

Rapport du 20 août 2012 de la sous-commission TTE de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 28 septembre 2012

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent avis, nous prenons position sur le rapport du 20 août 2012 de la sous-commission TTE de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national.

Veillez, Madame le Présidente, agréer l'assurance de notre considération distinguée.

Le 28 septembre 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse :
La présidente de la Confédération,
Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération,
Corina Casanova

Avis

1. Appréciation générale

Le Conseil fédéral remercie la Commission de politique de sécurité du Conseil national et sa sous-commission TTE de l'analyse minutieuse et de l'évaluation de la situation dans laquelle se trouve actuellement le projet de remplacement partiel du Tiger qui ont mené aux constatations et aux conclusions finales de la sous-commission.

Le Conseil fédéral est satisfait d'apprendre que le rapport confirme la rectitude fondamentale de la procédure et reconnaît que les recommandations émises en 2005 par la sous-commission HLFT (hélicoptère léger de transport et de formation) ont été largement prises en considération. Le Conseil fédéral prend cependant aussi les critiques au sérieux, estimant par ailleurs qu'elles donnent l'occasion d'améliorer les processus, tant dans le présent projet que dans les projets futurs.

Il reconnaît que diverses critiques portant sur des aspects concrets – de portée limitée toutefois – se justifient, mais qu'elles n'ont ni déformé ni altéré les résultats de l'évaluation. Concernant les critiques plus globales, le Conseil fédéral est d'avis qu'elles ne se justifient que dans une moindre mesure car

- elles reflètent une situation désormais révolue dans la procédure en cours (dont la question des risques techniques, financiers, temporels et politiques et l'exigence d'une garantie fournie par la Suède) ;
- elles se fondent généralement sur des connaissances lacunaires de l'évaluation concrète ou des procédures usuelles engagées lors des évaluations (importance des coûts par rapport à l'utilité de l'avion, différences entre les versions testées et celles finalement acquises).

2. Points principaux de la critique

2.1. Risques techniques, financiers, temporels et politiques

La sous-commission écrit qu'en optant pour le Gripen, le Conseil fédéral a choisi l'avion présentant les plus grands risques aux niveaux politique, technique, financier et temporel.

- *Risques techniques* : la sous-commission craint que la capacité opérationnelle totale de l'avion ne pourra vraisemblablement être obtenue que bien après ce qui avait été annoncé, soit seulement entre 2023 et 2026.
- *Risques financiers* : la sous-commission demande ce qui se passerait si la configuration de l'avion n'était pas celle attendue lors de la livraison ou si des difficultés techniques pouvaient survenir une fois la moitié de la somme payée, par exemple. Qu'advierait-il si Saab déclarait être dans l'impossibilité d'entreprendre d'autres améliorations au prix fixé ? Il s'agirait de définir clairement quels développements techniques doivent être inclus dans le prix d'achat et d'éviter que de tels développements soient ultérieurement intégrés dans des programmes normaux de mise à niveau.

- *Risques politiques* : la sous-commission souligne que les processus politiques engagés en Suède et en Suisse sont encore en cours. Au moment où la sous-commission tenait ses séances, il n'était pas encore clairement établi qui et avec qui (Suisse, Suède ou Saab) le contrat serait discuté. Ce « jeu à trois » devrait être clarifié. Des incertitudes subsisteraient aussi sur le fait que la Suisse et la Suède acquièrent ensemble ou non le Gripen et sur le déroulement du cycle de livraison.
- *Risques temporels* : la sous-commission ne serait pas étonnée de voir un report dans le calendrier prévu pour les livraisons (de la mi-2018 à la mi-2020).
- La sous-commission recommande que la Suisse obtienne une garantie contractuelle suffisante – de préférence une garantie d'Etat émise par la Suède - pour la livraison du Gripen E/F, les coûts de développement, le calendrier des livraisons et pour les décisions politiques encore en suspens avec ce pays.

Mesures de réduction des risques

Ces risques ont été mis à jour et il en a été tenu compte dans les négociations menées avec le ministère suédois de la défense et son organisme chargé de l'exportation d'armement (FXM). Il en est résulté un accord-cadre signé le 24 août 2012 par armasuisse et FXM. Cet accord règle, entre autres, l'ampleur de l'équipement, le prix, les dates et la cadence des livraisons. Il s'applique, sous réserve de l'approbation en dernière instance des autorités politiques, à la procédure d'acquisition de l'avion et ne crée donc pas d'obligations au moment présent. Le texte de l'accord-cadre figure en annexe, sans toutefois contenir de données relatives à la concurrence et qui sont soumises au secret d'affaire. Ces données peuvent cependant être consultées en tout temps par la sous-commission TTE de la Commission de politique de sécurité du Conseil national.

L'art. 3.2 de l'accord-cadre est essentiel à la limitation des risques.

La partie suédoise garantit

- *que le Gripen sera en état de voler ;*
- *que le Gripen E respectera les valeurs prescrites en matière de fonctionnement et de performances ;*
- *que le Gripen E sera effectivement opérationnel ;*
- *que le Gripen E, après sa livraison, ne subira des mises à niveau que dans le but de répondre à de nouvelles exigences opérationnelles ;*
- *que les prix indiqués dans l'accord-cadre sont fixes;*
- *que le Gripen E sera livré conformément au calendrier qui a été défini.*

Ainsi, les risques sont contrôlés dans la mesure du possible. Le partenaire contractuel, et donc le garant du respect des engagements pris, est l'Etat suédois. En s'engageant dans ce projet, il prend un risque considérablement plus élevé que la Suisse.

Du point de vue du Conseil fédéral, les avantages et inconvénients d'une telle garantie par rapport à un contrat commercial avec l'entreprise Saab (incl. des dispositions prévoyant une peine conventionnelle) sont les suivants :

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
L'Etat, par ses compétences, s'engage dans le développement de pareils programmes avec Saab et avec sa réputation pour le respect des dispositions contractuelles.	Aucune compensation financière n'est fixée pour le cas où le contrat ne devait pas être rempli, mais devrait faire l'objet de négociations si un tel cas devait se produire.
La structure du contrat est simple : il va de soi que la Suède (et pas Saab) fournira des garanties si elle est partie prenante au contrat.	En cas de nécessité, la Suisse, en tant que partenaire contractuel, ne peut influencer financièrement sur Saab qu'à travers l'Etat suédois.
La capacité de payer du garant ne fait aucun doute.	
L'acquisition via le gouvernement suédois et conjointement avec sa propre commande permet des synergies (concrètement : un système plus performant pour un même budget).	

Le Conseil fédéral considère que toute tentative visant à renforcer la garantie d'Etat fournie par la Suède – par exemple en fixant des peines conventionnelles – serait non seulement inutile financièrement parlant, mais également indélicate pour des raisons diplomatiques.

Il se prononce, ci-après, sur une liste d'éléments liés aux risques au regard de la sous-commission.

- Il est prévu de n'acquérir que des monoplaces (Gripen E) pour éviter le risque de pouvoir être le seul client et exploitant de biplaces (Gripen F). Les biplaces présenteraient des avantages au niveau de l'instruction, mais des inconvénients dans le cadre des engagements (pas de canons de bord, moins de carburant) et seraient de surcroît plus chers.
- Pour la Suède comme pour la Suisse, les premières livraisons du Gripen E sont prévues en 2018. Les trois premiers avions seront livrés aux forces aériennes suédoises, suivis de cinq autres jusqu'en 2020.¹ La Suisse recevra son premier avion en 2018 ; en 2019, elle devrait en avoir reçu 11, la livraison du solde des 22 appareils devant s'échelonner jusqu'à fin 2021.
- Tout paiement séparé, c'est-à-dire en sus des paiements échelonnés du montant total prévu de 3,126 milliards de francs pour le développement et la construction de l'avion, est catégoriquement exclu. Les mises à niveau ultérieures de l'avion ne doivent pas servir à combler des lacunes constatées lors de la livraison.

¹ La critique de la sous-commission TTE selon laquelle le projet initial consistant à acquérir un avion déjà opérationnel ou qu'il le soit au moment de sa livraison auprès d'une force aérienne ne pouvait être maintenu que sous certaines conditions est ainsi contrée.

- Le processus politique se poursuit. Le 20 septembre 2012, le gouvernement suédois a demandé à son parlement d'intégrer au budget l'acquisition de 40 à 60 Gripen E. Les partis qui approuvent l'acquisition par la Suède du Gripen E détiennent, dans leur ensemble, près de 80% des sièges au parlement.

2.2. Différences entre la version soumise aux essais et la version à acquérir

La sous-commission considère, dans une large mesure, que le Gripen E est un nouvel avion et qu'il n'est pas un développement du Gripen C/D. Les principales différences seraient les suivantes :

- réacteur – type F414G – plus puissant ;
- réservoir interne supplémentaire ;
- nouveau système radar (AESA) ;
- capteur infrarouge de détection et de poursuite de cible ;
- nouvelle avionique, ordinateur de mission et cockpit inclus ;
- nouveau système de conduite de la guerre électronique ;
- deux postes d'armes supplémentaires ;
- nouveau train d'atterrissage ;
- nouvelle voilure.

Certes, les différences entre la version testée du Gripen et l'avion qui doit être livré sont plus importantes que pour ses deux autres concurrents. Il n'est pas extraordinaire de voir une différence notable entre l'avion qui a été soumis à l'évaluation et celui qui est finalement livré. Tel a, par exemple, déjà été le cas lors de l'évaluation et de l'acquisition du F/A-18. L'appareil évalué était un CF-18B de l'Aviation royale canadienne, alors que les modèles livrés entre 1997 et 1999 étaient des F/A-18C/D. Ceux-ci diffèrent de la version testée par les éléments suivants :

- réacteur – type F404-GE-402 – plus puissant ;
- nouveau système radar (APG-73) ;
- ordinateur de bord, logiciel, cockpit plus développés ;
- nouveau système de brouillage pour la guerre électronique ;
- missile à guidage radar Amraam au lieu du Sparrow ;
- structure renforcée du fuselage et de la voilure.

Une certaine différence entre l'avion testé et celui acquis ultérieurement – qui se constate déjà entre la phase de test et celle de la livraison (1988/1997 pour le F/A-18, 2008/2018 pour le Gripen) - est inévitable si l'on ne veut pas renoncer aux progrès techniques.

Saab écarte systématiquement le risque de transformation du Gripen C/D en Gripen E avec l'avion de démonstration Gripen F. Celui-ci dispose déjà d'un réacteur plus puissant, d'une structure modifiée du fuselage et de la voilure, d'une plus grande capacité interne d'emport de carburant, de postes d'armes supplémentaires et d'un

nouveau train d'atterrissage. Il est également utilisé pour tester les systèmes en phase de développement comme le radar et la nouvelle avionique. En mai 2012, le DDPS a effectué les premiers tests avec le Gripen F de démonstration et en prévoit d'autres, à intervalles réguliers, pour jauger l'appareil muni des nouveaux éléments issus des progrès réalisés entre-temps. Il est en outre prévu qu'un pilote d'essai suisse et un ingénieur d'essais en vol participent, après la commande des avions, aux essais en vol du Gripen E réalisés par Saab ; ils suivront en permanence l'évolution du projet et interviendront le cas échéant.

La sous-commission indique, à la page 31 de son rapport, que les avionneurs écartés ont critiqué le fait que leurs nouveautés techniques n'auraient plus été prises en considération après 2009. A un autre endroit (page 16), elle relève avec raison que dans le rapport d'évaluation, le Rafale et l'Eurofighter ont également été jugés avec leurs améliorations. Il est vrai que, par rapport au modèle testé, le Gripen doit recevoir plus d'améliorations que les deux autres candidats. Il est donc incontestable que chaque fabricant pouvait lui-même décider le genre et le nombre d'améliorations qu'il voulait apporter.²

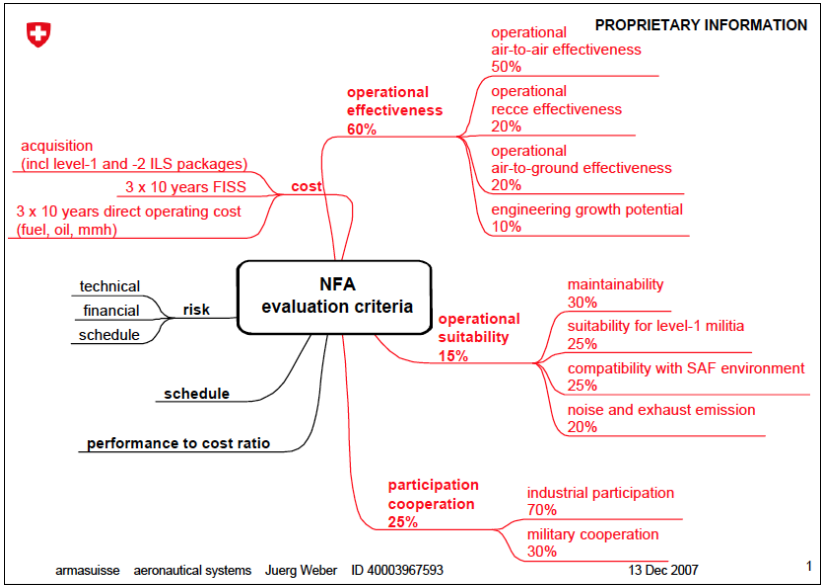
2.3 Importance des coûts pour le choix de l'avion

La sous-commission a écrit, en substance, que l'accent mis tout particulièrement sur l'efficacité opérationnelle en tant que critère d'évaluation lui a donné l'impression, ainsi qu'aux soumissionnaires, que le 'vainqueur technique' serait choisi à la fin de la procédure d'évaluation. Le fait que l'élément 'prix' jouerait un rôle de premier rang n'était connu ni de la sous-commission ni des soumissionnaires dans une telle mesure.

Le Conseil fédéral constate que, depuis le début, il était clair que les coûts et l'utilité seraient – comme pour chaque appel d'offres - déterminants pour le choix de l'avion. Il ne dispose pas d'éléments sur le fait que l'accent ait été mis tout particulièrement sur l'efficacité opérationnelle (ou sur les autres aspects de l'utilité) au détriment des considérations d'ordre financier. S'il avait fallu, par hypothèse, admettre que l'avion le plus efficace opérationnellement (ou meilleur sur le plan de l'utilité) remportât le marché quel que soit son coût ou presque, c'eût été, du point de vue du Conseil fédéral, un déni profond et non fondé des réalités. D'autre part, le débat sur le financement de l'armée est mené depuis quelques années avec une telle intensité sur la place publique – appuyé par des rapports explicites sur les coûts liés à l'acquisition et à l'exploitation du TTE - qu'il serait étonnant que les entreprises en concurrence et le public puissent avoir l'impression que le choix se porterait sur l'avion le plus performant indépendamment de son coût.

Les présentations antérieures des critères d'évaluation reprenaient déjà les aspects des coûts et de l'utilité :

² La fiabilité des améliorations annoncées a été prise en compte : selon l'état d'avancement du projet, chaque amélioration en vue de l'évaluation a été diversement jaugée.



Le Conseil fédéral maintient que ni les estimations des critères ni la valeur qui leur est accordée n'ont changé. La sous-commission écrit pourtant qu'avant la procédure d'évaluation, des critères pondérés de sélection adaptés à un système différencié de points ont été définis. (...) Ce système de points a aussi servi à noter les candidats, sans toutefois être appliqué rigoureusement lors de la prise de décision au niveau politique. Le Conseil fédéral relève toutefois que la décision politique a non seulement tenu compte des points ou des notes attribuées à la notion d'utilité telle qu'elle a été exprimée, mais aussi au prix et aux exigences d'ordre supérieur. Le système des points a donc atteint ses limites logiques. Jamais aucune clé de pondération n'a été prévue pour faire la part des choses entre les notions d'utilité liées à l'avion et les coûts.

La sous-commission constate qu'un changement s'est produit en 2009 dans la conception des exigences opérationnelles qui, au départ, étaient clairement formulées, qu'on s'est finalement limité à cinq éléments importants (armement, capteurs, performances de vol, capacité de survie et autonomie) et qu'avec ce changement la question s'est posée de savoir si le contexte prévu pour choisir l'avion n'avait dès lors pas changé.³ A un autre endroit du rapport, elle indique comment cela s'est produit. Selon elle, l'évaluation et l'appréciation globales de « l'efficacité opérationnelle » des Forces aériennes est assurément sophistiquée et mûrement réfléchie, mais elle est à la limite de ce que peut concevoir un profane et c'est pour cette raison qu'en ce qui concerne l'efficacité opérationnelle, l'optique a été sciemment changée dans le rapport d'évaluation, en particulier en ce qui concerne l'appréciation et l'évaluation des avions.⁴ Le Conseil fédéral déduit de ces

³ Page 30 du rapport de la sous-commission TTE.

⁴ Page 19 du rapport de la sous-commission TTE.

déclarations que la sous-commission a perçu le sens de cette adaptation et qu'elle ne la critique pas.

2.4. Nombre d'avions et enveloppe financière

La sous-commission remarque que l'idée d'acquérir un nombre d'avions de combat inférieur à 22 n'a pas vraiment été prise en considération et qu'il est donc clair qu'avec le budget prévu, seule l'acquisition de l'avion le meilleur marché pouvait entrer en ligne de compte.⁵ La sous-commission croit aussi que la direction politique du DDPS était encline, et ce depuis longtemps déjà soit avant le lancement officiel de la procédure d'acquisition au début de 2008, à préférer le modèle le moins cher pour acheter le nombre le plus élevé possible d'appareils. Elle avance aussi que lors de la présentation du rapport d'évaluation, il a été établi que seule l'offre la plus favorable serait étudiée.⁶

Le Conseil fédéral souligne que jusqu'à l'été 2011, le montant prévu pour l'acquisition du TTE était estimé entre 3,5 et 5 milliards de francs dans le cadre du débat public sur le financement de l'armée. Jusque-là, le cadre financier considéré n'excluait donc pas les candidats les plus chers. Ce n'est qu'en août 2011 que le DDPS a accepté, dans une des deux variantes prévue pour le financement de l'armée, le montant maximal de 3,5 milliards de francs pour le TTE.⁷ Cette réduction du montant favorisait l'offre la moins chère ; cela ne s'est toutefois produit que quelques mois avant la prise de décision sur le type d'avion et ce dans le cadre de la présentation d'hypothétiques modèles d'armée au lieu que cela se fasse par le truchement d'un arrêté ayant des conséquences directes.

La sous-commission rapporte que la variante « envisagée mais pas demandée » de l'équipe du projet ne portait que sur 12 appareils⁸, mais que le DDPS a décidé de fixer le nombre minimum d'avions à acheter à 22. Selon le commandant des Forces aériennes, le nombre d'avions est tout aussi déterminant que leurs performances pour accomplir certaines missions. La sous-commission se demande, dans son rapport, si cette forme de renonciation n'a pas modifié le contexte à partir duquel le choix de l'appareil devait s'opérer.

Le Conseil fédéral ne voit là aucun motif à critiquer. La variante à 12 avions n'a jamais été prévue ; elle n'aurait d'ailleurs pas permis de subvenir aux besoins de l'armée. Le fait qu'elle n'ait pas été proposée ne modifie en rien le contexte.

Enfin, le Conseil fédéral précise que ce sont les impératifs militaires et le cadre financier qui déterminent le choix de l'avion, pas le contraire. Le fait que ces conditions de base imposent le choix de la variante la moins chère ne préoccupe pas le Conseil fédéral outre mesure ; il considère que ce choix est le reflet des exigences et des données objectives.

⁵ Page 32 du rapport de la sous-commission TTE.

⁶ Page 24 du rapport de la sous-commission TTE.

⁷ Rapport du DDPS sur le mandat supplémentaire de la CPS-N du 16 août 2011 sur le rapport sur l'armée, p.5.

⁸ Page 15 du rapport de la sous-commission TTE.

3. Autres critiques

La sous-commission critique le document « Exigences militaires » qu'elle considère comme peu convaincant.⁹ Le Conseil fédéral pense que cette critique est justifiée.

La sous-commission reproche aux Forces aériennes l'utilisation du F/A-18 comme étalon lors de l'évaluation, suscitant ainsi de fausses attentes.¹⁰ Le Conseil fédéral reconnaît que cette critique est aussi justifiée.

La sous-commission est d'avis que le report à 2018 de la procédure d'acquisition et vraisemblablement ultérieur de la pleine disponibilité opérationnelle demanderait de fait le remplacement du Tiger tout en soulevant la question de la relève du F/A-18.¹¹ Le Conseil fédéral précise qu'il est prévu d'engager les F/A-18 jusqu'en 2030 et après, c'est-à-dire encore au moins 18 ans à compter de maintenant, soit 12 ans après le début des premières livraisons du Gripen et 9 ans après que le dernier Gripen aura intégré nos Forces aériennes.

La sous-commission critique armasuisse et les Forces aériennes dans leur recours à deux échelles de notes pour un seul système de notation – ce qui apparaît comme outrageusement compliqué aux yeux des profanes –, se compliquant ainsi singulièrement l'existence¹² et que la procédure choisie a du mal à passer et crée la confusion. Le Conseil fédéral reconnaît que cette critique se justifie pleinement.

La sous-commission remarque que les diverses régions reçoivent un traitement différencié dans le cadre des affaires compensatoires, que le potentiel industriel avec la Suède est plutôt limité et que les rencontres entre Saab et l'industrie ne portent pas assez leurs fruits. Le Conseil fédéral indique que l'objectif visé à ce niveau est d'assurer une répartition régionale de 65% pour la Suisse alémanique, de 30% pour la Suisse romande et de 5% pour le Tessin. Saab a déjà réalisé des affaires compensatoires pour plus de 200 millions de francs à titre de prestations préalables ; le volume restant, soit plus de 2 milliards de francs, n'a pas encore été attribué ou versé, contrairement à ce que laissent entendre des annonces reposant sur des malentendus. Cela n'a rien d'étonnant, d'autant qu'aucun contrat d'achat exécutoire ne sera conclu avant l'été 2013, voire l'été 2014 – et ce n'est qu'à partir de ce moment-là que les obligations compensatoires auront une valeur juridique. Malgré tout, Saab et les entreprises suisses devront s'astreindre à mener à bien le programme de compensation.

⁹ Page 31 du rapport de la sous-commission TTE.

¹⁰ Page 18 du rapport de la sous-commission TTE.

¹¹ Page 29 du rapport de la sous-commission TTE.

¹² Pages 18 et 31 du rapport de la sous-commission TTE.