

Enquête administrative au DDPS

Défense sol-air 2020

(DSA 2020, aussi dit BODLUV)

Rapport de M. Kurt Grüter, chargé d'enquête,
à l'intention de M. le conseiller fédéral Guy Parmelin, chef du DDPS

Abrégé

Le 22 mars 2016, le conseiller fédéral Guy Parmelin a suspendu le projet de **défense sol-air 2020** (DSA 2020, aussi dit BODLUV). Deux jours plus tard, il ordonnait une enquête administrative sur le projet partiel DSA 2020 de courte et moyenne portée. L'enquête est confiée à Kurt Grüter, ancien directeur du Contrôle fédéral des finances. Le mandat est d'examiner la phase d'initialisation du projet, la définition des exigences militaires, les modalités de l'armement, l'organisation du projet, l'estimation des coûts, la gestion du risque et la politique de communication.

Qu'est-ce que la défense sol-air ?

Un système de défense sol-air moderne comprend essentiellement trois composantes : des capteurs, des effecteurs (p. ex. engins guidés) et un centre de commandement (centre tactique / commandement et direction de l'engagement).

Le projet DSA 2020 de l'Armée suisse concerne un système de défense doté de deux types d'effecteurs, de portées différentes : des engins de moyenne portée (MP) couvrant une distance de 20 à 50 km et des engins de courte portée (CP) engagés sur une distance de 3 km.

Le domaine des capteurs inclut aussi bien les radars que les capteurs électro-optiques. Le *centre tactique* (CT) regroupe les fonctionnalités (places de travail) nécessaires à la conduite globale de l'engagement des systèmes partiels DSA 2020 MP et CP, et ceci indépendamment du fait que la direction de l'engagement soit centralisée ou décentralisée. Le CT n'est pas mobile ; il est localisé dans la centrale d'engagement des Forces aériennes ou dans un poste de commandement. Par *centre de système*, il faut comprendre l'ensemble des fonctionnalités permettant l'engagement et l'exploitation des capteurs et effecteurs qui lui sont attribués.

Le système DSA 2020 se compose ainsi des systèmes partiels MP, CP et CT. Les systèmes partiels MP et CP présentent chacun les composantes que sont les capteurs, les effecteurs et le centre de système.

Sur la base des éléments examinés, le chargé d'enquête a pu constater que l'initialisation du projet, son organisation et son déroulement ont été conformes aux directives et règlements en vigueur. Une gestion du risque efficace et adaptée a été mise en place.

Les exigences militaires ont été définies dans un document de base datant du 9 septembre 2010 déjà. Elles portent notamment sur l'interconnexion entre les capteurs et les effecteurs (engins guidés, avions de combat), sur la centralisation de la conduite de l'engagement avec attribution des buts ainsi que sur l'appui du système de conduite des Forces aériennes. Assurer la défense aérienne en combinant l'appui aérien et l'appui terrestre était un objectif du projet DSA 2020. Les interfaces avec les systèmes connexes ont donc aussi figuré parmi les thématiques importantes abordées lors de la préparation du projet. Par la suite, les exigences militaires n'ont pas changé sur le fond mais se sont affinées en intégrant les résultats des tests. Elles ont été comparées aux performances des produits et systèmes disponibles sur le marché. Si l'on n'est pas prêt à développer soi-même des produits, il faudra sans doute renoncer à certaines de ces exigences.

L'intégration des systèmes existants dans le cadre du projet DSA 2020 s'avère particulièrement complexe. Comme nous l'avons déjà expliqué plus haut, DSA 2020 est un système composé d'engins guidés, de capteurs, de centres de systèmes et d'un centre tactique. Il était prévu de procéder à une évaluation par étapes des différentes composantes afin de pouvoir, à la fin du processus, juger la performance de l'ensemble du système. L'évaluation des engins guidés, qui s'est soldée par un choix préalable controversé pour ce qui concerne le type retenu, s'est achevée à la fin 2015. Les capteurs ont été testés en mars 2016 et la combinaison avec le système de conduite devait être évaluée par la suite. Il était prévu que le chef du département rende sa décision d'acquisition en septembre 2016 pour que l'acquisition du système puisse être rattachée au programme d'armement 2017.

La capacité du missile allemand IRIS-T SL à être engagé par tous les temps et la portée du produit britannique CAMM-ER ont donné lieu à des discussions. Les deux engins guidés ont été évalués par l'entrepreneur général. Selon le rapport d'examen rendu par ce dernier, aucun des deux engins n'a été exclu d'emblée, mais certaines limitations ont été constatées dans leurs performances, dont il faut tenir compte. Ce point de vue n'était pas entièrement partagé par les représentants des Forces aériennes. Lors de la séance de surveillance du projet du 19 janvier 2016, il a été décidé, avec une opposition, de demander, dans une première phase, l'acquisition de l'IRIS-T SL avec le programme d'armement 2017. Dans une deuxième phase, le projet partiel DSA 2020 MP aurait été complété, si nécessaire, avec un missile guidé par radar dont l'acquisition aurait été rattachée au programme d'armement 2020, puis, plus tard, l'ensemble du concept DSA 2020 aurait été parachevé avec un système partiel à courte portée. La décision du 19 janvier 2016 était une décision portant sur la marche à suivre et non pas sur l'acquisition. Après la décision du conseiller fédéral Guy Parmelin, le 22 mars 2016, de suspendre le projet, les tests d'évaluation des capteurs qui étaient en cours sur le terrain, en Suisse, ont été interrompus.

Jusqu'à la votation populaire du 18 mai 2014 concernant la loi sur le fonds Gripen, le projet DSA 2020 était ce que l'on pourrait nommer un projet d'appoint, considéré comme non finançable en raison de l'acquisition prévue du Gripen. Dans le PLAN GÉNÉRAL 2013, 500 millions de francs étaient prévus pour un système global destiné à la protection de six espaces et de six objets. Après le rejet de la loi sur le fonds Gripen, le projet DSA 2020 a été avancé de deux ans. Pour faire face aux nouveaux délais, le mandat de projet initial du 8 juillet 2013 a été subdivisé en trois parties en décembre 2014, soit la prolongation de l'utilisation du système de défense contre avions (DCA)

moyenne de 35 mm, l'évaluation de DSA 2020 MP et l'initialisation du projet DSA 2020 CP. Lors de la session de printemps 2016, le Parlement a accordé 98 millions de francs pour la prolongation de l'utilisation du système de DCA moyenne de 35 mm dans le cadre du programme d'armement complémentaire 2015. L'enveloppe financière de 500 millions de francs définie pour l'ensemble du projet DSA 2020 a été augmentée à 700 millions de francs pour le système partiel à moyenne portée. Deuxièmement, en raison du manque de ressources de l'organe central d'acquisition, un entrepreneur général a été chargé des préparatifs d'achats. Troisièmement, la maturité du projet d'acquisition a été fixée en fonction du calendrier des débats parlementaires concernant le programme d'armement et, quatrièmement, la fréquence des séances de l'équipe de projet a été augmentée et une équipe restreinte a été mise en place. En mandatant un entrepreneur général, le DDPS était prêt à accepter des conflits d'intérêts que l'on voulait compenser par des mesures contractuelles et procédurales.

L'estimation des coûts dans les projets d'armement est une entreprise complexe. L'acquisition est soumise au secret commercial. Des données précises ne peuvent être obtenues qu'une fois le choix du produit arrêté, sur la base des offres soumises par le fabricant. Pour les parties engagées dans le projet, il était clair depuis un certain temps déjà qu'il ne serait pas possible de remplacer le système DCA actuel, qui a coûté plusieurs milliards de francs au fil des ans, pour un montant de 500 millions. En appliquant la méthode *design-to-cost*, on a cherché à viser une capacité partielle en voulant réaliser l'ensemble du système par étapes, de manière modulaire. Les offres avec estimation approximative des coûts, soumises durant l'été 2015, ont montré qu'un montant de 700 millions de francs permet l'acquisition de deux systèmes partiels de moyenne portée. Pour un système partiel supplémentaire, il faut compter avec un surplus des coûts d'environ 100 millions de francs. Dans le message sur l'armée du 24 février 2016, la première étape du projet DSA 2020 MP est mentionnée pour un montant de 700 millions de francs. Dans ce même document, le crédit d'engagement requis pour la défense sol-air moyenne portée dans son ensemble est estimé à 1,1 milliard de francs. On retient que les travaux tels qu'ils étaient prévus par le PLAN GÉNÉRAL 2013, avec six espaces et six objets, n'auraient pas pu être exécutés avec 500 millions de francs.

La communication interne et externe est le talon d'Achille du projet DSA 2020. L'armée et armasuisse n'ont de toute évidence pas réussi à convaincre le conseiller fédéral Guy Parmelin pour ce projet. Selon le chargé d'enquête, la volonté du chef du DDPS d'avoir une vue d'ensemble sur la défense aérienne est politiquement compréhensible, en particulier dans la perspective de l'acquisition d'un nouvel avion de combat. La communication aurait dû être active plus rapidement. Les collaborateurs ont le devoir d'informer leurs supérieurs selon les principes de conduite. Bien que l'ensemble des informations essentielles aient été transmises au Secrétariat général, le chef du DDPS, en tant que responsable politique du projet, a eu l'impression de ne pas disposer des mêmes informations que les médias. L'information à l'autorité politique est une thématique qui a été abordée par l'équipe de projet, et des mesures ont été planifiées. Par un enchaînement de circonstances, celles-ci n'ont pas pu être appliquées ou pas à temps. Les discussions qui avaient déjà eu lieu au sujet du Gripen et les expériences faites avec le dossier du maintien de la valeur du Duro n'ont pas été d'une grande aide en l'occurrence.

Sur la base de la présente enquête, plusieurs recommandations peuvent être faites. Un système construit de façon modulaire doit être présenté et expliqué dès le départ en tant que système global, tel qu'il sera dans la phase finale, aux autorités politiques et à la population. Il s'agit également de donner une estimation des coûts finaux présumés. Pour convaincre les autorités politiques et la population de soutenir un projet d'armement, il faut éviter de donner des estimations de coûts susceptibles de varier et qui ont été faites pour différentes prestations du système. Pour les projets de grande envergure, il est recommandé d'informer régulièrement en publiant des rapports intermédiaires au sujet des performances, des coûts finaux présumés, des étapes, des chances et des risques. La confiance se gagne par la transparence.

Les exigences militaires doivent être formulées par l'utilisateur, à qui le projet est destiné. Il convient de vérifier s'il est possible d'obtenir un deuxième avis indépendant. Si ce n'est pas le cas, les exigences militaires doivent être soumises sous forme de variantes.

Vu le développement technologique et l'évolution de la menace, le processus d'acquisition doit être accéléré. Il faut examiner les moyens de raccourcir le processus d'initialisation et de définir la maturité d'acquisition d'un projet. Ceci présuppose toutefois que toutes les autorités de décision soient prêtes à prendre certains risques ainsi qu'un engagement politique. Il faut se poser la question : doit-on réaliser différents tests chronophages ou le principe des 80/20 suffit-il ? Le crédit d'armement doit-il être alloué pour des produits et des systèmes concrets et testés ou l'autorité politique doit-elle prendre, sur la base des exigences militaires, une décision stratégique puis laisser la mise en œuvre opérationnelle à l'armée et à l'autorité d'acquisition ?

Il s'agit aussi de distinguer les responsabilités de la procédure et du résultat. Que l'utilisateur définisse les exigences militaires est correct, mais peut-il être tenu pour responsable du résultat lorsque la procédure est déterminée par l'organe d'acquisition ?

Le politique doit être associé plus tôt au processus d'acquisition des projets d'armement importants : les commissions de surveillance et les commissions spécialisées compétentes devraient se pencher sur la question dès la demande des crédits d'études de projets, d'essais et de préparatifs d'achats (crédits EEP).

La préparation de projets d'acquisitions est une tâche de souveraineté qu'il convient en principe d'assumer par ses propres moyens. Le DDPS, en l'espèce armasuisse et la Base d'aide au commandement, doivent mettre à disposition les ressources nécessaires, et donc les recevoir. Le personnel est la ressource la plus importante, qui n'est pas une charge mais un fournisseur de prestations. La question des ressources doit être réglée pour l'évaluation du nouvel avion de combat.

Le chargé d'enquête remercie les personnes concernées pour leur collaboration ouverte et constructive. Les informations et documents demandés lui ont été donnés avec diligence.

Berne, le 22 septembre 2016