
**Projet « Analyse du processus d’acquisition des biens
d’armement au DDPS »**

Recommandations du groupe d’accompagnement externe

5 juin 2020

1 Einleitung

Le 23 octobre 2019, le DDPS a mandaté l'entreprise Deloitte Consulting SA Suisse (ci-après : Deloitte) pour analyser le processus d'acquisition des biens d'armement (ci-après : le processus d'acquisition) et émettre des recommandations à ce sujet. En même temps, un groupe d'accompagnement externe a été constitué avec des personnalités qui ne travaillent pas dans l'administration fédérale (analystes militaires, représentants de groupes de réflexion et des milieux industriels et scientifiques) et mandaté pour apporter un éclairage complémentaire sur le processus d'acquisition dans son intégralité, en soumettant les conclusions et les recommandations de Deloitte à une réflexion critique et en formulant ses propres recommandations à l'intention de la cheffe du DDPS.

Le groupe d'accompagnement externe a consacré plusieurs séances à discuter le processus d'acquisition. Il a consulté à cette occasion des experts du Groupement de la Défense et d'armasuisse pour bien comprendre les bases. Des représentants de Deloitte lui ont aussi présenté leur analyse externe. Le groupe d'accompagnement externe a également donné son avis par écrit sur différentes thématiques comme la responsabilité en matière de conduite et la délégation de celle-ci, le processus complet d'acquisition (de la planification à l'introduction du matériel), la maturité d'acquisition et la collaboration entre le DDPS, d'autres agences d'acquisition et l'industrie de l'armement.

Les recommandations suivantes à l'intention de la cheffe du DDPS et les explications correspondantes résument les discussions et les prises de position écrites du groupe d'accompagnement externe.

2 Recommandations à l'intention de la cheffe du DDPS

2.1 Dialogue sur les capacités

Par étape, en étroite collaboration avec les commissions de la politique de sécurité (CPS), il faudrait passer du modèle actuel d'acquisition, fortement axé sur les systèmes et les finances, et présenté sous forme d'un programme d'armement annuel, à un dialogue entre le DDPS et le Parlement, davantage orienté sur les capacités, et prenant la forme d'un message quadriennal sur l'armée. Ce faisant, il reviendrait à l'administration d'élaborer les documents nécessaires, compréhensibles par tous, en veillant à leur coordination avec la politique de sécurité. Il est essentiel que les capacités soient déterminées systématiquement en fonction de la mission telle que définie dans la Constitution et dans la loi.

Le groupe d'accompagnement externe estime que le message sur l'armée doit se concentrer sur le dialogue autour des capacités et s'inscrire sur une durée de quatre ans correspondant à celle du plafond des dépenses. Cette adaptation consoliderait la planification en constituant une avancée pour le système global « Sécurité de la Suisse ». Le message sur l'armée devrait ainsi décrire concrètement l'évolution des capacités pour les quatre années à venir, mais aussi à plus long terme (huit ans, voire davantage) sous réserve d'ajustements périodiques en fonction de l'évolution des risques et des menaces. Il importe de coordonner les messages sur l'armée avec les rapports périodiques sur la politique de sécurité, sur le plan tant de la durée que du contenu, afin de mettre en évidence la mission et les capacités de l'armée dans le contexte global de la politique de sécurité. Il est en effet essentiel pour envisager les capacités de l'armée de garder en point de mire sa mission telle que définie dans la Constitution. Le groupe d'accompagnement externe est conscient qu'un tel changement de paradigme comporte une part de risques, mais l'instauration d'un dialogue sur les capacités entre le DDPS, le Conseil fédéral et le Parlement permettra aux instances politiques de mieux assumer leur responsabilité dans l'orientation stratégique de l'armée. Il conviendrait de concrétiser cette nouvelle approche peu à peu, en présentant les avancées qu'elle offre, en étroite collaboration avec les CPS dont les membres doivent bénéficier d'une formation approfondie et être associés activement à cette démarche. Élaborés en concertation entre les différentes instances, les documents nécessaires doivent répondre aux besoins d'information des parlementaires. Des rapports, comme « Avenir des forces terrestres » et « Avenir de la défense aérienne », pourraient servir de point de départ au dialogue sur les capacités entre le DDPS, le Conseil

fédéral et le Parlement, mais dans une présentation succincte, synthétique et globale, compréhensible par tous.

2.2 Définition des compétences et des responsabilités

Les processus, les tâches, les compétences et les responsabilités dans le processus d'acquisition devraient être définis en veillant à ce que les biais résultant de l'absence de culture de l'erreur ne freinent pas l'innovation ni l'avancée rapide du projet. Une telle optique implique qu'un projet puisse être remis en cause faute de respecter les objectifs financiers ou les délais.

Dans l'ensemble, les processus utilisés sont bons, adaptés et efficaces pour acquérir des systèmes complexes tels qu'aéronefs ou biens standard en grande quantité (armes de petit calibre, véhicules, etc.) tout en limitant les risques. Toutefois, pour certains processus, les tâches, les compétences et les responsabilités nécessitent plus de précision pour déterminer plus clairement qui porte la responsabilité. Il revient au commandement de l'armée d'exposer avec transparence les capacités requises pour que l'armée remplisse sa mission constitutionnelle et légale ainsi que les besoins d'armement qui en découlent. Quant au Conseil fédéral et au Parlement, ils doivent indiquer la voie à suivre, y compris à la population, entre possibilités et nécessités financières, en précisant les répercussions sur la protection et la sécurité des personnes comme des infrastructures en Suisse. Les différentes instances – commandement de l'armée, DDPS, Conseil fédéral et Parlement – doivent chacune assumer son rôle et ses responsabilités. Le développement de l'armée axé sur les capacités ne doit pas être subordonné d'emblée au principe dominant actuellement de la faisabilité financière. Les responsables manquent de marge de manœuvre pour le développement des projets. La politique de la tolérance zéro aux erreurs et les biais qui en résultent entraînent souvent des retards dans les projets. Le groupe d'accompagnement externe est bien conscient qu'une marge d'erreur et la possibilité d'annuler un projet s'il n'atteint pas ses buts accroissent les risques, d'autant qu'un projet d'acquisition de l'armée et de la Confédération fait vite scandale s'il ne se déroule pas exactement comme annoncé, d'où un défi supplémentaire. En augmentant la marge de manœuvre, il ne s'agit pas non plus d'admettre des erreurs tout au long du processus. En particulier, une fois le bien d'armement commandé, la maturité d'acquisition atteinte, aucune erreur ne doit plus être tolérée.

2.3 Maturité d'acquisition

Il conviendrait de renoncer désormais à utiliser le critère de la maturité d'acquisition quand un projet est présenté au Parlement dans un message sur l'armée en vue de son acquisition. La maturité d'acquisition resterait toutefois un critère important une fois le système commandé, soit dès que celui-ci n'est plus modifié et que ses caractéristiques techniques et militaires sont définitives.

La nécessité pour un projet d'atteindre la maturité d'acquisition avant de pouvoir être soumis empêche une remise souple et rapide du système à la troupe, tout en ajoutant un risque de dépassement technologique. Il convient donc de renoncer au critère de la maturité d'acquisition pour soumettre un projet d'armement au Parlement. Or, ce qui compte, c'est de fournir une information claire et transparente au Parlement sur les capacités, les difficultés et les risques. Au même titre, il importe de fixer un moment où le processus d'acquisition est considéré comme ayant acquis la maturité nécessaire, au plus tard au moment de la commande, de sorte que le système cesse dès lors d'être développé, et que ses caractéristiques techniques et militaires deviennent définitives. Le risque sinon est un processus de développement sans fin, qui retarde l'introduction du système auprès de la troupe et en accroît le coût.

2.4 Processus d'acquisition

Des améliorations du processus d'acquisition actuel devraient être initiées principalement au sein de l'administration elle-même, ceci dans le but d'accroître la flexibilité dans le traitement de projets complexes et de raccourcir les délais d'acquisition.

La flexibilité peut être accrue en appliquant des processus personnalisés à des projets moins complexes, ce qui permet une réalisation plus rapide et plus facile. Un recours moins restrictif aux valeurs seuils OMC pour équiper notre propre armée en matériel, comme c'est le cas dans certains pays étrangers, aurait aussi pour avantage d'apporter davantage de flexibilité. Le processus d'acquisition serait aussi plus souple en acquérant davantage de COTS¹ et de MOTS², ou du matériel d'armement qui a déjà été introduit auprès d'autres forces armées, et a fait ses preuves. Le groupe d'accompagnement externe encourage le recours à différents scénarios HERMES³ pour gérer la diversité des projets et à une « voie rapide » pour traiter certains d'entre eux. D'ailleurs, la collaboration entre le Groupement Défense et armasuisse se fonde déjà sur une gestion commune et une répartition des responsabilités entre les deux domaines départementaux. Le groupe d'accompagnement externe n'estime pas judicieux de constituer un organe au niveau supérieur pour une gestion opérationnelle et globale des projets. Au contraire, il préconise de renforcer la conduite centrale au sein du DDPS à travers les organisations existantes.

2.5 Base technologique et industrielle importante pour la sécurité

Il conviendrait de clarifier et de mieux exploiter les possibilités offertes par la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS), mais aussi par d'autres partenaires potentiels (entreprises, universités, hautes écoles, groupes de réflexion) ainsi que par des coopérations avec l'étranger en vue d'adopter une approche novatrice de l'acquisition, des solutions d'intégration et de la maintenance.

Les possibilités de la BTIS, mais aussi d'autres partenariats, restent, volontairement, marginales dans le rapport Deloitte. Il existe un potentiel d'amélioration du processus d'acquisition, notamment grâce à des solutions d'intégration et à la maintenance. L'idée est de rendre la Suisse aussi autonome que possible dans l'entretien de ses systèmes dès lors que la technique le permet et que la sécurité le commande. La crise du coronavirus a justement montré la dépendance de la Suisse et l'importance de pouvoir se procurer rapidement du matériel (de consommation ou autre) nécessaire en urgence. La collaboration avec l'industrie suisse revêt une grande importance dans ce contexte. Toutefois, une intégration précoce de l'industrie, en vue notamment d'une mise en œuvre rapide, peut aussi apporter son lot de problèmes, car les entreprises impliquées pourraient au final ne plus être autorisées à fournir leurs services dans le cadre d'un appel d'offres. Concernant les coopérations avec l'étranger, ou les canaux de coopération multinationaux, différents points de vue sont représentés au sein du groupe d'accompagnement externe. Des doutes existent quant à la capacité des coopérations internationales à améliorer et accélérer le processus d'acquisition. En général, la tendance internationale (au sein de l'OTAN et de l'UE notamment) est plutôt à renoncer à ce type d'approche. En effet, l'expérience de ces dernières années a montré que les projets d'acquisition multinationaux étaient encore plus coûteux et plus longs à aboutir. Dans l'ensemble, les coopérations sont plutôt un instrument réservé aux pays ayant des valeurs proches ainsi qu'une même approche de la politique de sécurité. Mais, à l'étranger, il ne faut pas se focaliser sur les entreprises d'armement. Une coopération peut tout à fait s'inscrire dans

¹ Les COTS ou Commercial off-the-shelf sont des produits en série qui sont en principe assemblés et vendus en grande quantité.

² Les MOTS ou Military off-the shelf sont des produits provenant d'un fournisseur externe qui ont été spécialement fabriqués selon des spécifications militaires.

³ HERMES est la méthode de gestion de projet utilisées au DDPS pour les projets d'acquisition et de mise hors service. HERMES propose des « scénarios » pour maîtriser la diversité des projets. Un scénario présente le déroulement de projets ayant une caractéristique spécifique.

un contexte politique particulier, et se nouer surtout autour d'un projet. Pour des raisons financières, il est assez illusoire de vouloir être autonome de bout en bout, notamment dans un domaine de haute technologie.

2.6 Réalisation des recommandations

La réalisation des changements découlant de l'analyse du processus d'acquisition ne devrait pas être confiée à la hiérarchie, mais conduite directement à l'échelon du département.

Les recommandations de Deloitte tout comme celles du groupe d'accompagnement externe visent à relever les défis posés par le processus d'acquisition et à éliminer les problèmes soulevés, notamment la nécessaire clarification des compétences. La création d'une nouvelle entité (notamment pour piloter les projets d'acquisition à l'échelon de conduite opératif) n'est pas une solution. Concernant les rôles, il s'agit plutôt d'appliquer encore plus systématiquement les directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse (directives CODA), ce qui a, aussi, en vue d'un succès, des répercussions sur la manière dont les recommandations découlant de l'analyse du processus d'acquisition sont mises en place à l'échelon du département afin d'exercer une influence ciblée.

3 Composition du groupe d'accompagnement externe

M. Toni Eder, secrétaire général du DDPS (modération)

M. Adrian Amstutz, ancien conseiller national, UDC Berne

M. Dominique Andrey, commandant de corps libéré du service, ancien conseiller militaire du chef du DDPS et ancien commandant des Forces terrestres

M. Armin Berchtold, CEO du groupe Securitas, vice-président de la Commission de l'armement

Mme Corina Eichenberger, ancienne conseillère nationale, PLR Argovie

M. Fritz Gantert, président de la Société technique et armée (STA)

M. Lukas Hupfer, directeur Forum de politique étrangère foraus

M. Andreas Wenger, professeur, directeur du Center for Security Studies, EPFZ