

## **Projet «Acquisitions DDPS»**

Rapport à l'intention du Secrétariat général du  
DDPS

20.05.2020

(Traduction de la version finalisée du 18 juin 2020; la version allemande fait foi)

# Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>6</b>
A. Mandat et objectifs .....	6
B. Approche méthodologique.....	7
C. Délimitations .....	8
D. Restrictions .....	8
<b>2. Description de la situation actuelle .....</b>	<b>10</b>
A. Le système d'acquisition actuel en Suisse .....	10
B. La Suisse comparée aux systèmes d'acquisition étrangers.....	21
C. Constatations et conclusions concernant des thématiques spécifiques.....	34
D. Résumé des conclusions .....	66
<b>3. Recommandations .....</b>	<b>73</b>
A. Recommandations clés .....	73
B. Autres recommandations .....	75

## Table des illustrations

Illustration 1: document de formation CODA, source: armasuisse	15
Illustration 2: phases du cycle de vie, source: SG-DDPS, 2019, p. 5	17
Illustration 3: scénario Acquisition Défense HERMES DDPS, source: armasuisse	18
Illustration 4: outils du processus d'acquisition, source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA	20
Illustration 5: Acquisition Paths, source: DOD INSTRUCTION 5000.02	32
Illustration 6: De la maturité d'acquisition à l'entrée en vigueur des contrats (durée minimale, simplifié). Source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA	40
Illustration 7: Durée de processus plus longue: De la maturité d'acquisition à l'entrée en vigueur des contrats (simplifié). Source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA	40
Illustration 9: proposition de valeurs seuils dans l'acquisition (simplifiée)	81

## Liste des tableaux

Tableau 1: Aperçu des soldes de crédits de Défense 2010-2019, source: Groupement de la Défense.....	37
--	----

# Liste des abréviations

<b>Abréviation</b>	<b>Explication</b>
AAF	Adaptive Acquisition Framework
BER	Besoin en équipement et renouvellement
BMI	Munitions pour l'instruction et gestion des munitions
MPA	Module de planification de l'armée
ar	armasuisse
EM A	Etat-major de l'armée
OFROU	Office fédéral des routes
BAAINBw	Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (office fédéral allemand pour l'équipement, les techniques d'information et l'utilisation par l'armée allemande)
DA	Demande d'achat
BAPersBw	Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr (office fédéral allemand de gestion du personnel de l'armée allemande)
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
CA	Conférence des achats de la Confédération
BMVg	Bundesverteidigungsministerium (ministère allemand de la défense)
CVC	Centrale des voyages de la Confédération
BWB	Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (office fédéral allemand des techniques de l'armement et de l'approvisionnement)
C	Chef
CC	Centre de compétences
CCTV	Closed Circuit Television
CD+E	Concept development and experimentation
CdA	Chef de l'armée
TCI	Technologies de cybernétique et d'information
CPM	Customer Product Management
CSS	Centers for Security Studies
DALO	Danish Defence Acquisition and Logistics Organization
DE&S	Defence Equipment & Support
MDN	Ministère de la Défense nationale (Canada)
DOD	Department of Defence
AFC	Adjudication des marchés publics des Forces canadiennes
A+C	armasuisse Achats + coopérations
OFPER	Office fédéral du personnel
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule (Ecole polytechnique fédérale)
AFD	Administration fédérale des douanes
FEDPOL	Office fédéral de la police
FTE	Full-time equivalent
BAC	Base d'aide au commandement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMI	Global Militarisation Index (indice mondial sur la militarisation)
AMP	Accord sur les marchés publics
SG-DDPS	Secrétariat général DDPS
HIL	Heeresinstandsetzungslogistik (société chargée de l'entretien et de la maintenance dans l'armée allemande)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
IPMA	International Project Management Association
ISDE	Innovation, Sciences et Développement économique Canada
IT	Technologies de l'information

IT-AmtBw	Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (office fédéral pour l'équipement, les techniques de l'information et l'utilisation de l'armée allemande)
SC	Services complexes
Cdmt	Commandement
PME	Petites et moyennes entreprises

<b>Abréviation</b>	<b>Explication</b>
KPI	Key Performance Indicator
PAC	Processus d'amélioration continue
BLA	Base logistique de l'armée
MoD	Ministry of Defence
MRO	Maintenance, repair and overhaul
J	Jalon
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
SRC	Service de renseignement de la Confédération
PDA	Prolongation de la durée d'utilisation
OPA	Optimisation des processus d'adjudication
PPP	Partenariat public-privé
EEP	Etudes de projets, essais et préparatifs d'achats
PPM	Project portfolio management (gestion du portefeuille de projets)
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
DGA	Directeur général de l'armement
RE-V	Requirements Engineering Verteidigung
RfI	Request for Information
RfP	Request for Proposal
RPA	Robotics Process Automation
SASPF	Standard-Anwendungs-Software-Produkt-Familien (familles de logiciels d'application standard)
SiE	Sofortinitiative für den Einsatz (initiative accélérée pour l'intervention, de l'armée allemande)
CPS	Commission de la politique de sécurité
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
TED	Tenders Electronic Daily
USA	United States of America
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CE	Crédits d'engagement
GC	Gestion des contrats
S+T	armasuisse Sciences et technologies
OMC	Organisation mondiale du commerce

# 1. Introduction

## **A. Mandat et objectifs**

- 1.1 Deloitte Consulting SA («Deloitte» et/ou «nous») a été mandatée par la Confédération suisse, représentée par le Secrétariat général du DDPS (la «mandante» et/ou «vous»), pour effectuer une analyse du processus d'acquisition, de gestion et de contrôle en termes de temps, d'argent et de structures, selon les dispositions de l'accord de service du 23 octobre 2019 («accord de service»).
- 1.2 L'objectif de la mandante est de savoir de manière approfondie, grâce à l'analyse et au présent rapport:
- si les processus d'acquisition actuels et leur planification et déroulement (pour ce qui est du matériel militaire et des TIC militaires) sont efficaces, effectués en temps voulu et suffisamment agiles;
  - quels facteurs internes et externes ont un impact sur la durée d'acquisition et l'ensemble du processus d'acquisition d'équipement;
  - à quelles conditions préalables les acquisitions au DDPS peuvent être effectuées d'après les capacités requises et en temps voulu;
  - quels aspects du processus actuel facilitent ou au contraire freinent l'atteinte des objectifs;
  - quelles améliorations ou adaptations éventuelles des processus et des structures doivent être envisagées;
  - à quoi pourrait éventuellement ressembler un processus d'acquisition «plus élaboré»; et
  - comment le financement de matériel militaire pourrait être conçu en tenant compte de la flexibilité existante, de l'équilibre entre le budget et la comptabilité, ainsi que des structures de financement possibles.
- 1.3 A cette fin:
- nous avons dressé un bilan des processus actuels;
  - nous avons examiné les facteurs de temps ainsi que les structures de financement et les interdépendances; et
  - nous avons élaboré le présent rapport et nos recommandations sur cette base.

1.4 Notre étude a uniquement porté sur la première acquisition de matériel militaire, y compris de TIC militaires (dites «vertes»).<sup>1</sup> Elle exclut en particulier le domaine de l'immobilier, les services et les TIC non militaires (dites «blanches»). Les sujets liés à l'exploitation, à la réparation et à l'entretien du matériel militaire acquis sont uniquement traités à titre secondaire. L'impact de certaines situations sur les processus d'acquisition traités n'a donc pas une grande pertinence dans le présent rapport.

## **B. Approche méthodologique**

1.5 Notre analyse et les recommandations qui en découlent se basent sur quelque 100 documents qui ont été mis à notre disposition par le Groupement de la Défense, par l'Office fédéral de l'armement armasuisse et par le Secrétariat général du DDPS, ainsi que sur nos propres recherches et des sources externes accessibles au public.

1.6 Lors de deux séances réalisées avec un groupe d'accompagnement composé de représentants des secteurs politiques, militaires, économiques et industriels, nous avons pu réfléchir sur certaines de nos constatations et de nos conclusions et bénéficier de conseils précieux.

1.7 Ce rapport intègre en outre les constatations et conclusions tirées de plus de 40 entretiens avec des experts et des collaborateurs du Secrétariat général du DDPS, du Groupement de la Défense, d'armasuisse, de l'Office fédéral de la protection de la population, de l'Office fédéral des routes, de l'Office fédéral des constructions et de la logistique et de l'ETH Zurich. Enfin, nous avons sélectionné plusieurs entreprises industrielles et leur avons demandé leur point de vue externe. Nous avons supposé, comme cela s'est confirmé au cours de nos travaux, que les interlocuteurs de la Confédération disposaient d'une expertise technique de haut niveau et nous avons considéré leurs déclarations dans leur domaine respectif comme des constatations fiables. Les éventuelles contradictions entre les déclarations ont pu être clarifiées par la suite. Nous nous sommes par ailleurs efforcés de filtrer les déclarations provenant des entretiens selon leur pertinence pour le présent projet, tout en reproduisant ces positions sans jugement de valeur. Lors des entretiens, nous avons bénéficié d'un considérable soutien de toutes les personnes interrogées. Etant donné la complexité du sujet, nous n'aurions pas pu traiter les faits pertinents dans des délais aussi courts sans l'implication active des collaborateurs du DDPS.

1.8 Le cas échéant, nous avons bénéficié de l'assistance d'une équipe internationale d'experts de Deloitte.

1.9 Conformément à la méthodologie Deloitte éprouvée, nous avons élaboré une procédure en trois étapes qui a été intégrée dans la planification, à savoir «Phase 1: bases de l'analyse», «Phase 2: constatations et solutions possibles» et «Phase 3: recommandations et mesures». Les phases

---

<sup>1</sup> Pour la définition du terme *matériel de guerre*, voir l'art. 5 de la loi fédérale sur le matériel de guerre du 13 décembre 1996 (RS 514.51) et la «Munitions List» de l'Arrangement de Wassenaar, sur laquelle est basée l'annexe à l'ordonnance sur le matériel de guerre du 25 février 1998 (RS 514.511).

1 et 2 ont chacune été conclues avec une consultation au sein du Groupement de la Défense et d'armasuisse afin de valider les bases et les constatations. Le feedback détaillé issu de cette consultation a en grande partie pu être pris en compte et a permis d'améliorer le contenu et la qualité du rapport. Dans la troisième et dernière phase, les recommandations indépendantes présentées dans le présent rapport (chapitre 3) ont été élaborées par Deloitte. Aucune consultation n'a eu lieu lors de la phase 3.

### **C. Délimitations**

- 1.10 Le présent rapport examine le processus d'acquisition dans son ensemble et ne propose donc pas de mesures spécifiques concernant des acquisitions concrètes.
- 1.11 Le rapport ne couvre pas les questions relatives au «Sponsoring de sociétés d'armement au DDPS», auquel la révision interne DDPS a consacré un rapport d'audit en 2019.
- 1.12 Le présent rapport ne couvre pas non plus les questions liées aux affaires compensatoires dans les programmes d'armement. On peut se référer aux différents documents à ce sujet, comme p. ex. le rapport «Evaluation des affaires compensatoires pour les acquisitions d'armement» (Kurt Grüter, 2019).
- 1.13 Dans le présent rapport, les termes «stratégique», «tactique» et «transactionnel» sont employés dans le contexte des achats et acquisitions, et non au sens militaire. Alors que le niveau stratégique se concentre sur la planification et la réalisation d'acquisitions stratégiques, au niveau tactique, des acquisitions plus modestes sont effectuées selon les besoins tout en fournissant des services de soutien pour le niveau stratégique. Le niveau transactionnel se limite au traitement de demandes et de commandes, à la prestation de services d'assistance aux services requérants et à la gestion de la Compliance et des données (voir les détails au chiffre 2.292).

### **D. Restrictions**

#### **a. Restrictions concernant l'utilisation du présent rapport**

- 1.14 Le présent rapport peut être publié en tout ou partie. La décision de le publier en entier incombe exclusivement à la mandante. En cas de publication partielle, la mandante et Deloitte se mettront d'accord en toute bonne foi sur les parties qui peuvent être publiées. Les critères déterminants dans ce cas seront notamment l'obtention de déclarations authentiques dans le contexte concerné, la clarté de la démarche suivie, ainsi que les hypothèses et restrictions pertinentes pour les déclarations faites dans le rapport.

#### **b. Restrictions concernant les travaux effectués**

- 1.15 Le présent rapport présente les conclusions des travaux effectués du 23 octobre 2019 au [20 mai 2020]. En raison des contraintes de délais des travaux et de la méthode choisie, le rapport

se concentre sur les principaux contenus de l'acquisition qui ont été jugés nécessaires pour atteindre les objectifs définis dans le mandat. Nous ne pouvons pas exclure la possibilité que les recommandations aient été ponctuellement divergentes ou plus détaillées à l'issue de traitements analytiques supplémentaires.

- 1.16 Pour élaborer le présent rapport, nous avons supposé que les documents et informations (y compris au format électronique) qui nous ont été soumis étaient exhaustifs et crédibles. Notre mandat était dépendant de la coopération et de l'honnêteté des personnes qui ont fourni les informations et de l'exhaustivité et de l'intégrité des documents utilisés. Deloitte décline toute responsabilité quant aux résultats d'analyse découlant de documents ou d'informations incomplets et/ou non fiables.
- 1.17 Le présent rapport ne doit pas être interprété comme un avis sur des questions de droit. Mais il en reflète forcément notre compréhension.

## 2. Description de la situation actuelle

### A. Le système d'acquisition actuel en Suisse

#### a. Bases juridiques

2.1 Pour le présent rapport, nous avons pris en compte les bases légales suivantes:

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst, RS 101)
- Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994 (AMP, RS 0.632.231.422);
- Loi fédérale sur les marchés publics du 16 décembre 1994 (LMP, RS 172.056.1)
- Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 3 février 1995 (LAAM, RS 510.10)
- Loi fédérale sur le matériel de guerre du 13 décembre 1996 (LFMG, RS 514.51)
- Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée du 3 octobre 2008 (LSIA, RS 510.91)
- Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (LFC, RS 611.0)
- Ordonnance sur les marchés publics du 11 décembre 1995 (OMP, RS 172.056.11)
- Ordonnance du DEFR sur l'adaptation des valeurs seuils des marchés publics pour les années 2020 et 2021 du 19 novembre 2019 (RS 172.056.12)<sup>2</sup>
- Ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale du 24 octobre 2012 (Org-OMP, RS 172.056.15)
- Ordonnance sur le matériel de guerre du 25 février 1998 (OMG, RS 514.511)
- Ordonnance du DDPS sur l'acquisition, l'utilisation et la mise hors service du matériel du 26 mars 2018 (OMat, RS 514.20)
- Ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006 (OFC, RS 611.01)
- Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports du 7 mars 2003 (Org-DDPS, RS 172.214.1)
- Ordonnance sur les systèmes d'information de l'armée du 16 décembre 2009 (OSIAr, RS 510.911)
- Directives du DDPS sur la conclusion d'accords de services du 3 juillet 2013 (WDL)
- Directives concernant les compétences financières au sein du Groupement de la Défense du 1er janvier 2018 (DCFD, directives 90.061 f)

---

<sup>2</sup> Les valeurs seuils sont ajustées périodiquement aux prescriptions de l'AMP conformément à l'art. 6, al. 2, LMP.

- Directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armée suisse du 28 mars 2018 (CODA, directives 90.124 f)

2.2 L'Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994 (AMP) est mis en œuvre au niveau de la Confédération par la LMP et l'OMP. Suite à la révision totale de la LMP adoptée par le Parlement le 21 juin 2019 («rév-LMP») et à la révision en cours de l'OMP, l'AMP doit désormais être mis en œuvre dans le droit national au niveau de la Confédération et des cantons<sup>3,4</sup>. L'entrée en vigueur aura lieu le 1er janvier 2021. En raison de l'imminence de cette modification des bases légales centrales de l'objet de notre analyse, les conclusions et recommandations incluses dans le présent rapport se fondent d'ores et déjà sur le droit révisé.

#### **b. Compétences de la Confédération**

2.3 La compétence de la Confédération en matière de marchés publics dans le domaine de l'armée repose sur les art. 60 et 107, Cst. Selon la loi sur l'armée, la Confédération acquiert le matériel de l'armée et le fait si possible auprès de fabricants suisses et en prenant en considération toutes les régions du pays (art. 106, LAAM).

#### **c. Liberté d'action de la Confédération selon l'AMP et la LMP**

2.4 Selon l'AMP en cours de validité, l'acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre ne relève pas des dispositions relatives aux marchés publics. Les exceptions figurent sur une liste de biens et de services exclus (art. I, al. 1, AMP et Annexe 1 pour la Suisse à l'Annexe I, AMP; voir aussi Annexe 1 de l'OMP).

2.5 Avec l'entrée en vigueur de la LMP, la Confédération sera en mesure de ratifier l'AMP révisé (AMP 2012). D'une part, cela confirme clairement que les Etats sont, malgré l'AMP, libres de prendre les mesures nécessaires en matière d'acquisition d'armes, de munitions et de matériel de guerre. D'autre part, le domaine de la sécurité et de la défense nationale est désormais expressément exclu.<sup>5</sup>

2.6 Dans sa version actuelle, la LMP ne s'applique pas à l'acquisition d'armes, de munitions ou de matériel de guerre (art. 3, al. 1, let. e, LMP). On peut donc déroger à son application si cela met en danger «l'ordre et la sécurité publics» (art. 3, al. 2, let. a, LMP). Ainsi, le droit en vigueur prévoit que le pouvoir d'appréciation des autorités détermine s'il faut, en tenant compte de l'ordre et de la sécurité publics, exclure une acquisition des règles strictes de la LMP (et de l'AMP).

2.7 La LMP révisée apporte davantage de clarté dans le domaine des acquisitions d'équipements et inclut désormais aussi les prestations de services afférentes (voir les détails au ch. 2.132).

---

<sup>3</sup> Accord intercantonal sur les marchés publics des 25 novembre 1994/15 mars 2001 (AIMP).

<sup>4</sup> Les objectifs détaillés et les principales nouveautés figurent dans le message concernant la révision totale de la LMP du 15 février 2017 (FF 2017 1695 ss.).

<sup>5</sup> Message concernant la révision totale de la LMP du 15 février 2017 (FF 2017 1695).

**d. Prescriptions du Conseil fédéral en matière de politique d'armement**

2.8 Le Conseil fédéral fournit un cadre politique aux acquisitions d'équipements dans les **principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS**. Les principes actuels sont entrés en vigueur le 1er janvier 2019 et alignent la politique d'armement sur les principes de la concurrence et de la rentabilité. Ils soulignent notamment l'efficacité lors de la planification et de l'exécution. Il s'agit des principes suivants:<sup>6</sup>

- Concernant l'utilité et les coûts, planification aussi précise que possible et au plus tôt des besoins, et évaluation minutieuse de l'objet sur l'ensemble de sa durée d'utilisation;
- Optimisation des coûts grâce à l'application des normes internationales et à l'acquisition de matériel courant et opérable;
- Optimisation du potentiel d'achat par la mise en place de partenariats durables et fiables, ainsi que par des achats groupés;
- Acquisition aussi autonome que possible de biens et de prestations relevant de la sécurité et préservation des technologies clés relevant de la sécurité, de même que des capacités clés et des capacités industrielles.

2.9 Les principes du Conseil fédéral ont été concrétisés par la cheffe du DDPS dans une **stratégie d'armement du 01.01.2020** (DDPS, 2020a) (voir ch. 2.136 ss.).

**e. Financement**

2.10 L'Assemblée fédérale fixe par voie d'arrêté fédéral simple, pour une période de quatre ans, un **plafond des dépenses s'appliquant aux moyens financiers destinés à l'armée** (art. 148j, LAAM). Le plafond des dépenses est le volume maximum de crédits budgétaires que l'Assemblée fédérale affecte à certaines tâches pour une période pluriannuelle (art. 20, al. 1, LFC). Ce plafond de dépenses couvre non seulement les investissements, mais aussi l'exploitation de l'armée.

2.11 **Les crédits d'engagement (CE)** au sens de l'art. 10, al. 1, OFC autorisent à engager, pour un projet unique ou un groupe de projets similaires, des dépenses jusqu'à concurrence du plafond autorisé. Les crédits d'engagement peuvent également être accordés sous forme de crédits-cadres (art. 11, al. 5, LFC) dont la compétence de spécification est déléguée au Conseil fédéral ou à une unité administrative.

2.12 Le **message sur l'armée** contient entre autres les crédits d'engagement, le Programme d'armement et le Programme immobilier et il est adopté par le Conseil fédéral et présenté à l'Assemblée fédérale tous les ans pour approbation. Dans son message sur l'armée, le Conseil fédéral demande entre autres les crédits d'engagement (crédits-cadres) relatifs aux études de

---

<sup>6</sup> Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 24 octobre 2018 (FF 2018 7241 ss.).

projets, essais et préparatifs d'achats (**EEP**), au domaine du besoin en équipement et renouvellement (**BER**) et au domaine des munitions d'instruction et gestion des munitions (**BMI**).

- 2.13 Concrètement, les crédits EEP sont par exemple demandés pour construire des prototypes, faire des tests et réaliser des travaux de développement. Il est par ailleurs également possible d'élaborer des études et des concepts, de procéder à des analyses techniques, de développer des applications logicielles et d'effectuer des essais de troupes et des vérifications dans le cadre de crédits EEP.
- 2.14 Selon l'art. 163, al. 2 Cst. et l'art. 25, al. 2, LParl (loi sur le Parlement), l'arrêté fédéral simple est la forme prévue pour les arrêtés relatifs aux crédits d'engagement. Les arrêtés ne sont donc pas soumis au référendum.
- 2.15 Autrement, il est aussi possible, avec **l'arrêté de planification** du Parlement (voir art. 28, al. 1<sup>bis</sup>, let. c et al. 3, LParl), de prendre des arrêtés de portée majeure sous la forme d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif. Le Parlement a donc déjà la possibilité de prendre des décisions fondamentales avant la demande concrète dans le message sur l'armée. Toutefois, cette décision fondamentale ne remplace pas la demande concrète dans un message sur l'armée à une date ultérieure. Par le passé, ce processus a été choisi pour la première fois pour l'acquisition de nouveaux avions de combat en 2019<sup>7</sup>.
- 2.16 Le **budget** comprend entre autres les charges et les dépenses d'investissement autorisées (crédits budgétaires; art. 30, al. 2, let. a, LFC). Le crédit budgétaire est le budget dans les limites duquel les dépenses courantes sont effectuées durant un exercice donné (voir art. 20, al. 1, OFC).
- 2.17 Lorsque la réalisation de projets d'investissement, de mesures ou de projets a pris du retard, le Conseil fédéral a la compétence pour reporter à l'année suivante des crédits budgétaires et des crédits supplémentaires ouverts par l'Assemblée générale qui n'ont pas été entièrement utilisés (reports de crédits, voir art. 36, al. 1, LFC).
- 2.18 Avec les soldes de crédits (p. ex. en raison de retards liés à un projet), les unités administratives (par exemple le Groupement de la Défense ou armasuisse) peuvent également, selon l'art. 32a, al. 1, let. a, LFC, constituer des **réserves affectées à un but** sur lesquelles l'Assemblée générale se prononce avec le compte d'Etat, contrairement au transfert de crédits prononcés par le Conseil fédéral. Les réserves affectées à un but peuvent également être dissoutes plus tard (donc p. ex. si les projets en retard peuvent être poursuivis).
- 2.19 De plus, l'administration peut procéder à des **transferts de crédits** d'une ampleur déterminée tous les ans dans l'arrêté fédéral du budget correspondant. A l'heure actuelle, le crédit bénéficiaire peut être augmenté à concurrence de 3% du budget approuvé.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Voir le message concernant un arrêté de planification relatif à l'acquisition d'avions de combat, FF 2019 4861

<sup>8</sup> Voir p. ex. l'arrêté fédéral concernant le budget pour l'année 2020, art. 3.

2.20 Les transferts de crédits sont possibles entre des crédits-cadres, entre des crédits-cadres et des crédits individuels, et entre des crédits individuels. Le crédit budgétaire «Charges et investissements d'équipement» de la Défense est un crédit individuel. Le Groupement de la Défense bénéficie en outre de deux crédits-cadres. Le crédit d'investissement d'armasuisse Immobilier est également un crédit-cadre. Armasuisse et armasuisse S+T disposent chacune d'un crédit-cadre «dépenses de fonctionnement».

2.21 **Les délais de paiement** sont convenus par l'adjudicateur avec le soumissionnaire et sont en général de 30 jours à compter de la réception de la facture, bien que le Département fédéral des finances puisse édicter des directives réglant les délais de paiement (art. 29a, OMP).

**f. Responsabilités et rôles concernant les acquisitions pour la défense**

2.22 Les détails des rôles lors d'acquisitions découlent des «directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse» (CODA) et de la méthode HERMES DDPS, dérivée de la méthode de gestion de projets HERMES de la Confédération. Celles-ci identifient essentiellement les rôles suivants: les «**utilisateurs**» (ou «**services demandeurs**» selon la terminologie de la LMP, de l'OMP et de l'Org-OMP) comprennent le commandement (cdmt) des Opérations, le cdmt de l'Instruction, l'Etat-major de l'armée, la base logistique de l'armée (BLA), la base d'aide au commandement (BAC), armasuisse elle-même et le Service de renseignement de la Confédération (SRC), les «**adjudicateurs de projets**» (Etat-major de l'armée), les «**acquéreurs**» (armasuisse), les «**opérateurs**» (BLA, BAC, industrie) et les «**fabricants**» externes (industrie, hautes écoles, institutions, voir l'illustration 1). Les responsabilités de ces rôles découlent surtout des règles de l'OMC (GATT), du droit des marchés publics et, au sein du DDPS, de l'OMat et de la CODA.

2.23 Les chargés de fonction des rôles correspondants au DDPS (armasuisse, Etat-major de l'armée, cdmt Op, cdmt Instr, SRC, BLA, BAC) sont, en soi, des organisations importantes structurées. Il s'agit d'une part d'unités administratives (p. ex. armasuisse ou SRC), d'autre part d'unités organisationnelles au sein de l'unité administrative Défense (Etat-major de l'armée, cdmt Op, cdmt Instr, BLA, BAC). L'interaction de nombreux acteurs distincts dans une organisation fonctionnelle complexe pose des défis et est régie par la CODA.

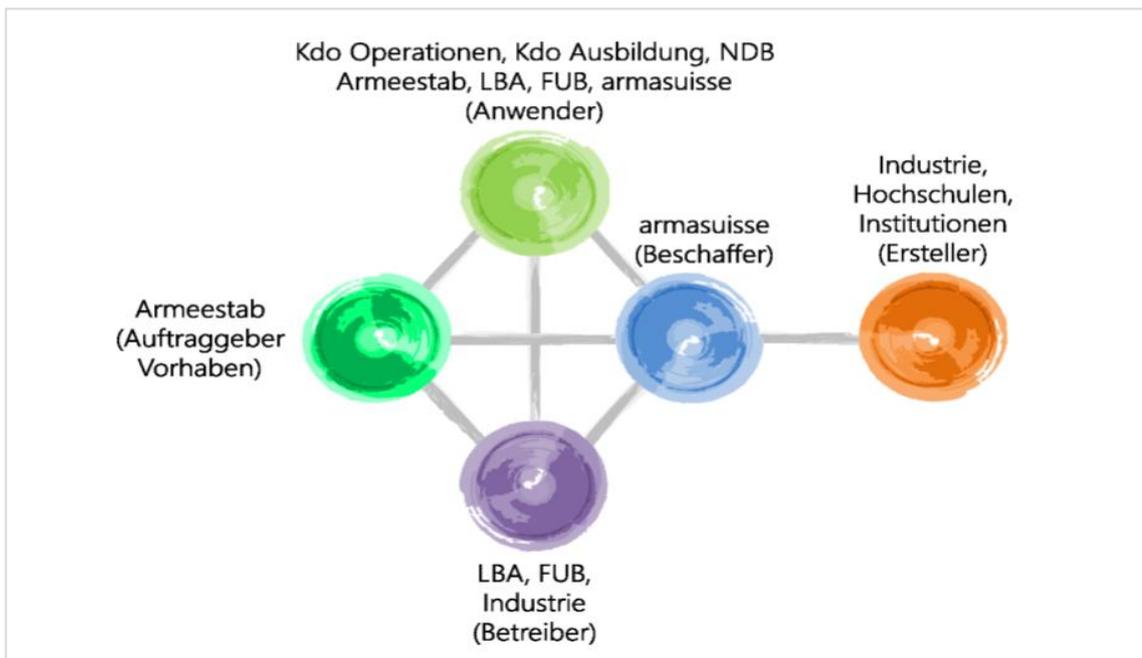


Illustration 1: document de formation CODA, source: armasuisse

2.24 *Armasuisse* est responsable des produits et prestations précisés à l'Annexe 1 à l'Org-OMP (ch. 1-8, 16, 17 et 20) ainsi que de la gestion complète des acquisitions.

2.25 *L'utilisateur (service demandeur, ou «destinataire» dans l'administration)* est chargé de couvrir et d'annoncer ses besoins (art. 3, al. 2, OMat). Les services demandeurs annoncent leurs besoins au service d'achat central compétent au moyen d'une annonce de besoin (art. 3, al. 2, OMat). Il n'y a pas d'autre base de planification pour l'annonce et la hiérarchisation des besoins. La classification des besoins est actuellement un processus interne à l'administration. Le service demandeur assume aussi les tâches suivantes (voir également art. 9, al. 1, OMat) :

- Définition des exigences militaires spécifiques au projet; celles-ci sont converties en exigences techniques par *armasuisse*. Ces exigences sont décrites dans Requirements Engineering V (RE-V) à l'aide d'un Tool utilisé à cette fin;
- Définition du besoin immobilier;

- Préparation des concepts suivants, le cas échéant: le plan d'engagement, le plan d'instruction, le plan de gestion du système, le plan d'exploitation pour les systèmes informatiques et de TIC, le rapport de sécurité ou le plan de sécurité de l'information conformément au niveau attribué par le service chargé de la sécurité des informations et des objets; ces concepts sont complétés par étapes au cours du projet et affinés jusqu'à la maturité d'acquisition;
  - Evaluation des conséquences sur l'organisation de l'armée, l'immobilier, le besoin en termes de personnel et de finances, le déploiement, l'utilisation, la gestion du système et l'instruction dans la perspective du message sur l'armée; et
  - Déclaration que les exigences en matière d'usage de la troupe sont remplies (aptitude à l'utilisation par la troupe).
- 2.26 L'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP) mentionne, dans l'annexe 1, les biens et services dont les différents services d'achat centraux sont responsables. Les services d'achats centraux de la Confédération sont, outre armasuisse, l'office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), la centrale des voyages de la Confédération (CVC) et l'office fédéral des routes (OFROU). La responsabilité d'armasuisse va bien au-delà du matériel militaire (voir annexe 1, Org-LMP). Il faut noter que l'OFCL est chargée de la gestion des acquisitions de TIC à l'échelle de la Confédération (Org-LMP, annexe 1, ch. 14 et 15). Mais armasuisse reste néanmoins responsable de l'acquisition de TIC nécessaires à des fins de défense (Org-LMP, annexe 1, ch. 16 et 17). Alors que la CODA régit la collaboration entre la Défense et armasuisse, armasuisse est également le service d'achat central d'autres unités administratives au sein et en dehors du DDPS.
- 2.27 Pour l'acquisition de biens et de services afférents qui sont soumis à la loi fédérale sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPT<sub>h</sub>) et à la loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup), la pharmacie de l'armée possède une délégation spéciale d'armasuisse qui a été consultée et signée par le président de la Conférence des achats de la Confédération (CA).
- 2.28 Les vastes responsabilités d'armasuisse ont pour conséquence que d'autres unités administratives du DDPS et d'autres départements et services sont à leur tour des services demandeurs d'armasuisse.
- 2.29 L'adjudicateur *Etat-major de l'armée* est responsable de la planification militaire générale. A cet effet, il prend notamment en compte les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS (art. 6, al. 1, OMat). Les tâches de l'Etat-major de l'armée sont notamment (art. 6, al. 2, OMat):
- de prouver le besoin et la rentabilité, de définir le besoin et de transmettre l'information au service d'achat central compétent;
  - d'assurer le financement des besoins matériels de l'armée;

- d'évaluer en permanence la disponibilité, l'efficacité et l'utilité pour l'armée des systèmes qui y sont introduits; et
  - d'ordonner la mise hors service du matériel dont l'armée n'a plus besoin.
- 2.30 Dans l'Etat-major de l'armée, la planification de l'armée a mandat pour développer les forces militaires de l'armée dans le cadre de la planification militaire générale sur la base des capacités, donc de manière orientée stratégiquement vers les capacités opérationnelles selon la doctrine militaire. Elle confie donc à armasuisse l'acquisition du matériel militaire nécessaire et éventuellement de l'immobilier afférent.
- 2.31 La conduite d'armasuisse incombe au directeur général de l'armement (DGA). La conduite de la majorité des utilisateurs, adjudicateurs et opérateurs incombe au chef de l'Armée (CdA). Le CdA, le DGA et d'autres subordonnés directs sont sous les ordres de la cheffe du DDPS.
- 2.32 La planification militaire générale intervient sous forme d'un suivi permanent de la situation avec l'ajustement éventuel des scénarios de référence. Ces scénarios de référence constituent les bases du développement des forces armées, bases qui déterminent à leur tour les fondements de la doctrine. Celles-ci forment la base des capacités opérationnelles qui sont ensuite hiérarchisées et conduisent à une planification des mesures par le biais d'une comparaison entre l'état actuel et l'état souhaité. La mise en œuvre à long terme du développement des forces armées est décrite dans le Plan général et appliquée sous forme de projets dans le message annuel sur l'armée après approbation du Parlement (Etat-major de l'armée, 2018, p.15).
- 2.33 Après l'achèvement des documents de base de la planification militaire générale, l'Etat-major de l'armée évalue une demande de projet. La demande de projet est habituellement soumise par les services demandeurs (utilisateurs). Cette demande de projet décrit l'idée de projet ou d'acquisition et permet d'évaluer la nécessité et la faisabilité ainsi que les ressources requises en termes financiers et de personnel. Le C A Plan décide de la mise en œuvre d'une demande

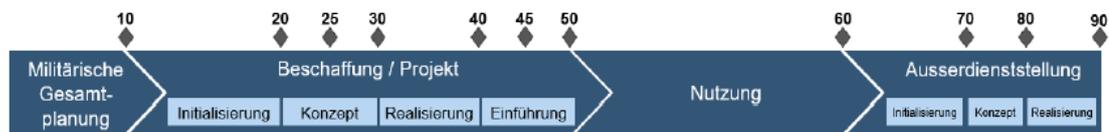
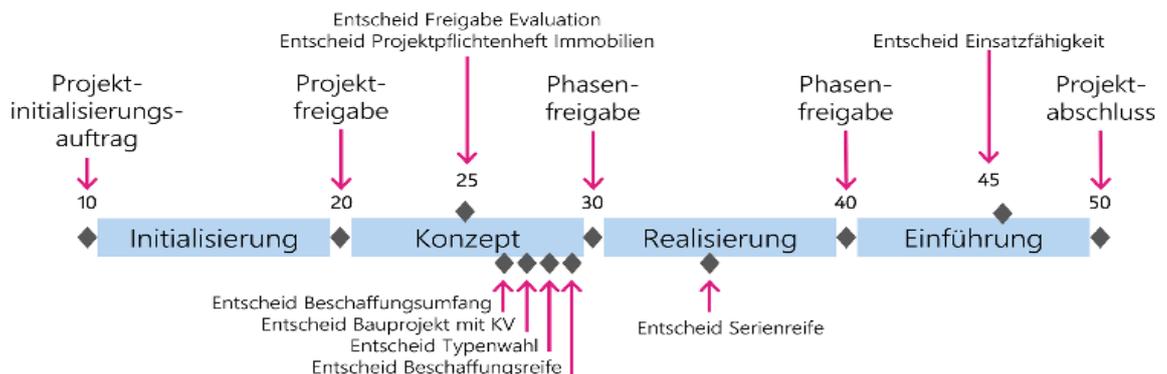


Illustration 2: phases du cycle de vie, source: SG-DDPS, 2019, p. 5

de projet. A l'issue de la planification du projet, un mandat d'initialisation de projet est établi. (jalon 10 selon HERMES DDPS). A partir de la phase de conception (jalon 20), la responsabilité du projet est transférée à armasuisse (voir ch. 2.40).

- 2.34 Le Groupement de la Défense et armasuisse règlent indépendamment les modalités de leur collaboration (art. 5, OMat). Le CdA et le DGA ont publié les directives relatives à la CODA en mars 2018 en accord avec le chef du Service de renseignement de la Confédération (C SRC). La CODA régit le déroulement d'un projet à l'aide de phases et de jalons.

- 2.35 Les acquisitions sont réparties entre les catégories A à D. Alors que les catégories A et B réservées aux acquisitions complexes sont définies comme des «projets», les catégories C et D sont respectivement délimitées comme des «acquisitions» (catégorie C) et «acquisitions simples» (catégorie D) (DDPS, 2018). En 2019, environ 30 projets figuraient dans la catégorie A et quelque 200 projets dans la catégorie B.
- 2.36 Les premières acquisitions et les acquisitions initiales sont en général traitées comme des projets de catégorie A ou B avec la méthode de gestion des projets HERMES DDPS prévue à cet effet. Peu de premières acquisitions complexes sont affectées à la catégorie C. Pour les acquisitions de catégorie C, il s'agit de minimiser le travail et de préparer uniquement les documents de base obligatoirement requis pour le niveau de qualité demandé. Les documents de base requis sont définis au cas par cas sur la base de HERMES DDPS.
- 2.37 Pour répondre à la diversité des projets, HERMES propose des scénarios. Un scénario est conçu pour la réalisation de projets ayant une caractéristique spécifique. Le scénario comprend précisément les éléments de la méthode HERMES qui sont importants pour le projet. De cette manière, HERMES peut être configuré pour une utilisation rapide et simple.



*Illustration 3: scénario Acquisition Défense HERMES DDPS, source: armasuisse*

- 2.38 En tant que standard de la Confédération, HERMES offre une série de scénarios standard, par exemple pour l'acquisition et l'intégration d'une application informatique standard, l'élaboration d'une infrastructure informatique et le développement d'un service/produit. HERMES DDPS offre les scénarios standard «Acquisition Défense» et «Mise hors service». HERMES laisse à l'utilisateur une grande flexibilité et permet d'adapter les scénarios à des problématiques concrètes, bien que cela soit en partie restreint par la CODA. Par ailleurs, HERMES comprend un scénario «Développement agile» qui ne figure pas dans HERMES DDPS.
- 2.39 Une organisation de projet appropriée est sélectionnée selon la complexité du projet (catégories A ou B). Il s'agit soit d'une «organisation de projet complète», soit d'une «organisation de projet simple» (DDPS, 2020b).
- 2.40 Dans la phase d'initialisation du projet, la conduite du projet incombe à la planification de l'armée au sein de l'Etat-major de l'armée. A partir de la validation du projet (J 20), la conduite du projet est en général assurée par armasuisse, en tant que service d'achat central.

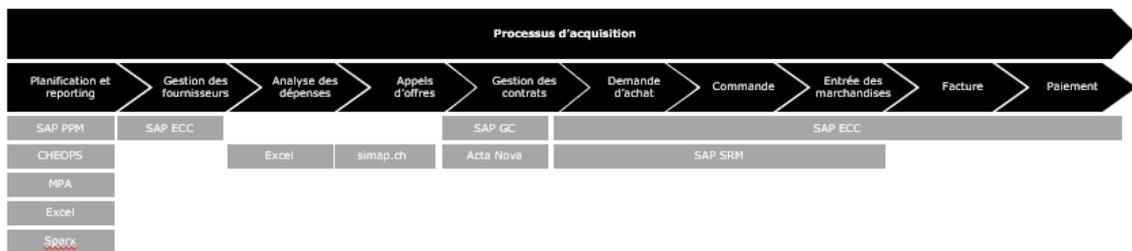
**g. Gestion du personnel au niveau de l'acquisition**

- 2.41 Le Groupement de la Défense emploie environ 9000 FTE dans cinq unités administratives (DDPS, 2019), alors qu'armasuisse, en tant qu'Office fédéral (y compris Science et Technique ainsi qu'Immobilier), compte quelque 750 FTE répartis dans sept centres de compétences (informations armasuisse, 2020). Le développement du personnel d'armasuisse (et du Groupement de la Défense) se fait en accord avec l'Office fédéral du personnel (OFPER) et est donc conforme au référentiel de compétences de l'administration fédérale. Les groupes de compétences comprennent les compétences managériales, personnelles, sociales, méthodologiques et techniques (OFPER, 2013).
- 2.42 Pour faciliter les processus de gestion du personnel, armasuisse a regroupé des emplois similaires dans des «familles de postes». Pour chaque famille de poste, les compétences requises sont définies et classées de 1 (connaissances de base) à 5 (expertise). Armasuisse définit 35 familles de postes dans les domaines Gestion, Gestion de projets, Recherche/Technologie, Commerce, Gestion de la qualité, Fonctions immobilières, Technique et Fonctions de support. Des descriptions de postes spécifiques sont établies sur la base de chaque famille de postes (armasuisse, 2017a).
- 2.43 Pour les fonctions de chef de projet chez armasuisse, quatre profils de poste standard ont été établis (responsable de projet I à IV) et complètent les domaines de compétences d'armasuisse avec des connaissances techniques spécifiques. Des profils de postes standard sont également définis pour les fonctions commerciales et les fonctions de gestion de la qualité (armasuisse, 2017a).

**h. Technologies de l'information / outils**

- 2.44 Dans le cadre du processus d'acquisition, plusieurs systèmes et outils sont utilisés dans les différents postes impliqués. Ils incluent une version du système ERP SAP (SAP ECC 6.0) dédiée au DDPS qui sert de système central pour toutes les transactions ayant une pertinence financière et a été complétée par d'autres outils intégrés. Citons, en ce qui concerne le processus d'acquisition, les outils de gestion du portefeuille de projets (PPM) et de gestion des contrats (GC). En outre, SAP SRM, avec plusieurs catalogues et CHEOPS sont connectés par le biais d'interfaces pour la planification de systèmes, de projets, de munitions et du budget. Il existe par ailleurs d'autres applications et outils sans interface technique avec le processus d'acquisition dans le système SAP: Par exemple, Acta Nova, comme système de traitement des transactions et d'administration des activités (en cours d'introduction, qui concernera le Groupement de la Défense aux 1er et 2e trimestres 2021), et MPA (Module de planification de l'armée) pour la comparaison des valeurs visées et réelles du personnel et du matériel de l'armée.
- 2.45 D'autres outils disponibles en dehors de SAP, dont CHEOPS, une solution développée spécifiquement pour la planification préalable de systèmes, de projets, de munitions et du budget qui est liée à la version SAP du DDPS, ainsi que d'autres moyens auxiliaires qui ne sont pas intégrés à SAP, sont souvent basés sur Excel et impliquent des tâches manuelles.

2.46 Grâce au programme ERP Systeme V/ar (ERPSYSVAR) démarré en 2017, le système SAP existant sera remplacé par la nouvelle plateforme SAP S/4HANA au cours des prochaines années. Ce programme est la variante spécifique pour le Groupe Défense et armasuisse du programme fédéral SUPERB permettant de remplacer le paysage SAP existant par S/4HANA tout en préservant la séparation des paysages de systèmes de l'administration fédérale civile et les particularités de l'application technique «SAP Defense and Security». Ces changements touchent également les processus d'achat. Pour l'heure, on ne sait pas encore dans quelle mesure les outils se trouvant actuellement en dehors de SAP seront remplacés ou intégrés.



*Illustration 4: outils du processus d'acquisition, source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA*

- 2.47 Le système SAP et les autres outils mentionnés ci-dessous peuvent être utilisés comme suit lors du processus de référence des achats:
- 2.48 Egalement dans SAP, un module de gestion du portefeuille de projets PPM et le système de projets SAP PS sont utilisés pour gérer les projets. SAP PPM est utilisé dans le Groupement de la Défense, chez armasuisse et dans le SRC, alors que SAP PS est exclusivement utilisé chez armasuisse et imposé à partir du jalon 10 (J 10).
- 2.49 Il existe un reporting Excel basé sur les données SAP et axé sur les achats, visant entre autres à évaluer le respect des délais et les fournisseurs ayant les chiffres d'affaires les plus élevés.
- 2.50 En dehors de la plateforme d'adjudication électronique de la Confédération simap.ch, il n'existe pas d'application pour les activités concernant la préparation, l'exécution et l'évaluation des appels d'offres, le recours à des enchères électroniques, l'utilisation d'une gestion du cycle de vie des contrats ou des possibilités d'analyse approfondies. En particulier, il n'existe pas, à ce jour, d'outil de bout-en-bout (end-to-end) qui représente l'acquisition avec un workflow continu. Cela est dû aux structures du passé et à la représentation des documents sur papier. Ces structures ont fait leurs preuves, dans le sens où des documentations de projets volumineuses étaient en fin de compte lisibles et pouvaient être transmises selon les responsabilités.
- 2.51 L'établissement de demandes d'achat, les commandes, la comptabilisation des entrées de marchandises et le traitement des factures sont représentés au sein de SAP MM et complétés par une fonctionnalité de numérisation des factures.
- 2.52 Pour les acquisitions récurrentes de biens et services standard de faible valeur, les utilisateurs disposent de plusieurs catalogues (en ligne) accessibles directement dans SAP SRM, surtout

dans les domaines Véhicules et Electronique, qui reposent sur des contrats-cadres déjà attribués au préalable. Ces biens et services déjà réglés contractuellement peuvent être acquis rapidement par ce biais.

- 2.53 Dans le courant de l'année 2020, la BAC déploiera en production la plateforme ServiceNow pour l'exploitation de la gestion de services informatiques et définira ensuite des workflows pertinents pour le processus d'acquisition. Outre les fonctionnalités liées aux services informatiques comme un système de tickets (Incident Management) avec des workflows et une gestion des actifs (Asset Management), ServiceNow peut aussi être utilisé tout au long du processus d'acquisition, de l'évaluation des besoins jusqu'à l'exécution des achats, en passant par les fonctionnalités de portail et dans le cadre du déclenchement de demandes d'achat.

## **B. La Suisse comparée aux systèmes d'acquisition étrangers**

- 2.54 Le présent chapitre présente un bref aperçu des procédures d'acquisition dans une sélection de pays. Cette comparaison entre pays se fonde sur les conclusions analytiques et expériences de Deloitte et sur des sources externes, ainsi que sur une importante étude du Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich.<sup>9</sup>
- 2.55 En dehors des différences en termes d'organisation, de droit et de processus, des données quantitatives seront également présentées dans la mesure où elles sont disponibles. Cependant, ces dernières sont difficilement comparables en raison des différences de structures et de conditions-cadres et servent donc uniquement à effectuer des classifications. Les organisations concernées ont une structure en partie civile et en partie militaire, c'est-à-dire au sein des forces armées et assument diverses fourchettes de tâches. Les données relatives aux collaborateurs internes, externes, militaires ou non militaires et les équivalents à temps plein correspondants sont uniquement disponibles de manière partielle et hétérogène, ce qui empêche de les comparer directement. Les tâches confiées comprennent différentes composantes de l'acquisition d'équipement, de l'acquisition de biens civils, de tâches d'exploitation (notamment de systèmes militaires et informatiques), de tâches logistiques, de recherche et développement, d'essais techniques et d'acquisition d'immobilier. Enfin, les projets pluriannuels d'acquisition de grands systèmes faussent aussi les données. Par conséquent, on ne peut guère tirer de conclusions des comparaisons quantitatives.

### **a. République fédérale d'Allemagne**

- 2.56 Le déroulement des processus de planification et d'équipement est déterminé par des prescriptions détaillées, si bien que des processus pertinents sont définis et que les responsabilités, les droits de codécision et la participation de chaque division sont déterminés spécifiquement pour chaque domaine politique ou zone de décision (par le responsable de la division Equipement).

---

<sup>9</sup> Haas, Michael; Vuille, Annabelle; Zapfe, Martin (2018), Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung, Zurich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich.

- 2.57 Il y a une centralisation du flux d'information dans le cadre de la planification des capacités et des finances, mais les planifications sont en principe réalisées de manière décentralisée.
- La division Planification chapeaute la «Direction stratégique de la planification», le «Développement stratégique des capacités» et le «Déploiement de la planification» (ce dernier comprend entre autres l'Analyse des besoins financiers et la Planification des ressources). Le document-clé ministériel est le «Profil de capacités prioritaires», qui intègre les ambitions militaires nationales de l'armée allemande ainsi que les prescriptions d'institutions multinationales. Les exigences de capacités qui en découlent constituent un fondement important de la planification en matière d'équipement et sont ensuite concrétisées.
  - Pour les acquisitions de plus de EUR 25 millions, l'accompagnement du processus et la décision incombent au Ministère allemand de la défense (BMVg). En dessous de ce seuil, les décisions sont en principe prises par le chef de l'office de la planification ou, pour les projets concernant l'informatique / la cybernétique, par l'inspecteur du domaine organisationnel Technologies de cybernétique et d'information.
- 2.58 Le déploiement effectif de la planification a en général lieu selon la règle procédurale Customer Product Management (CPM) de l'office fédéral allemand pour l'équipement, les techniques d'information et l'utilisation par l'armée allemande (BAAINBw), qui assume un rôle central dans l'acquisition et la gestion d'équipement. Ce service est responsable de l'Acquisition (auparavant: BWB), mais aussi de l'Exploitation informatique dans le département Défense (auparavant: IT-AmtBw) et des tâches d'utilisation des systèmes de l'armée allemande.
- 2.59 BAAINBw a plus de 6600 postes à sa disposition, dont plus de 1400 actuellement inoccupés.<sup>10</sup> L'office fédéral allemand de gestion du personnel de l'armée allemande (BAPersBw) prévoit une dotation de tous ces postes à partir des années 2022/2023.<sup>11</sup>
- 2.60 BAAINBw est souvent considéré comme un «goulot d'étranglement» très réticent aux risques et strict en matière d'acquisitions.<sup>12</sup> Cela conduit à des solutions spéciales dans certains domaines de l'armée allemande.
- 2.61 Au cours des quelque dix dernières années, dans le cadre de projets bénéficiant d'une aide externe, des processus pour les groupes d'armement ont été introduits pour les services complexes (SC) avec une structure organisationnelle propre, comme p. ex. le CPM déjà cité.<sup>13</sup> Ces processus et d'autres sont appliqués dans la division SC/achats<sup>14</sup>, qui s'articule en trois groupes consacrés à la gestion des processus, à l'achat dans les segments de matériel et aux PPP-

---

<sup>10</sup> Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB) (2019)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Source propre.

<sup>13</sup> Voir aussi Heiming und Horst (2019)

<sup>14</sup> Voir Division SC/Achats: Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (2020)

services complexes. PPP (partenariat public-privé) signifie ici qu'il s'agit d'un partenariat avec une société détenue par la Fédération allemande. Citons par exemple BwFuhrpark-Service GmbH (détenue par l'Etat à 75,1%) ou Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL, détenue exclusivement par l'Etat).<sup>15</sup>

- 2.62 Nous avons identifié les dérogations au processus usuel d'acquisition suivantes:
- «Busspur»: pour les acquisitions inférieures ou égales à EUR 500 000, un processus allégé s'applique, dans lequel certaines étapes intermédiaires et documents procéduraux obligatoires selon le CPM sont regroupés ou supprimés.<sup>16</sup>
  - Sofortinitiative für den Einsatz (initiative accélérée pour l'intervention) («SiE»): les biens acquis dans le cadre de la SiE doivent arriver dans le domaine d'utilisation au plus tard dans les six mois qui suivent la conclusion du contrat. Les services dépendant du ministère assurent le suivi et la responsabilité de ces projets.
  - Technologies de cybernétique et d'information: leur planification se base sur le CPM, mais prend aussi en compte les particularités de la division Technologies de cybernétique et d'information (TCI) et les cycles d'innovation plus rapides de l'informatique. La planification de tous les projets informatiques, leur évaluation et l'élaboration des documents d'exigences requis incombent au responsable de la division TCI. En outre, un besoin générique peut être déclaré dans le budget grâce au «Réservoir de ressources», afin de réaliser des projets rapides à court terme dans ce cadre.
- 2.63 Si près de 100% des moyens financiers consacrés aux dépenses d'exploitation sont versés dans la période concernée, ça n'est le cas que d'environ 80% des moyens budgétaires destinés à l'acquisition de matériel militaire. Cela tient au fait que les moyens budgétaires peuvent uniquement être versés quand les prestations ont été en grande partie fournies et réceptionnées. Le retard d'exécution de la part de l'adjudicateur explique environ 80% de l'utilisation incomplète du budget d'investissement en équipement (Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB) (2019)).
- 2.64 Soulignons que pour les grands équipements et de nombreuses pièces de rechange, l'acquisition et la gestion s'effectuent en commun avec d'autres partenaires de l'OTAN. Cela permet d'une part de bénéficier d'économies d'échelle plus importantes et, d'autre part, d'éviter certaines acquisitions grâce aux transferts entre les partenaires.
- 2.65 La base technologique de l'acquisition est le projet SASPF (familles de logiciels d'application standard), qui repose surtout sur SAP et est complété par des logiciels spécialisés pour les cas d'utilisation spécifiques. Il existe par ailleurs de nombreux outils locaux, qui impliquent des discontinuités entre les supports.

---

<sup>15</sup> Voir Bundesministerium der Verteidigung (2016), p. 21

<sup>16</sup> Ibid., p. 58.

- 2.66 Les défis que présente l'acquisition de biens et de services de technologies de l'information, notamment dans le cadre de la cybernétique, sont prioritaires et sont envisagés dans la *loi sur l'acquisition accélérée dans le domaine de la défense et de la sécurité et sur l'optimisation des statistiques d'adjudication* (loi d'accélération), adoptée et proclamée par le Bundestag et le Bundesrat au début de l'année 2020. Cette loi est étroitement liée au nouveau «document de stratégie visant au renforcement du secteur de la sécurité et de la défense» approuvé par le gouvernement allemand le 12.02.2020 et elle stipule de nouvelles règles pour les procédures d'adjudication abrégées.
- 2.67 Les efforts d'accélération et la standardisation des processus revêtent un intérêt tout particulier pour la Suisse.

**b. République de Finlande**

- 2.68 Du point de vue géopolitique, la Finlande est un cas spécial en raison de son voisinage avec la Russie et de la perception d'une menace concrète qu'elle implique.
- 2.69 Le haut commandement des forces de défense est responsable de la planification et de l'acquisition de matériel militaire et est directement subordonné au président et commandant en chef des forces armées pour tous les intérêts du commandement militaire. Sa division Plans et directives établit la planification des capacités et fixe des objectifs sur une période de 15 ans en concertation avec le chef de l'Etat-major et les utilisateurs finaux. Le programme de développement des capacités de 12 ans qui en résulte est révisé suivant un cycle quadriennal.
- 2.70 Le ministère de la défense met les ressources à disposition et assure l'accompagnement administratif.
- 2.71 Le commandement logistique des forces armées sert d'unité centrale pour le processus d'acquisition et est chargé de traiter toutes les questions techniques et organisationnelles des projets d'acquisition.
- 2.72 Le processus d'acquisition lui-même se subdivise dans les différents cas suivants:
- Les projets dont le volume est inférieur à EUR 4 millions relèvent des acquisitions directes et ne requièrent pas d'approbation ministérielle.
  - Les acquisitions d'au moins EUR 4 millions requièrent une recommandation du groupe de pilotage économique du ministère et une approbation ministérielle. Cette dernière est habituellement déléguée au haut commandement des forces de défense puis au commandement logistique.
  - Les projets d'un volume supérieur à EUR 40 millions sont en outre soumis à une vérification par le comité financier ministériel du Conseil d'Etat, sous la direction du Premier ministre. Le Parlement n'est pas formellement impliqué dans le processus, en dehors des approbations du budget général.

- Depuis 2015, les projets de capacités stratégiques sont indiqués séparément dans le programme du gouvernement (lié au mandat) et bénéficient d'un financement spécial distinct du budget ordinaire. La procédure d'adjudication est validée en séance plénière du Conseil d'Etat.
- Les projets visant à couvrir un besoin de mission urgent suivent un processus d'acquisition allégé et sont traités sans processus d'appel d'offres étendu.
- Les acquisitions sensibles du service de renseignement militaire sont exclues du processus ordinaire et sont effectuées selon la propre autorité du service. Les autres achats peuvent être réalisés par le commandement logistique selon la voie ordinaire.

2.73 En cas d'acquisition de biens et de systèmes d'armes à l'étranger, il est spécifié que ces produits doivent déjà avoir été essayés et qu'il faut éviter autant que possible de les modifier. Cela conduit aussi régulièrement à l'acquisition de systèmes d'armes de seconde main (Felstad (2017, p. 4 ss.)). Par ailleurs, les coûts sur l'ensemble du cycle de vie et les dépendances entre compétences et organisations doivent toujours être utilisés comme critères de planification et d'évaluation.

2.74 La compétence étendue du pouvoir exécutif finlandais et des forces armées pour l'acquisition de matériel militaire est intéressante du point de vue de la Suisse. En Finlande, le processus politique se concentre sur une planification à long terme des capacités et sur l'approbation des finances, alors qu'en Suisse, un projet d'acquisition est en général soumis pour approbation individuelle au Parlement si la maturité d'acquisition est atteinte et est parfois discuté en détail au niveau politique.

### **c. République française**

2.75 La politique d'armement de la France s'articule actuellement autour du principe de «l'autonomie compétitive» qui élargit en partie le concept d'autonomie nationale qui dominait auparavant.

2.76 La gradation de l'exigence d'autonomie traditionnelle comporte quatre niveaux de coopération (du 1er cercle «Capacité souveraine» jusqu'au 4e cercle «Acquisition sur le marché libre sans cadre politique particulier») et s'applique aux domaines technologiques et industriels. Dans la pratique, il existe une préférence pour les coopérations d'armement européennes et les conventions bilatérales et multilatérales dans les cercles 2 à 4. La classification des programmes spécifiques incombe au chef de l'Etat-major des armées et non à la direction de l'armement.

2.77 Les processus de planification, d'analyse et de décision sont fortement centralisés à cause de l'implication constante du pouvoir exécutif; les décisions sont toujours prises par le chef de l'Etat-major des armées, le directeur de l'armement ou le ministre de la Défense.

2.78 La charge de l'acquisition et de l'initiation est confiée à une équipe de projet intégrée au sein du service chargé de la gestion de projets, à la direction de l'armement. Le chef de l'Etat-major des armées et le ministre de la Défense sont impliqués dans l'examen et l'approbation définitive

du programme d'armement, dans l'évaluation technique et les essais de déploiement ainsi que dans la déclaration de maturité de déploiement, avec un niveau de responsabilité élevé.

2.79 Les particularités du système français se résument comme suit:

- La marge d'intervention du Parlement est restreinte et limite son intervention à la loi de planification militaire pluriannuelle et de sa mise en œuvre dans les lois budgétaires annuelles. Le Parlement n'est plus impliqué dans le processus de décision lors de la conception de projets individuels.
- La stabilité du niveau de dépenses peut dépendre du soutien politique et du pouvoir de négociation du ministre.
- Un modèle contractuel comportant une stricte répartition des risques stipule que la partie qui est responsable du non-respect des obligations contractuelles doit en principe en assumer les coûts. Son utilisation doit inciter le gouvernement et l'industrie à minimiser les risques potentiels qui pourraient avoir une incidence négative sur les coûts et les délais.

2.80 Le modèle français est surtout marqué par une gestion dominante du ministre de la Défense, du chef de l'Etat-major des armées et du directeur de l'armement. L'influence restreinte du Parlement sur les projets d'armement concrets est également frappante du point de vue suisse. Le Parlement se concentre en effet sur l'approbation de la planification des capacités et du financement. La conception efficace des contrats avec l'industrie bénéficie alors d'une attention toute particulière.

#### **d. République italienne**

2.81 Le processus d'acquisition est caractérisé par des points-clés et des conditions-cadres, mais il n'est pas formalisé dans de nombreux domaines.

2.82 La responsabilité de la planification des besoins incombe à l'Etat-major, à savoir à l'organisation militaire. Les priorités d'investissement sont définies conjointement avec les états-majors des différentes forces armées, avec le département de politique industrielle et des relations internationales et avec la direction de l'armement. Le département de coordination des programmes d'armement, à la direction de l'armement, sert d'organe de coordination des programmes d'armement et conçoit la stratégie d'acquisition. En revanche, la responsabilité de l'acquisition incombe à l'organisation administrative du ministère de la Défense. Six directions<sup>17</sup> qui effectuent différentes acquisitions sont subordonnées au secrétaire général, en sa qualité de directeur national de l'armement. Les tâches sont réparties entre les systèmes d'armes terrestres, aéronautiques et navals, les télécommunications, l'informatique et les technologies d'avenir, les prestations de services et l'infrastructure. Les quatre directions techniques citées en premier

---

<sup>17</sup> Voir l'organigramme de la défense: Ministero della Difesa (sans mention de l'année, a)

sont exclusivement chargées de l'acquisition de matériel militaire. Il existe en outre une direction générale de la santé militaire qui réalise des achats pour son propre domaine.<sup>18</sup>

- 2.83 Les ébauches de projets doivent être approuvées au niveau parlementaire sous forme d'un décret ministériel ou, en cas de financement spécial, d'un projet de loi. Ceux-ci doivent ensuite être promulgués par le Président de la République.
- 2.84 La responsabilité de la phase d'acquisition et d'initialisation incombe alors à l'une des directions techniques précitées, ou à plusieurs d'entre elles pour les projets communs.<sup>19</sup> L'évaluation technique, les essais de déploiement et l'élaboration des directives d'utilisation se font sous la supervision du chef de l'Etat-major des armées et de l'utilisateur final. La déclaration de maturité de déploiement est ensuite fournie par le chef de l'Etat-major des armées et le ministre de la Défense.
- 2.85 Le Livre blanc 2015 recommande de diviser le secrétariat général de la Défense et la direction de l'armement en deux entités distinctes. Les activités d'armement et logistiques doivent être directement subordonnées au chef de l'Etat-major des armées et centralisées sous un directeur de l'armement national civil. Pour les questions de politique industrielle, de défense et de sécurité, ou pour d'autres prescriptions politiques, le directeur de l'armement doit collaborer directement avec le ministère de la Défense. Cette organisation n'a pas encore été mise en place à ce jour.
- 2.86 Le Livre blanc italien qui prévoit une séparation entre les activités d'armement et logistiques sous la direction suprême du chef de l'Etat-major des armées et des composantes politiques, sous la responsabilité du ministère de la Défense, présente un grand intérêt pour la Suisse. Du point de vue suisse, cela correspondrait à un commandement de soutien de grande envergure qui comprendrait notamment armasuisse.

#### **e. République d'Autriche**

- 2.87 Au sein du ministère fédéral autrichien pour la défense nationale et les sports, les tâches relatives au matériel militaire sont organisées en dehors des forces armées, d'une part dans l'office du matériel militaire et des techniques de défense pour tous les sujets techniques comme les analyses et les essais et d'autre part dans la direction de l'armement et des acquisitions au secrétariat général pour ce qui est de l'acquisition proprement dite. Les tâches de gestion immobilière incombent séparément au centre militaire de gestion immobilière.
- 2.88 Les questions liées à la politique d'armement et au déroulement de la planification et de l'armement sont fortement centralisées au sein du ministère fédéral de la Défense nationale et ne sont soumises à aucun contrôle parlementaire direct.

---

<sup>18</sup> Informations complémentaires des domaines de services: Ministero della Difesa (sans mention de l'année, b)

<sup>19</sup> Informations complémentaires: Ministero della Difesa (sans mention de l'année, c)

- 2.89 Le droit européen en matière d'acquisition est interprété strictement et des dérogations s'appliquent uniquement dans le domaine du service de renseignement militaire ou des technologies sensibles de cryptage. Cela empêche de favoriser systématiquement les entreprises nationales.
- 2.90 La responsabilité de la planification des projets incombe au chef de l'Etat-major des armées. L'implication des différentes forces armées et des commandements n'est pas impérative.
- 2.91 L'évaluation des objectifs en matière de capacités ainsi que la planification des projets et des budgets sont en grande partie du ressort de la direction de l'armement et des acquisitions. «L'analyse d'impact axée sur les résultats» élaborée sur cette base doit être examinée et approuvée par le responsable de la direction de l'armement et des acquisitions, le département Economie et gestion financière de la direction de l'Etat-major des armées, la Chancellerie fédérale et le département du budget de la direction de l'Etat-major des armées. Elle doit ensuite être présentée au ministère fédéral des finances pour vérification et approbation.
- 2.92 Pour les acquisitions dépassant EUR 20 millions, une deuxième expertise et recommandation doit être obtenue du service interdépartemental de contrôle de l'efficacité, au sein de la Chancellerie fédérale.
- 2.93 La responsabilité de la phase d'acquisition et d'initialisation incombe au département technique compétent au sein de la direction de l'armement et des acquisitions.
- 2.94 On constate aussi qu'en Autriche, contrairement à la Suisse, le contrôle parlementaire se concentre sur la planification des capacités et des finances.

**f. Royaume du Danemark**

- 2.95 Au sein du ministère danois de la défense, il existe une organisation d'acquisition et de logistique (Danish Defence Acquisition and Logistics Organization, DALO) qui est distincte du commandement de la Défense. Le DALO emploie au total 1900 collaborateurs, dont 500 militaires. Il comprend plusieurs unités organisationnelles. Citons notamment les domaines de compétences comme l'informatique, les forces terrestres, navales et aéronautiques, qui sont pertinents pour les acquisitions, ainsi que l'unité Acquisition.
- 2.96 Le DALO a été constitué en octobre 2014; auparavant, ses tâches étaient confiées à l'organisation militaire, au sein du commandement de la Défense. Environ 40% du budget de la Défense est sous la responsabilité du DALO.<sup>20</sup>
- 2.97 Au sein du DALO, l'organisation de l'acquisition est articulée par groupes d'armes («Category Program»). Ces groupes ont été subdivisés selon des caractéristiques différenciées et dotés de stratégies de groupes d'armes spécifiques. Cette organisation donne lieu à des processus différents selon les groupes d'armes et prend en compte la complexité, les conditions de marché

---

<sup>20</sup> Voir Hensel und Leimand (2019)

et le potentiel d'économies lors du processus d'acquisition. Pour les acquisitions régulières de faible valeur, une équipe dédiée se charge de regrouper les besoins et d'effectuer des acquisitions standardisées et rapides («Spot-Buy»).

- 2.98 Le département a recours à des procédures d'appel d'offres, des demandes d'informations (RFI) et des procédures sur invitation (RfP), tant ouvertes que fermées, ainsi qu'à des adjudications de gré à gré. Il fait souvent une demande d'informations pour sonder le marché quant aux options disponibles et concrétiser le besoin sur cette base.
- 2.99 Tous les appels d'offres publics sont publiés sur la plateforme étatique udbud.dk et sur la plateforme TED (Tenders Electronic Daily) de l'Union européenne. Des appels d'offres inférieurs à la valeur seuil y sont aussi publiés.<sup>21</sup>
- 2.100 S'il doit avoir recours à une adjudication de gré à gré, celle-ci doit être minutieusement justifiée au cas par cas et se heurte à d'importants obstacles. Cette procédure est considérée comme ardue et difficile.
- 2.101 L'organisation détaillée des acquisitions pour les trois niveaux (stratégique, opérationnel, transactionnel), qui a de toute évidence donné de bons résultats au Danemark, est intéressante pour la Suisse.

**g. Royaume-Uni**

- 2.102 L'acquisition pour les forces armées est organisée au sein du ministère de la Défense dans «Defence Equipment & Support» (DE&S)<sup>22</sup>, sous l'autorité du ministre des achats de défense, en sa qualité de ministre d'Etat, et se trouve donc en dehors des forces armées, qui dépendent du ministre des forces armées.
- 2.103 DE&S est articulée en onze fonctions assorties des tâches suivantes: gestion des projets, contrôle des projets, développement, logistique intégrée, commerce, finance, informatique, personnel, services internes, gestion des processus commerciaux, ainsi que sécurité au travail et environnement. Toutes les activités d'acquisition et de gestion des contrats sont regroupées dans la fonction commerciale et représentent les principaux clients de l'industrie au Royaume-Uni.
- 2.104 Au total, quelque 11 500 collaborateurs travaillent au sein de DE&S et assument les tâches précitées, mais seule une partie d'entre eux s'occupent d'acquisitions au sens strict. Le budget annuel de DE&S s'élève à environ GBP 10 milliards.
- 2.105 Une partie des tâches a été externalisée à Leidos Europe, Ltd. au début de l'année 2020. A cette fin, une organisation «Team Leidos»<sup>23</sup> a été mise sur pied avec d'autres partenaires: elle

---

<sup>21</sup> Trois appels d'offres inférieurs à la valeur seuil ont été publiés le 26.02.2020 sur udbud.dk, dont un pour le DALO.

<sup>22</sup> Defence Equipment and Support (2020)

<sup>23</sup> Informations complémentaires: Leidos (sans mention de l'année)

achètera les biens standard et garantira la disponibilité des systèmes aériens, assurant aussi l'approvisionnement en pièces de rechange. Les autres partenaires sont entre autres Kuehne+Nagel pour les services logistiques, TVS Supply Chain Solutions pour la gestion des stocks et des groupes d'armes, Agility pour les déménagements et Prolinx pour les centres de calcul. Cette externalisation devrait réduire les niveaux de stocks, accroître la rotation des marchandises, diminuer les coûts d'entreposage et améliorer l'ensemble du processus logistique tout en réduisant son coût sur le cycle de vie. Par ailleurs, Team Leidos met à disposition une plateforme d'adjudication<sup>24</sup> (Jaggaer Advantage) pour les appels d'offres et les demandes de propositions: les appels d'offres publics pourront y être publiés et les autres projets d'acquisition pourront y être traités avec les fournisseurs.

- 2.106 La création d'une organisation comme plateforme pour la collaboration à long terme avec des partenaires pour les achats et la logistique est une concrétisation possible des objectifs stratégiques que la C DDPS a prescrit dans sa stratégie d'armement.

#### **h. Canada**

- 2.107 Au Canada, l'acquisition pour le ministère de la Défense nationale (MDN) est répartie entre plusieurs services d'achat. Au sein du MDN, il existe une organisation d'acquisition de produits et de programmes qui dépend d'un sous-ministre délégué. Par ailleurs, le service d'achat étatique Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) effectue également des tâches pour le MDN. La responsabilité des affaires compensatoires incombe au département Innovation, Sciences et Développement économique Canada (ISDE). La planification financière et l'établissement du budget ont lieu au Conseil du Trésor, une autorité centrale qui est chargée de la gestion des finances et dont le président est membre du Cabinet du Canada.
- 2.108 Actuellement, les responsables politiques discutent de l'éventuel regroupement des achats militaires dans une organisation dédiée (Adjudication des marchés publics des Forces canadiennes, AFC). Ce concept est justifié par les silos existants, qui s'accompagnent de processus d'achat inefficaces et bureaucratiques, ainsi que par les doublons entre les unités organisationnelles existantes (Collins, 2019). Mais ce projet est également considéré comme un risque pour les activités d'acquisition en cours.
- 2.109 Le Canada a recours à des appels d'offres, des procédures sur invitation, des demandes d'informations, tant ouverts que fermés, ainsi qu'à des adjudications de gré à gré. Ces dernières impliquent des exigences élevées et ne sont utilisées qu'à titre exceptionnel. Après une demande d'informations permettant de sonder l'offre du marché, il existe aussi des procédures sur invitation réservées à des soumissionnaires présélectionnés.
- 2.110 La particularité du Canada est qu'une acquisition ouverte à la concurrence est souvent requise, y compris pour les exceptions existantes, en raison des règles internationales (par exemple AMP ou ALENA).

---

<sup>24</sup> Lien vers la plateforme d'adjudication: <https://leidos-supply.app.jaggaer.com/web/login.html>

- 2.111 Pour les acquisitions confidentielles dans le domaine de la cyberdéfense, il existe un processus d'acquisition dédié qui permet de garantir la rapidité et la confidentialité.
- 2.112 Du point de vue suisse, soulignons le processus propre à la cyberdéfense qui vise à garantir la confidentialité et la rapidité dans ce domaine important.

**i. Etats-Unis d'Amérique**

- 2.113 La comparabilité du système d'acquisition d'armement des Etats-Unis avec celui de la Suisse est très limitée à cause des structures différentes et de l'interprétation juridique de l'AMP. Mais il existe des parallèles au niveau des processus d'acquisition.
- 2.114 Le processus d'acquisition est réglementé par le Defense Acquisition System<sup>25</sup> qui a été complété par un Adaptive Acquisition Framework<sup>26</sup> (AAF) début 2020. Il repose sur les six principes suivants:
- simplification des bases des achats
  - ajustement des approches d'achats
  - habilitation des chefs de projets
  - réalisation d'analyses basées sur les données
  - gestion des risques proactive, et
  - accent sur la durabilité.

---

<sup>25</sup> Informations complémentaires: Department of Defence (2018)

<sup>26</sup> Informations complémentaires sur Adaptive Acquisition Framework: Department of Defence (2020)

2.115 L'AAF<sup>27</sup> définit plusieurs voies procédurales pour réaliser les projets d'acquisition, afin de prendre en compte les différentes manifestations des besoins et de permettre des processus qui leur sont adaptés. De plus, le sujet de la cybersécurité est défini comme un aspect critique de

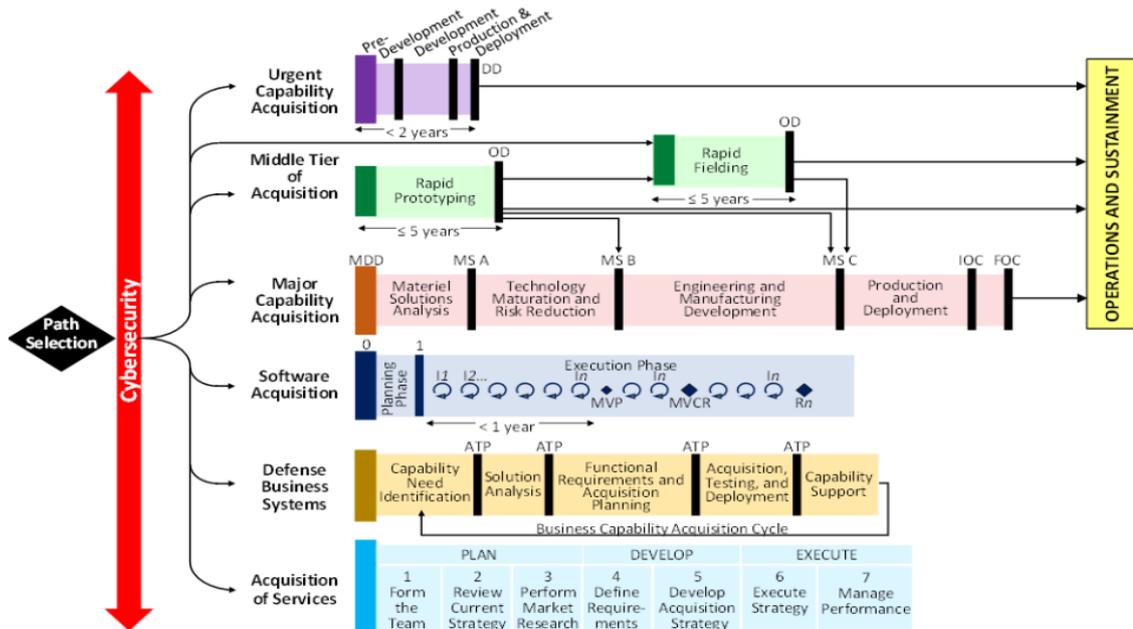


Illustration 5: Acquisition Paths, source: DOD INSTRUCTION 5000.02

la planification des projets et est traité en conséquence. Différents processus d'acquisition sont utilisés dans ce domaine, selon le type de besoin et l'urgence.

2.116 Les voies d'acquisition spécifiques au sein des processus prévus semblent particulièrement intéressantes pour la Suisse. Pour les acquisitions de logiciels notamment, elles permettent de prendre en compte les cycles d'innovation courts. Soulignons également que la cybersécurité est considérée comme un domaine transversal qui doit être pris en compte dans toutes les voies procédurales.

## j. Etat d'Israël

2.117 Depuis sa création en 1948, Israël se trouve dans une situation de conflit permanent et donc dans une situation de menace qui a une nette influence sur les processus de décision politique. Dans le cadre du programme Foreign Military Financing américain, le pays reçoit une aide de développement militaire qui s'élève à USD 38 milliards sur 10 ans (2019-2028)<sup>28</sup> et est en

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Pendant les dix années précédentes, l'aide financière s'est élevée à USD 30 milliards (Congressional Research Service, 2019).

grande partie<sup>29</sup> liée à des achats auprès d'entreprises américaines. Le budget d'armement des dernières années était toujours supérieur à USD 15 milliards<sup>30</sup> par an (voire plus de USD 18 milliards en 2014 et en 2015) et reflète la situation actuelle. Cela situe Israël à la première place de l'indice mondial sur la militarisation (GMI).<sup>31</sup>

- 2.118 Une partie de l'industrie de l'armement est détenue majoritairement par l'Etat israélien, comme Israel Aerospace Industries et Rafael Advanced Defense Systems, qui sont considérées comme stratégiques, alors que d'autres sociétés autrefois détenues par l'Etat ont été privatisées en 2014-2017.<sup>32</sup>
- 2.119 Beaucoup d'informations relatives aux forces armées israéliennes sont classées secret-défense et reposent donc sur des estimations. En raison de ces conditions-cadres et du manque de comparabilité qui en découle, nous n'aborderons que la structure organisationnelle et les particularités pertinentes.
- 2.120 Au sein du ministère israélien de la Défense (Ministry of Defense), quatre départements principaux sont chargés de l'acquisition de biens et de services:<sup>33</sup>
- Département de l'exploitation et des achats - acquisition de systèmes, produits, services, transports internationaux et douane;
  - Département de la logistique et des actifs - achat de divers services, communication, achat et location de terrains, transports par voie terrestre;
  - Directoire de recherche et développement - acquisition de recherche et développement; et
  - Département de l'ingénierie et de la construction - réalisation de travaux de construction et d'entretien en vue de la location de machines techniques et de la prise de contact avec les responsables de la planification.
- 2.121 Ces départements sont décrits comme des services d'achat: ils ont la charge globale de la totalité du processus d'acquisition jusqu'à la livraison et doivent également effectuer des contrôles qualité réguliers.
- 2.122 Pour la réalisation d'acquisitions à l'étranger, il existe des bureaux de délégation à New York et à Berlin.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Une part de jusqu'à 25%, diminuant chaque année, de l'aide peut être affectée à des biens fabriqués en Israël (Congressional Research Service, 2019, p. 6).

<sup>30</sup> Dépenses militaires d'Israël au fil du temps: Trading Economics (2020).

<sup>31</sup> DPA (2017).

<sup>32</sup> Informations complémentaires: U.S. Department of State (2019).

<sup>33</sup> Ministère de la défense (sans mention de l'année), (traduit de l'hébreu).

<sup>34</sup> Ibid.

- 2.123 Pour participer à un appel d'offres, il faut être inscrit sur la liste des fournisseurs reconnus, ce qui implique une préqualification obligatoire à l'aide d'un formulaire de demande.<sup>35</sup> Une équipe dédiée se charge de cette sélection (Supplier Integration Center).
- 2.124 Les soumissionnaires nationaux sont privilégiés lors des acquisitions: à cette fin, le ministère de la Défense ajuste régulièrement la sélection des fournisseurs pour favoriser les produits israéliens par rapport aux produits étrangers. Conformément aux prescriptions et aux décisions gouvernementales à cet égard<sup>36</sup>, des domaines prioritaires nationaux sont également définis régulièrement.
- 2.125 Différents processus d'appels d'offres sont utilisés.<sup>37</sup> D'une part, il y a des appels d'offres publics (sur la plateforme d'e-commerce du ministère de la Défense<sup>38</sup>) et fermés qui prennent en compte des soumissionnaires prédéterminés et dont le seul critère d'évaluation est le prix. D'autre part, il existe également des procédures d'offres publiques et fermées qui incluent d'autres critères ainsi que des procédures sur invitation accélérées.
- 2.126 Par ailleurs, pour l'octroi à un fournisseur dédié, il existe des dérogations (conventions sur les systèmes de sécurité de 1993) qui peuvent être appliquées au cas par cas et selon lesquelles la transaction doit être soumise pour décision à une commission compétente en la matière. En cas d'exemption d'appel d'offres, une demande d'offre est faite au fournisseur qui doit alors présenter les spécifications techniques ainsi qu'une analyse complète des coûts, en précisant le coût du matériel et celui de la main-d'œuvre (systématiquement répartis entre les coûts en Israël et à l'étranger), les sous-traitants impliqués et le calcul de la marge bénéficiaire.
- 2.127 En Israël, la collaboration étroite entre la Défense et les entreprises privées dédiées est sans aucun doute caractéristique d'un pays constamment soumis à des menaces. La Suisse n'est certes pas confrontée à une situation comparable, mais, en tant qu'Etat neutre, elle s'efforce également de préserver certaines capacités autonomes dans le pays, comme en témoigne la politique d'armement de la cheffe du DDPS.

## **C. Constatations et conclusions concernant des thématiques spécifiques**

### **a. Conformité avec l'OMC**

#### **(i) Constatations**

- 2.128 On constate essentiellement qu'en général, plus de la moitié des crédits d'engagement supérieurs aux valeurs seuils sont d'ores et déjà traités par le biais de procédures sur invitation ou d'adjudications de gré à gré.

---

<sup>35</sup> Formulaire de demande: Ministry of Defense (2016).

<sup>36</sup> Instructions du ministère de la défense: Ministry of Defense (2019).

<sup>37</sup> Ministry of Defense (sans mention de l'année).

<sup>38</sup> Plateforme du ministère de la défense: Ministry of Defense (2020).

- 2.129 On l'a vu, l'APM et, par suite, la législation applicable dans le domaine de l'acquisition, donne à l'administration beaucoup de latitude pour évaluer si une acquisition est importante pour la sécurité de la Suisse et peut donc être traitée par une procédure simplifiée et plus directe (p. ex. procédure sur invitation) ou non.
- 2.130 Il revient aux services d'achat ou aux délégataires d'évaluer si une acquisition doit être effectuée selon les règles de l'OMC ou est au contraire importante pour la sécurité (décision de procédure). Dans chaque cas, l'un des services juridiques doit être impliqué dans le processus d'acquisition afin de respecter les exigences de Compliance.
- 2.131 Du côté des services demandeurs, on a actuellement l'impression que les décisions sont régulièrement prises selon les règles plus restrictives en cas de doute. A l'heure actuelle, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont armasuisse dispose pour cette décision est fortement influencé par les évaluations du service juridique et parfois des dirigeants d'armasuisse.

#### **(ii) Conclusions**

- 2.132 La LMP révisée (à compter du 01.01.2021) apporte un peu plus de clarté pour l'acquisition de biens importants pour la sécurité en dehors des règles de l'OMC. Par exemple, selon l'art. 10, al. 4, let. a, revLMP, les marchés publics dont l'exemption est jugée nécessaire pour la protection et le maintien de la sécurité extérieure ou intérieure ne sont pas soumis à cette loi. Cela réduit le pouvoir discrétionnaire de l'autorité sur la question de la nécessité du point de vue de la sécurité. Dans ce cas, l'applicabilité de la loi est exclue sans marge d'appréciation. Ainsi, l'art. 20, revLMP définit également la procédure sur invitation dans le domaine d'application de la LMP pour le matériel de guerre ainsi que, désormais, pour les services dans le domaine de la défense et de la sécurité, ce qui constitue un grand allègement par rapport aux règles applicables actuellement, notamment pour les services. L'entrée en vigueur de la revLMP devrait donc réduire les attentes vis-à-vis du service juridique d'armasuisse.
- 2.133 En revanche, cela ne change rien au fait qu'il incombe surtout aux dirigeants de déterminer la procédure la plus appropriée pour atteindre les objectifs dans le cadre de l'initialisation d'un projet. Certes, les services juridiques peuvent les assister par leurs conseils, mais ils ont besoin de prescriptions claires de la part d'une gestion de projet uniforme et cohérente qui va déterminer un appétit au risque adapté à chaque situation, en tenant compte des risques et opportunités et exercer son pouvoir discrétionnaire légal conformément à ses devoirs.

#### **b. Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS)**

##### **(i) Constatations**

- 2.134 Selon les principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement, la Suisse ne dispose actuellement pas d'une BTIS complète et il n'est pas réaliste qu'elle en ait une à l'avenir. Par conséquent, la Suisse se concentre sur la maîtrise de certaines technologies qui sont importantes pour la sécurité nationale.

- 2.135 A l'heure actuelle, trois technologies prioritaires et les capacités industrielles clés sont définies comme bases. En outre, l'état de la BTIS doit être vérifié périodiquement à l'aide d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs afin de permettre l'approvisionnement en composants clés et en services, y compris dans des situations exceptionnelles et d'accroître ainsi la sécurité d'approvisionnement de la Suisse.
- 2.136 Afin d'atteindre, entre autres, ces objectifs, le DDPS a élaboré une stratégie d'armement<sup>39</sup> dont la mise en œuvre a été confiée à armasuisse. Le renforcement de la BTIS est alors au moins aussi important que le respect des principes de la concurrence et de la rentabilité. Par ailleurs, armasuisse S+T prépare tous les ans un rapport sur la BTIS accompagné d'une liste technologique.
- 2.137 Les instruments de promotion de la BTIS incluent les affaires compensatoires, les acquisitions en Suisse, les coopérations internationales, la recherche appliquée, la promotion de l'innovation, les échanges d'informations avec l'industrie et la politique de contrôle des exportations. La stratégie d'armement définit des directives de mise en œuvre pour tous les éléments de contrôle (sauf la politique de contrôle des exportations).
- 2.138 Armasuisse collabore avec Swissmem pour impliquer l'industrie. Des partenariats d'innovation institutionnalisés sont en cours d'élaboration, mais ils ne sont pas toujours évidents pour les services demandeurs.
- 2.139 Il n'existe pas encore d'aperçu global de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité et des éléments des aspects prioritaires définis pour la Suisse. La mention de trois domaines technologiques spécifiques montre toutefois qu'il existe des critères dominants pour la sélection des technologies clés. Ces technologies clés découlent de sondages au sein de l'armée et sont liées aux futurs besoins technologiques de l'armée.

## **(ii) Conclusions**

- 2.140 La constatation qu'une BTIS complète n'est pas réaliste en Suisse conduit à la conclusion qu'une stratégie pragmatique et ciblée est nécessaire. La «capacité de développement et d'intégration de composants critiques importants pour la sécurité» et les «systèmes d'intervention critiques importants pour la sécurité» doivent encore être définis plus précisément.
- 2.141 La liste finale des éléments de contrôle implique que d'autres instruments visant à la promotion des compétences technologiques et de l'industrie ont été exclus. Des critères concrets de mesure de l'efficacité des instruments et des valeurs cibles sont envisagés, mais manquent encore.
- 2.142 L'affinement de la BTIS qui est actuellement en cours, en collaboration avec l'industrie, semble donc nécessaire de toute urgence et constitue l'étape finale pour convertir les prescriptions du Conseil fédéral en mesures concrètement quantifiables. Les définitions concrètes et les bases

---

<sup>39</sup> C DDPS, stratégie d'armement du 1er janvier 2020: DDPS (2020a).

décisionnelles destinées aux collaborateurs et chefs de projets concernés ne sont pas encore suffisantes pour compléter de manière plus approfondie les rapports existants sur la BTIS.

**c. Financement**

**(i) Constatations**

2.143 Actuellement, il existe environ 3500 projets et acquisitions en cours au total dans le domaine de l'armement.<sup>40</sup>

**Soldes de crédits**

2.144 Les soldes de crédits de défense ont évolué comme suit par le passé (arrondis, en millions de CHF):

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Soldes de crédits Armement	363	178	98	92	430 <sup>41</sup>	11	9	-	-	140
Autres soldes de crédits de Défense <sup>42</sup>	135	158	166	103	68	126	69	3	121	53

Tableau 1: Aperçu des soldes de crédits de Défense 2010-2019, source: Groupement de la Défense

2.145 Les soldes de crédits qui n'ont pas été préservés par la constitution de réserves ou reportés sur l'exercice suivant ne sont plus à la disposition de l'armée et servent à réduire l'endettement de la Suisse. Le Groupement de la Défense a donc comme tâche centrale d'éviter les soldes de crédits. Dans le domaine des dépenses d'armement, cela conduit à un travail de planification considérable dans le Groupement de la Défense et, en aval, chez armasuisse. Dans le système actuel, il devrait toujours y avoir assez d'autres projets ayant atteint la maturité d'acquisition pour éviter les soldes de crédits à court terme. Autrement, les soldes de crédits destinés aux dépenses d'armement pourraient être transférés vers les dépenses d'exploitation de la défense ou vers d'autres unités administratives du DDPS. En 2019, la Défense a demandé pour la première fois la constitution de réserves affectées à un but à partir de soldes de crédits destinés aux dépenses d'armement, à hauteur de CHF 133 millions. Ces réserves doivent être approuvées par le Parlement.

2.146 Pour différentes raisons, il n'est pas toujours possible d'éviter les soldes de crédits. D'une part, des projets peuvent prendre du retard, ce qui empêche d'effectuer les versements prévus.

<sup>40</sup> Source: armasuisse.

<sup>41</sup> Inklusiv eingestellte Mittel aus dem abgelehnten Gripen-Fonds-Gesetz.

<sup>42</sup> Y compris opération, investissements, congé de préretraite, transferts de crédits.

D'autre part, des négociations peuvent aboutir favorablement, si bien que des crédits d'engagement n'ont plus besoin d'être utilisés en totalité. Enfin, en raison de la diversité des projets et des processus, la qualité des données n'est pas toujours suffisante pour garantir la sécurité de la planification à court terme requise dans le domaine financier.

- 2.147 Prévenir les soldes de crédits est aussi compliqué par le fait que le législateur demande d'éviter les dépassements budgétaires par rapport aux moyens approuvés par le Parlement. Par une gestion dynamique des besoins des projets, il s'agit donc de s'approcher autant que possible du budget, sans jamais le dépasser. Cela devrait être assoupli par une révision de la LFC à partir de 2022: il devrait alors être permis de dépasser les budgets globaux et les crédits individuels de 1%, à concurrence de CHF 10 millions.
- 2.148 En principe, le Conseil fédéral a la possibilité de reporter à l'exercice suivant les soldes de crédits budgétaires importants qui sont dus à des retards. Mais il le fait peu, voire pas du tout, dans le domaine des acquisitions d'armement. Ces dernières années (de 2015 à 2018), il n'y a pratiquement pas eu de soldes de crédits, si bien que de tels reports de crédits ne se sont pas imposés.
- 2.149 Au DDPS, on estime en outre que la problématique des soldes de crédits pourrait être atténuée en augmentant la flexibilité des dispositions contractuelles et des conditions de paiement autour du passage à un nouvel exercice, mais que cette possibilité n'est pas pleinement utilisée pour l'heure et pas suffisamment mise en œuvre dans les contrats.

### ***Crédits d'engagement et crédits budgétaires***

- 2.150 Si le budget fédéral doit faire l'objet de coupes (lors du processus budgétaire ou dans le cadre d'un programme d'économies), le budget de l'armée s'avère être un instrument pratique car il contient formellement très peu de dépenses liées. Au sein du DDPS en revanche, une grande partie des dépenses sont liées de fait (exploitation), même si elles ne le sont pas formellement. Mais les projets d'acquisition en cours peuvent être repoussés. Il est vrai que les coupes sont uniquement possibles avant le début d'un exercice budgétaire, et non pendant un exercice, mais cette situation conduit régulièrement à des reports d'acquisitions dans le temps, ce que la planification d'acquisitions d'armement a beaucoup de mal à intégrer.

### ***Maturité d'acquisition***

- 2.151 La maturité d'acquisition est un critère central pour l'acceptation de projets dans le message annuel sur l'armée. Quand la maturité d'acquisition est atteinte, il faut veiller à ce que les transactions liées à l'armement ne soient pas reportées dans le temps après l'approbation de crédits d'engagement par un arrêté fédéral des conseils fédéraux, que les crédits budgétaires afférents soient utilisés en totalité tous les ans et que les soldes de crédits soient par conséquent évités. De même, la maturité d'acquisition vise à ce que les projets aient un degré de maturité élevé quand ils sont présentés au Parlement.

- 2.152 Armasuisse est chargée de déclarer la maturité d'acquisition des projets d'armement (art. 12, OMat). Le DDPS définit la maturité d'acquisition de manière indépendante dans l'OMat (art. 9, OMat).
- 2.153 Ces dernières années, des projets qui n'avaient pas encore atteint la maturité d'acquisition ont été présentés au Parlement. Pour certains, armasuisse a eu des expériences négatives à ce niveau car des surprises se sont matérialisées par la suite au cours des projets. Mais cela était surtout dû à l'accélération du processus d'acquisition, et non à la question de savoir quel niveau de détail et de maturité un projet d'acquisition doit avoir pour être présenté au Parlement en vue de l'approbation du financement (voir ch. 2.168).
- 2.154 Le volume d'acquisition est approuvé par la cheffe du DDPS pendant l'exercice qui précède le message sur l'armée correspondant. Le message sur l'armée est rédigé par la suite. La maturité d'acquisition de ces transactions doit donc être atteinte en août de l'année qui précède le message sur l'armée. Plusieurs procédures (préconsultation AFF, consultation des offices, procédure de co-rapport, etc.) ont ensuite lieu pour que le message sur l'armée puisse être traité au Conseil fédéral en février de l'année de ce message. Après une présentation des documents aux deux commissions de la politique de sécurité du CN et du CE, les premiers et seconds conseils procèdent à leur examen. Si les conseils approuvent le message sur l'armée lors des sessions, les contrats (d'options) conclus par armasuisse peuvent donc entrer en vigueur au plus tôt après leur approbation au second conseil. Dans ce cas et au plus rapidement, au moins 14 mois s'écoulent donc entre l'atteinte de la maturité d'acquisition et l'entrée en vigueur des contrats. Par exemple, les acomptes (ayant une incidence financière) ne peuvent être versés qu'à l'issue de ce délai.
- 2.155 Si la maturité d'acquisition est atteinte ou prévue après le mois d'août, cette transaction doit être planifiée durant l'exercice suivant. Dans ce cas, il peut y s'écouler jusqu'à 25 mois entre l'atteinte de la maturité d'acquisition et l'entrée en vigueur des contrats. Et ce toujours selon l'hypothèse que tous les processus parlementaires soient conclus dans les plus brefs délais selon la procédure ordinaire.

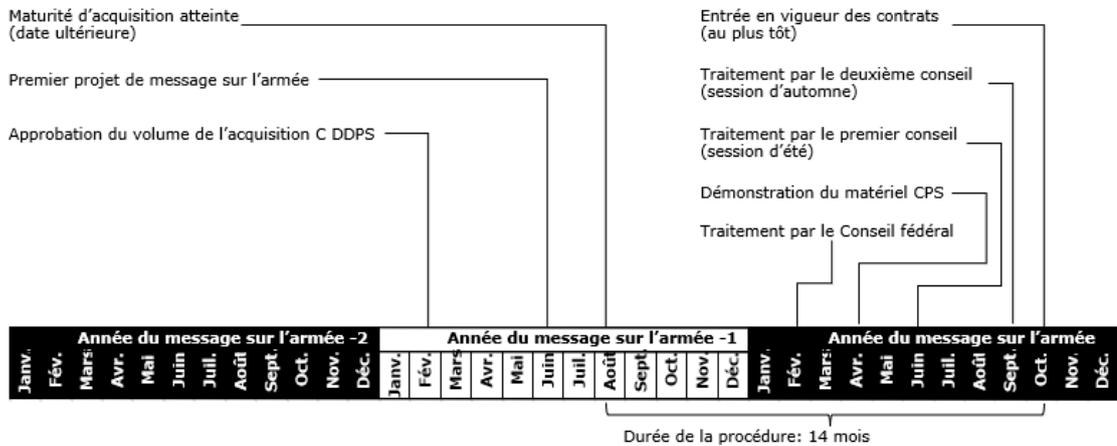


Illustration 6: De la maturité d'acquisition à l'entrée en vigueur des contrats (durée minimale, simplifié). Source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA

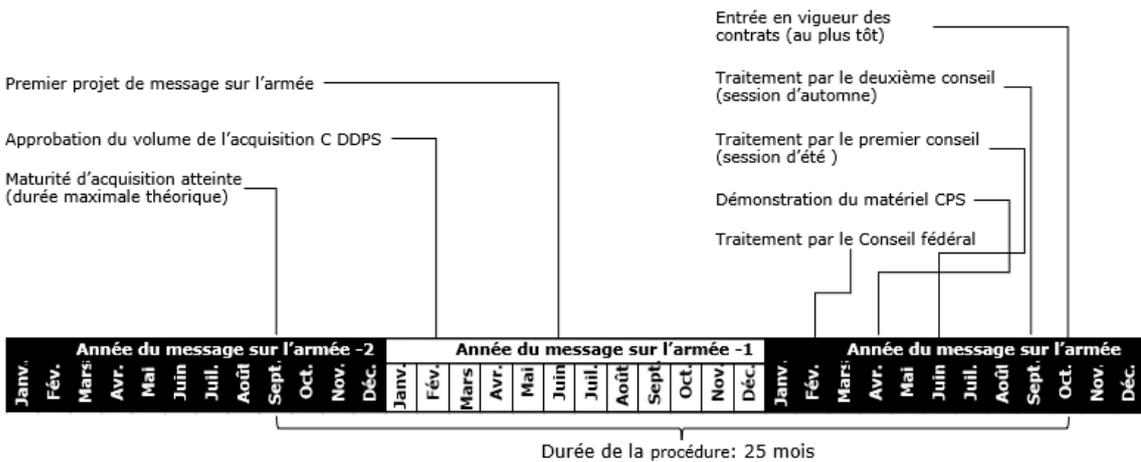


Illustration 7: Durée de processus plus long: De la maturité d'acquisition à l'entrée en vigueur des contrats (simplifié). Source: présentation réalisée par Deloitte Consulting SA

2.156 Une durée de procédure longue revêt aussi une grande importance pour les fournisseurs impliqués dans les projets d'acquisition et est en général considérée comme une difficulté. On a vu qu'entre l'octroi d'une commande, la décision concernant la variante (avant l'atteinte de la maturité d'acquisition) et l'entrée en vigueur des contrats, il s'écoule au moins 14 mois, mais que ce délai peut s'élever à 25 mois, voire beaucoup plus. Pendant cette période, les fournisseurs sont exposés à un risque. Ils ne sont donc guère incités à optimiser l'avancement du projet pendant ce temps. Cela conduit par conséquent à des déroulements de projets inefficaces.

### **Message sur l'armée**

- 2.157 Au DDPS, on estime que les responsables politiques exigent un message sur l'armée très détaillé et que le Parlement se préoccupe plus souvent de questions relatives aux systèmes que des capacités opérationnelles requises de l'armée. Il a été exprimé le besoin d'avoir un dialogue orienté vers les capacités avec le Parlement, tel que celui déjà préparé aujourd'hui par la planification de l'armée.

**Encadré: dialogue orienté vers les capacités:** contrairement au traitement de systèmes distincts qui domine le processus parlementaire actuel, le dialogue orienté vers les capacités se concentre sur les capacités requises. Dans le cadre de la planification militaire générale, le Groupement de la Défense a élaboré des bases et à l'aide de six domaines de capacités (efficacité, gestion, service de renseignement, soutien et capacité à durer, mobilité et protection des propres forces, voir Plan général 2018, p. 7 de la version allemande) et des capacités opérationnelles sous-jacentes (par exemple Cyber Defense comme élément de la protection des propres forces), a défini des caractéristiques. Désormais, un dialogue peut par exemple avoir lieu au sujet de la hiérarchisation de ces capacités et des moyens mis à disposition à cet effet. Pour assurer ces capacités opérationnelles et leurs caractéristiques, la conception concrète se traduit enfin notamment par l'acquisition de systèmes individuels qui pourraient être garantis par le DDPS (Groupement de la Défense et armasuisse) et le Conseil fédéral.

### **(ii) Conclusions**

#### **Soldes de crédits, crédits d'engagement et crédits budgétaires**

- 2.158 A cause du processus annuel, d'importantes ressources humaines sont consacrées à la prévention des soldes de crédits. En pratique, il est en effet extrêmement difficile d'éviter les soldes de crédits. Il est délicat de concilier une gestion de projets à long terme et une gestion financière globalement à court terme.
- 2.159 Les soldes de certains crédits d'engagement ne peuvent pas encore être totalement exclus à l'avenir, en raison de la grande complexité interne et de facteurs externes comme les retards de livraison et d'homologation sur lesquels armasuisse et le Groupement de la Défense n'ont pas toujours d'influence. Enfin, le fait que des risques ne se concrétisent pas peut également conduire à des soldes de crédits (élimination de primes de risque).
- 2.160 En réalité, il ne devrait pas être possible que des crédits d'engagement et des crédits budgétaires ne soient pas utilisés en totalité à cause de «situations concurrentielles» dans l'industrie et cela repose probablement sur des expériences faites avant l'introduction de la CODA. Par l'interprétation stricte de la maturité d'acquisition, on peut en conclure que l'évaluation a été achevée et que les points clés commerciaux des acquisitions ont déjà été convenus à ce moment-là. Cela signifie donc que, dans un cas normal, aucun succès en termes de négociations

majeur n'interviendra par la suite à cause de l'avancement du projet. En revanche, les paramètres convenus contractuellement (ou les cours des matières premières) peuvent encore fluctuer.

- 2.161 La qualité des données, parfois insuffisante aux fins de l'appréciation et la prise en compte exhaustive et correcte de tous les projets d'acquisition compliquent l'évaluation des soldes de crédits, ce qui constitue un défi fondamental qui rejoint les conclusions tirées d'autres sous-domaines comme la direction des acquisitions et le soutien des systèmes. On ne peut pas s'attendre à ce que cette problématique soit résolue en l'absence d'une vue globale sur la saisie des données, leur intégrité et une disponibilité rapide.
- 2.162 Le fait que l'on n'ait pas autant que possible recours à des conditions de paiement flexibles vers la fin de l'exercice indique que la concertation entre la planification financière et la gestion des projets doit encore être optimisée. On peut donc supposer que de tels objectifs ne sont pas poursuivis systématiquement. Soulignons également que le département financier est autorisé à donner des instructions en la matière (voir 2.21).

### ***Maturité d'acquisition***

- 2.163 A partir des constatations relatives aux causes des retards, on peut conclure qu'une focalisation stricte sur la maturité d'acquisition ne permet pas d'exclure les retards. Le critère de la maturité d'acquisition n'est pas non plus un instrument suffisant pour éviter les soldes de crédits.
- 2.164 En outre, l'accent sur la maturité d'acquisition n'a qu'une influence limitée sur les questions de confiance et de qualité dans les projets d'armement. Alors que la qualité devrait normalement être abordée au niveau de la surveillance du projet et de la gestion de la qualité, les questions d'information et de confiance ne dépendent en principe pas du degré de maturité de l'acquisition. Le critère de maturité d'acquisition n'est donc que partiellement approprié pour traiter de manière satisfaisante les questions soulevées. A la place, on pourrait examiner dans quelle mesure la confiance pourrait être accrue en modifiant la politique d'information.
- 2.165 Par ailleurs, il faut de plus en plus tenir compte du cycle de vie relativement court des logiciels et des procédures innovantes de type CD+E, et donc de l'évolution rapide du marché, ce qui augmente les difficultés auxquelles la maturité d'acquisition est confrontée. Dès que les achats décident d'avoir recours à des logiciels standard, cela accroît la complexité de l'ensemble des acquisitions, car ces projets sont alors soumis à un cycle de vie de produit supplémentaire. Une difficulté de plus en plus fréquente en raison des progrès de la numérisation.

### ***Message sur l'armée***

- 2.166 Le niveau de détail du message sur l'armée peut en principe être choisi librement s'il reste proportionné. Sur la base de rapports accessibles au public et de questions parlementaires passées, il semble souhaitable et nécessaire que la discussion porte davantage sur les capacités (défense aérienne par exemple) que sur les systèmes (acquisition d'avions de combat par

exemple). C'est ce qu'on entend en général par «dialogue orienté vers les capacités», qui correspond à un niveau d'abstraction plus élevé. Il incombe finalement aux responsables politiques de décider du niveau de détail auquel le dialogue politique doit être conduit avec le Parlement. A l'avenir, les capacités de l'armée pourraient être élaborées et décrites plus rapidement de sorte qu'elles soient formulées et abordées en termes de politique financière dans les messages sur l'armée, mais que leur acquisition s'effectue dans des cycles plus courts.

- 2.167 La configuration actuelle, où un message sur l'armée très détaillé et focalisé sur les acquisitions de systèmes est conjugué à l'obligation de soumettre à approbation que les systèmes ayant atteint la maturité d'acquisition, alourdit et ralentit fortement le processus d'acquisition.
- 2.168 Il est vrai qu'on a eu des expériences négatives avec des projets «accélérés» qui n'avaient pas encore atteint la maturité d'acquisition au moment de la présentation au Parlement (p. ex. DURO et MÖRSER 16). Mais ils étaient dus à l'accélération du processus et au report de certains jalons à une date ultérieure, et non à la question de savoir à quel niveau de maturité le financement d'un projet d'acquisition peut être demandé au Parlement. Cette question dépend de l'art. 22, LFC, en lien avec l'art. 12, LFC. Et selon ces prescriptions légales, la maturité d'acquisition au sens de l'art. 9, OMat ne serait pas requise pour soumettre une demande de crédit.
- 2.169 Les attentes suscitées au Parlement par la soumission pour approbation d'un projet sont un sujet différent. Dans ce cas, la LFC exige que l'on présente clairement le niveau de maturité du projet et les incertitudes qui subsistent. Si un projet est présenté comme «ayant atteint la maturité d'acquisition» au moment de la décision de financement, le Parlement devrait aussi estimer par la suite que le projet a atteint ce degré de maturité.

#### **d. Intégration organisationnelle du processus d'acquisition**

##### **(i) Constatations**

- 2.170 Entre le Groupement de la Défense, avec ses cinq unités organisationnelles, et l'Office fédéral de l'armement (armasuisse), qui compte sept centres de compétences (y c. ar S+T et ar Immo), il existe d'importantes différences d'organisation. En termes de structure et de culture de gestion, le Groupement de la Défense a une organisation militaire comportant des niveaux de gestion verticaux clairs ainsi que des états-majors. A cela s'ajoutent des domaines transversaux comme le Plan de l'armée ou la Base d'aide au commandement, qui sont tous deux prestataires dans des domaines spécialisés tels que la planification ou les services informatiques. Cette structure matricielle paraît complexe, mais permet de concentrer les capacités. A l'inverse, armasuisse est plus proche d'une culture d'entreprise civile et dispose d'une structure hiérarchique assez horizontale.
- 2.171 Les bases légales, notamment l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS, art. 12), déterminent les principes de collaboration entre armasuisse et le Groupement de la Défense. La directive CODA interne au Département définit une collaboration intégrée des deux entités sur la base des projets. Mais cela conduit à un certain nombre d'interfaces à plusieurs niveaux entre les deux

organisations. Par exemple, les différents agents sont ancrés dans leur organisation respective et sont dirigés et qualifiés par celle-ci. Dans cette configuration, il peut être difficile d'éviter les malentendus ou les problèmes de coordination entre les deux organisations et leurs agents respectifs.

- 2.172 Concrètement, les «projets A» (premières acquisitions complexes) sont soumis à la surveillance du représentant du service demandeur, en tant qu'adjudicateur du projet. Celui-ci dépend du CdA ou d'un subordonné direct du CdA, alors que le chef de projet opérationnel est un collaborateur d'armasuisse soumis à la direction du DGA. Si des désaccords entre les adjudicateurs et les chefs de projets surviennent dans ce cas et ne peuvent pas être résolus bilatéralement («par la petite voie hiérarchique»), il est possible de procéder à une escalade formelle. Dans ce cas, l'adjudicateur du projet rédige une feuille supplémentaire annexée au rapport sur le statut du projet. Il y décrit son point de vue en ce qu'il diverge de celui du chef de projet. Cette divergence peut ensuite être inscrite à l'ordre du jour du rapport sur la planification de la défense. Celui-ci est présidé par le Chef de l'Etat-major de l'armée qui a la compétence décisionnelle. Le niveau d'escalade suivant est la direction de l'armée ou le CdA, qui peut résoudre les désaccords avec le DGA. Les feuilles supplémentaires ne sont pas seulement préparées en cas de conflit, mais chaque trimestre pour les projets A. Cela est dû au fait que le rapport sur le statut du projet prend toujours en compte le point de vue authentique du chef de projet. Mais le président de la surveillance du projet a la possibilité de présenter une opinion éventuellement divergente sur la feuille supplémentaire.
- 2.173 Par ailleurs, plusieurs changements de personnel peuvent intervenir au cours du projet, au niveau de la surveillance du projet et/ou des chefs de projets. Alors qu'armasuisse s'efforce en général d'éviter ces mutations, elles sont plus fréquentes dans le Groupement de la Défense parce que les personnes concernées changent normalement de poste au bout de quelques années. Par conséquent, il n'est pas rare que la surveillance du projet soit transférée plusieurs fois au sein du Groupement de la Défense lors d'un projet à long terme. Pour les projets clés de taille moyenne, l'attribution de la surveillance ou de la responsabilité du projet dans le Groupement de la Défense à des cadres sans fonction de direction d'office a fait ses preuves.
- 2.174 La responsabilité organisationnelle des tâches au sein du processus d'acquisition est différente selon qu'il s'agit d'une première acquisition dans le cadre d'un projet ou d'acquisitions subséquentes pour l'exploitation. La responsabilité des premières acquisitions incombe à l'un des centres de compétences d'armasuisse, Systèmes terrestres, Systèmes aéronautiques ou Systèmes de gestion et d'exploration. Pour les acquisitions subséquentes pendant la phase d'utilisation, on distingue les prestations qui sont liées à des produits de celles qui ne le sont pas. En termes de responsabilités, les prestations liées à des produits sont similaires aux premières acquisitions. Le centre de compétences OMC (CC OMC) du centre de compétences A+C est uniquement impliqué pour les appels d'offres (OMC) au sein de projets, il n'y a autrement aucun échange au niveau opérationnel. Mais cet échange a lieu au sein de plusieurs organes (par exemple au conseil commercial, armasuisse (2017b)) et au sein de la direction de l'entreprise. Au niveau de la BAC, les activités de projets sont aussi séparées de l'exploitation du point de

vue organisationnel et la responsabilité est transmise de l'équipe de projet à l'équipe d'exploitation à l'atteinte du jalon 50. Cela est dû aux différences entre les types de crédits, mais aussi à la diversité des complexités et des exigences.

## **(ii) Conclusions**

- 2.175 On peut établir plusieurs parallèles entre la Suisse et d'autres pays (voir chapitre 2B). Dans la plupart des pays pris en compte, l'acquisition est également ancrée dans une unité organisationnelle distincte des forces armées, en dehors du périmètre direct de leurs directives. Cela est souvent justifié par l'efficacité, une optimisation de l'utilisation des ressources et une meilleure Compliance.
- 2.176 Pour obtenir de bons résultats avec ces deux organisations, une collaboration appropriée est cruciale. Armasuisse et le Groupement de la Défense ont toutefois des cultures de direction et d'organisation distinctes. Il est donc nécessaire de définir conjointement les objectifs et les responsabilités et d'établir une base de confiance mutuelle permettant de résoudre les conflits efficacement.
- 2.177 La difficulté est que armasuisse et le Groupement de la Défense disposent d'objectifs et de processus d'évaluation des collaborateurs qui leur sont propres. S'ajoutent à cela différentes incitations au niveau des projets (Défense: acquisition dans les délais; armasuisse: processus sans risque et sans erreur). Enfin, il faut prendre en compte les changements de personnel dans les deux organisations lors de projets à long terme. Cela rend plus difficile la bonne atteinte conjointe des objectifs.
- 2.178 Pour l'exécution du projet, la responsabilité procédurale incombe à armasuisse et au chef de projet désigné. Selon les projets, la surveillance et la responsabilité des résultats incombent au Groupement de la Défense (A) ou directement à armasuisse (B, C et D), par le biais d'une surveillance hiérarchique. On constate ainsi que, pour les projets A, le chef du projet peut potentiellement avoir des objectifs personnels distincts de ceux de l'adjudicateur du projet. En revanche, au niveau des projets B et des acquisitions C et D, les objectifs du Groupement de la Défense sont hiérarchisés avec l'adjudicateur parce que la direction et la surveillance des projets sont gérés par armasuisse. Cependant, cela n'est pas toujours suffisamment pris en compte.
- 2.179 Dès que la petite voie hiérarchique ne suffit plus au niveau d'un projet, le mode de résolution des conflits actuel semble extrêmement formalisé, surtout du côté du Groupement de la Défense. Il manque une procédure institutionnalisée permettant d'apaiser systématiquement et rapidement les conflits pour atteindre efficacement les objectifs. Du côté d'armasuisse, l'accès aux responsables des domaines de compétences et au Directeur général de l'armement est garanti. Mais cela ne permet pas d'alléger significativement les processus formalisés entre les deux organisations.
- 2.180 Une collaboration adéquate plus précoce et plus étroite entre les équipes de projet, donc entre l'organisation d'acquisition et le service demandeur, réduirait la distance entre les domaines

spécialisés et le marché et permettrait également une acquisition innovante. Cela a déjà été réalisé avec succès dans plusieurs projets (p. ex. Handhelds, CCTV D).

**e. Direction des acquisitions (Governance et Reporting)**

2.181 La gestion du portefeuille de projets est l'un des éléments clés d'une gestion efficace et ciblée des projets d'acquisition. Les objectifs sont ici définis et mesurés et des principes décisionnels sont élaborés. Dans le cadre de la gestion du portefeuille, on gère les intentions, on hiérarchise les projets et on effectue une planification harmonisée des ressources, entre autres.

**(i) Constatations**

***Aperçu du portefeuille***

2.182 Plusieurs outils sont utilisés au niveau de la planification, de la budgétisation et de l'exécution des projets. Le Module de planification de l'armée (MPA) est l'outil de planification central de l'armée, il compare les données prévues et réelles en termes de personnel et de matériel et comporte plusieurs variantes. Ces variantes permettent entre autres d'utiliser les moyens financiers libérés en activant des projets déjà lancés («projets d'options»).

2.183 Au DDPS, les rapports de statut des projets sont traités de différentes manières à l'échelon supérieur. D'une part, une évaluation indépendante du rapport sur le statut du projet est réalisée au niveau de l'unité Planification et contrôle du DDPS. Ces évaluations peuvent diverger dans un sens ou dans l'autre (le statut est évalué plus ou moins favorablement). Cette procédure est compréhensible, mais des problèmes peuvent parfois être résolus à l'échelon supérieur, ce qui justifie une réévaluation.

2.184 Mais, dans le domaine informatique notamment, une vue complète et interconnectée est indispensable. Alors qu'il existe peu de dépendances sur les applications techniques pour les acquisitions individuelles de produits, les dépendances et les implications en termes de coûts sont élevées pour les acquisitions de TIC. Une vue complète du portefeuille est donc également nécessaire du point de vue technique pour permettre l'acquisition ciblée de solutions compatibles.

2.185 D'un autre côté, certains estiment que l'agrégation de vues du portefeuille à l'intention des niveaux hiérarchiques supérieurs conduit à une présentation diluée d'aspects importants et que l'on communique selon le principe «plus c'est haut, plus c'est vert». Cela peut être lié aux différentes perspectives des niveaux concernés ou aux solutions introduites à un échelon supérieur (si celles-ci n'ont pas encore été reflétées à un niveau inférieur). De ce fait, des retards à un niveau inférieur ou concernant des acquisitions moins stratégiques peuvent longtemps rester inaperçus ou non résolus. De plus, il est possible qu'avec l'évaluation par l'unité Planification et contrôle du DDPS, le secrétariat général évalue certains projets de manière indépendante.

2.186 Les portefeuilles sont définis par l'Etat-major de l'armée et une planification des ressources ainsi qu'un pilotage des projets A et B (planification harmonisée des ressources) ont lieu tous

les trimestres. Armasuisse réalise un contrôle indépendant du statut des projets A et B au sein du portefeuille tous les trimestres. Les enseignements qui en découlent forment la base de l'examen trimestriel dans le rapport sur la planification de la défense. Ce rapport sur la planification détermine la validation des projets au niveau du portefeuille. Mais pour les projets en cours, les différents comités de projets sont prioritaires, c'est-à-dire qu'il n'y a pratiquement aucun pilotage des projets actifs à l'échelle du portefeuille dans le rapport sur la planification de la défense.

### ***Gestion***

- 2.187 La classification de l'acquisition entre les catégories de A à D a un énorme impact sur le volume de travail d'exécution. Cette décision incombe à l'Etat-major de l'armée, au sein de la Défense, en concertation avec armasuisse et n'est pas toujours bien comprise par le service demandeur concerné. Au DDPS, certains ont l'impression que, en cas de doute, on choisit la procédure la plus exigeante afin d'éviter les risques dès le début.
- 2.188 En principe, il peut être judicieux d'interrompre un projet selon son évolution et cette possibilité est explicitement prévue. Mais en pratique, cela se produit rarement. Armasuisse a l'obligation de mener les projets à terme avec succès et d'éviter leur interruption autant que possible. Le risque potentiel à la réputation publique du Groupement de la Défense et d'armasuisse est jugé si sérieux qu'on préfère poursuivre les projets, notamment ceux qui présentent un moindre intérêt, plutôt que de les suspendre ou les interrompre. La lacune de capacité initiale subsiste donc, avec ou sans interruption du projet.
- 2.189 L'influence politique sur les transactions individuelles est jugée très élevée, notamment du point de vue des services demandeurs. Dans certains cas, cela peut rendre difficile une gestion agile, c'est-à-dire un déroulement de projet itératif et dynamique visant à combler de manière optimale une lacune de capacité, parce que le processus politique engendre des retards et que les responsables soumis à une observation politique sont peu incités à saisir les opportunités qui pourraient comporter certains risques.

### ***Allocation des ressources***

- 2.190 En pratique, on constate que la hiérarchisation des ressources humaines est limitée, notamment à cause des connaissances techniques spécifiques des participants aux projets. Par exemple, les changements de personnel entre les centres de compétences d'armasuisse supposent aussi les connaissances requises dans les autres domaines de capacités. De ce fait, on peut difficilement mettre en œuvre l'avancement ou le report de projets individuels de façon efficace à court terme en utilisant des ressources globalement identiques.
- 2.191 Le contrôle de la hiérarchisation des projets dans le Groupement de la Défense est donc surtout effectué avec l'objectif d'utiliser en totalité la part annuelle de l'enveloppe financière ou du devis. Cela peut faire passer à l'arrière-plan la perspective stratégique d'un développement des capacités de la défense en temps opportun. Cela constitue donc un problème s'il n'y a pas assez

de projets disponibles avec un avancement suffisant. Cette gestion financière intensive accapare encore plus les ressources humaines de l'acquisition, déjà limitées.

## **(ii) Conclusions**

### ***Aperçu du portefeuille***

- 2.192 L'approche des variantes et des projets d'options suggère que la fiabilité des données de planification est extrêmement importante au niveau des projets et que l'on souhaite limiter au maximum les écarts temporels entre la planification et la situation réelle. En effet, les ressources financières doivent être utilisées en totalité et on peut ainsi compenser les reports de projets d'un exercice sur l'autre.
- 2.193 Cela indique que la qualité des informations doit être élevée et que l'on doit disposer d'informations à jour et complètes sur l'ensemble du portefeuille pour activer d'éventuels projets d'options rapidement.
- 2.194 On en déduit aussi qu'une partie des ressources humaines doivent être disponibles et utilisables de manière flexible pour redémarrer des projets d'options dans des délais brefs. Mais à l'heure actuelle, il ne semble pas que de telles ressources soient à disposition.
- 2.195 Au niveau du portefeuille, il manque également un aperçu global sur les ressources humaines, l'avancement des projets, le statut des projets et les transactions financières afférentes. Par ailleurs, certaines informations figurent dans des systèmes différents sans consolidation globale au-delà des interfaces. De plus, le statut d'un projet peut être contrôlé indépendamment des autres projets et les informations qui en découlent ne sont pas toujours transmises ou comparées entre les organisations.
- 2.196 On accorde souvent moins d'attention aux projets qui ne concernent pas de nouvelles acquisitions, mais uniquement le renouvellement d'applications opérationnelles existantes, et la complexité et le travail qu'ils impliquent sont parfois sous-estimés.
- 2.197 On en déduit donc que la classification dans les catégories de A à D est insuffisante. En cas de contraintes financières, les services demandeurs et armatisés décident chaque année des projets prioritaires, sous la direction de l'Etat-major de l'armée, lors d'entretiens de pertinence. Mais ces entretiens touchent en priorité aux questions de financement. Ce pilotage prend fin à partir du jalon 20. D'autres dimensions comme l'urgence, l'effet et la pertinence stratégique permettant d'en dériver une planification et une mise en œuvre adéquates du projet ne font pas partie d'un processus de planification régulier (en cours d'année).

### ***Gestion***

- 2.198 Le constat que la classification comme projet (A ou B) ou acquisition (C ou D) a un impact énorme sur l'efficacité implique une difficulté au niveau des délimitations. Des critères de classification moins ambigus sont donc nécessaires. On peut aussi en déduire que pour les projets A et B, les organisations de projets suivent autant que possible l'intégralité du module HERMES

DDPS, afin d'éviter les risques, et tirent insuffisamment parti de la liberté d'action prévue par la méthode, et que les services demandeurs sont donc soumis, selon eux, à un processus d'acquisition excessivement long.

- 2.199 Le constat que les projets sont rarement interrompus, même en cas de changement des conditions-cadres, indique que l'efficacité des objectifs fondamentaux des projets n'est pas contrôlée en continu ou bien qu'on n'en tire pas les bonnes conséquences en raison des attentes politiques d'un traitement «sans erreur» des projets. Il faut porter un regard critique sur cette situation, d'autant plus que les produits d'armement ont un cycle d'acquisition long.
- 2.200 Etant donné que l'influence politique sur les différentes transactions est perçue comme importante, il semble qu'il n'y ait pas d'éléments de rémunération adéquats face aux risques encourus.

#### ***Allocation des ressources***

- 2.201 Le pilotage dynamique des projets, à savoir l'utilisation flexible des ressources humaines entre les projets, d'une part, et l'utilisation optimale des ressources humaines et de leurs compétences techniques de l'autre, ont des objectifs intrinsèquement contradictoires, souvent à cause du manque de ressources disponibles. Soit les ressources sont pleinement utilisées dans les projets existants, et il n'y a pas assez de flexibilité pour réaliser des projets d'options ou répondre à des besoins à court terme, soit les ressources sont planifiées trop strictement pour permettre l'accélération ou le redémarrage de projets. Comme les ressources humaines peuvent difficilement être mutées dans des délais brefs, en raison de leurs connaissances techniques et du caractère à long terme des projets, les projets lancés sont plus importants que les moyens financiers disponibles. De cette manière, les éventuels retards font que 100% des moyens financiers sont utilisés à la fin. Mais ce gonflement du pipeline de projets conduit à une exploitation excessive des ressources disponibles. Avec une telle utilisation des ressources humaines, il n'y a donc presque pas de flexibilité pour les besoins à court terme.
- 2.202 Par leur nature, les projets d'options sont lancés jusqu'à un certain stade, puis suspendus avant d'être réactivés au besoin. Par conséquent, ces projets d'options peuvent automatiquement avoir un déroulement inefficace, ce qui est en contradiction avec le besoin de cycles d'acquisition plus courts.

#### **f. Tolérance au risque**

##### **(i) Constatations**

- 2.203 La tolérance de dépassements budgétaires et d'erreurs de projets par les responsables politiques et le public est considérée comme limitée. Dans ce contexte, les agents de tous niveaux ont habituellement une faible propension au risque.
- 2.204 Par suite, la qualité de l'acquisition et le respect de toutes les étapes de processus éventuellement obligatoires sont plus prioritaires que la réponse dans les délais aux besoins des services demandeurs concernés. Bien que la procédure soit convenue conjointement entre l'adjudicateur

et armasuisse dans le plan du projet, le chef du projet n'est guère incité à éviter certaines étapes du processus et à réduire éventuellement ainsi la durée de traitement du projet.

- 2.205 On constate la même prudence au niveau des rapports avec le Parlement. En effet, les projets ne lui sont en principe présentés en vue du financement que s'ils ont atteint la «maturité d'acquisition» (art. 12, OMat), ce qui n'est pas obligatoire selon la loi. Mais on constate aussi qu'il n'y a pas d'accord unanime sur ce qu'est la «maturité d'acquisition». A l'heure actuelle, armasuisse considère qu'une transaction a atteint la maturité d'acquisition si tous les documents d'acquisition ont été fournis par le service demandeur avec la qualité requise.
- 2.206 Lors des entretiens, plusieurs personnes ont exprimé l'opinion que cette grande prudence avait également des fondements juridiques ou en tout cas que le service juridique d'armasuisse avait une interprétation très étroite de la marge de manœuvre. Mais des demandes sont souvent formulées de manière ouverte au service juridique d'armasuisse, auquel cas celui-ci a tendance à recommander la variante la plus sûre de la marge d'appréciation existante. Dans certains cas, les services juridiques concernés ont été impliqués trop tard dans le processus d'acquisition (parfois après l'atteinte de la maturité d'acquisition), si bien qu'il n'y avait plus assez de marge de manœuvre pour prendre des décisions efficaces et pertinentes. Il se peut que cela soit lié à un dimensionnement insuffisant des ressources humaines des services juridiques.
- 2.207 La responsabilité concernant la définition de l'appétit pour le risque dans les projets d'acquisition n'est pas abordée explicitement par le processus CODA et est dans les faits répartie entre les différentes phases de l'acquisition, dont chacune est dirigée par un rôle différent. La gestion du risque incombe surtout aux chefs et aux surveillants des projets qui dépendent de différentes organisations. Selon la CODA, d'importantes décisions sont donc prises pendant la phase d'initialisation, alors que la surveillance du projet n'est pas encore en place et que le processus est encore sous la responsabilité de l'Etat-major de l'armée.

## **(ii) Conclusions**

- 2.208 En principe, on constate qu'une faible tolérance au risque de la part du public et des responsables politiques encourage également une attitude peu encline au risque lors des projets d'acquisition.
- 2.209 Si les responsables des processus d'acquisition sont confrontés à des questions d'appréciation et peuvent décider de prendre plus de risques mais aussi de s'ouvrir plus d'opportunités, ils sont en général incités à éviter les risques. Personne n'assume l'entière responsabilité de l'appétit pour le risque sur toute la durée du projet, ce qui renforce la tendance à une faible tolérance au risque.
- 2.210 Comme la tolérance au risque est faible, on a en général tendance à poser des exigences élevées aux soumissionnaires. Cela conduit à la problématique que les PME ont plus de mal à respecter les exigences commerciales (par exemple une preuve d'expériences pertinentes avec des clients) que les grandes entreprises. Il en découle des objectifs contradictoires entre la

réduction des risques et l'encouragement d'une base industrielle suisse (BTIS) qui s'appuie sur les PME.

- 2.211 La définition et la mise en pratique d'une culture de risque appropriée sont surtout des tâches de gestion. En général, plus cette tâche est déléguée à des échelons inférieurs, plus la tolérance au risque d'une organisation est faible. Cela s'applique aussi au service juridique: celui-ci peut avoir une certaine liberté d'action, sans pouvoir assumer à la place de la direction la responsabilité de trouver un équilibre optimal entre les risques et les opportunités pour atteindre les objectifs.

**g. Innovation au niveau des services demandeurs et des acquéreurs**

**(i) Constatations**

- 2.212 Au sein d'armasuisse, le centre de compétences Sciences et technologie (S+T) est le centre technologique du DDPS et a les tâches suivantes:
- Détection précoce des technologies, c'est-à-dire perspectives pour les huit prochaines années, voire au-delà, et identification de technologies perturbatrices dans les domaines civil et militaire, avec évaluation des incidences possibles sur l'armée suisse;
  - Réalisation de programmes de recherche sur un horizon de quatre à environ dix ans.
- 2.213 Du reste, les domaines techniques d'armasuisse couvrent les perspectives des quelque quatre prochaines années. Des études sont effectuées principalement pour la Défense. Aucune analyse d'impact technologique sur un horizon temporel de plusieurs années n'existe actuellement dans le domaine des TIC, mais elle est nécessaire pour accroître la numérisation de l'armée.
- 2.214 Armasuisse S+T est responsable de la gestion des technologies, y compris la détection précoce et l'évaluation des technologies, ainsi que la formulation de la stratégie. Mais les services demandeurs, comme p. ex. la BLA dans le domaine logistique ou la BAC dans le domaine des TIC, fournissent des prestations similaires. Le développement de l'analyse d'impact technologique et son incidence sur les projets d'acquisition en sont encore à un stade précoce.
- 2.215 Mais alors qu'armasuisse S+T est en contact direct avec l'industrie, les services demandeurs ont souvent l'impression que cet échange est très limité en ce qui les concerne. Mais ils sont toutefois obligés de formuler leurs exigences militaires ou leurs lacunes de capacités aussi tôt et aussi précisément que possible pour pouvoir être fournis par armasuisse, en collaboration avec l'industrie. Du point de vue d'armasuisse, l'impression d'un accès restreint est toutefois injustifiée. Si elle est impliquée dans des interactions avec l'industrie, un échange préalable est possible en tout temps.

**(ii) Conclusions**

- 2.216 Sur la base des constatations, on remarque que les services demandeurs souhaitent une coopération plus intense dans le processus d'innovation et les échanges avec l'industrie. Le fait

que les deux côtés aient des perceptions différentes des possibilités montre que la communication et les interfaces ont besoin d'être améliorées.

- 2.217 Actuellement, aucun acteur n'est déterminant tout au long du cycle d'innovation (génération d'idées, évaluation, prototypage, déploiement, utilisation, amélioration incrémentielle, entre autres).
- 2.218 Une approche qui a fait ses preuves pour impliquer le marché dans l'identification d'innovations est celle de la demande d'information (RfI, Request for information), qui est utilisée régulièrement dans le processus d'acquisition chez armasuisse et dans plusieurs des pays examinés. Cette approche permet d'une part de spécifier les besoins avec des offres négociables et d'autre part d'identifier des soumissionnaires potentiels. Ce dernier aspect peut être notamment utile si l'acquisition ne prend pas la forme d'un appel d'offres ouvert.

#### **h. Acquisition dans les domaines ayant des cycles d'innovation courts**

##### **(i) Constatations**

- 2.219 La situation de menaces diffuses requiert une armée flexible et polyvalente. L'armée est ainsi confrontée aux défis de la numérisation et de la complexité croissante au niveau des systèmes. Enfin, la durée des cycles d'innovation des systèmes diminue. Tout cela demande du dynamisme et de l'agilité au niveau de l'acquisition. On peut y répondre avec des processus de projet plus courts, mais aussi itératifs et donc dynamiques. Cela diffère fortement du processus HERMES DDPS actuel, tel qu'il est appliqué selon la CODA et qui est dominé par une procédure linéaire séquentielle, bien que la méthode HERMES permette tout à fait une adaptation flexible des étapes. L'exigence politique d'une acquisition sans erreur qui doit répondre en tout temps à toutes les attentes juridiques et financières, selon l'interprétation du DDPS, est également contraire à l'agilité requise.
- 2.220 Le niveau des travaux de développement requis lors de projets d'acquisition ayant une innovation particulièrement élevée est évalué de différentes manières. Concrètement, les collaborateurs du Groupement de la Défense non impliqués dans de telles acquisitions estiment que les travaux de développement auraient souvent été nécessaires dans une moindre mesure. Ils pensent que l'on pourrait davantage avoir recours à des produits déjà existants, mais que le processus empêche parfois de telles décisions pragmatiques à cause de sa complexité et de son exigence globale de perfection. Du côté d'armasuisse, on rétorque que des ajustements sont également nécessaires si l'on utilise des produits existants, car les systèmes et applications doivent être intégrés dans un système complet ou des plateformes afin d'éviter l'émergence de systèmes de silos. En outre, il faut toujours prendre en compte les particularités des demandes, par exemple en raison de contraintes topographiques. Armasuisse précise ainsi que les spécifications des services demandeurs peuvent dans certains cas empêcher l'acquisition de produits déjà existants.

**(ii) Conclusions**

- 2.221 Selon le niveau d'innovation et le travail de développement requis par les projets, plusieurs défis se profilent. L'acquisition de TIC en particulier pose des défis spécifiques que le processus d'acquisition actuel ne résoud pas entièrement à cause de sa durée excessive et de son formalisme. Dans ce domaine, le risque peut être diminué à l'aide d'un processus de développement itératif plus rapide. La définition précise des exigences avant l'initialisation du projet, selon la CODA, peut ici se révéler contre-productive.
- 2.222 Dans le domaine des TIC, on exige de plus en plus des tests expérimentaux et un traitement itératif des besoins. Cela demande aussi des profils de compétences spécifiques des personnes impliquées et une collaboration étroite entre les services demandeurs et les acquéreurs.
- 2.223 Les opinions divergentes quant aux conditions d'acquisition de produits «off-the-shelf» permettent de conclure que des critères applicables à tous les projets manquent à cet égard. En outre, la communication entre les services demandeurs et armasuisse peut également être améliorée concernant la définition des critères et la communication des décisions.
- 2.224 La durée du processus d'acquisition et les cycles d'innovation des produits à acquérir ne coïncident pas, notamment dans le domaine des TIC. Cela peut avoir pour conséquence que des produits sont déjà dépassés au moment de leur introduction.
- 2.225 Dans les domaines ayant des cycles d'innovation courts, comme les TIC, le processus d'acquisition est confronté à plusieurs difficultés. Des lacunes de capacités peuvent par ailleurs émerger sans que le service demandeur les détectent à temps. Il n'est donc pas possible de planifier entièrement les besoins, en tout cas concernant les systèmes. Il faut aussi être conscient du fait qu'avec la numérisation croissante, cette particularité des TIC devrait devenir la norme pour les autres domaines de produits d'armement.
- 2.226 La confidentialité est par ailleurs une autre facette importante des produits ayant un cycle d'innovation court. A ce niveau, une course à l'armement immédiate a souvent lieu entre les exploitants des systèmes et les agresseurs potentiels. Le choix de la procédure d'octroi appropriée est alors un facteur décisif. Bien que ces questions fassent encore l'objet de discussions juridiques quant aux procédures d'acquisition autorisées en vertu du droit actuel sur les acquisitions, la LMP révisée atténuera nettement cette problématique à partir de 2021.
- 2.227 Dans plusieurs des pays étrangers analysés, il existe des processus dédiés ou des dérogations pour l'acquisition de produits et de services destinés à la cyberdéfense. Cela peut intervenir dans le cadre d'un budget préalablement approuvé à cette fin (p. ex. Allemagne), de processus spécifiques (p. ex. Danemark) ou d'une organisation distincte ayant ses propres processus (p. ex. Allemagne et Italie). Une flexibilisation du processus d'acquisition concernant la cybersécurité, comme dans l'AAF aux Etats-Unis, résoudrait les inconvénients du processus suisse d'acquisition cités par plusieurs de nos interlocuteurs.
- 2.228 Des voies procédurales spécifiques, comme dans l'exemple de l'AAF aux Etats-Unis, constituent une approche qui a aussi été appliquée avec succès dans l'industrie afin de gérer efficacement

l'acquisition de produits et services présentant une complexité et une urgence hétérogènes. Cette approche permet une mise en œuvre comportant un minimum d'étapes procédurales nécessaires, tout en garantissant la Compliance et une gestion des risques judicieuse.

- 2.229 **Encadré: principes de la gestion de projets agile:** conçus à l'origine pour le développement de logiciels, les principes de la gestion de projets agiles sont aussi applicables à des projets dans d'autres domaines (voir agilemanifesto.org). L'application de ces principes dans le processus d'acquisition pourrait notamment signifier la mise au premier plan de la satisfaction des services demandeurs, la prise en compte d'une évolution des demandes au cours d'un projet pour optimiser l'utilisation, la fourniture de résultats précieux à des intervalles plus courts, la garantie d'un échange personnel permanent entre les services demandeurs et le reste de l'équipe de projet et la possibilité d'avoir un environnement de projet basé sur la confiance et doté d'une compétence décisionnelle et de soutien. De même, il faudrait orienter les équipes sur la durabilité pour qu'elles travaillent de manière autonome en mettant l'accent sur les aspects essentiels et améliorent leur efficacité grâce à une réflexion continue et à l'amélioration de leur propre comportement.

**i. Premières expériences avec la CODA**

**(i) Constatations**

***Collaboration***

- 2.230 La majorité des personnes interrogées considèrent que la collaboration entre armasuisse et le Groupement de la Défense dans le cadre de la CODA est bonne pour les grands projets d'armements. Les projets d'armement de grande portée gérés par armasuisse et l'EM A sont jugés avoir été mis en œuvre de manière appropriée et ciblée. Mais en ce qui concerne les projets d'acquisition impliquant les TIC, le processus de la CODA n'est pas considéré comme suffisamment ciblé.
- 2.231 Entre armasuisse et les autres services d'achat de la Confédération, les échanges relatifs aux ajustements généraux des processus d'acquisition interviennent dans le cadre de la Conférence des achats de la Confédération (CA). Celle-ci accompagne et soutient le développement du droit fédéral des acquisitions et l'harmonisation du droit des acquisitions au niveau national. En outre, la CA coordonne, soutient et encourage l'e-procurement de la Confédération, par exemple avec l'exploitation de la plateforme Internet simap.ch. Elle garantit par ailleurs des conditions-cadres modernes et flexibles pour le secteur public et les soumissionnaires.

***Processus***

- 2.232 La CODA a été développée à partir de la convention «Tune» et de travaux de suivi. La CODA ajoute à TUNE la phase d'initialisation. L'introduction de la CODA est encore relativement récente. Par exemple, aucun projet pluriannuel réalisé exclusivement avec la CODA et les processus qui en font partie n'a encore été achevé. Mais des projets qui ont atteint le jalon 20

(validation du projet) au moment de l'introduction de la CODA sont actuellement encore en cours de réalisation conformément aux procédures prévues par TUNE.

- 2.233 Plusieurs personnes ont relevé que les répartitions des rôles et des tâches n'étaient pas encore toujours connues. On a aussi constaté que les rôles spécifiés par la CODA n'étaient pas interprétés de manière homogène.
- 2.234 Dans le domaine des prestations de services, les contrats-cadres ont fait leurs preuves par le passé. Mais on n'utilise pas toujours des contrats-cadres et, dans certains cas, les services demandeurs formulent plusieurs besoins indépendants et décalés dans le temps pour des produits identiques ou très similaires sans que le Groupement de la Défense ou armasuisse fasse complètement le rapprochement. En ce qui concerne les capacités, cela sera résolu par l'établissement d'une banque de données. Mais cette problématique subsiste au niveau des différentes acquisitions.
- 2.235 La CODA régit la collaboration entre le Groupement de la Défense et armasuisse. Mais elle se limite au processus de l'acquisition. La phase d'utilisation n'est pas réglée avec suffisamment de détails. Une fois que l'Etat-major de l'armée a élaboré les principes de l'acquisition, la responsabilité est transférée à armasuisse comme indiqué. Avec l'introduction des systèmes acquis au jalon 50, la responsabilité revient alors à la Défense (BLA ou BAC). Ce va-et-vient engendre de nombreuses interfaces et alourdit aussi le processus de renouvellement. Un affinement des modèles de rôles de la CODA et une flexibilisation des acquisitions de TIC offrent aussi un potentiel d'optimisation.

### ***Initialisation***

- 2.236 Pendant la phase d'initialisation, une grande importance est accordée à la gestion des exigences. Les exigences militaires sont établies par le service demandeur et sont ensuite converties en exigences techniques par armasuisse. Selon la CODA relative aux projets A et B, les exigences militaires sont décrites dans «Requirements Engineering V» (RE-V) dans l'outil Sparx Enterprise Architect. Les exigences peuvent alors être transmises à armasuisse sous forme électronique, par le biais d'une banque de données. Du côté d'armasuisse, on constate que la description imprécise ou insuffisante des exigences est l'une des principales causes de retard des projets. Dans le Groupement de la Défense, on a à l'inverse l'impression qu'il peut être excessivement difficile de formuler les exigences sans contact avec l'industrie et la recherche, bien qu'un tel contact soit ponctuellement possible, d'un commun accord avec armasuisse. La coordination et le conseil réciproque que prévoit en principe la CODA ne semblent pas encore fonctionner dans tous les cas. Dans l'ensemble, l'avis est que la gestion des exigences s'est améliorée ces dernières années, mais que des exigences sont encore trop souvent déclarées comme «obligatoires», alors qu'une classification comme «optionnelles» serait parfois possible.
- 2.237 Alors que les exigences peuvent s'affiner à mesure que le projet avance, les profils de capacités devraient rester stables au cours d'un projet. Cependant, on a le sentiment que ces profils évoluent également. Cela peut être lié au long délai requis pour les acquisitions et au fait que les personnes-clés sont remplacées au fil du temps lors d'un projet de longue durée.

- 2.238 Dans le Groupement de la Défense, les compétences manquent dans certains domaines (p. ex. en raison de nouveaux profils de capacités ou de la perte de savoir-faire qui intervient au fil des ans) pour formuler les exigences dans la mesure souhaitée. Une collaboration avec l'industrie, dans le cadre d'études préliminaires, de projets de recherche, d'études de marché ou autres, serait jugée judicieuse à ce niveau, mais est souvent omise actuellement en invoquant la préimplication (art. 21a, OMP). De toute évidence, on n'utilise pas suffisamment la possibilité de compenser la préimplication.
- 2.239 Qui plus est, on a constaté dans le Groupement de la Défense qu'il manque une planification globale intégrée pour les TIC. De ce fait, les équipes de projets manquent de bases et de prescriptions lors de l'initialisation pour en déduire les stratégies partielles de TIC correspondantes. Premièrement, cela engendre une perte de temps et beaucoup de concertations; deuxièmement, les systèmes risquent de ne pas avoir l'interaction souhaitée ou des îlots de données peuvent émerger, réduisant ou menaçant l'efficacité du système global.

#### ***Gestion des ressources***

- 2.240 En principe, le chef du projet s'efforce de maintenir un niveau de charge de travail qui permet de réagir de manière flexible à des besoins immédiats imprévus. Mais la charge de travail des collaborateurs est souvent déjà si élevée au début de l'année que les ressources humaines disponibles pour effectuer d'autres tâches à court terme sont quasiment inexistantes. On a donc la perception que les projets introduits sont trop nombreux par rapport aux ressources humaines disponibles.
- 2.241 Selon nos interlocuteurs, la collaboration est généralement bonne au sein des équipes de projets. Mais les participants estiment aussi que les équipes de projets sont souvent trop grandes, ce qui donne lieu à des processus inefficaces.

#### **(ii) Conclusions**

##### ***Collaboration***

- 2.242 Les remarques relatives à la collaboration avec d'autres services d'achat indiquent qu'il existe un potentiel, notamment concernant la collaboration pour la formation des collaborateurs, les décisions d'octroi et d'autres sujets.

##### ***Processus***

- 2.243 Les constatations générales relatives à la CODA laissent supposer qu'il subsiste des besoins de formation et d'ajustement. En principe, la CODA et son processus d'acquisition suscitent une large adhésion, mais ils peuvent encore bénéficier d'ajustements ponctuels, surtout pour l'acquisition de TIC.
- 2.244 Les capacités humaines lacunaires décrites et les problèmes du processus d'acquisition pour les achats urgents nécessitent des processus d'acquisition plus flexibles, un recours accru aux contrats-cadres et une implication plus forte des services demandeurs.

- 2.245 Les potentiels d'optimisation liés aux contrats-cadres sont reconnus mais leur réalisation complète n'a pas encore bénéficié d'une forte priorité. On peut en déduire qu'il n'existe pas d'initiative spécifique visant à évaluer systématiquement les tâches d'acquisition afin de conclure d'autres contrats-cadres.

### ***Initialisation***

- 2.246 Il existe une grande marge de manœuvre pour classifier et gérer les exigences. Mais apparemment, les avis divergent quant à la flexibilité qui devrait être permise dans la gestion des exigences.
- 2.247 Les références fréquentes aux restrictions dues à la préimplémentation indiquent que les possibilités de l'ordonnance ne sont pas encore épuisées. En effet, si les avantages concurrentiels obtenus sont compensés par des moyens appropriés, les soumissionnaires participants ne doivent pas être exclus des procédures. Cela montre qu'il existe différentes interprétations de la situation légale actuelle. On en conclut aussi qu'aucune règle ne précise encore clairement qui est chargé de compenser les éventuels avantages concurrentiels tirés d'une préimplémentation.
- 2.248 La constatation dans le Groupement de la Défense qu'il n'y a pas de planification globale des TIC indique que, au-delà des frontières des projets, il manque à la fois un travail de fond et une mise à disposition de ce travail aux équipes de projets. Il existe donc un besoin de coordination des TIC. Les équipes de projets ont besoin de prescriptions plus strictes et d'une assistance pour garantir que les composantes TIC de chaque projet puissent être entièrement intégrées au système global.

### ***Gestion des ressources***

- 2.249 La constatation relative à la gestion des ressources laisse supposer que les ressources humaines disponibles sont déjà affectées à des projets trop nombreux et/ou ne sont pas suffisantes. Par la suite, les demandes à court terme ne peuvent pas être satisfaites en temps voulu.
- 2.250 La taille des équipes de projets et l'inertie parfois ressentie empêchent les chefs de projets d'appliquer des processus décisionnels efficaces. Cela indique un besoin de formation à la gestion de structures de projets complexes. Cela remet aussi en cause la nécessité de grandes équipes de projets, ce qui implique une optimisation de la phase d'initialisation<sup>43</sup>.

## **j. Conventions de délégation**

---

<sup>43</sup> Voir aussi 2.275

**(i) Constatations**

- 2.251 Un projet d'optimisation des processus d'acquisition (OPA)<sup>44</sup> entre le Groupement de la Défense et armasuisse a été mis en œuvre de 2014 à 2017. Il a notamment révélé la concentration des tâches de financement dans le Groupement de la Défense et la concentration des compétences d'acquisition chez armasuisse. Les compétences d'acquisition décentralisées dans les services demandeurs ont été fortement réduites (selon l'AD CdA, à une valeur comprise entre CHF 0 et (initialement) CHF 20 000 par acquisition au niveau du directeur de l'Office fédéral concerné), avec un objectif de réduction supplémentaire et d'élimination à moyen terme de ces compétences.
- 2.252 La centralisation des compétences d'acquisition doit (conformément aux expériences des dernières années) globalement renforcer l'uniformité, la rentabilité et surtout le respect de la Compliance et garantir que le traitement s'effectue de manière cohérente selon les prescriptions relatives aux marchés publics.
- 2.253 Du côté du Groupement de la Défense, on estime à ce sujet qu'on n'a pas suffisamment pris en compte le fait qu'armasuisse ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour effectuer durablement les tâches liées à cette centralisation, ce qui conduit à un ralentissement ou à un retard des projets moins prioritaires.
- 2.254 Dans la logistique, les expériences des services demandeurs indiquent que, de ce fait, les acquisitions centralisées ont parfois été effectuées à un coût supérieur et en tenant moins compte du contexte régional, ce qui diminue aussi l'ancrage régional de l'armée. Toutefois, il faut aussi prendre en compte le respect de la Compliance et des dispositions légales, qui prévoit ces regroupements centralisés.
- 2.255 Les dérogations permettant des délégations sont définies de manière restrictive dans l'Org-OMP. En pratique, des délégations ne sont donc octroyées que dans une mesure limitée. A la date de rédaction du présent rapport, quelque 50 délégations avaient été octroyées par armasuisse. Seules environ 15 d'entre elles étaient accordées au sein du DDPS. Il existe des délégations liées à un projet d'acquisition spécifique (autrefois appelées délégations individuelles), des conventions de délégation inférieures à la valeur seuil et des délégations spéciales. Les conventions de délégation inférieures à la valeur seuil sont exclusivement destinées à l'acquisition de services.<sup>45</sup> Les délégations concernent surtout les acquisitions en dehors des biens d'armement au sens strict, comme les denrées alimentaires et les boissons, le textile et l'habillement, ou les véhicules à moteur (voir liste complète à l'annexe 1, Org-OMP, armasuisse (2020a)).

---

<sup>44</sup> Voir le rapport sur la décision concernant le choix de variante pour l'OPA: Braunschweiger (2016) et mandat de projet Etat-major de l'armée (2014).

<sup>45</sup> Voir art. 12, Org-OMP; types de délégations et compétences en matière d'octroi des délégations.

- 2.256 Depuis la révision de l'Org-OMP de 2016, une délégation permanente de biens est uniquement prévue dans le cadre de délégations spéciales et de délégations liées à un projet d'acquisition spécifique, mais pas pour les acquisitions inférieures à la valeur seuil.<sup>46</sup> Les délégations sont habituellement octroyées pour plusieurs années ou pour la durée du projet concerné.
- 2.257 Au DDPS, les avis diffèrent sur la question de savoir si un recours accru aux conventions de délégation améliorerait la performance globale du système Acquisition, à qualité égale. Sans grande surprise, les services demandeurs répondent plutôt par l'affirmative, à cause du temps important consacré à la préparation des documents, alors que chez armasuisse, nos interlocuteurs étaient en majorité critiques à cet égard. Cette dernière réponse s'explique notamment par le fait qu'armasuisse garde la responsabilité d'une exécution correcte de l'acquisition, même en cas de délégation.
- 2.258 Pour les délégations liées à un projet d'acquisition spécifique, il existe un processus formel permettant de vérifier et d'octroyer les délégations possibles et de demander un contrôle correspondant. Ces délégations peuvent concerner des projets d'acquisition supérieurs ou inférieurs aux valeurs seuils OMC. Aucun processus formel n'est disponible pour les délégations inférieures à la valeur seuil. Ces délégations sont contrôlées au cas par cas et approuvées par la direction générale d'armasuisse. En outre, depuis la révision de l'Org-OMP de 2016, ces délégations concernent uniquement les services dont chacun doit être inférieur à la valeur seuil OMC, mais où la délégation elle-même peut être octroyée pour un multiple de ce montant. En revanche, l'octroi de délégations spéciales, donc pour l'acquisition permanente de biens et services indépendamment des valeurs seuils<sup>47</sup>, n'incombe pas à armasuisse, mais à la Conférence des achats de la Confédération (CA).
- 2.259 Les ressources limitées d'armasuisse semblent être le facteur principal en matière de conventions de projets et de délégation.
- 2.260 Par le passé, la recommandation d'améliorer les délégations a déjà été formulée dans plusieurs rapports d'audit. Par exemple, pour les acquisitions dans le domaine des secours, une amélioration de la transparence à des fins de Compliance et la vérification de la responsabilité d'armasuisse dans les contrats de coopération ont déjà été encouragées<sup>48</sup>. L'audit des délégations d'acquisition a également signalé par le passé que les rapports des délégataires avaient une valeur informative hétérogène et que leur évaluation était parfois difficile<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Voir art. 14, al.1, Org-OMP, 01.03.2015 et art 12, al. 1, let. a, Org-OMP, 01.01.2016.

<sup>47</sup> Voir art. 12, al. 2, Org-OMP

<sup>48</sup> Révision interne DDPS (2017).

<sup>49</sup> Révision interne DDPS (2019).

- 2.261 Avant l'introduction de la stratégie des domaines d'activités, armasuisse a essayé, étant donné les ressources disponibles, de déléguer autant de commandes que possible dans les limites des prescriptions, mais, depuis, l'objectif est de les réduire voire de les éliminer<sup>50</sup>.
- 2.262 Les délégations concernent surtout les responsabilités supplémentaires d'armasuisse, comme les denrées alimentaires et les boissons, le textile et l'habillement, ou les véhicules à moteur (voir liste complète à l'annexe 1, Org-OMP, Aperçu des délégations (2019), armasuisse).
- 2.263 Dans le Groupement de la Défense en particulier, chaque domaine (Etat-major de l'armée, BLA, BAC, Cdmt Opérations, Cdmt Instruction) est actuellement soumis à des valeurs seuils individuelles (de CHF 0 à CHF 15 000) en dessous desquelles armasuisse ne doit pas être impliquée. Ces valeurs seuils doivent garantir la capacité d'action des différents domaines. Cependant, l'ambition fondamentale est de réduire progressivement ces valeurs seuils et d'élargir l'éventail des tâches d'armasuisse. Une détermination analytique des délégations judicieuses a lieu actuellement dans le cadre d'un projet d'optimisation («XLR8» - Accelerate): les résultats sont attendus vers la mi-2020.

#### **(ii) Conclusions**

- 2.264 En général, des délégations ne doivent être accordées à d'autres offices que si les besoins concernés peuvent être planifiés et sont connus. Cela garantit qu'armasuisse assume en principe toutes les tâches de service d'achat pour son domaine de responsabilité et ne délègue que dans des cas exceptionnels.
- 2.265 Pour les délégations, la retenue et l'exigence de preuves de compétences sont sans aucun doute appropriées pour garantir la qualité. Mais cela peut aussi se faire en accompagnant proactivement la phase initiale d'une délégation, en fournissant au délégataire les listes de contrôle et les formalités requises et en exigeant un reporting. La création de nouveaux centres de compétences décentralisés n'est pas nécessaire à cette fin et contredirait le bien-fondé d'un service d'achat central.
- 2.266 L'aperçu des délégations existantes laisse supposer un potentiel de regroupement. Par exemple, il existe plusieurs délégations à différents offices dans les catégories précitées. On peut s'attendre à ce que la base de prestataires de ces services ait souvent la même couverture et recèle un potentiel de regroupement.
- 2.267 De plus, les délégations peuvent rendre plus difficiles les tâches d'un service d'achat situées en amont ou en aval, par exemple la gestion des besoins, des fournisseurs ou des contrats. Du point de vue du service d'achat, un traitement restrictif des délégations est donc en principe justifié, mais il faut veiller à répondre à l'attente d'un service demandeur et à la mettre en œuvre avec bon sens. Le souhait de délégations souvent répété par les services demandeurs montre que cela ne réussit pas encore partout pour l'instant.

---

<sup>50</sup> Voir Hintermann et al. (2018).

**k. Chefs de projets**

2.268 En raison du processus d'acquisition central, le rôle des chefs de projets s'avère particulièrement important, c'est pourquoi ils sont abordés de manière spécifique ci-dessous. D'autres rôles, comme ceux de l'Etat-major de l'armée, des comités de projets, des services demandeurs, des coordinateurs d'achats et du service juridique d'armasuisse sont également importants. Ils sont également mentionnés dans les constatations, le cas échéant. Mais nous avons renoncé à une description exhaustive parce que les constatations correspondantes ont déjà été traitées dans d'autres chapitres.

**(i) Constatations**

***Méthode de travail***

- 2.269 Dans l'ensemble, on a constaté que les chefs de projets avaient une forte éthique de travail, mais suivaient souvent une stratégie d'absence d'erreur et de prévention des risques. On a aussi la perception que des amortisseurs des risques financiers et temporels ont été constitués à divers niveaux.
- 2.270 Nous avons constaté à plusieurs reprises que la qualité des différents chefs de projets variait beaucoup au sein de chaque domaine de compétences d'armasuisse, mais aussi d'un domaine à l'autre. De même, la qualité des comptes-rendus avec leurs fournisseurs était perçue très diversement.
- 2.271 Par ailleurs, de nombreux chefs de projets sont spécialisés sur certains sujets. Si leur projet est éliminé ou devient moins prioritaire, cela n'accroît pas forcément les ressources disponibles pour d'autres projets. Dans certains domaines critiques, les connaissances techniques se concentrent sur un nombre très limité de collaborateurs. Par ailleurs, nous estimons que les connaissances militaires des chefs de projets ont nettement diminué au fil du temps, ce qui rend plus difficile la collaboration avec le Groupement de la Défense.
- 2.272 Qui plus est, on a constaté que les prescriptions en matière de méthode de travail personnelle du chef de projet avaient une grande incidence sur la productivité des équipes. Par exemple, les plateformes de collaboration disponibles ne sont pas utilisées de manière similaire. Il en va de même pour les adjudicateurs de projets.
- 2.273 On a en outre l'impression que les chefs de projets sont souvent considérés comme à l'origine des erreurs lors de contestations, d'audits ou d'autres contrôles, mais que les surveillants des projets et les supérieurs hiérarchiques en partagent la responsabilité. Etant donné l'absence de culture de tolérance des erreurs, il apparaît que les chefs de projets n'ont donc aucune incitation à raccourcir la durée des projets en acceptant une propension au risque plus élevée. Enfin, les chefs de projets sont qualifiés par leurs supérieurs au sein d'armasuisse, et non par les adjudicateurs de projets. En cas de conflit d'intérêts, les chefs de projets sont donc incités, en cas de doute, à privilégier les intérêts organisationnels immédiats d'armasuisse.

### ***Compétences***

- 2.274 On constate en principe que le profil d'un chef de projet figure dans le catalogue de compétences d'armasuisse, mais que les connaissances en matière d'acquisitions et d'achats sont à peine mentionnées, voire requises, pour les responsables de projets. Le sous-chef de projet Commerce, formé spécifiquement pour cette fonction, assume ce rôle dans les projets. Mais dans l'organisation de projets simples, le chef de projet est également chargé des aspects commerciaux. Au niveau des descriptions de postes individuels, on constate aussi que les compétences spécifiques en matière d'acquisitions et d'achats ne représentent qu'une infime partie du domaine d'activité des chefs de projets.
- 2.275 On considère également que les nouvelles formes d'organisation de projet, comme la gestion agile, requièrent d'autres formes de compétences que celles qui sont actuellement disponibles parmi les surveillants et chefs de projets.

### **(ii) Conclusions**

#### ***Méthode de travail***

- 2.276 Il existe plusieurs niveaux de certification dans IPMA et HERMES. Les différences de qualité perçues au niveau des chefs de projets laissent supposer qu'il existe un potentiel d'uniformisation et un besoin de formation au niveau des chefs de projets. La création d'un conseil des chefs de projets<sup>51</sup> chez armasuisse constitue un premier pas vers l'amélioration à cet égard. Il n'est pas encore possible d'évaluer l'efficacité de cette mesure.
- 2.277 La perte de connaissances militaires indique que l'orientation client et donc la compréhension des exigences militaires présente des lacunes.
- 2.278 Sur la base des constatations relatives aux méthodes de travail personnelles des chefs de projets, on conclut qu'il existe ici une grande marge de manœuvre. On peut aussi supposer qu'il n'y a pas de transfert systématique des expériences acquises par les chefs de projets chevronnés.
- 2.279 Les remarques selon lesquelles les chefs de projets sont souvent considérés comme à l'origine des erreurs montrent que l'interaction entre les surveillants et les chefs de projets peut être améliorée. La compréhension des rôles et des tâches doit donc encore être clarifiée.

### ***Compétences***

- 2.280 Dans la conception actuelle du rôle de responsable de projet, l'expertise est moins ancrée sur les capacités clés des domaines Achats et Acquisition. Des collaborateurs des domaines commerciaux correspondants sont à disposition à cette fin, mais uniquement pour les projets les plus importants. Pour les projets plus modestes, la responsabilité de l'aspect commercial (et

---

<sup>51</sup> Voir armasuisse (2017b)

de la qualité) incombe souvent au chef du projet. Pendant le cycle de vie d'un projet, il faut donc veiller à ce que les organisations de projets y aient accès (par exemple préparation et conduite des négociations, gestion du cycle de vie fournisseurs, conception des contrats commerciaux, etc.). Comme elles représentent une part limitée des activités globales des responsables de projets, on peut de plus s'attendre à ce que les chefs de projets ne puissent pas, d'eux-mêmes, disposer de ces compétences sous la forme souhaitée.

- 2.281 Le nouveau mix de compétences présent dans les nouvelles organisations de projet, comme l'acquisition agile, laisse aussi penser qu'il existe un besoin de formation et que les chefs de projets actuels ne répondent pas encore entièrement au profil demandé.
- 2.282 On déduit des constatations relatives à la gestion des contrats qu'il existe un manque de compétences. En outre, il semblerait que la gestion des risques et des contrats au niveau des projets présente un besoin de concertation élevé.

## **I. Technologies de l'information / outils**

### **(i) Constatations**

#### ***Qualité des informations***

- 2.283 La qualité des informations requises pour la prise de décisions est compliquée par le recours à plusieurs systèmes pas complètement intégrés (APM, reportings Excel hors ligne, etc. entre autres). Cela génère une charge de travail manuelle récurrente. L'absence de base de données uniforme conduit à des divergences d'informations et, par la suite, à une perte de confiance dans les données obtenues.
- 2.284 Dans le Groupement de la Défense, on estime que les interdépendances entre différents projets ne sont pas suffisamment enregistrées. Le niveau de détail couvre les dépendances entre les acquisitions de produits d'armement et les projets immobiliers afférents, mais aussi les interfaces de systèmes informatiques de projets d'acquisition distincts. On recueille les exigences de tous les projets, mais l'uniformité et la comparabilité des exigences ne sont pas parfaites.
- 2.285 Le système SAP est obligatoirement utilisé pour enregistrer tous les contrats conclus dans le module de gestion des contrats GC et les transactions standard à partir de la demande d'achat (dans SAP MM). Ainsi, on utilise le processus prévu par défaut par SAP avec les demandes d'achat (BANf), les commandes, les justificatifs d'entrées de marchandises et la facturation (comptabilité créanciers). A l'inverse des autres procédures d'acquisition (simples), on utilise, pour l'acquisition de produits d'armement, des contrats disponibles dans SAP par le biais d'une saisie centralisée, ce qui permet une surveillance du niveau d'exécution.
- 2.286 Ces biens et services déjà réglés contractuellement peuvent être acquis rapidement par le biais de catalogues basés sur SAP-SRM qui sont disponibles sur le portail. A cette fin, on a conclu des contrats d'une certaine durée pour des biens et services standardisés à des niveaux de qualité et des prix déterminés. Une commande dans l'un de ces catalogues déclenche une

commande sur appel auprès du fournisseur et peut être confirmée immédiatement, selon les délais de livraison.

- 2.287 En outre, certains aspects d'une automatisation technique seront soutenus par des workflows (dans le système SAP-System et approximativement à partir de la mi-2021 dans le système de gestion commerciale Acta Nova). On n'utilise pas d'autre automatisation des processus ni d'option basée sur des traitements numériques.
- 2.288 Le système de projet SAP-PS qui est disponible actuellement est exclusivement utilisé par armasuisse. Le module de gestion de portefeuille de projets SAP-PPM est utilisé et fait l'objet d'un développement. Les autres UO impliquées dans les projets n'y ont pas accès. Tous les projets A et B et certains projets C (acquisitions plus conséquentes) sont gérés dans ces systèmes, si bien qu'il existe une base de données centrale mise à jour régulièrement qui permet de déterminer l'état, l'avancement et la situation financière de tous les projets.
- 2.289 A part cela, il n'existe pas d'outil pour faciliter les acquisitions grâce à des rapports et fonctions d'analyses automatisés ou pour établir et traiter des appels d'offres. Le reporting se fait surtout manuellement et doit d'abord être déclenché en cas de besoin. Des systèmes d'alerte automatique en cas d'émergence de certaines situations existent ici et là; depuis peu, une telle alerte est déclenchée dans le cadre de l'acquisition de services à l'approche des valeurs seuils pour signaler l'épuisement des contrats. A ce jour, on ne semble pas avoir eu recours à des technologies modernes prometteuses, comme les outils cognitifs et d'automatisation, Robotics Process Automation (RPA).
- 2.290 La modernisation des systèmes SAP de la Confédération (voir 2.46) prévoit aussi une actualisation des interfaces utilisateurs des systèmes concernés et une meilleure cohérence des processus concernés après 2025.
- 2.291 Dans le domaine de la collecte des besoins, le souhait d'un soutien par un système augmente, car elle est pour l'heure encore surtout manuelle.

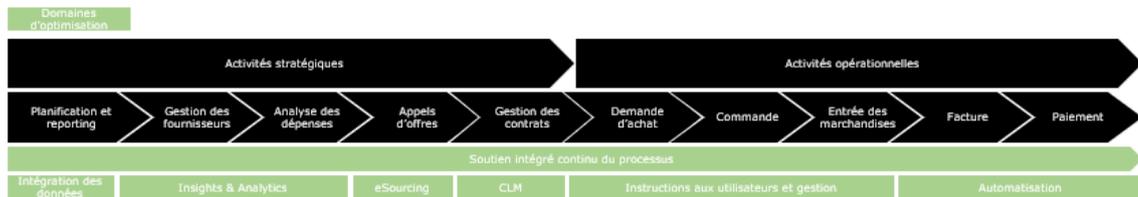
## **(ii) Conclusions**

- 2.292 L'achat transactionnel décrit en général le traitement de transactions d'acquisitions concrètes, du déclenchement de la demande d'achat jusqu'à la saisie, à la comptabilisation et au règlement de la facture, en passant par la préparation et la soumission d'une commande et la comptabilisation de l'entrée des marchandises ou la saisie de la prestation.<sup>52</sup>
- 2.293 Ce terme est utilisé ci-dessous en lien avec la délimitation de l'achat stratégique, qui comprend les activités précitées de la définition d'une stratégie de groupes d'armes et d'une analyse/planification des besoins, jusqu'à la gestion des contrats et des fournisseurs, en passant

---

<sup>52</sup> Dans le présent document, les termes d'achats stratégiques et transactionnels (opérationnels) sont utilisés comme dans le document «Stratégie des domaines d'activités Acquisition 2018-2021» (ch. 5.2) et précisés à des fins de délimitation.

par l'exécution d'appels d'offres. Articulé entre les processus stratégiques et transactionnels, le panel d'outils existant se présente comme suit:



- 2.294 Les systèmes et outils disponibles soutiennent l'efficacité des processus d'achat sous différentes formes. Ils assistent les tâches d'achat stratégiques seulement de manière ponctuelle, mais ils soutiennent les bases des activités transactionnelles (c'est-à-dire la conception de justificatifs dans le système SAP lors de commandes, la comptabilisation d'entrées de marchandises ou de prestations, la saisie de factures) au cœur des processus d'achat transactionnels de manière satisfaisante. Satisfaisante signifie ici qu'il existe des possibilités de sauvegarder les informations requises et de les utiliser dans le reste du processus, sans toutefois exploiter pleinement le potentiel d'une assistance efficace exhaustive par des applications informatiques.
- 2.295 Plus particulièrement, le travail est en majorité effectué manuellement dans le cadre des processus d'achat stratégiques et les outils utilisés sont rarement mis en réseau entre les interfaces. Cela génère d'importantes charges de travail qui empêchent une utilisation optimale des ressources disponibles. A l'aide d'applications appropriées, les collaborateurs pourraient obtenir des résultats plus importants, voire meilleurs, pendant leur temps de travail.
- 2.296 Aucun moyen auxiliaire n'est mis à disposition pour traiter aisément et rapidement les demandes d'offres ponctuelles pour des besoins qui se présentent rarement ou à brève échéance («Spot Buying»). A la place, ce traitement est réalisé, comme pour les achats stratégiques, à l'aide d'applications Office et de communications manuelles avec les fournisseurs.
- 2.297 Alors que les processus transactionnels sont en principe assistés par les systèmes existants, leur convivialité est souvent insuffisante et le niveau de formation, des utilisateurs en particulier, pourrait être amélioré. Cela concerne surtout les acquisitions ultérieures et de suivi et conduit à des déficits dans l'utilisation continue du processus assisté par ordinateur. Lors d'une enquête<sup>53</sup>, on a identifié des contrats (surtout de services) d'un volume supérieur à CHF 170 millions qui ne semblaient pas être utilisés car on n'y avait pas eu accès par le biais du système, mais qui étaient traités sous une autre forme (manuellement). Cela conduit à un manque de transparence, voire à des charges financières si l'on ne tire pas parti des conditions offertes par le regroupement. Cette remarque ne s'applique pas à l'acquisition de produits d'armement car, dans ce cas, les commandes sur appel sont saisies de manière centralisée, ce qui garantit

<sup>53</sup> Examen du domaine spécialisé A+C Commerce dans le cadre du projet XLR8 en décembre 2019.

la connexion systématique des transactions et la transparence. Les possibilités d'automatisation ne sont utilisées que ponctuellement, si bien qu'il subsiste une possibilité de soulager le personnel de tâches transactionnelles pour lui confier davantage de tâches stratégiques.

- 2.298 Les autres outils requièrent un transfert manuel des données. Cela engendre des discontinuités entre les supports, qui s'accompagnent d'un risque d'erreurs ainsi que de retards et d'un manque de transparence.
- 2.299 Des durées de traitement courtes d'une part, et des processus cohérents sans erreur de l'autre ne sont pas contradictoires. Avec une assistance appropriée des systèmes, l'ensemble du processus d'acquisition peut être exécuté de manière stricte, permettant une optimisation des durées de traitement.
- 2.300 Dans le programme ERPSYSVAR, le modèle fonctionnel («Kernel») pour les processus à intégrer dans le futur système ERP S/4HANA devrait être élaboré au niveau conceptuel dans le courant de l'exercice 2020. On y définira les bases du futur paysage de systèmes et les possibilités d'assistance par des outils des processus concernés, ce qui offre l'opportunité immédiate de combler ou réduire à l'avenir les lacunes fonctionnelles reconnues. Comme on l'a vu, ces lacunes comprennent notamment une assistance continue de l'achat stratégique en vue d'un traitement accéléré des transactions, sans discontinuité des supports, et une assistance continue de l'achat transactionnel dans le sens d'une automatisation et d'une simplification des saisies.

#### **D. Résumé des conclusions**

- 2.301 Dans le chapitre suivant, les connaissances acquises sont regroupées sous les rubriques financement, gestion et culture, processus, compétences techniques et technologies de l'information / outils afin de créer des domaines de focalisation pour les recommandations qui suivent.

##### **a. Financement**

#### ***1. Le pilotage financier à court terme et la gestion des projets à long terme ont des objectifs contradictoires.***

- 2.302 Les processus annuels relatifs aux finances et au financement ont une influence très marquée sur les processus d'acquisition. D'une part, le budget total doit être utilisé entièrement, mais d'autre part, le budget de l'armée est utilisé pour réaliser des programmes d'économie (frein aux dépenses), si bien que le budget peut différer de la part annuelle du cadre financier prévu à l'origine et qu'une certaine flexibilité à court terme est requise. La transparence restreinte sur le besoin effectif et actuel de moyens financiers (notamment liée aux écarts par rapport aux données planifiées au niveau du portefeuille) rend difficile l'utilisation ciblée des instruments disponibles (report de crédits, constitution de réserves, ajustement des budgets globaux) pour le pilotage financier. Si l'on y ajoute le fait que les responsables de projets ont tendance à ne pas renoncer trop tôt à leurs budgets probablement excédentaires, un pilotage financier précis est très ardu et laborieux.

- 2.303 L'absence de gestion de l'information uniforme et continue et d'un reporting couvrant l'intégralité du portefeuille de projets, au-delà des frontières organisationnelles, rend difficile la hiérarchisation et la gestion de l'acquisition ainsi que le pilotage financier afférent.
- 2.304 Les possibilités du modèle de gestion de la Confédération, sous la forme des instruments que sont les reports de crédits, la constitution de réserves affectées à un but ou les transferts de crédits, doivent être appliquées sous des formes différentes selon les besoins et institutionnalisées et acceptées par tous les participants. Ce n'est pas encore le cas à l'heure actuelle.
- 2.305 Il n'y a guère d'incitation à optimiser les moyens financiers des crédits d'engagements existants ou à viser la meilleure utilisation possible des moyens financiers pour accomplir les mandats.

***2. Un assouplissement du critère de maturité d'acquisition lors du financement peut accroître la liberté d'action.***

- 2.306 En l'absence de confiance et de tolérance des erreurs de la part des responsables politiques et du public, la maturité d'acquisition a été définie comme critère pour garantir la qualité des projets d'acquisition. Malgré la maturité d'acquisition, des différences de qualité et des retards de projets ont été observés par le passé. Un pilotage par le biais de la maturité d'acquisition ne semble donc pas être un moyen satisfaisant.
- 2.307 Associé à la maturité d'acquisition, le processus annuel de financement donne naissance à un processus fastidieux et inefficace. La pratique établie, qui consiste à présenter au Parlement tous les ans un message sur l'armée global comprenant exclusivement des projets ayant atteint la maturité d'acquisition, ralentit et complique fortement la démarche d'acquisition.

***3. Le message sur l'armée offre la possibilité d'engager un dialogue étendu sur les capacités.***

- 2.308 Le processus annuel du message sur l'armée conduit à une focalisation sur les transactions individuelles et encourage une forte influence politique sur la conception de ces transactions. Il manque un dialogue orienté sur les capacités en amont de ces transactions individuelles.

**b. Gestion et culture**

***4. Les objectifs du Groupement de la Défense et d'armasuisse peuvent être encore mieux coordonnés.***

- 2.309 Il existe des différences culturelles entre les services demandeurs (commandements concernés), l'adjudicateur (Etat-major de l'armée) et l'acquéreur (armasuisse). Celles-ci conduisent à des malentendus et à des problèmes d'interfaces entre les services demandeurs et l'acquéreur. Comme l'Etat-major de l'armée assume aussi le rôle d'adjudicateur, la distance et la complexité de l'interaction sont accrues entre les services demandeurs et l'acquéreur.

- 2.310 La collaboration dans le cadre du processus CODA n'est pas encore appliquée partout de manière à ce que l'on puisse apprécier tous les atouts du processus optimisé. Les rôles sont interprétés de manières différentes et les compétences de décision correspondantes, notamment dans la concertation entre surveillants et responsables de projets, ne sont pas suffisamment mises en œuvre.
- 2.311 Armasuisse s'efforce surtout de répondre aux besoins dans les délais, avec une tendance à éviter les risques et à suivre les processus à la lettre, alors que le service demandeur du Groupement de la Défense s'intéresse à l'acquisition dans les délais et à l'utilisation maximale des capacités, et que l'Etat-major de l'armée se focalise sur le pilotage de projet en fonction des délais et des ressources dans le cadre du développement à long terme orienté vers les capacités des forces armées. Cela conduit à des objectifs contradictoires, qui ne sont à l'heure actuelle pas entièrement résolus dans le cadre de la gestion des projets et du portefeuille. Cependant, la méthode de travail des collaborateurs d'armasuisse est reconnue comme fiable, éprouvée et consciencieuse. Des différences émergent si les priorités précitées ne coïncident pas. Armasuisse se voit par conséquent confrontée à la nécessité de résoudre ces conflits.

***5. Une responsabilité en matière de résultat et une incitation à la performance commune sont des composantes importantes d'un processus d'acquisition.***

- 2.312 Le type d'exécution des projets (de A à D) a une grande incidence sur l'efficacité du projet. Selon le type de projet (notamment lors de projets B et d'acquisitions C et D soumis à la surveillance de projet d'armasuisse), l'implication des services demandeurs (Groupement de la Défense) dépend du chef de projet concerné. Au cas par cas, cela peut signifier que le service demandeur n'est presque plus impliqué après la saisie des exigences et n'a donc aucune responsabilité en matière de résultat. En outre, il existe parfois des problèmes de communication. Pour tous les projets, les participants ont théoriquement la possibilité de définir une procédure appropriée au cas concerné, qui diffère de la norme complète de HERMES DDPS, mais cela n'est pas suffisamment exploité à ce jour.
- 2.313 Dans les projets A, l'attribution du rôle HERMES «pilotage du projet» à un AD CdA ou à l'un de ses collaborateurs et du rôle «gestion du projet» à un chef de projet d'armasuisse répond aux exigences de gouvernance, mais, dans la configuration actuelle, empêche une gestion de projet uniforme avec les compétences et responsabilités correspondantes.
- 2.314 A cause de la distance qui existe entre l'acquéreur et les services demandeurs et des incitations distinctes en termes d'objectifs et de performance, la mentalité de service, et notamment la saisie proactive et prévisionnelle des besoins vis-à-vis des services demandeurs et de l'exploitation, peut parfois être améliorée chez armasuisse et n'est pas toujours récompensée.

**6. Une base de confiance commune entre le pouvoir politique, armasuisse et le Groupement de la Défense est une condition préalable à une acquisition efficace.**

- 2.315 En cas de conflits, le Groupement de la Défense et armasuisse cherchent chacun à se justifier. Les conflits sont résolus en dehors du projet, principalement par l'escalade à l'échelon supérieur. En dehors de l'organisation de projet, il n'y a pratiquement pas d'institutionnalisation des stratégies de résolution de conflits visant à un apaisement.
- 2.316 Au DDPS, il y a une forte perception que les responsables politiques et le public n'acceptent aucune erreur lors des projets d'acquisition. La réponse du DDPS est une tolérance nulle au risque, ce qui complique et ralentit fortement les acquisitions.
- 2.317 Le processus CODA est utilisé en tant qu'instrument pour compenser la communication parfois absente, mais absolument nécessaire, entre les services demandeurs et l'acquéreur (rapport client-fournisseurs). Mais cela ne fonctionne que dans une certaine mesure.

**c. Processus**

**7. Dans les processus clés de l'acquisition et dans la gestion de l'innovation, il existe encore des possibilités d'optimisation.**

- 2.318 On constate fondamentalement que les processus existants ont un haut niveau de maturité et garantissent que toutes les questions importantes sont traitées complètement dans le cadre d'un projet d'acquisition. Mais il subsiste un besoin d'optimisation.
- 2.319 Par exemple, un processus pour l'acquisition relative à des projets urgents fait encore défaut, mais il est en cours d'élaboration. A l'heure actuelle, lors de l'évaluation de projets d'acquisition, on ne fait pas de différence selon que les besoins afférents doivent être couverts en priorité ou non. Et ce notamment si des acquisitions doivent être effectuées à court terme pour des éléments d'intervention.
- 2.320 Le processus d'acquisition existant n'est donc pas conçu pour acquérir des biens et services liés ayant des cycles d'innovation courts.
- 2.321 La responsabilité de saisir les connaissances et de disséminer/partager les informations (notamment aux services demandeurs) pendant le cycle d'innovation complet d'un système (génération d'idées, prototypage, production, introduction, perfectionnement, exploitation, liquidation) n'est pas encore complètement déterminée. Pour l'heure, les responsabilités sont fractionnées selon l'étape du processus. Cela engendre des lacunes au niveau de la communication et de la gestion des connaissances.
- 2.322 L'accès au domaine de compétences Sciences et technologie (S+T) et donc aux activités de recherche et développement de l'industrie et la collaboration avec l'industrie sont en partie difficilement accessibles, du point de vue des services demandeurs, mais des canaux d'échange avec les AD CdA sont actuellement en cours de d'élaboration. Mais comme ces derniers doivent

formuler les exigences pour les acquisitions, cela peut empêcher les rapports dynamiques de l'armée avec l'innovation, notamment si le service demandeur est encore en phase de développement du savoir.

- 2.323 Les marges de manœuvre des prescriptions GPA doivent être prises en compte. La LMP révisée offre une marge de manœuvre nettement plus vaste et moins sujette aux malentendus pour l'acquisition de biens et surtout de services importants pour la sécurité.
- 2.324 Le Groupement de la Défense souhaite en partie acquérir les connaissances techniques manquantes par le biais d'essais. Cela est rendu difficile par l'interprétation de la gestion des exigences et le renoncement aussi absolu que possible à la préimplication.

**8. La finalisation des concepts stratégiques disponibles dans le domaine de l'acquisition est une condition préalable à l'optimisation au niveau tactique.**

- 2.325 La répartition des activités stratégiques, tactiques et transactionnelles et l'interaction connexe avec le service demandeur doivent être achevées. Les ressources, les tâches et les outils nécessaires à cet effet doivent être coordonnés au sein de tous les domaines et entre eux.
- 2.326 Les définitions, les critères de décision et les prescriptions concernant la BTIS ne sont pas encore précisés pour chaque projet. Spécifiquement, les chefs de projets manquent de moyens auxiliaires et de bases de décision pour prendre des décisions cohérentes et ciblées concernant les projets. De même, il n'existe pas encore de vérification continue lors de l'initialisation d'un projet.
- 2.327 Il reste un potentiel d'optimisation pour obtenir un aperçu exhaustif et intégré du portefeuille de projets. Alors qu'il existe une gestion des portefeuilles de projets A et B, la transparence est lacunaire, voire absente, pour les acquisitions C et D dans le Groupement de la Défense, notamment en ce qui concerne l'utilisation des ressources et les incidences financières.

**d. Compétences techniques**

**9. Une grande importance est accordée à la formation et à la spécialisation dans le domaine de la gestion de projets.**

- 2.328 Les profils de capacités des chefs de projets disponibles sont très disparates et ne remplissent pas intégralement les exigences nécessaires. Des mesures appropriées sont nécessaires dans le domaine de la formation et de la spécialisation.
- 2.329 Les prescriptions et la gestion de la qualité concernant la méthode de travail des collaborateurs concernés (sous-chef de projet Qualité ou chef de projet, selon la taille du projet) ne sont pas suffisamment marquées. Cela se traduit habituellement par des inefficacités dans la gestion de projet, ce qui conduit à un besoin en temps plus long, à des incohérences et à de l'insatisfaction.

- 2.330 Les rapports sur le statut des projets rédigés par les chefs de projets sont en partie réinterprétés par les échelons supérieurs. Le reporting devrait donc être adapté afin de limiter au maximum ce travail d'interprétation.

**10. Le regroupement actuel des compétences d'achat et d'acquisition chez armasuisse peut encore être renforcé et optimisé.**

- 2.331 Du point de vue des utilisateurs et des représentants de l'industrie, la plupart des collaborateurs d'armasuisse concernés semblent en principe disposer des compétences clés d'achat et d'acquisition, comme la compétence de négociation, la gestion des fournisseurs ou la conception des contrats commerciaux, mais pas au niveau des normes actuelles qui prévalent dans l'industrie. Cela se ressent surtout si aucun sous-chef de projet Commerce n'est affecté à un projet.
- 2.332 Il n'y a aucun service de support susceptible de pallier ces manques de compétences ponctuels dans le contexte d'un projet. En dehors des projets, il manque aussi des ressources humaines capables d'apporter ces compétences clés globalement dans la gestion de l'achat et de l'acquisition.

**11. La pratique des délégations est hétérogène et recèle un potentiel d'optimisation.**

- 2.333 Les potentiels de regroupement ne sont pas analysés et réalisés systématiquement, notamment au niveau des délégations héritées du passé en dehors des biens d'armement classiques, mais dans la sphère de responsabilité d'armasuisse.
- 2.334 La délégation rend difficile les tâches clés de l'organisation d'achat, en particulier le regroupement des besoins et la gestion de la demande et des fournisseurs. Inversement, il est possible que l'on ait pas toujours tiré parti du potentiel de délégations judicieuses.

**12. Chez armasuisse, il reste une marge de progression dans l'utilisation des ressources humaines dans le domaine de la tactique d'achat.**

- 2.335 Les ressources humaines disponibles pour les activités tactiques sont insuffisantes, surtout pour l'élimination de délégations, les demandes ad hoc et les acquisitions urgentes.
- 2.336 La réaffectation à court terme des ressources humaines (chefs de projets) est difficile et souvent peu efficace du fait que les connaissances requises sont parfois spécifiques.

**e. Technologies de l'information / outils**

**13. L'élimination des discontinuités entre les systèmes et une qualité élevée des données relatives aux projets et aux acquisitions (simples) sont des conditions**

***préalables à l'optimisation des processus d'acquisition et permettraient aussi de réduire les tâches manuelles et d'accroître la disponibilité des données.***

- 2.337 Les discontinuités entre les systèmes engendrent une importante charge de travail manuelle pour le reporting. De même, à ce jour, la base de données doit en partie être épurée manuellement pour réaliser des analyses pertinentes. La disponibilité rapide est donc perfectible: cette insuffisance rend difficile l'évaluation de la capacité de performance d'armasuisse et le perfectionnement systématique au niveau des projets et de l'entreprise. De plus, il faut accorder une importance accrue à la qualité des données lors de la saisie.
- 2.338 L'absence d'aperçu de bout en bout (end-to-end), surtout pour les acquisitions (simples), empêche de générer des connaissances (p. ex. connexion entre la gestion des contrats et d'autres outils). En outre, les processus existants sont trop peu assistés par des outils. De ce fait, il se peut que les potentiels d'optimisation ne soient pas toujours pleinement identifiés. Il manque aussi d'autres points de mesure pour accroître l'efficacité et l'efficience en matière d'acquisition.
- 2.339 Le manque de convivialité des outils utilisés dans l'achat transactionnel, notamment dans le cadre d'acquisitions ultérieures et de suivi, incite régulièrement les utilisateurs à ne pas utiliser les outils disponibles de la manière prévue et peut empêcher que les prescriptions et les règles soient toujours respectées. Par exemple, certains utilisateurs externes à armasuisse qui effectuent entre autres des commandes sur appel n'ont pas suffisamment de soutien ou de directives, ou ne perçoivent pas entièrement les offres disponibles pour saisir les informations requises à un niveau de qualité adéquat. Les utilisateurs bénéficiaient aussi d'une faible transparence sur les processus au niveau des systèmes par le passé, mais cela est déjà en train d'être résolu à d'autres niveaux.

## 3. Recommandations

3.1 Nos recommandations sont présentées dans ce chapitre avec des explications concrètes.

3.2 Les recommandations s'articulent en trois recommandations clés et cinq recommandations supplémentaires. Les recommandations clés sont plus fondamentales et permettent selon nous de réaliser les possibilités d'amélioration mentionnées dans les conclusions.

### A. Recommandations clés

**1. Le message sur l'armée se concentre désormais sur un dialogue sur les capacités avec le Parlement et est présenté en synchronisation avec le cadre financier.**

3.3 A l'avenir, une demande portant sur les **lacunes de capacités** à combler avec le cadre financier quadriennal devra être présentée au Parlement **tous les quatre ans** en synchronisation avec le cadre financier. On y demande d'envisager quelles capacités devront être acquises au cours des quatre années suivantes. En revanche, on renonce à présenter des demandes d'autorisation de projets individuels ayant atteint la maturité d'acquisition. Le Parlement peut donc mener un dialogue approfondi sur les capacités avec le pouvoir exécutif sans se préoccuper des détails des systèmes et des questions de maturité d'acquisition.

3.4 A cette fin, le Parlement approuve des crédits d'engagement qui sont associés au développement des capacités correspondantes. Ces crédits d'engagement sont évalués sur la base de comptes établis avec soin et dans les règles (art. 22, LFC).

3.5 On renonce à l'utilisation de la «**maturité d'acquisition**» comme critère de présentation d'un projet au Parlement. Cela élimine les obstacles temporels et l'allongement excessif des processus d'acquisition dus à l'obligation de synchroniser les projets ayant atteint la maturité d'acquisition avec le processus de présentation du message sur l'armée au Parlement. Le pouvoir exécutif reste toutefois tenu de n'acquiescer les projets que s'ils ont atteint la maturité d'acquisition. Le critère de la maturité d'acquisition reste partie intégrante du processus d'acquisition mais il est déconnecté du processus parlementaire.

3.6 A l'avenir, le choix des projets concrets qui correspondent le mieux à la demande parlementaire de comblement d'une lacune de capacité relèvera donc de la **responsabilité du pouvoir exécutif**, et non plus de celle du législatif. Cela correspond à la tâche constitutionnelle du pouvoir exécutif (art. 174 et 187 Cst.). Dans ce cas de figure, le Parlement peut se concentrer sur sa tâche constitutionnelle, exercer la surveillance et le conseil du pouvoir exécutif en tant que **haute surveillance** (art. 169 Cst.) et décider des principes et priorités et du budget (art. 167 Cst.).

3.7 Afin que le Parlement ait les informations nécessaires pour mener un dialogue sur les capacités avec le pouvoir exécutif, le pouvoir exécutif doit présenter **une analyse actualisée des menaces tous les quatre ans** (sous forme de rapport actualisé sur la politique de sécurité) et

une planification actualisée en conséquence portant sur les capacités requises au cours des 8 à 12 années suivantes. Le Parlement est alors informé des liens entre la situation en termes de menaces et des capacités de l'armée et peut, fort de ces connaissances, établir ses priorités. En d'autres termes, il peut décider tous les quatre ans dans quels domaines on peut tolérer des faiblesses dans les capacités de l'armée et ceux où il faut rapidement pallier les lacunes.

- 3.8 Pour que le Parlement puisse exercer la haute surveillance prévue par la Constitution pendant la période quatre ans, un **rapport semestriel au Parlement sur l'état de la mise en œuvre** doit être établi afin de présenter l'avancement des projets de manière exhaustive et transparente. Les éventuelles absences de progrès peuvent alors faire l'objet d'un traitement parlementaire et être rectifiées le cas échéant.

**2. Un nouveau rôle «Pilotage de l'acquisition» est établi afin de piloter de manière active et globale l'ensemble du portefeuille de projets d'acquisition.**

- 3.9 Un nouveau rôle Pilotage de l'acquisition doit compléter ou en partie remplacer les organes de coordination existants entre le Groupement de la Défense, d'une part, et l'armasuisse de l'autre, avec une **gestion active supérieure**, et être responsable de la surveillance permanente et du pilotage de l'acquisition du point de vue de **l'ensemble du portefeuille**.
- 3.10 Le rôle Pilotage de l'acquisition requiert à cette fin un **«cockpit de pilotage»** approprié qui doit être géré par le contrôleur du portefeuille de projets comme vue d'ensemble des statuts et base de décision. Toutes les informations doivent être regroupées dans le rôle Pilotage de l'acquisition. Le Pilotage de l'acquisition doit être en mesure **de reconnaître rapidement et de piloter** les dépendances entre les projets.
- 3.11 Le Pilotage de l'acquisition doit entre autres garantir que les **enveloppes budgétaires annuelles** sont respectées tout en évitant les soldes de crédits par des mesures appropriées (demande de reports de crédits, constitution de réserves ou ajustement du budget global). Pour ce faire, il se base sur les capacités déjà disponibles au sein du Groupement de la Défense et d'armasuisse, mais il les pilote dans une perspective plus large.
- 3.12 Le Pilotage de l'acquisition doit en outre surveiller **la qualité et la gestion du risque** du portefeuille de projets.
- 3.13 Le rôle Pilotage de l'acquisition est également responsable de la **communication adaptée aux groupes-cibles** et régulière sur le statut du portefeuille de projets aux parties prenantes internes (DDPS) et externes ainsi que des **besoins de communication** des différents responsables de projets.
- 3.14 Le rôle Pilotage de l'acquisition dépend directement du CdA et du Directeur général de l'armement. Cela peut être mis en œuvre de différentes manières du point de vue organisationnel. Une solution judicieuse serait de demander à un représentant de haut rang du Groupement de la Défense (p. ex. C A Etat-major ou C A Plan) et à un représentant de haut rang d'armasuisse

(p. ex. DGA adjoint) d'assumer ce rôle conjointement, avec le soutien de leur organisation respective.

**3. Le service demandeur assume le rôle de l'adjudicateur dans le processus d'acquisition.**

- 3.15 Le rôle de l'adjudicateur doit dorénavant être transféré de l'Etat-major de l'armée aux services demandeurs afin de garantir l'échange direct et contraignant entre les services demandeurs et armasuisse pendant toute la durée du projet d'acquisition (de l'initialisation à la mise en service). De cette manière, le service demandeur doit, au moins pour les projets A et B, être activement impliqué dès le jalon 0 et assumer la responsabilité en tant qu'acquéreur ou adjudicateur du projet à partir du jalon 20.
- 3.16 Le rôle du service demandeur dans le processus d'acquisition est donc globalement renforcé et cela crée, entre service demandeur et acquéreur, l'immédiateté nécessaire qui constitue aussi la base pour établir une responsabilité commune de l'exécution appropriée et du résultat requis (voir aussi la recommandation 4).
- 3.17 **L'Etat-major de l'armée** reste responsable du développement des capacités et du pilotage financier global. Il veille à ce que les projets demandés par le service demandeur répondent au besoin dans le cadre global et que les conditions financières préalables soient remplies. Si ces deux conditions préalables sont remplies, il donne au service demandeur l'autorisation de commander le projet, accompagnée de la compétence financière correspondante, pour que le service demandeur, doté de toutes les compétences nécessaires, puisse commander le projet chez armasuisse ou en donner l'ordre, et le réaliser conjointement avec armasuisse.
- 3.18 Le transfert de la compétence financière au sein d'un projet au service demandeur implique l'acquisition des connaissances nécessaires au sein du service demandeur. Mais comme cette prestation est déjà fournie pour tous les projets de l'Etat-major de l'armée, les ressources nécessaires sont déjà disponibles dans le Groupement de la Défense et peuvent être offertes aux services demandeurs par un centre de compétences au sein de l'Etat-major de l'armée. L'interaction afférente peut être soutenue par l'amélioration des moyens informatiques (voir recommandation 7) pour que les prestations du service demandeur puissent se limiter à une simple comptabilité de projet.

**B. Autres recommandations**

**4. Une culture de responsabilité et de tolérance des erreurs et une tolérance au risque appropriée sont encouragées dans le cadre des acquisitions.**

- 3.19 Au niveau de la **gestion** et de la **culture d'entreprise**, les conditions préalables doivent être établies pour que la possibilité d'erreurs soit acceptée dans une certaine mesure et que les risques soient rapprochés des opportunités qu'ils créent. C'est la seule manière d'atténuer la tendance observée à minimiser les risques dans l'acquisition, facteur de ralentissement et de

complication des processus. Afin d'effectuer cette transformation, les dirigeants supérieurs doivent appliquer cette nouvelle culture et il faut prévoir différentes mesures de soutien et une durée d'environ un à deux ans. Il est évident qu'une telle culture d'entreprise doit être renforcée dans tous les domaines du DDPS pour pouvoir être appliquée également dans le domaine des processus d'acquisition.

- 3.20 Afin d'atteindre cet objectif, il faudra à l'avenir vérifier et garantir de manière systématique que **chaque poste doté d'une certaine responsabilité dans le processus bénéficie également des compétences requises** pour assumer indépendamment cette responsabilité et se sentir effectivement responsable. Les recommandations 1 à 3 soutiennent cet objectif.
- 3.21 De plus, il faut aborder le développement d'une aide technique et organisationnelle des chefs de projets chez armasuisse (recommandation 8), et faciliter leur travail de projet avec des méthodes et listes de contrôle simplifiées et éprouvées (recommandation 5). Cela renforce la sécurité et la **liberté d'action dans le traitement** des projets.
- 3.22 Si des risques se matérialisent, on a besoin d'une analyse ouverte et constructive pour **éviter que les mêmes erreurs se reproduisent**. En d'autres termes, il faut laisser la place à une **culture de tolérance de l'erreur**. Mais on ne peut pas s'attendre à un apprentissage organisationnel sans une analyse tolérante des erreurs commises de bonne foi et la possibilité d'en tirer des enseignements. Le changement culturel correspondant implique que l'on crée des responsabilités claires et que l'on fasse **confiance aux responsables**.
- 3.23 Si la possibilité de certaines erreurs dans le cours d'une acquisition est même envisagée dès le début et que l'on évalue les risques à l'aune des opportunités de manière transparente (p. ex. lors de projets d'innovation), l'éventuelle émergence de risques ne constitue pas une défaillance de l'organisation, mais un **processus d'apprentissage piloté**. Grâce à cette approche, les éventuelles pertes de petits investissements empêchent en général la perte d'investissements beaucoup plus conséquents par la suite. La recommandation 6 va dans le même sens.

**5. La méthode HERMES DDPS est concrétisée par plusieurs scénarios conviviaux. Elle est en outre complétée par une «Busspur» destinée à la mise en œuvre de projets ayant des cycles d'innovation très courts et/ou très urgents.**

- 3.24 La méthode HERMES DDPS est une base complète et fiable pour les exigences variées et complexes des projets d'acquisitions. Comme on l'a vu, son application est cependant difficile en pratique. Elle est par ailleurs souvent trop lourde pour les projets ayant des cycles d'innovation très courts ou très urgents.
- 3.25 La méthode doit donc être concrétisée par des **scénarios standard spécifiques** qui, pour chaque projet type, montrent la manière la plus efficace d'aborder les exigences et les étapes procédurales complexes. Ainsi, les responsables des projets reçoivent une aide à l'application de la méthode et peuvent déterminer la voie appropriée dès la phase d'initialisation, en évaluant les risques et opportunités.

- 3.26 De tels scénarios pourraient par exemple ressembler à l'«Adaptive Acquisition Framework» de l'US DoD<sup>54</sup>.
- 3.27 Qui plus est, un nouveau processus doit être créé pour réaliser des acquisitions et projets urgents ayant des cycles d'innovation courts à la vitesse requise et avec le taux d'erreur adéquat. A cette fin, un **élargissement** de la méthode HERMES DDPS avec un **nouveau processus («Busspur»)** est nécessaire.

**6. L'instrument de l'espace d'innovation est introduit pour encourager l'innovation.**

- 3.28 Nous entendons par «espace d'innovation» un groupe de travail de durée limitée, constitué selon les besoins, qui implique des représentants dédiés du service demandeur, de l'acquéreur et éventuellement de l'industrie et de la recherche, et cherche des solutions novatrices à une problématique spécifique. Cela permet de combler de manière optimale des lacunes de capacités reconnues, mais aussi d'identifier dès que possible de telles lacunes.
- 3.29 L'espace d'innovation peut dorénavant être choisi comme procédure possible dans le cadre de l'initialisation d'un projet, afin de tirer précocement des enseignements pour le projet ultérieur et d'éviter des erreurs d'investissement excessives par la suite. Il peut aussi être utilisé pour effectuer d'abord plusieurs acquisitions partielles, au lieu d'une acquisition complète pour toute l'armée, et pour acquérir une expérience pratique de différentes solutions. A la critique souvent entendue que cette procédure n'est pas compatible avec le système de milice, on peut répondre que la milice est souvent confrontée dans son environnement professionnel à des défis similaires, notamment à des cycles d'innovation plus élevés que dans l'armée.
- 3.30 L'instrument de l'espace d'innovation doit permettre au Groupement de la Défense et à armasuisse de collaborer étroitement avec l'industrie et la recherche, même en dehors de projets d'acquisition concrets. Cela peut par exemple prendre la forme d'une utilisation plus fréquente de la méthode «Concept Development and Experimentation» (CD+E). Il existe déjà certaines plateformes («Roundtables») entre le Groupement de la Défense et armasuisse qui poursuivent le même objectif. Mais l'espace d'innovation doit dorénavant être institutionnalisé à ce niveau plus large et être utilisé encore plus systématiquement.

**7. Les moyens informatiques sont optimisés afin d'améliorer la transparence, l'acquisition de connaissances, l'automatisation, la convivialité et la Compliance. Il faut pour cela dériver des synergies avec les programmes SUPERB et ERPSYSVAR.**

- 3.31 En vue d'un pilotage efficace et efficient de l'acquisition, il faut s'efforcer d'avoir davantage recours à l'aide d'**outils d'achat usuels sur le marché**. Ces derniers doivent aider à saisir et

---

<sup>54</sup> Voir 2.115.

à représenter les jalons des projets et la planification des sorties de fonds dans l'ensemble du portefeuille. En outre, les informations relatives à la gestion des contrats, au processus de commande et à la facturation ainsi qu'aux paiements doivent être reliées et améliorées à l'aide d'analyses des données et de l'automatisation.

- 3.32 Avec ces instruments supplémentaires, le processus d'acquisition doit être saisi de bout en bout et adapté pour prendre rapidement les mesures d'amélioration des processus appropriées. De plus, la saisie globale du processus d'acquisition permet d'évaluer la conformité des utilisateurs aux processus et d'avoir un accès plus aisé aux informations, y compris à des fins de révision interne et d'autres contrôles. Il en résulte un **pilotage de portefeuille** complet qui peut aussi permettre un meilleur pilotage des moyens financiers pendant la période budgétaire. Afin de maîtriser la complexité du panel d'outils sans utiliser trop de ressources et pour employer des modèles de processus éprouvés, il est recommandé d'introduire un outil d'acquisition de bout en bout plutôt que de miser sur des applications spécialisées dans les sous-domaines de l'acquisition et de l'achat.
- 3.33 Dans une étape de développement ultérieure, les utilisateurs peuvent être assistés sur le plan logiciel par des technologies comme Robotic Process Automation (RPA) et l'apprentissage machine utilisateur. Ces derniers peuvent contribuer à réduire la durée des processus, à les automatiser ou à préparer des bases de décisions.
- 3.34 Pour les services demandeurs, les acquéreurs et les domaines spécialisés d'armasuisse, il convient de créer un portail interne centralisé sous forme de **Information hub** afin d'alléger le travail de coordination et de donner accès au savoir-faire central. Ce portail interne contient par exemple des interlocuteurs internes, des descriptions de processus pertinentes pour les groupes cibles, des listes de contrôle, des catalogues, des aperçus des contrats-cadres, des aperçus des formulaires et d'autres documents.
- 3.35 L'adaptation des systèmes d'achat et d'acquisition doit se faire en **coordination plus étroite avec les programmes informatiques SUPERB et ERPSYSVAR** afin d'harmoniser le paysage informatique futur avec les autres services demandeurs et d'affecter les moyens financiers de la Confédération à ce domaine de manière optimale. Les programmes SUPERB et ERPSYSVAR donnent l'occasion de réexaminer les processus spécifiques à l'achat et, éventuellement, d'intégrer, d'épurer ou de compléter le panel d'outils existant. Il convient en particulier de bien réfléchir à l'intégration de SIMAP dans le panel d'outils.
- 3.36 Comme les autres services d'achat de la Confédération sont confrontés à des défis similaires, une **approche coordonnée** est indispensable pour éviter les solutions disparates. Une collaboration étroite entre armasuisse et l'Office fédéral des constructions et de la logistique pour les besoins en matière de TIC est jugée cruciale et devrait être poursuivie de manière ciblée. Ainsi, le DDPS doit davantage s'impliquer dans la définition des exigences pour une application d'achat et d'acquisition destinée aux unités administratives civiles. Il doit notamment préciser ses éventuelles exigences plus strictes en termes de sécurité et de disponibilité des données pour éviter un éventuel écart par rapport à une solution uniforme au niveau fédéral.

**8. Le modèle d'exploitation d'armasuisse est affiné aux niveaux stratégique, tactique et transactionnel, et renforcé par un «Center of Excellence» (CoE) pour le commerce, la gestion de la qualité et l'achat tactique.**

- 3.37 Un **affinement organisationnel** des capacités et processus stratégiques, tactiques et transactionnels permet la spécialisation, le contrôle, des gains d'efficacité et, globalement, une amélioration de la performance. Ces niveaux existent déjà chez armasuisse mais doivent encore être renforcés, **surtout dans le domaine tactique**, et leur interaction doit être optimisée.
- 3.38 Les ressources tactiques doivent parvenir à des accords appropriés avec les fournisseurs, en vérifiant systématiquement les tâches récurrentes. Cela donne aux services demandeurs une meilleure transparence sur les biens et services disponibles, sans compter que les processus de commande sont accélérés et que les prestations liées sont accessibles plus aisément et de manière standardisée.
- 3.39 Avec une approche prévisionnelle de l'acquisition, les relations fournisseurs peuvent être davantage optimisées en termes économiques et, si besoin, être représentées dans des contrats-cadres. Cela réduira encore ce qu'on appelle le «Maverick Buying», l'acquisition en dehors des processus prévus à cet effet.
- 3.40 Les aspects commerciaux et la gestion des contrats doivent être centralisés au niveau d'armasuisse. Grâce à un suivi des échéances contractuelles, les services demandeurs doivent être informés de manière proactive et régulière des contrats arrivant à terme et des options éventuelles des années suivantes, ce qui permettra éventuellement d'introduire des projets plus tôt. Cela soulagera le service demandeur.
- 3.41 Les capacités d'**analyse de marché** (Supply Market Intelligence) doivent également être développées, notamment dans les domaines commerciaux, comme les analyses de coûts et de prix, mais aussi dans la saisie d'initiatives d'acquisition réalisées par d'autres pays. Avec un suivi indépendant des projets, des informations détaillées peuvent être mises à disposition dès l'estimation des coûts dans la planification ou lors du démarrage du projet, ce qui permet de prendre de meilleures décisions.
- 3.42 Les domaines spécialisés Commerce et Gestion de la qualité des différents domaines de compétences doivent, au-delà de la concertation actuelle, aussi être regroupés au niveau organisationnel pour standardiser et perfectionner les processus de tous les domaines de compétences, flexibiliser les domaines d'intervention des collaborateurs, encourager l'échange au sein des compétences et garantir la cohérence des prestations fournies.
- 3.43 Le cas échéant, Commerce et Gestion de la qualité, les compétences de l'achat tactique, les analyses de marché, la gestion des fournisseurs, le regroupement des besoins et les services de Support pourront être transférés dans un **Center of Excellence**. Les chefs de projets pourront alors être assistés de manière centrale et uniforme pour toutes ces questions.

- 3.44 Concernant les domaines d'activité des chefs de projets, il faut s'assurer que les tâches qui représentent moins de 5% de leur activité, comme la conduite de négociations et la gestion des fournisseurs et des contrats, sont soutenues de manière cohérente par des spécialistes de ces activités, qui mettent ainsi leur expertise à disposition.
- 3.45 Un **Peer-to-Peer Coaching, complété par le Conseil des chefs de projets** doit en outre renforcer l'éventail des prestations des chefs de projets. Les chefs de projets chevronnés forment leurs collègues de cette manière. Cette activité doit en outre être spécifiée dans les objectifs de performance individuels.
- 3.46 Le conseil des chefs de projets, déjà mis en place chez armasuisse, doit être complété systématiquement avec le processus After-Action-Review en cours d'élaboration pour améliorer la gestion des projets de manière incrémentielle. Il convient ici de bien impliquer dans ce processus tous les participants, y compris les adjudicateurs, les services demandeurs, les chefs de projets et les collaborateurs.
- 3.47 Un modèle d'exploitation d'armasuisse optimisé de la sorte pourra aussi permettre d'accorder des **délégations** de manière systématique et de vérifier régulièrement le potentiel d'optimisation que recèlent les délégations existantes. L'introduction de valeurs seuils à deux niveaux pour les acquisitions de moindre valeur sous la surveillance d'armasuisse peut accroître la capacité d'action des services demandeurs. On veille ainsi à ce que les coûts et durées des processus soient aussi faibles que possible.
- 3.48 A l'avenir, le service demandeur pourra faire des acquisitions indépendamment en dessous d'une **première valeur seuil**. Cela n'exclut pas la possibilité qu'armasuisse continue de faire des regroupements de besoins en dessous de cette valeur seuil, par exemple en mettant à disposition des catalogues et contrats-cadres qui devront ensuite être utilisés par les services demandeurs.
- 3.49 Avec une **deuxième valeur seuil**, on peut créer un domaine où le service demandeur peut passer des commandes directement, mais en respectant des prescriptions claires d'armasuisse. Jusqu'à cette valeur seuil, il faut davantage prendre en compte la rentabilité en suivant les prescriptions, modèles et listes de contrôle d'armasuisse. La deuxième valeur seuil suppose que le service demandeur ne va pas engager de ressources supplémentaires pour de telles acquisitions. Si le service demandeur n'est pas en mesure de remplir les exigences requises avec ses ressources existantes, les acquisitions doivent être effectuées par armasuisse, comme par le passé.

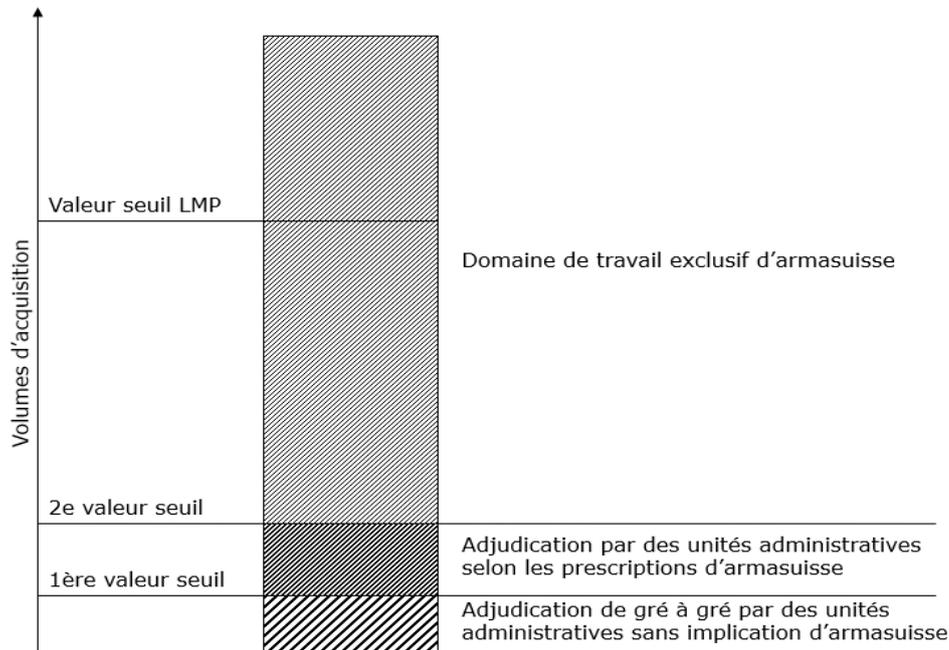


Illustration 8: proposition de valeurs seuils dans l'acquisition  
 (simplifiée)

- 3.50 En ce qui concerne les délégations liées à un projet d'acquisition spécifique, il faut maintenir la pratique actuelle selon laquelle l'acquisition est déléguée à l'organisation de projet pour la durée du projet avec un contrôle au cas par cas.
- 3.51 **Les conventions d'objectifs** doivent donner aux collaborateurs du projet et du CoE des incitations à la performance explicites et implicites au niveau de chaque projet et être harmonisées avec le service demandeur. De plus, il convient d'établir des objectifs qui encouragent la conscience des coûts, scrutent les dépenses et permettent de réduire les coûts. Cela peut par exemple se faire par le biais d'objectifs d'économies ou d'autres KPI.
- 3.52 L'introduction d'**incitations à la performance** signifie que chaque personne impliquée doit avoir un intérêt direct à l'atteinte des objectifs du projet. Cela peut se faire par des incitations à la performance explicites (p. ex. éléments de rémunération, etc.) ou implicites (p. ex. attentes relatives aux perspectives d'avancement de carrière). En dehors de l'atteinte des jalons dans les paramètres de temps, de qualité et de coûts souhaités, il est recommandé d'intégrer aussi un feedback plus large des collaborateurs et surveillants des projets comme base des éléments de promotion et de rémunération.
- 3.53 Un **processus d'amélioration continue (PAC)** comprenant un KPI Dashboard doit en outre être établi aux trois niveaux du modèle d'exploitation afin de perfectionner l'organisation d'acquisition. Grâce au PAC, toutes les conclusions et recommandations provenant de rapports d'audit internes et externes, de révisions, d'audits, de rapports d'experts, de conseils et d'autres services doivent être saisies de manière centralisée, hiérarchisés et examinés en vue de leur mise en œuvre éventuelle.

# Liste des documents

- armasuisse. (2017a). Aperçu des familles de postes d'armasuisse. Berne: armasuisse.
- armasuisse. (2017b). Règlement d'organisation de l'Office fédéral de l'armement (armasuisse). Berne: armasuisse.
- armasuisse. (2020). Délégation de la compétence d'acquisition d'armasuisse aux offices fédéraux. Berne: armasuisse.
- Etat-major de l'armée. (2014). Mandat de projet Optimisation des processus d'acquisition. Berne: Etat-major de l'armée.
- Etat-major de l'armée. (2018). Plan général 2018 (2e édition). Berne: Etat-major de l'armée.
- Message concernant un arrêté de planification relatif à l'acquisition d'avions de combat du 26 juin 2019, FF 2019, p. 5081 ss.
- Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics du 15 février 2017, FF 2017, 1695 ss.
- Braunschweiger, M. (2016). Rapport sur la décision concernant le choix de la variante pour l'OPA avec BLA / armasuisse. Berne: DDPS.
- Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr. (2020). Division SC/Achats. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/137896/dd17440d518d7bea4d1de54f46d6f4b4/organigramm-baainbw-e-data.pdf>.
- Arrêté fédéral Ia concernant le budget pour l'année 2020 du 12 décembre 2019, FF 2020, 2993 ss.
- Bundesministerium der Verteidigung. (2016). 4. Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten. Partie 1. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.bmvg.de/resource/blob/15378/fa614131fc4c41ea34509e756fa8d96c/b-07-01-02-download-4-ruestungsbericht-data.pdf>
- Collins, J. (2019). Defence Procurement Canada: Opportunities and Constraints. Consulté le 6 mai 2020 sous [https://www.cgai.ca/defence\\_procurement\\_canada\\_opportunities\\_and\\_constraints](https://www.cgai.ca/defence_procurement_canada_opportunities_and_constraints)
- Congressional Research Service. (2019). U.S. Foreign Aid to Israel. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33222>
- Department of Defence. (2018). The Defense Acquisition System. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/500001p.pdf>
- Department of Defence. (2020). Operation of the adaptive acquisition framework. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodi/500002p.pdf?ver=2019-10-25-134150-283>
- DPA. (2017). Israel so militarisiert wie kein anderes Land. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.handelsblatt.com/politik/international/globaler-militarisierungsindeks-israel-so-militarisiert-wie-kein-anderes-land/20669402.html>
- Office fédéral du personnel OFPER [OFPER]. (2013). Référentiel de compétences de l'administration fédérale. Consulté le 6 mai 2020 sous: [https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalentwicklung/280\\_kompetenzmodell.pdf.download.pdf/280\\_kompetenzmodell\\_f.pdf](https://www.epa.admin.ch/dam/epa/fr/dokumente/themen/personalentwicklung/280_kompetenzmodell.pdf.download.pdf/280_kompetenzmodell_f.pdf)

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS]. (éd.) (2020a). Stratégie d'armement. Berne: DDPS.

Felstead, Peter. (2017). Northern composure. Jane's Defence Weekly. Consulté le 6 mai 2020 sous [https://www.janes.com/images/assets/660/69660/Northern\\_composure.pdf](https://www.janes.com/images/assets/660/69660/Northern_composure.pdf).

Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 24 octobre 2018, FF 2018, 7241 ss.

Grüter, K. (2019). Die Beurteilung von Offsets bei Rüstungsbeschaffungen (Évaluation des affaires compensatoires pour les acquisitions d'armement). Consulté le 6 mai 2020 sous: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/56767.pdf>.

Haas, M., Vuille, A., Zapfe, M. (2018), Grundlagen und Prozesse der Rüstungsbeschaffung, Zurich: Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich.

Heiming, G., Horst, M. (2019). Komplexe Dienstleistungen im Ausrüstungs- und Nutzungsprozess der Bundeswehr. Europäische Sicherheit & Technik. 10/2019. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://esut.de/2019/10/fachbeitraege/streitkraefte-fachbeitraege/15479/komplexe-dienstleistungen-im-ausruestungs-und-nutzungsprozess-der-bundeswehr/>

Hensel, J., Leimand, Bo. (2019). Small but Excellent – Denmark's Procurement Authority. European Security & Defence. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://euro-sd.com/2019/11/articles/15146/small-but-excellent-denmarks-procurement-authority/>

Hintermann, P., et al. (2018). Geschäftsstrategie Beschaffung 2018-2021.

Accord intercantonal sur le marchés publics (AIMP) des 25 novembre 1994/15 mars 2001. (2001). Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2003/196.pdf>

Révision interne DDPS (2019). A 2019-11 Prüfbericht «Sponsoring im VBS». Consulté le 6 mai 2020 sous: <https://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/dokumente-und-publikationen-des-vbs/pruefberichte-des-vbs/2019.download/vbs-internet/de/documents/inspektionsberichte/2019/Pruefbericht-A-2019-11-d.pdf>.

Révision interne DDPS. (2017). Prüfbericht «Beschaffungen LBA, Bereich Sanität» (Jahre 2012 - 2016). Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52609.pdf>

Révision interne DDPS. (2019). Prüfbericht «Beschaffungsdelegationen». Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.vbs.admin.ch/de/dokumente/pruefberichte/2019.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/inspektionsberichte/2019/Pruefbericht-A-2019-06-d.pdf.html>

Leidos. (sans mention de l'année). Providing Solutions for Defence's Complex Logistics. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.teamleidos.co.uk/>

Ministero della Difesa. (sans mention de l'année a). Organigramma. Consulté le 6 mai 2020 sous <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/Pagine/Organigramma.aspx>

Ministero della Difesa. (sans mention de l'année b). Area dei Servizi. Consulté le 6 mai 2020 sous <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Attivita/Pagine/AreaServizi.aspx>

Ministero della Difesa. (sans mention de l'année c). Le Procedure di Acquisizione. Consulté le 6 mai 2020 sous <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Attivita/Pagine/AreaServizi.aspx>

- Ministry of Defence. (2020). We are Defence Equipment & Support. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://des.mod.uk/>
- Ministry of Defense. (2016). Vendor Registration Form. Consulté le 6 mai 2020 sous [http://www.online.mod.gov.il/Online2008/documents/general/rishum\\_sapak/bak\\_hachlala.pdf](http://www.online.mod.gov.il/Online2008/documents/general/rishum_sapak/bak_hachlala.pdf)
- Ministry of Defense. (2019). Ministry of Defense instructions (purchase). Consulté le 6 mai sous [https://www.mod.gov.il/Service\\_Business/sapakim/purchasing\\_procedure/Pages/Guidelines.aspx](https://www.mod.gov.il/Service_Business/sapakim/purchasing_procedure/Pages/Guidelines.aspx)
- Ministry of Defense. (2020). Selected Price and labor cost indices. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.online.mod.gov.il/Online2016/pages/general/Eng/MadadimListEng.aspx>
- Ministry of Defense. (sans mention de l'année). Purchasing processes in Israel. Consulté le 6 mai 2020 sous [https://www.mod.gov.il/Service\\_Business/sapakim/purchasing\\_procedure/Pages/purchasing\\_procedure\\_il.aspx](https://www.mod.gov.il/Service_Business/sapakim/purchasing_procedure/Pages/purchasing_procedure_il.aspx)
- Trading Economics. (2020). Israel Military Expenditure 1952-2018 Data | 2019-2020 Forecast. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://tradingeconomics.com/israel/military-expenditure>
- U.S. Department of State. (2019). 2019 Investment Climate Statements: Israel. Consulté le 6 mai 2020 sous <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/israel/>
- DDPS. (2018). Übergangsregelung ZUVA. Umsetzung von Beschaffungen der Kategorie C und D. Berne: Chef de l'armée et Directeur général de l'armement.
- DDPS. (2019). L'armée en chiffres. Consulté le 6 mai 2020 sous: <https://www.vbs.admin.ch/fr/ddps/faits-chiffres/armee.html>
- DDPS. (2020). Collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse (CODA). Berne: Directeur adjoint de l'armement
- Verband der Beamten der Bundeswehr e.V. (VBB). (2019). Rüstungsbeschaffung kurz erklärt & Fakten zum BAAINBw. Consulté le 6 mai 2020 sous [https://www.vbb.dbb.de/fileadmin/user\\_upload/www\\_vbb-bund\\_de/pdf/Presseerklarungen/Beschaffung\\_kurz\\_erklaert\\_VBB\\_Pressekonferenz\\_010419.pdf](https://www.vbb.dbb.de/fileadmin/user_upload/www_vbb-bund_de/pdf/Presseerklarungen/Beschaffung_kurz_erklaert_VBB_Pressekonferenz_010419.pdf)

# Deloitte.

La diffusion du présent rapport est exclusivement autorisée conformément aux dispositions du contrat de service. Deloitte Consulting SA décline toute responsabilité vis-à-vis de tiers découlant de leur accès au présent document.

Deloitte Consulting SA est une filiale de Deloitte NSE LLP, une société membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited («DTTL»), une «UK private company limited by guarantee» (une société à responsabilité limitée de droit britannique). DTTL et ses sociétés membres sont juridiquement distinctes et indépendantes. DTTL et Deloitte NSE LLP elles-mêmes ne fournissent pas de prestations à des clients. Vous trouverez une description détaillée de la structure juridique sous [www.deloitte.com/ch/about](http://www.deloitte.com/ch/about).