilité des organes de conduite à tous les niveaux.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CdG, à savoir que la transparence est garantie chez armasuisse dans la majeure partie des affaires. Des critères de qualification et des critères d'adjudication sont fixés pour les appels d'offres, conformément aux dispositions du droit des marchés publics.

Les critères de sélection et leur pondération doivent fondamentalement être maintenus pendant la procédure d'adjudication. S'il est prévu d'apporter d'importantes modifications à un projet, l'adjudicateur a la possibilité d'interrompre la procédure d'adjudication en cours et d'ouvrir une nouvelle procédure.

Dans certains cas, des adaptations partielles sont nécessaires dans le courant de la procédure en raison de l'évolution et des changements technologiques, notamment pour les systèmes de conduite, d'exploration, d'information et de communication. Le droit des marchés publics prévoit une certaine flexibilité pour les adaptations mineures des projets. En cas de changement des conditions-cadres, l'égalité de traitement des soumissionnaires doit dans tous les cas être garantie.

Les éventuels manques de transparence sont constatés lors des contrôles réguliers des organes de révision externes (Contrôle fédéral des finances, CPA) et internes (organe interne d'inspection des finances d'armasuisse/FISP)¹². Ils peuvent être dénoncés, dans les programmes d'acquisitions, par les soumissionnaires dont l'offre n'a pas été retenue. armasuisse veille à l'amélioration continue dans ce domaine, par exemple au moyen de cours de formation internes visant à rendre les collaboratrices et collaborateurs attentifs aux dysfonctionnements constatés.

De plus, l'avant-projet de LMP prévoit un accroissement de la transparence. Les critères de qualification et les critères d'adjudication seront publiés au stade de l'appel d'offres, aussi bien dans la procédure ouverte que dans la procédure sélective en particulier¹³. Les critères d'adjudication seront énumérés dans l'ordre d'importance avec leur pondération. Il est en outre mentionné explicitement dans l'avant-projet de LMP que les critères devront être en rapport avec la prestation et contrôlables¹⁴.

Le Conseil fédéral soutient sans réserve la volonté d'établir la transparence exprimée par la CdG-N. Par conséquent, armasuisse est chargé de poursuivre les efforts dans ce domaine et de prendre des mesures ciblées en cas d'éventuelles carences. De plus, les attentes de la Commission sont reprises dans l'avant-projet de LMP.

¹² Voir rapport du 3 février 2006 du Contrôle fédéral des finances concernant armasuisse – office fédéral des systèmes d'armes, des véhicules et du matériel (OFAVM), domaine spécialisé 633, services commerciaux, contrôle des acquisitions.

¹³ Art. 18 avant-projet LMP, en relation avec l'annexe 1.

¹⁴ Art. 30 avant-projet LMP.

Ad recommandation 6: «protection juridique»

L'attention requise a été accordée à la question de la protection juridique dans le cadre de la révision totale de la loi sur les marchés publics (LMP)¹⁵.

L'amélioration de l'ensemble de la protection juridique des soumissionnaires est prévue dans l'avant-projet de LMP. Dans la procédure invitant à soumissionner, il y aura désormais une possibilité explicitement mentionnée de contrôler la procédure appliquée¹⁶. Il s'agit, en fait, de maintenir la pratique actuelle.

De plus, la révision totale de la procédure fédérale a débouché sur la mise en place d'une instance de recours supplémentaire dans le champ d'application de la loi¹⁷.

L'avant-projet de LMP prévoit par ailleurs, pour les marchés publics de la Confédération, que le recours aura désormais un effet suspensif, contrairement au droit en vigueur; il pourra toutefois être tenu compte de manière adéquate des besoins de la politique de sécurité et de la politique d'armement¹⁸.

En outre, le droit de recours des autorités contre les appels d'offres pour les marchés publics de la Confédération est explicitement prévu¹⁹.

Le droit de recours dans le cadre des moyens ordinaires de recours n'est par ailleurs pas l'unique instrument garantissant l'application correcte du droit des marchés publics. Une surveillance bien établie est également un instrument efficace, et elle figure dans le droit des marchés publics révisé.

A ce sujet, rappelons que les marchés publics de la Confédération sont contrôlés régulièrement par des instances indépendantes, comme le Contrôle fédéral des finances, la Commission de la concurrence et les organes internes de contrôle des finances, aussi bien sous l'angle du respect du droit des marchés publics que d'autres aspects légaux. Les résultats des rapports de contrôle qui en découlent sont pris en compte systématiquement dans les processus des instances chargées des acquisitions et ils ont, dès lors, un effet durable. La protection juridique est ainsi garantie.

Le projet de révision de la LMP, tel qu'il a été adopté par le Conseil fédéral, a trouvé une majorité favorable dans le cadre de la consultation des offices. La grande consultation est en cours. Les résultats serviront de base à d'éventuelles nouvelles modifications, notamment en ce qui concerne la procédure d'adjudication et la protection juridique.

Il ressort des considérations ci-dessus et de l'avis du Conseil fédéral du 14 mars de cette année que la protection juridique des soumissionnaires lors d'acquisitions d'armements est améliorée, et que la recommandation 6 concernant le droit à venir est déjà concrétisée. En même temps, le Conseil fédéral maintient qu'il doit être tenu compte judicieusement des intérêts de la politique de sécurité et de la politique d'armement dans le cadre du droit des marchés publics.

¹⁵ RS 172.056.1

¹⁶ Art. 74 avant-projet LMP.

¹⁷ Art. 83, let. f, et art. 85 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)

¹⁸ Art. 76 avant-projet LMP.

¹⁹ Cf. art. 83 LMP.

8 Ad recommandation 7: «prise en considération de la dimension des coûts lors de l'élaboration des cahiers des charges militaires et lors des évaluations»

8.1 Dimension des coûts lors de l'élaboration des cahiers des charges militaires

Les processus d'acquisition du matériel de l'armée et la politique d'armement prévoient la prise en compte du rapport coûts-utilité dès le début de la procédure d'évaluation. De plus, lors de la révision de l'OMat²⁰, il a été explicitement tenu compte à plusieurs reprises des préoccupations de la CdG-N au sujet du caractère économique. Ainsi, un mandat de projet ne peut être octroyé que si le volume de l'acquisition est connu et si les coûts et les risques ont fait l'objet d'une évaluation et peuvent être délimités²¹. Une optimisation du rapport coûts-utilité est réalisée dans le cadre d'un processus itératif impliquant le mandant (Domaine D/armée) et le mandataire (armasuisse/Centre compétent pour les acquisitions et les technologies), ce processus n'intégrant pas uniquement les coûts d'acquisition mais l'intégralité des coûts du cycle de vie. L'application systématique des processus de la gestion du matériel permet d'optimiser le potentiel d'achat et d'utiliser toutes ses ressources.

Des réflexions au sujet de la constitution de flottes et de familles de systèmes sont faites dès la phase de planification, à des fins d'optimisation économique. Lors de l'élaboration des cahiers des charges militaires, dans la phase d'évaluation, la dimension des coûts est obligatoirement prise en compte en vue de la fixation du crédit nécessaire à l'acquisition. Dans cette phase, les avantages et les inconvénients de nature commerciale, notamment, sont également pesés²². Il est inscrit dans le droit des marchés publics que l'adjudication est accordée au soumissionnaire qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse, c'est-à-dire celui qui offre le meilleur rapport prix/prestations. De plus, les coûts pendant la phase d'exploitation sont projetés dans un concept de gestion du système.

Les modifications que connaît le milieu sont prises en considération au moyen d'une optimisation continue des ressources engagées et des déroulements appliqués. Ainsi, pour les projets en cours au DDPS, des possibilités d'optimisation des coûts au moyen de coopérations, comme le partenariat public-privé (PPP), sont examinées toujours plus souvent, en collaboration avec les clients²³. La mise en place de partenariats stratégiques vise, elle aussi, une optimisation économique.

Vu les principes du «caractère économique» et de l'«achat de matériel disponible sur le marché», tous deux inscrits dans la politique d'armement, le Conseil fédéral exige qu'il soit renoncé dans la mesure du possible à l'avenir, lors de l'élaboration de cahiers des charges militaires, à la fixation de standards de qualité trop élevés ainsi qu'à de propres développements. Une attention encore accrue doit être accordée à la dimension des coûts pendant l'ensemble du processus d'acquisition.

²⁰ Cf. art. 4 OMat.

²¹ Cf. art. 7 OMat.

²² Cf. art. 8 OMat.

²³ Par exemple dans le cadre des optimisations dans le domaine Défense.

8.2 Collaboration entre les principaux acteurs

Les rôles au sein du DDPS et les relations internes et externes de ce dernier sont réglés dans TUNE+. Les relations avec l'industrie sont du ressort d'armasuisse, qui officie comme mandant vis-à-vis de cette dernière. A la suite du rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), les constatations de ce dernier ont été explicitement prises en considération lors du remaniement de l'ordonnance sur le matériel de l'armée et dans TUNE+.

Le Conseil fédéral partage l'opinion de la CdG-N en ce qui concerne l'application systématique de TUNE+ par les différentes unités organisationnelles dans le cadre des projets en cours, ce qui nécessite une coordination et une coopération encore plus étroites entre les différents titulaires de fonctions dans ce domaine.

L'application rapide de TUNE+ est garantie par l'information de tous les organes impliqués, la formation, rapide également, de l'ensemble du personnel concerné, l'harmonisation des offres de formation en la matière et la mise en place d'un controlling simple et conforme aux besoins des différents niveaux. Un comité dirigé par le chef de l'Etat-major de planification de l'armée, composé de représentants des unités organisationnelles concernées, a été chargé de la surveillance de cette réalisation.

Jusqu'ici, quelque 1500 collaboratrices et collaborateurs du DDPS ont été informés et formés sur TUNE+; 20 % de ces personnes ont en outre suivi des modules d'approfondissement. La formation de titulaires de fonctions au DDPS se poursuivra l'année prochaine. Cette formation permettra notamment d'approfondir la question de la dimension des coûts lors d'évaluations. La formation devrait être terminée à la fin 2010.

De plus, ces aspects de la collaboration figurent également au programme de la formation à la gestion de projets du groupement Défense²⁴.

Le Conseil fédéral est également d'avis que certaines mesures sont nécessaires en ce qui concerne la prise d'influence ultérieure des utilisateurs et les contacts directs des utilisateurs et de l'Etat-major de planification avec les fournisseurs. Il invite les acteurs à respecter les rôles fixés dans TUNE+.

9 **Ad recommandation 8: «prise en considération de la dimension des coûts au niveau de la gestion et du controlling»**

armasuisse dispose d'un compte complet des coûts et des prestations, qui va plus loin que le standard NMC. Par le passé, le standard minimal a été atteint dans l'utilisation de ces instruments. Vu les constatations de la CdG-N, des critères ont été fixés à l'attention des organes de conduite pour garantir que le standard défini pour le compte de coûts et de prestations soit atteint comme prévu. Cette mesure déjà prise garantira, à l'avenir, l'optimalisation du contrôle de gestion au niveau de la conduite.

Les données saisies dans le cadre du compte de coûts et de prestations servent notamment de base au relevé des coûts du cycle de vie d'un système et à l'estima-

²⁴ Voir règlement 51.950f. Entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2009.

tion des coûts d'exploitation de nouveaux systèmes, eux-mêmes utilisés pour la planification générale et, ensuite, pour l'évaluation.

De plus, les instances responsables des affaires assument régulièrement le contrôle de gestion des projets sous l'angle des coûts d'acquisition jusqu'au plus haut niveau du management des offices chargés des acquisitions. Il existe, dès lors, une transparence complète entre les coûts prévus et les coûts à l'achèvement du projet. Le contrôle de gestion des projets garantit le respect des coûts inscrits au budget ainsi que la possibilité continue de prendre des mesures si des écarts apparaissent.

Le Conseil fédéral soutient les efforts qu'entreprind armasuisse avec son nouveau règlement intérieur en ce qui concerne la mission, la stratégie, les processus de conduite et de pilotage ainsi que le modèle de processus d'armasuisse. Il est d'avis que l'application rigoureuse du nouveau règlement intérieur aura des effets positifs dans le cadre des recommandations émises, demandant que le management accorde une plus grande attention au contrôle de gestion.

10 Considérations finales

La restructuration décidée d'armasuisse va dans le sens des réflexions de la Commission. La structuration méthodique du domaine principal d'activités d'armasuisse comme organisation svelte et flexible d'acquisition d'armements débouche sur une optimisation des processus, des interfaces et des points de jonction, et elle améliore la proximité de la clientèle. L'optimisation économique est assurée, d'une part, par l'harmonisation de la planification intégrée d'armasuisse avec la planification générale du groupement Défense et, d'autre part, par les travaux de mise en place de hiérarchies plus plates chez armasuisse pour l'avenir – hiérarchies assorties d'une nouvelle réduction de l'effectif du personnel qui dépasse les critères fixés jusqu'ici, qui engendreront une réduction des coûts d'exploitation au profit des fonds alloués aux investissements. Les risques liés aux acquisitions seront gérés au moyen d'une gestion des risques adéquate.

De plus, dans le cadre du programme de réforme de l'administration 05/07, le Conseil fédéral a décidé qu'armasuisse serait un des deux organes centraux chargés des acquisitions. La réduction à deux du nombre d'organes qui procèdent aux acquisitions de la Confédération, qui étaient auparavant de plus de quarante, et la centralisation des acquisitions de biens et de prestations de services libèrent un important potentiel de synergies. armasuisse saisit cette occasion aux niveaux stratégique et organisationnel et met en place, à cet effet, un nouveau domaine principal «achats/coopérations». Il est prouvé que la coordination, aux niveaux stratégique et opérationnel, des achats pour l'ensemble de la Confédération contribue à l'élimination des doubles emplois, et donc à l'accroissement de la rentabilité du domaine des acquisitions de la Confédération.

Dans les acquisitions d'armements aussi, la Confédération tient compte des recommandations de la CdG-N en mettant rapidement en œuvre TUNE+ et en intégrant très tôt les partenaires-clés d'armasuisse dans les travaux. Dans ce contexte, armasuisse devra mettre plus tôt à disposition ses vastes connaissances, avec ses partenaires industriels, c'est-à-dire dès la phase de la conception et de la définition. Cette démarche permettra de réduire les risques, les coûts et les durées d'acquisition.

Le Conseil fédéral est d'avis qu'avec la réorganisation en cours, armasuisse a pris des mesures adéquates, puisque cette réorganisation offre la possibilité de tenir compte, respectivement de concrétiser de manière ciblée et en temps utile, des recommandations de la CdG-N, avec une nouvelle stratégie en matière d'acquisitions, l'actualisation des processus d'acquisitions et la nouvelle structure organisationnelle d'armasuisse.