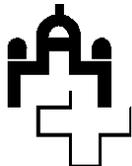


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



05.044 n Programme d'armement 2005

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 24 novembre 2005

La commission avait été chargée d'élucider les points restés en suspens au terme des délibérations du Conseil national.

Proposition de la commission

Le crédit de 310 millions de francs destiné à l'acquisition d'hélicoptères légers pour les transports et la formation (HLTF ; volet mobilité, point 2.6 du message concernant l'acquisition de matériel d'armement), qui avait été bloqué par le Conseil national en octobre dernier, est libéré.

Ce montant couvre également les frais liés à la modification ou à l'acquisition du simulateur pour l'hélicoptère de type TH 89 Super Puma.

Au nom de la commission
Le président :

Eduard Engelberger

Table des matières

- 1 Les faits
- 2 Composition de la sous-commission et calendrier des travaux
- 3 Avis de la commission sur les cinq questions en suspens
- 4 Lacunes de la procédure
- 5 Conclusions
- 6 Propositions de la commission



1 Les faits

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-CN) a examiné le programme d'armement 2005 lors de sa séance des 15 et 16 août derniers. A cette occasion, la commission a majoritairement proposé d'approuver le crédit alloué à l'acquisition d'hélicoptères légers pour les transports et la formation (HLTF). Peu avant les délibérations, de nouveaux éléments ont toutefois été avancés, ainsi, et pour la première fois, la mention par le DDPS de la notion de « modèle de référence EC 135/635 ».

En date du 5 octobre 2005, le Conseil national décidait de bloquer le crédit prévu pour l'acquisition des HLTF, sur proposition du groupe parlementaire de l'Union démocratique du centre. Conformément à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral modifié, « *le déblocage de la tranche de 310 millions de francs destinée à l'acquisition d'hélicoptères légers pour les transports et la formation (HLTF, volet mobilité du programme) doit être approuvé par le Parlement sous la forme d'un arrêté fédéral simple distinct, assorti d'un rapport qui répondra aux questions en suspens et fournira des compléments d'information* ».

Pour motiver cette proposition, le conseiller national Caspar Baader a mentionné cinq points devant encore être approfondis, soit :

1. la capacité de vol de l'Eurocopter EC 635 (pourquoi cet hélicoptère n'a-t-il pas été réceptionné par le Portugal et pourquoi - contrairement à ce qui est indiqué dans le message du Conseil fédéral - n'est-il pas encore utilisé en Europe ?)
2. le choix de l'hélicoptère EC 635 comme modèle de référence (l'évaluation a-t-elle été loyale ?)
3. la capacité de transport (est-elle trop faible ?)
4. le glissement conceptuel de l'hélicoptère de transport vers l'hélicoptère d'entraînement
5. l'égalité de traitement entre les deux fournisseurs.

Au cours des débats, une large majorité des parlementaires ont toutefois reconnu qu'il était nécessaire de remplacer les hélicoptères de type Alouette III.

A l'appui de ces considérations, la CPS-CN a chargé, en date du 18 octobre 2005, une sous-commission composée de quatre membres et présidée par le conseiller national Ulrich Schlüer de faire toute la lumière sur ces questions encore ouvertes et d'émettre des recommandations.

2 Composition de la sous-commission et calendrier des travaux

Outre le président, la sous-commission comptait les conseillers nationaux Jakob Büchler, Didier Burkhalter et Paul Günter. Les travaux de la sous-commission se sont échelonnés comme suit :

- La sous-commission s'est réunie pour la première fois le 7 novembre 2005 pour planifier ses travaux. Elle a en outre préparé un catalogue fouillé de questions devant avant tout servir à répondre aux cinq questions soulevées durant les débats devant le Conseil national. En fin de compte, la sous-commission s'est mise d'accord pour auditionner diverses personnes impliquées dans le projet.



- Lors de sa séance du 15 novembre 2005, la sous-commission a étudié plusieurs dossiers confidentiels de l'entreprise Armasuisse se rapportant au déroulement de l'évaluation. Elle a examiné les documents suivants :
 - o Document « Exigences militaires » du 28 octobre et du 8 novembre 2004
 - o Document « Cahier des charges militaire » du 11 mai 2005
 - o Appel d'offres aux deux fournisseurs (Eurocopter et Agusta)
 - o Offres des deux candidats (EC 635 et A 109)
 - o Copie du courrier électronique envoyé par le divisionnaire Jakob Baumann à Alfred Markwalder en date du 29 octobre 2004.
- En deuxième partie de séance, les personnes ci-après ont été auditionnées :
 - o Monsieur Rudolf Engeler, pilote d'hélicoptère, lequel a effectué les vols d'essai avec les deux hélicoptères (domaine spécialisé des essais en vol, Armasuisse)
 - o Monsieur Jürg Weber, chef du domaine spécialisé des systèmes aéronautiques, Armasuisse
 - o Commandant de corps Hansrudolf Fehrlin, commandant des Forces aériennes
 - o Divisionnaire Jakob Baumann, chef de l'Etat-major de planification de l'armée
 - o Monsieur Martin R. Stahel, directeur et coordinateur en chef du groupe RUAG
 - o Commandant de corps Christophe Keckeis, chef de l'Armée suisse
 - o Monsieur Alfred Markwalder, directeur général d'Armasuisse
 - o Monsieur Hans Winzenried, président de la commission de l'armement, PDG du groupe Securitas SA.
- Ensuite, la sous-commission a tiré ses conclusions et a adopté une position commune sur la politique d'information qu'elle allait adopter vis-à-vis de l'extérieur.
- La sous-commission a éliminé les dernières divergences portant sur les questions de procédure lors d'une conférence téléphonique qui s'est déroulée le 16 novembre 2005 (rapport du président devant la CPS-CN et projet de communiqué de presse). Ladite procédure a été préalablement convenue avec le conseiller national Engelberger, président de la CPS-CN.
- En date du 17 novembre 2005, le conseiller national Schlüer, président de la sous-commission, a rendu compte à la CPS-CE des travaux effectués par la sous-commission HLTF, de ses conclusions et de sa proposition.

La CPS-CN a examiné et approuvé le présent rapport lors de sa séance du 24 novembre 2005.

3 Avis de la commission sur les cinq questions en suspens

Les travaux effectués par la commission ont permis d'examiner en détail les points restés ouverts et de clarifier les cinq questions s'y rapportant. Les constatations faites à cette occasion sont détaillées ci-après.

3.1 Concernant la capacité de vol de l'Eurocopter EC 635

La différence de poids entre l'EC 135 et l'EC 635 étant faible¹, les données de vol de l'EC 135 peuvent être aux yeux des pilotes utilisées pour l'évaluation de la capacité de vol de l'EC 635. Aussi bien les Forces aériennes que le pilote d'essai ont convaincu la commission que cette différence de

¹ 105 Kg: blindage des réservoirs de carburant et renforcement de la structure aux endroits-clés (11 Kg), avionique supplémentaire destinée aux Forces aériennes (94 Kg)



Le poids ne posait pas de problème. Le fait que les cockpits de l'EC 635 et du Cougar soient très similaires est en effet bien plus important en termes de sécurité.

L'EC 135 ne subira que quelques légères modifications, à savoir :

- le renforcement de la structure aux endroits-clés et la fixation de points d'ancrage; grâce à de telles mesures, l'hélicoptère pourra au besoin être ultérieurement équipé de systèmes d'armes légers ;
- le blindage des réservoirs de carburant.

Le potentiel de risque le plus important réside dans l'avionique. Dans le cas qui nous préoccupe, tous les systèmes qui seront intégrés à l'hélicoptère sont connus. La procédure ne présente donc aucun risque.

En ce qui concerne les commandes encore en suspens d'EC 635 en provenance d'autres Etats, la commission a pu constater que le concept de la Suisse était à ce jour unique. Tous les Etats européens comparables disposent d'une flotte constituée d'au minimum trois types d'hélicoptères (entraînement, transport et hélicoptères de combat). Ces pays n'ont donc pas besoin d'une combinaison hélicoptère d'entraînement / hélicoptère de transport léger et armé. Quant au concept suisse, il se démarque en ce sens qu'il prévoit de se focaliser sur deux types d'hélicoptères seulement, soit :

- un hélicoptère de grande taille pour couvrir les besoins en transports importants (Super Puma TH 89 / Cougar TH 98)
- un hélicoptère plus petit, principalement prévu pour la formation et l'entraînement des pilotes, mais qui peut également répondre à des besoins en matière de transports légers ; de surcroît, cet appareil peut être armé pour des opérations de police du ciel.

En revanche, notre pays a renoncé à l'engagement aussi bien d'un hélicoptère polyvalent armé² qu'à celui d'un hélicoptère de combat.

L'actuel concept est tel que le petit appareil doit être avant tout un hélicoptère d'entraînement mais doit également être susceptible d'être équipé d'un dispositif d'armement. La commission prend acte du fait que ce concept est nouveau en Europe mais estime qu'il est porteur d'avenir, à l'instar de l'EC 635 lui-même qui est conçu pour ce concept.

Aux yeux de la commission, la question de la capacité de vol de l'EC 635 est donc élucidée.

3.2 Concernant la notion de « modèle de référence »

L'expression « modèle de référence EC 635 » (exigences militaires liées à l'acquisition d'un HLTF de type EC 635 du 28 octobre 2004) a bel et bien été utilisée par des organes de l'armée. Les hauts responsables de l'armée estiment aujourd'hui qu'il s'agit là d'une erreur.

Quant à Armasuisse, elle n'a pour sa part jamais utilisé cette expression. La procédure d'évaluation n'en a donc pas été influencée. Armasuisse a préféré « neutraliser » la notion lors de l'appel d'offres, en choisissant d'indiquer comme référence le modèle A 109 au groupe Agusta, et le modèle EC 635 à la maison Eurocopter. Aucun des deux fournisseurs n'a donc été préférentiellement traité à cette occasion.

Aux yeux de la commission, cette question est donc élucidée.

² En 2000, il était encore question d'une flotte de trois types d'hélicoptère, soit un appareil de transport, un engin polyvalent armé et un hélicoptère de formation et d'entraînement. Cette idée a entre-temps été abandonnée pour des raisons de coût.



3.3 Concernant la capacité de transport et le glissement conceptuel de l'hélicoptère de transport vers l'hélicoptère d'entraînement

Ces deux points peuvent être traités en commun.

La commission prend acte du fait que la capacité de transport de l'A 109 est nettement plus élevée. L'armée met toutefois clairement l'accent sur l'entraînement et la formation, comme c'était déjà le cas pour l'Alouette III. Aussi la question de la sécurité est-elle un élément central tant pour l'armée que pour les Forces aériennes. A cet égard, l'EC 635 possède un avantage certain par rapport à l'A 109, à savoir la plus grande similitude de son cockpit ainsi que de son dispositif de pilotage automatique et de son système de gestion de vol avec ceux du TH89/98. Ces similitudes permettent aux pilotes de voler sur l'un et l'autre types d'hélicoptère. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les Forces aériennes suisses collaborent avec l'Allemagne depuis de nombreuses années déjà sur le plan de l'instruction.

La commission prend acte du fait que l'entreprise Armasuisse a fait une double proposition au terme de la procédure d'évaluation :

1. acquisition de l'A 109 si la priorité est accordée aux capacités de transport ;
2. acquisition de l'EC 635 si l'accent est mis sur la formation et l'entraînement.

Cette double proposition découle du fait que l'armée (Etat-major de planification) a produit une documentation insuffisamment précise en vue de l'acquisition des hélicoptères, ce qu'Armasuisse a déploré dès le début de la procédure d'évaluation (absence de priorités). Au terme de cette procédure, le choix du type d'hélicoptère a été influencé de manière décisive par l'avis des usagers.

Aux yeux de la commission, cette question est donc élucidée. On ne saurait parler en l'occurrence de « modification conceptuelle » : simplement, les priorités définies par l'armée au début de la procédure n'étaient pas suffisamment claires.

La question des coûts a également été examinée par la commission. En matière de frais d'acquisition et d'exploitation l'appareil A 109 est plus avantageux (frais d'exploitation de l'EC 635 sont plus élevés d'environ 40 millions de francs sur dix ans). Les frais d'exploitation plus élevés du EC 635 sont toutefois compensés par le délestage de la flotte des Cougar relativement aux vols de formation et d'entraînement³.

3.4 Concernant l'égalité de traitement entre les fournisseurs

La procédure instaurée entre Armasuisse et les fournisseurs a permis de garantir l'égalité de traitement. Chaque fournisseur a reçu des informations équivalentes. L'évaluation s'est faite de manière correcte et transparente.

Au sein de l'armée, la préférence était dès le départ donnée à l'EC 135/165, en raison de sa parenté avec le Cougar. Armasuisse a néanmoins considéré cette préférence avec un regard critique tout en exigeant la prise en compte du facteur des coûts. Quant à la question de la sécurité et, partant, de la ressemblance des cockpits, c'est elle qui a fait la décision. La maison Agusta a été informée que si le A 109 était livré avec un cockpit similaire à celui du Cougar - ce qui eût été techniquement possible -, ses chances lors de la procédure d'évaluation auraient singulièrement augmenté. La maison Agusta n'a tiré aucune conséquence de cette indication.

³ L'acquisition de l'EC 635 permettrait d'effectuer quelque 1'475 heures de vol d'entraînement sur ce type d'appareil au lieu du TH 89/98. Avec l'A 109, ces heures de vol seraient ramenées à 610. Les économies réalisées chaque année se montent ainsi à 4,2 millions de francs, soit 42 millions de francs sur dix ans.



Aux yeux de la commission, la question de l'égalité de traitement est ainsi élucidée.

4 Lacunes de la procédure

La commission soutient expressément le principe d'une accélération de la procédure d'évaluation dans le domaine de l'acquisition d'armement. En raison de la longueur de la procédure actuelle (l'intervalle de temps entre le début des travaux de conceptualisation et l'introduction dans l'armée dépasse souvent dix ans), le matériel est parfois techniquement dépassé lorsqu'il est livré à la troupe. Une procédure accélérée permettra de réaliser des économies.

Dans le cas qui nous préoccupe (première application de la nouvelle procédure d'acquisition, la commission a pourtant constaté des insuffisances manifestes, aux conséquences financières non négligeables. Chez Armasuisse, on a qualifié la procédure d'évaluation choisie de « procédure crash » (« crash-Verfahren »), ce qui est révélateur.

4.1 Concernant le « Best and final offer »

Une des insuffisances principales de la procédure aura été le fait de ne pouvoir effectuer qu'un seul appel d'offre (appelée « best and final offer », dernière et meilleure offre) par fournisseur. Les offres reçues étaient dès lors définitives, ce qui a conduit à un renchérissement des offres, celles-ci contenant des positions de réserve élevées. Ceci a été la cause d'une demande de crédit nettement trop élevée. Les fournisseurs n'ont pu, en partie du moins, calculer que des coûts provisoires, englobant des réserves excessives. C'est notamment le cas pour le simulateur et les réacteurs, pour lesquels des négociations complémentaires sont encore en cours.

De l'avis de la commission, il serait plus judicieux de prévoir une procédure en deux étapes :

1. Demander une meilleure offre, « best offer », et l'évaluer. Lors d'un « achat de série », il n'est pas opportun de chercher un produit sur la base d'un cahier des charges détaillé, mais plutôt le produit qui correspond le mieux aux besoins spécifiques de la Suisse.
2. Informer les fournisseurs du résultat de la première évaluation et demander une offre finale, « final offer ».

Une telle procédure permet à coup sûr d'obtenir un meilleur prix.

4.2 Concernant la documentation de la procédure d'évaluation de l'armée

Armasuisse a déploré le manque de précision de la documentation fournie par l'armée au début de la procédure d'évaluation. La commission est d'avis que la requête de l'armée doit être accompagnée aussi bien d'un profil sérieux des exigences (cahier des charges militaire) que de priorités clairement définies, et ce dès le début de la procédure d'acquisition. Lorsqu'il existe un concept, comme c'est le cas ici avec le concept portant sur une flotte à deux types d'hélicoptère, la documentation doit l'indiquer clairement. A l'avenir, il s'agira en outre que toutes les entités de l'administration militaire évitent d'utiliser la notion de « modèle de référence ».

Avant que les systèmes ne soient examinés sur le plan technique, il convient d'élaborer une liste de critères d'évaluation et de les pondérer de manière très claire.

Enfin, il faudrait documenter toutes les étapes de la procédure dans son ensemble, même les renseignements oraux et les micro-entretiens, afin qu'il soit possible, à tout moment, de retracer de manière incontestable le déroulement des événements.



4.3 Concernant les évaluations effectuées par d'autres Etats

Il est de notoriété publique qu'au moins deux Etats ont récemment procédé à une évaluation similaire, soit la Suède et l'Afrique du Sud. Or, les deux Etats ont décidé d'acquérir le A 109. Au vu du peu de temps à disposition pour la procédure d'évaluation, il eût été utile d'intégrer les rapports d'évaluation de ces deux Etats dans notre propre évaluation. Le rapport sud-africain est disponible sur Internet. En ce qui concerne la Suède, il existe un « Mémoire d'Entente » (MOU) non seulement dans le domaine de la coopération militaire mais également entre Armasuisse et son homologue suédoise. Dans un tel contexte, il eût été possible d'échanger les informations pertinentes.

Aux yeux de la commission, les évaluations effectuées par d'autres Etats devraient à l'avenir être intégrées dans notre propre procédure d'évaluation.

4.4 Concernant la procédure réduite à deux mois

L'intervalle de temps destiné à l'évaluation (de 2 à 2,5 mois) est trop court pour permettre de mettre en œuvre une procédure à deux étapes, telle que proposée par la commission. Ceci a débouché sur des erreurs dans le message du Conseil fédéral. Une évaluation où les critères principaux de sélection sont appréciés par des « bons » et « suffisants » n'est pas adéquate, puisqu'elle débouche sur une appréciation des différents facteurs trop sommaire. A l'avenir, il conviendra d'avoir recours à un système de points. La commission est d'avis que la qualité des informations doit être garantie en tout temps, même en cas de procédure accélérée.

Les insuffisances susmentionnées ont également en grande partie été constatées par la Commission de l'armement.

5 Conclusions

- 1 Les investigations qu'elle a effectuées ont permis à la commission d'élucider l'ensemble des points encore restés en suspens.
- 2 La commission a acquis la conviction que la procédure d'évaluation choisie n'a pas permis d'obtenir le meilleur prix possible. Les réserves portées en compte sont trop élevées. Par conséquent, le crédit d'engagement demandé, de 310 millions de francs, est nettement trop élevé.
- 3 Dans le cadre de ses travaux, la commission a également examiné la question du simulateur. Le programme d'armement 2005 prévoit en effet l'acquisition d'un simulateur pour l'HLTF. Le message du Conseil fédéral s'y rapportant prévoit à cet effet une somme de 50 millions de francs. Selon les déclarations d'Armasuisse, ce montant est trop élevé. En raison des contraintes de temps, ce sont les prix de fabrication fixés par les fournisseurs qui ont été utilisés comme base de calcul du crédit. Tout laisse à penser que le prix final sera largement inférieur à ce montant si un appel d'offres auprès de firmes spécialisées en simulation peut être lancé. Le chiffre 4.2 du message mentionne la possibilité d'associer l'acquisition du simulateur au maintien de la valeur de l'hélicoptère de transport TH 89 Super Puma planifié dans le cadre du programme d'armement 2006. Ce maintien de la valeur englobe entre autres la modernisation du simulateur existant ou l'acquisition d'un nouveau simulateur pour le TH 89/98. Etant donné que les offres des maisons Agusta et Eurocopter pour le simulateur de l'HLTF dépassaient toutes deux les 50 millions de francs, le DDPS a décidé, en date du 30 septembre



2005, de combiner l'achat de ce simulateur avec celui du Super Puma et de lancer un nouvel appel d'offres public. Le DDPS espère ainsi mettre à profit les synergies existantes dans le domaine du développement des simulateurs ainsi que de la logistique et obtenir de meilleures conditions d'achat. La commission prend acte de cette décision en exprimant son approbation.

- 4 Les considérations susmentionnées permettent de faire le calcul suivant :
Le crédit de 310 millions de francs englobe un crédit de 260 millions pour l'acquisition des hélicoptères et un autre de 50 millions pour le simulateur HLTF.
Selon les indications d'Armasuisse, 92 % en moyenne des crédits d'engagement sont effectivement utilisés lors de l'achat de systèmes d'armes. Dans le cas des HLTF, il est probable que le crédit utilisé sera nettement inférieur au vu des réserves portées en compte très élevées contenues dans la demande de crédit. Sur les 260 millions de francs prévus pour l'acquisition des hélicoptères, la commission voit donc un potentiel d'économies d'environ 25 millions de francs.
Cet argent pouvant être utilisé pour l'acquisition de simulateurs, le total disponible pour l'achat des simulateurs (EC 135/635 et TH 89/98) est donc de 75 millions de francs. La commission est d'avis que cette somme est suffisante pour financer les deux simulateurs. Comme cela ressort des auditions, ces chiffres sont absolument réalistes et, partant, défendables.

6 Propositions de la commission

La commission ayant pu élucider l'ensemble des points qui restaient en suspens, elle propose par 21 voix contre 4:

- 1 de libérer le crédit de 310 millions de francs destiné à l'acquisition d'hélicoptères légers pour les transports et la formation, lequel avait été initialement bloqué par le Conseil national.
- 2 de prévoir que ce montant couvrira également les frais liés à la modernisation ou à l'acquisition du simulateur pour l'hélicoptère TH 89 Super Puma.