



Prix fixe du F-35A

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

Rapport du 8 septembre 2026

L'essentiel en bref

Le 27 juin 2025, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de procéder à une inspection sur le prétendu prix fixe du F-35A, après qu'il est apparu que l'achat des avions de combat pourrait coûter davantage que prévu. Les investigations ont principalement porté sur la gestion de l'affaire par les autorités dans le cadre de l'accord sur le prix avec les États-Unis et sur les informations communiquées au Parlement et au public sur le prix fixe contractuel. La CdG-N s'est également demandé si l'attribution et l'accompagnement des mandats d'expertise par l'Office fédéral de l'armement (armasuisse) en 2023 et 2024 et le traitement des indications relatives aux coûts supplémentaires avaient été opportuns.

Organisation des négociations : structure non opportune

Dans le cadre de ses travaux, la CdG-N a constaté que les négociations relatives au contrat d'acquisition du F-35A ne correspondaient pas à la pratique habituelle. Ainsi, le service juridique d'armasuisse n'a pas été impliqué dans les négociations. À la place, le SG-DDPS a mandaté un cabinet d'avocats externe, qui a accompagné les négociations et l'accord sur le prix. La CdG-N attend du Conseil fédéral qu'il veille à ce que le service juridique d'armasuisse soit reconnu comme centre de compétences juridique et qu'il soit à l'avenir impliqué en tant que tel dans toutes les affaires d'armement (recommandation 4). La commission constate en outre que le département n'a pas suffisamment exercé ses fonctions de surveillance et de pilotage. Il manquait par exemple un mandat clairement défini pour la négociation du contrat. De plus, armasuisse n'a pas informé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de manière suffisamment régulière des résultats intermédiaires ; le département n'avait toutefois pas demandé à l'être. À l'avenir, il conviendra de formuler dès le départ un mandat de négociation pour les futures acquisitions d'armement de grande importance (recommandation 6). Le département devra par ailleurs accompagner plus étroitement les négociations et en soumettre le résultat à un nouvel examen juridique, notamment en tenant compte du droit national de l'État partenaire.

La CdG-N a constaté que le petit cercle des personnes effectivement impliquées et informées régulièrement au sein d'armasuisse, mais aussi du département n'était pas adéquat pour une acquisition d'une telle importance. En outre, toutes les personnes impliquées au sein du DDPS ont partagé l'avis d'armasuisse selon lequel un prix fixe forfaitaire pouvait être convenu, alors que seules quelques personnes avaient consulté le contrat de manière approfondie.

Pas de prix fixe forfaitaire convenu

Sur la base de ses investigations, la CdG-N conclut que la Suisse avait certes négocié une clause relative au prix fixe, mais que celle-ci ne correspondait pas au prix fixe forfaitaire communiqué. La commission fonde son appréciation sur les contradictions dans le contrat, sur le rapport du CDF sur une prise de position des autorités américaines dans le cadre des négociations ainsi que sur la situation juridique aux États-Unis, qui prévoit qu'il ne peut y avoir ni bénéfice ni perte pour les États-Unis dans le cadre des affaires relevant du programme Foreign Military Sales (FMS). La CdG-N

reconnaît toutefois aussi que les autorités américaines ont en partie envoyé des signaux contradictoires, par exemple à travers le communiqué de presse de leur ambassade en Suisse. Il est en outre apparu que ce prix fixe ne pouvait être contesté devant les tribunaux et ne pouvait pas non plus être imposé par la voie diplomatique..

Les doutes exprimés en 2022 par le Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant la notion de « prix fixe forfaitaire » n'ont pas non plus conduit à la vérification des dispositions contractuelles relatives au prix ni à l'examen de la possibilité de renégocier le contrat avec les États-Unis afin de clarifier ce point.

En intégrant la question des coûts dans la gestion des risques, comme l'avait recommandé le CDF en 2022, des mesures auraient pu être prises plus tôt et le Parlement aurait pu être informé à un stade précoce.

Communication

Du point de vue actuel, la CdG-N ne comprend pas pourquoi le DDPS a défendu le prix fixe forfaitaire de manière aussi absolue vis-à-vis du Parlement, mais aussi du CDF.

En août 2024, après son entrée en fonction, le nouveau directeur général de l'armement a très vite informé le département des défis relatifs au prix fixe. La commission a en revanche constaté que l'ancienne cheffe du DDPS avait informé le Conseil fédéral trop tard des défis relatifs à d'éventuels coûts supplémentaires. En outre, le Parlement n'a lui aussi été informé que tardivement de la possibilité de coûts supplémentaires.

Avis de droit commandés par armasuisse

La CdG-N salue le fait que le nouveau directeur général de l'armement, en proie à des doutes, ait pris des mesures lors de son entrée en fonction et commandé deux avis de droit afin de clarifier le risque de coûts supplémentaires pour l'achat du nouvel avion de combat et, indirectement, la question du prix fixe. La commission estime toutefois qu'il n'était pas opportun de confier ce mandat au cabinet d'avocats qui avait déjà soutenu le DDPS pour la négociation du contrat et de divers aspects secondaires de l'achat. La commission estime qu'afin d'éviter tout soupçon de partialité et d'obtenir un deuxième avis sur ce sujet complexe, il aurait fallu mandater un cabinet qui n'avait pas été impliqué jusque-là.

Tentatives infructueuses d'imposer un prix fixe forfaitaire et absence de gestion des risques

La CdG-N reconnaît qu'armasuisse et le DDPS se sont efforcés de convaincre les États-Unis d'appliquer un prix fixe forfaitaire et d'obtenir le meilleur résultat possible pour la Suisse. Toutefois, l'accord contractuel était inadapté pour atteindre cet objectif.

Documentation insuffisante

La CdG-N a constaté que, contrairement aux dispositions légales en vigueur, les documents importants pour les affaires n'ont pas tous été archivés, ce qui a considérablement compliqué l'enquête. La CdG-N a donc formulé des recommandations en conséquence (recommandations 1, 2 et 3).

Table des matières

L'essentiel en bref	2
1 Introduction	7
1.1 Contexte	7
1.2 Objet de l'enquête	8
1.2.1 Délimitation de l'objet de l'enquête	8
1.2.2 Principales questions	10
1.2.3 Inspection de la CdG-N du 9 septembre 2022	11
1.2.3.1 Objet et conclusions de la première inspection	11
1.2.3.2 Délimitation de l'inspection en cours	12
1.3 Démarche suivie par la CdG-N dans le cadre de l'enquête	12
2 L'acquisition du F-35A par la Suisse	13
2.1 Procédure standard en matière d'acquisitions d'armement et responsabilités	13
2.1.1 La procédure d'acquisition d'armasuisse	13
2.1.2 <i>Foreign Military Sales</i> (FMS)	15
2.2 Cadre politique	18
2.2.1 Développements essentiels jusqu'à l'arrêté fédéral du 20 décembre 2019	19
2.2.2 Votation populaire concernant l'acquisition	19
2.2.3 Synthèse	20
2.3 L'acquisition du F-35A	20
2.3.1 Nouvelle méthode d'évaluation AHP	20
2.3.2 Acteurs impliqués dans l'acquisition	21
2.3.3 Prix fixe : étapes clés	24
3 Constatations des CdG	27
3.1 Phase 1 : de l'appel d'offres à l'adjudication	27
3.1.1 Le prix fixe dans la procédure sur invitation	27
3.1.2 Base de prix utilisée pour la procédure d'évaluation et pour le choix du type d'appareil	28
3.1.3 Communication concernant la question du prix	29
3.1.4 Appréciation de la CdG-N	30
3.2 Phase 2a : des négociations contractuelles à la signature de la LOA par la Suisse	31
3.2.1 Phase 2a : négociations contractuelles, du choix de l'avion au rapport du CDF	31
3.2.1.1 Organisation interne du DDPS durant la phase de négociations contractuelles : implication du cabinet d'avocats Homburger	31
3.2.1.2 3.2.1.2 Négociations contractuelles / note 55 négociée par armasuisse	32

3.2.1.3	Cercle de personnes qui étaient au courant du déroulement des négociations	36
3.2.1.4	Clôture des négociations contractuelles	37
3.2.1.5	Échanges d'informations entre armasuisse et le département / la cheffe du DDPS	38
3.2.1.6	Communication concernant la question du prix	39
3.2.2	Phase 2b : conclusion du contrat, de la discussion avec le CDF à la signature de la LOA par la Suisse	40
3.2.2.1	Message sur l'armée 2022	40
3.2.2.2	Conseil prioritaire – Conseil des États	41
3.2.2.3	Audit du CDF	42
3.2.2.4	Second conseil – Conseil national	45
3.2.2.5	Signature du contrat par la Suisse	46
3.2.2.6	Communication	46
3.2.3	Appréciation de la CdG-N relative à la phase 2	47
3.2.3.1	Organisation des autorités et procédures	47
3.2.3.2	Le résultat des négociations : un prix fixe ?	55
3.2.3.3	Communication interne et externe concernant le prix fixe	60
3.3	Phase 3 : de la conclusion du contrat à l'information du Parlement et du public concernant les coûts supplémentaires	63
3.3.1	Phase sans signalement de problèmes par des entités externes jusqu'en août 2024	63
3.3.1.1	Les avis de droit commandés par le nouveau directeur général de l'armement	63
3.3.1.2	Le changement au sein du secrétariat général	66
3.3.2	Premiers indices laissant présager de coûts supplémentaires : d'août 2024 à la confirmation formelle qu'il y aurait des coûts supplémentaires	67
3.3.2.1	Prise de position de Homburger du 11 septembre 2024	68
3.3.2.2	Correspondance avec les États-Unis entre octobre 2024 et février 2025 au sujet des coûts supplémentaires	69
3.3.2.3	Information du Conseil fédéral sur les coûts supplémentaires dans le contexte du changement à la tête du département et des développements avec les États-Unis	70
3.3.2.4	Information du Parlement et du public au sujet des coûts supplémentaires à la fin juin 2025	71
3.3.3	Appréciation de la CdG-N	72
3.3.3.1	Avis de droit	72
3.3.3.2	Transmission des informations au sein du DDPS et hors du département	72
3.3.3.3	Mesures prises par armasuisse et le DDPS dès l'été 2023	73

3.3.3.4	Information du Parlement et du public	74
4	Conclusions	75
	Abréviations	80
	Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées	82
	Annexe 2 : Chronologie	83
	Annex 3 : Commandes passées auprès du cabinet Homburger	98

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Le peuple ayant rejeté, le 18 mai 2014¹, le remplacement partiel du Tiger et les avions de combat F/A-18 arrivant au terme de leur durée d'utilisation à la fin de la décennie actuelle, l'acquisition d'un nouvel avion de combat pour la défense de l'espace aérien suisse est devenue nécessaire. Sur mandat du DDPS, un groupe d'experts a donc rédigé en 2017 un rapport à ce sujet². Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral a décidé d'acquérir de nouveaux avions de combat.

Le rapport en question présente quatre options concernant l'acquisition de nouveaux avions de combat et esquisse un calendrier envisageable. Après que le Conseil fédéral a pris une décision de principe à ce sujet, le DDPS a formulé ses exigences le 23 mars 2018³. Cette proposition a été soumise au peuple dans le cadre du référendum qui a été demandé sur l'arrêté de planification concerné. L'acquisition de nouveaux avions de combat a été acceptée par le peuple lors de la votation du 27 septembre 2020. Cette votation portait notamment sur un montant maximal de 6 milliards de francs suisses (indice national de janvier 2018). L'arrêté fédéral concerné précisait que la mise en service devait être achevée d'ici à la fin de l'année 2030⁴.

Le choix du type d'appareil n'a été arrêté qu'à l'issue de la votation populaire. Cependant, les cinq fabricants potentiels⁵ avaient déjà été invités en 2018 à soumettre une offre. En 2020, ils ont de nouveau été invités à présenter une offre. La décision d'acheter 36 avions de combat de type F-35A du fabricant américain Lockheed Martin a été prise le 30 juin 2021 (choix du type d'appareil) sur la base des résultats de la procédure d'évaluation menée par armasuisse. La CdG-N s'est penchée sur certains aspects de cette procédure en 2022⁶ (cf. chap. 1.2).

L'autorité américaine compétente a signé le contrat portant sur l'acquisition de 36 F-35A le 28 octobre 2021. De son côté, la Suisse a signé le contrat d'acquisition le 19 septembre 2022, après l'approbation du crédit d'engagement correspondant par le Parlement.

Dans le message sur l'armée 2022 du 16 février 2022, le DDPS a expliqué que des prix fixés de manière contraignante avaient été convenus avec les États-Unis pour

¹ Rejet de la loi sur le fonds Gripen (FF **2014** 6121)

² Avenir de la défense aérienne, rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat

³ Exigences du 23 mars 2018 relatives à l'acquisition du nouvel avion de combat (NAC) et d'un nouveau système de défense sol-air (DSA/Bodluf)

⁴ Arrêté fédéral relatif à l'acquisition de nouveaux avions de combat (FF **2019** 8253)

⁵ Les avions entrant en ligne de compte étaient : le F-35A de Lockheed Martin (États-Unis), le F/A-18 Super Hornet de Boeing (États-Unis), le Rafale de Dassault Aviation (France), l'Eurofighter d'Airbus (Allemagne) et le Gripen-E de Saab (Suède). Saab s'est retiré de la course au cours de la procédure d'évaluation.

⁶ C'est l'application de la méthode d'évaluation, et non son opportunité, qui a fait l'objet de l'enquête de la CdG-N.

l'achat des F-35A. Lors de l'examen préalable du message sur l'armée, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) s'est notamment penchée sur la notion de « prix fixe ». Elle s'est renseignée à ce sujet, en particulier auprès de l'ambassade des États-Unis en Suisse. Cette dernière a confirmé – d'abord à la CPS-N, puis publiquement le 2 juin 2022 – que l'acquisition concernée faisait bien l'objet d'un prix fixe⁷. Durant cette même période, la CdG-N a elle aussi mené une enquête sur ce thème, lors de laquelle elle s'est concentrée sur la procédure d'évaluation. Elle a constaté que le CDF, dans le cadre de son audit de la gestion des risques du programme Air2030, avait examiné la question du prix et avait conclu que les aspects financiers de l'acquisition relevaient de la compétence de la haute surveillance parlementaire sur les finances, à savoir de la Délégation des finances (DéFin). Dans son rapport du 18 mai 2022, le CDF a également relevé qu'il existait des incertitudes juridiques concernant la notion de prix fixe et son interprétation. Le DDPS et le Conseil fédéral ont toutefois toujours confirmé que l'acquisition des 36 avions de combat F-35A se ferait à un prix fixe.

Lors d'une rencontre avec le *Joint Program Office* (JPO) aux États-Unis en août 2024, le directeur général de l'armement a reçu de premières informations de nature informelle indiquant que les États-Unis ne partageaient pas la conception de la Suisse concernant le prix fixe. Le 24 février 2025, le Ministère américain de la défense a confirmé officiellement que les États-Unis considéraient que le prix fixe n'était pas valable. En conséquence, le chef du DDPS a annoncé publiquement, le 25 juin 2025, que la partie américaine parlait officiellement d'un malentendu concernant le prix fixe et que le Conseil fédéral avait désormais l'intention de faire respecter le prix fixe convenu par la voie diplomatique. Le 13 août 2025, le Conseil fédéral a déclaré que les efforts déployés dans ce cadre avaient échoué. Les estimations communiquées en juin 2025 à ce sujet laissaient entendre que la Suisse risquait de devoir faire face à des coûts supplémentaires compris entre 650 millions et 1,3 milliard de francs suisses.

Sur la base de ces informations, la CdG-N a décidé, le 27 juin 2025, de procéder à une inspection sur le prix fixe du F-35A⁸ portant sur la gestion par les autorités de la question du prix fixe lors de l'acquisition de cet appareil.

1.2 **Objet de l'enquête**

1.2.1 **Délimitation de l'objet de l'enquête**

Dans le cadre de son enquête, la CdG-N s'est concentrée sur la question du prix fixe pour l'achat des 36 avions de combat de type F-35A. La question de l'armement des avions de combat et celle de leur maintenance (*Operations and Support*) sont réglées dans des contrats distincts. Ces derniers ne contiennent aucune disposition relative au prix fixe et n'ont donc pas été inclus dans le champ de l'enquête.

L'acquisition du F-35A s'inscrit dans le cadre du programme Air2030. En plus du nouvel avion de combat, ce programme prévoit l'acquisition d'un système de défense

⁷ Version originale : « As Switzerland continues its F-35 procurement, which includes fixed price contracts, the United States remains committed to the transparency we have demonstrated throughout this process. »

⁸ Prix fixe du F-35A : la CdG-N va lancer une inspection, communiqué de presse de la CdG-N du 1^{er} juillet 2025

sol-air de longue portée⁹ ainsi que d'un système de surveillance de l'espace aérien (RLE@NDP) et la modernisation de radars. Aucun prix fixe n'ayant été prévu pour ces autres acquisitions, celles-ci n'ont pas été intégrées à l'enquête.

L'enquête s'est donc exclusivement limitée à l'achat du F-35A par la Suisse et au contrat sur lequel celui-ci repose.

Durant ses travaux, la CdG-N s'est essentiellement intéressée aux éléments sur lesquels les autorités compétentes se sont fondées pour en arriver à la conclusion qu'il s'agissait d'un prix fixe et sur leur gestion de cette question. Elle a également analysé la manière dont le DDPS a géré le rapport d'audit du CDF et les avis de droit (Hom-burger, Arnold&Porter) et dont il a informé le Parlement et le public s'agissant de l'aspect du prix fixe.

En revanche, l'enquête de la CdG-N n'a pas évalué les prochaines étapes liées à l'acquisition des avions de combat, ni la manière dont le DDPS et le Conseil fédéral ont géré la question des coûts supplémentaires. Ces thématiques doivent être examinées par les commissions compétentes (CPS, Commissions des finances, DélFin) et par les Chambres fédérales.

Excursus : prix fixe

Dans le cadre de cette acquisition, il convient de faire la distinction entre deux relations contractuelles différentes. Il y a, tout d'abord, le contrat d'acquisition portant sur les avions de combat, appelé « *Letter of Offer and Acceptance* » (LOA), que la Suisse a conclu avec les États-Unis. La LOA dispose que la Suisse achète aux services compétents du département américain de la défense 36 avions de type F-35A à certaines conditions (notamment celles relatives au prix), et plus précisément que les États-Unis revendent ces avions de combat à la Suisse. La deuxième relation contractuelle concerne, quant à elle, les États-Unis, qui, pour respecter leurs engagements, doivent acquérir les F-35A auprès du fabricant Lockheed Martin. Pour cela, après la conclusion de la LOA, le service compétent du Ministère américain de la défense doit négocier avec le fabricant – notamment le prix des avions – afin de conclure avec lui ses propres contrats pour chaque lot de production.

La LOA stipule que les États-Unis acquerront les F-35A destinés à la Suisse dans le cadre d'un contrat à prix fixe conclu avec le fabricant. Elle ne précise toutefois pas de quel type de contrat à prix fixe il doit s'agir. Conformément aux dispositions en vigueur du *Federal Acquisition Regulation* (FAR, ch. 16.2), six types de contrats à prix fixe sont en principe possibles (cf. aussi ch. 3.2.1.1).

Le Conseil fédéral estime qu'une clause contractuelle spécifique de la LOA lie le prix fixe pour le F-35A au prix figurant dans l'offre faite par les États-Unis à la Suisse.

Comme exposé ci-après, les explications données par le DDPS et le Conseil fédéral au sujet du prix fixe après la clôture des négociations contractuelles avec les États-Unis ont laissé penser qu'un prix fixe au sens d'un montant forfaitaire fixe avait été convenu, lequel incluait déjà l'inflation. Dans le présent rapport, la notion de « prix

⁹ Il s'agit de l'acquisition du système Patriot auprès des États-Unis.

fixe forfaitaire » est utilisée au sens de « montant forfaitaire fixe », sauf indication contraire.

1.2.2 Principales questions

Dans le cadre de son enquête, la commission a distingué trois phases, dont l'une est scindée en deux sous-phases.

Phase 1 : appel d'offres et évaluation

La phase 1 correspond à la période allant de l'appel d'offres, lancé en 2018, au choix du type d'appareil par le Conseil fédéral, le 30 juin 2021. C'est durant cette phase que l'acquisition des nouveaux avions de combat a été soumise au vote du peuple.

La commission s'est demandé comment, durant cette phase, les autorités compétentes en étaient arrivées à la conclusion qu'il s'agissait d'un prix fixe et quels étaient les acteurs impliqués.

Phase 2 : du choix du type d'appareil à la conclusion du contrat

La phase 2 couvre la période allant du choix du type d'appareil à la conclusion du contrat portant sur l'acquisition du F-35A, le 19 septembre 2022 ; elle est subdivisée en deux sous-phases.

La première sous-phase comprend la négociation de la prétendue clause relative au prix fixe ainsi que la signature du contrat par les autorités américaines, le 28 octobre 2021. Durant cette phase, le CDF a en outre mené un audit de la gestion des risques du programme Air2030¹⁰. Le CDF a conclu qu'il n'y avait aucune sécurité juridique quant à l'existence effective d'un prix fixe au sens d'un prix forfaitaire selon le droit suisse a recommandé au DDPS d'intégrer le risque de coûts supplémentaires à la gestion des risques. Cette recommandation a été catégoriquement rejetée par armasuisse. La discussion finale entre le CDF, le Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS), armasuisse et les Forces aériennes a eu lieu le 27 avril 2022.

La seconde sous-phase débute après la discussion finale avec le CDF et s'étend jusqu'à la signature du contrat par la Suisse, le 19 septembre 2022. Pour cette période, la CdG-N a cherché à savoir si l'approche adoptée en ce qui concerne la recherche d'un accord sur le prix était appropriée, si la gestion des autorités à cet égard présentait des manquements et comment le prix fixe avait été garanti. Elle s'est par ailleurs penchée de manière approfondie sur la manière dont les responsables avaient géré les différentes expertises juridiques, sur les raisons pour lesquelles armasuisse avait choisi de ne pas intégrer le risque de coûts supplémentaires à la gestion des risques ainsi que sur la question de savoir si armasuisse a tenté d'améliorer le projet de contrat.

Phase 3 : de la conclusion du contrat au 25 juin 2025

¹⁰ Gestion des risques du programme Air2030, audit du CDF du 18 mai 2022

La phase 3 correspond à la période allant de la conclusion du contrat au moment de la communication sur le risque de coûts supplémentaires, le 25 juin 2025. La CdG-N a analysé dans les grandes lignes la gestion du DDPS durant cette phase et a notamment cherché à savoir si l'attribution et l'accompagnement des mandats d'expertise avaient été adéquats. Elle a également examiné l'adéquation de l'approche adoptée par le DDPS après que les premières indications concrètes laissant penser qu'il pourrait y avoir des coûts supplémentaires sont apparues, en août 2024.

Questions portant sur l'ensemble des phases

Pour les trois phases, la commission a également examiné, dans la mesure où cela s'avérerait pertinent, si la communication concernant le prix fixe forfaitaire – au sein du DDPS, à l'égard du Conseil fédéral, du Parlement et du public – avait été adéquate.

1.2.3 Inspection de la CdG-N du 9 septembre 2022

1.2.3.1 Objet et conclusions de la première inspection

Dans le cadre de l'acquisition du nouvel avion de combat pour les Forces aériennes suisses, la CdG-N avait déjà procédé à une inspection en 2021/2022 portant sur la procédure d'évaluation des types d'appareils entrant en ligne de compte. Le choix du F-35A par le Conseil fédéral avait en effet soulevé des questions au sein de l'opinion publique concernant la procédure d'évaluation et la prise en compte de facteurs politiques. Dans ce contexte, la commission s'était alors penchée sur la légalité et l'opportunité de certains aspects de la procédure d'évaluation. Elle avait notamment examiné pour quelles raisons la méthode mise en œuvre avait été choisie et si cette dernière avait été appliquée de manière correcte et opportune sur le plan juridique. L'examen ne portait en revanche pas sur les forces et les faiblesses de la méthode en tant que telle.

Lors de son inspection, la CdG-N avait constaté que, dans le cadre de la procédure, le Conseil fédéral s'était fondé sur les dispositions légales ainsi que sur les exigences politiques qu'il avait lui-même définies. Elle avait cependant critiqué le fait qu'il ait restreint d'emblée et inutilement sa marge de manœuvre quant à l'intégration de réflexions politiques de portée supérieure. Au moment de choisir le type d'appareil, le Conseil fédéral n'avait donc pas pu prendre en considération des réflexions de politique extérieure.

Par ailleurs, la CdG-N avait constaté que l'évaluation technique s'était déroulée conformément au droit et qu'armasuisse avait pris les mesures nécessaires pour garantir l'égalité de traitement des soumissionnaires ainsi qu'une procédure objective et compréhensible. Selon elle, la nouvelle méthode d'évaluation choisie (méthode AHP) était, elle aussi, conforme au droit. Elle avait toutefois relevé que le fait que cette méthode ait été appliquée pour la première fois à un projet d'armement aussi important comportait certains risques. En outre, la commission avait eu du mal à comprendre pourquoi armasuisse avait renoncé à s'appuyer autant que possible sur les expériences réalisées par d'autres pays dans lesquels les avions soumis à l'évaluation étaient déjà opérationnels.

Aux yeux de la CdG-N, la façon dont le DDPS avait traité les résultats de l'évaluation technique n'était pas non plus adéquate. Alors que la cheffe du DDPS connaissait ces résultats depuis la mi-mars 2021, elle n'en avait informé les autres membres de la Délégation du Conseil fédéral pour la sécurité (cheffe du Département fédéral de justice et police [DFJP] et chef du Département fédéral des affaires étrangères [DFAE]) qu'à la mi-mai ou durant la première moitié du mois de juin 2021 (autres cheffes et chefs de département). Cette information tardive et le manque de clarté susmentionné concernant la marge de manœuvre du Conseil fédéral avaient eu pour conséquence que plusieurs départements avaient continué à mener des négociations avec des pays fabricants pour trouver des solutions dans d'autres dossiers liés au choix de l'avion jusqu'à peu avant la décision finale du Conseil fédéral, le 30 juin 2021. Ce faisant, on avait apparemment accepté l'idée que des pays tiers puissent s'irriter de la façon dont la procédure avait été menée.

Dans ce contexte, la commission avait adressé cinq recommandations au Conseil fédéral. Elle l'avait en particulier invité à examiner attentivement, en amont, dans quelle mesure il souhaitait intégrer des considérations politiques de portée supérieure dans ses réflexions lors de futures acquisitions de biens d'armement, et à veiller ensuite à conserver sa marge de manœuvre.

1.2.3.2 Délimitation de l'inspection en cours

Durant son inspection en cours, la CdG-N s'est concentrée sur la question du prix fixe dans le cadre de l'acquisition du F-35A. Lors de sa première inspection, la commission avait certes reçu diverses informations à ce sujet, qu'elle avait mentionnées dans son rapport d'inspection, mais elle n'avait pas approfondi la question, celle-ci ayant fait l'objet de l'audit du CDF sur la gestion des risques du programme Air2030. Elle avait estimé que les résultats de l'enquête du CDF et les aspects financiers de l'acquisition étaient du ressort de la haute surveillance parlementaire sur les finances de la Confédération. Dans son rapport d'inspection, elle avait donc indiqué que ces questions seraient clarifiées par la DélFin et les CdF (cf. chap. 3.2).

En résumé, on peut dire que la première inspection de la CdG-N a notamment permis d'examiner de manière approfondie les aspects juridiques de la procédure d'acquisition du F-35A ainsi que la méthode d'acquisition. L'inspection en cours s'est dès lors exclusivement limitée à la problématique du prix fixe qui, bien qu'ayant déjà été soulevée en 2022, n'avait pas été approfondie lors de la première inspection.

1.3 Démarche suivie par la CdG-N dans le cadre de l'enquête

La CdG-N a tout d'abord élaboré une stratégie d'enquête, dans laquelle elle a défini les questions centrales et divisé l'objet de l'enquête en plusieurs phases (cf. chap. 1.2.2). Afin de pouvoir répondre aux questions posées dans sa stratégie d'enquête, la commission a mené 19 auditions avec un total de 21 responsables différents. Elle a entendu toutes les personnes ayant joué un rôle dans la gestion du projet.

Parmi celles-ci figuraient l'ancienne cheffe du DDPS ainsi que les responsables du SG-DDPS, du Groupement Défense et d'armasuisse de l'époque¹¹.

La CdG-N a également consulté le contrat conclu entre la Suisse et les États-Unis pour l'acquisition des F-35A ainsi que le rapport d'évaluation. Elle a par ailleurs procédé à une évaluation des courriels relatifs aux négociations sur le prix fixe que la Suisse et les États-Unis ont échangés. En outre, la CdG-N a analysé les documents relatifs aux affaires du Conseil fédéral en rapport avec l'acquisition et le prix fixe du F-35A, ainsi que les procès-verbaux de la Délsec spéciale Air2030¹². Le DDPS, la Chancellerie fédérale (ChF), le cabinet Homburger et le CDF ont mis à la disposition de la CdG-N plus de 700 documents¹³. La documentation complète et les auditions ont permis à la CdG-N de reconstituer la majeure partie des démarches liées au prix fixe.

2 L'acquisition du F-35A par la Suisse

2.1 Procédure standard en matière d'acquisitions d'armement et responsabilités

2.1.1 La procédure d'acquisition d'armasuisse

Les acquisitions d'armement de la Suisse suivent une procédure clairement définie. Armasuisse distingue différentes phases¹⁴ ; la responsabilité incombe à des autorités différentes pour chacune d'elles.

La procédure standard applicable aux acquisitions d'armement est présentée brièvement ici, afin que l'on puisse, dans les chapitres suivants, faire un parallèle avec celle appliquée dans le cas du F-35A.

Armasuisse distingue six phases, dont les quatre premières sont expliquées ci-après. Les deux dernières – utilisation et mise hors service – ne sont pas pertinentes pour les faits examinés par la CdG-N.

Phase	Activité	Autorité compétente	Base légale
-------	----------	---------------------	-------------

¹¹ Une liste des personnes auditionnées se trouve à l'annexe 1

¹² La Délsec spéciale Air2030 a été mise en place, car le choix du type d'appareil était soumis au secret. Elle était composée de la cheffe du DDPS, de la cheffe du DFJP et du chef du DFAE, ainsi que des secrétaires généraux, du chancelier de la Confédération et du vice-chancelier. Elle a été dissoute après que l'appareil a été choisi.

¹³ Le SG-DDPS, compétent en la matière, n'est pas parvenu à retrouver tous les documents pertinents. De plus, certains courriels et documents classés dans le système de gestion des affaires (GEVER) étaient chiffrés, ce qui a compliqué le travail. Le DDPS a indiqué à la CdG-N qu'il n'était désormais plus possible, d'un point de vue technique, de classer des courriels chiffrés dans GEVER et que ceux-ci devaient être classés au format PDF.

¹⁴ Cf. le dépliant modalités d'armement, armasuisse (www.ar.admin.ch > Acquisitions > Modalités d'armement).

1	Planification des projets Les priorités des investissements sont définies sur la base du plan général de l'État-major de l'armée ; elles sont soumises au chef ou à la cheffe du département pour approbation. Le plan général fixe les capacités dont doit disposer l'armée suisse pour être en mesure d'accomplir ses missions. Durant cette phase, l'État-major de l'armée fixe également les exigences militaires. Durant cette phase, armasuisse introduit les premières réflexions de rapport coûts/utilité. Cette phase s'achève avec l'attribution, par l'État-major de l'armée, du mandat de projet à armasuisse.	État-major de l'armée, chef ou cheffe du département armasuisse	Art. 11, let. a, Org-DDPS Art. 12, al. 2, let. a, Org-DDPS
2	Évaluation Au début de cette phase, armasuisse transpose les exigences militaires définies par l'État-major de l'armée en spécifications techniques. Celles-ci constituent la base de l'appel d'offres pour le système à acquérir. L'acquisition se fait conformément aux dispositions du droit des marchés publics. Les systèmes faisant l'objet d'une offre sont ensuite évalués selon divers critères (y c. selon des critères commerciaux). Se fondant sur les résultats de l'évaluation, le directeur général de l'armement procède ensuite au choix du type, d'entente avec le chef de l'Armée. Le contrat est ensuite négocié et conclu avec le soumissionnaire. Les CPS et les CdF sont intégrées dans les processus d'évaluation.	armasuisse armasuisse, avec le concours du chef de l'Armée¹⁵ armasuisse	Art. 12, al. 2, let. b, Org-DDPS Ch. 1.6 de l'annexe de l'ordonnance du DDPS sur le matériel
3	Débat parlementaire		LFC, LParl

¹⁵ Cf. le dépliant modalités d'armement, armasuisse (www.ar.admin.ch > Acquisitions > Modalités d'armement).

	Les bases nécessaires à l'élaboration du message sur l'armée sont préparées par l'État-major de l'armée et par armasuisse. Le message sur l'armée, qui contient entre autres le programme annuel d'armement, est soumis au Parlement après son adoption par le Conseil fédéral. Les CPS procèdent à l'examen préalable du message sur l'armée. Une fois celui-ci adopté par les deux chambres, les acquisitions sont approuvées et le Conseil fédéral peut autoriser la réalisation des projets.	État-major de l'armée, armasuisse, DDPS, Conseil fédéral, CPS, Assemblée fédérale	
4	Acquisition et introduction Armasuisse peut signer le contrat avec le soumissionnaire. La signature du contrat déclenche la production des systèmes commandés, puis leur livraison, leur réception (contrôle qualité) et leur remise à l'armée par armasuisse.	armasuisse	Art. 12, al. 2, let. b, Org-DDPS

Dans le contexte de l'examen de la problématique du prix fixe du F-35A, l'accent est mis sur les phases 2 (Évaluation), 3 (Débat parlementaire) et sur la première partie de la phase 4 (Acquisition et introduction).

2.1.2 *Foreign Military Sales (FMS)*

Le choix du F-35A de fabrication américaine impliquait automatiquement l'acquisition d'appareils dans le cadre du programme FMS du gouvernement américain. Il n'est pas possible d'acquérir le F-35A d'une autre façon, par exemple directement auprès du fabricant Lockheed Martin.

Mis en place par les États-Unis, le programme FMS vise notamment la vente de matériel de défense aux États partenaires des États-Unis. Dans le cadre du FMS, le gouvernement américain utilise le système d'acquisition du Ministère américain de la défense pour acquérir du matériel et des services de défense au nom de ses États partenaires. Les biens d'armement est acquis selon la même procédure que celle utilisée pour les acquisitions américaines. Les affaires FMS concernent toujours des systèmes qui ne peuvent être acquis que dans le cadre de ce programme et non au moyen d'un achat direct auprès des fabricants.

Les pays partenaires profitent du savoir-faire technique et opérationnel, de l'infrastructure d'acquisition et des pratiques d'acquisition du Ministère américain de la dé-

fense. Ils bénéficient également d'économies d'échelle, car le Ministère américain de la défense peut regrouper les acquisitions qui leur sont destinées avec ses propres acquisitions et ainsi obtenir une baisse des coûts unitaires. Les acquisitions réalisées dans le cadre du programme FMS se fondent sur le principe selon lequel il ne doit en résulter ni bénéfice ni perte pour le gouvernement américain. Le prix fixe forfaitaire est en contradiction fondamentale avec le mécanisme FMS, qui prévoit « uniquement » que les États acheteurs paieront le même prix que celui qui s'appliquerait à un achat du même matériel d'armement par les États-Unis à ce moment-là : les États-Unis ne peuvent pas garantir un prix à un État acheteur qu'ils ne contrôlent pas entièrement étant donné que le prix fait l'objet de négociations ultérieures avec le fabricant.

Le programme FMS et les contrats conclus dans ce cadre se fondent sur les actes suivants :

1. *Arms Export Control Act* (AECA). Cette loi règle notamment le principe de neutralité des coûts (« no profit, no loss »)¹⁶ ;
2. *Foreign Assistance Act* (FAA)¹⁷. Cette loi règle la coopération en matière de sécurité et les programmes de financement ;
3. autres lois américaines et réglementations en matière de contrôle des exportations (comme les *National Defense Authorization Acts* et les *International Traffic in Arms Regulations*).

Le *Security Assistance Management Manual* (SAMM)¹⁸ concrétise les dispositions légales, décrit l'ensemble de la procédure (*Letter of Request* [LOR], LOA, *Case Management*) et fixe les émoluments, les règles de procédure et les clauses standard.

La LOA constitue le contrat central du système FMS. Tout d'abord soumise sous la forme d'un projet, elle représente l'offre formelle du gouvernement américain au pays souhaitant faire une acquisition. Une fois signée par ce dernier, elle devient un accord intergouvernemental contraignant portant sur la livraison de biens d'armement et de services.

La LOA est généralement composée des éléments standard suivants :

1. informations générales (États acheteurs, autorité américaine compétente, date de l'offre, coûts estimés, etc.) ;
2. conditions générales ;
3. description (but du contrat, aperçu des systèmes à livrer, etc.) ;
4. spécifications (description précise des systèmes à livrer, quantité, conditions de livraison, etc.) ;
5. remarques (précisions, par ex. concernant des conditions de livraison particulières ou des exigences spécifiques en matière de technologie ou de sécurité) ;

¹⁶ *Arms Export Control Act* (AECA), 22 U.S.C. §§ 2751 ss

¹⁷ *Foreign Assistance Act* (FAA), 22 U.S.C. §§ 2151 ss

¹⁸ *Security Assistance Management Manual* (SAMM), <https://samm.dsca.mil/listing/esamm>

6. aperçu des coûts et des paiements (coûts estimés, coûts supplémentaires, plan de paiement, etc.).

Pour bien comprendre ce qui suit, il est important de rappeler que, étant donné que le gouvernement américain soumet son offre formelle au moyen du projet de LOA, les parties prenantes doivent encore négocier la version définitive de la LOA. Elles disposent alors d'une marge de manœuvre principalement en ce qui concerne les systèmes à livrer et certaines conditions (remarques). Les conditions générales reposent largement sur la législation américaine et les règles applicables au FMS et ne se prêtent donc aux modifications que de manière limitée.

La conclusion de la LOA ne marque pas la fin de la procédure d'acquisition. Elle ne constitue qu'une première étape, celle d'un accord intergouvernemental. L'autorité américaine compétente doit, dans un second temps, conclure un contrat avec le fabricant américain du matériel d'armement. Le *Federal Acquisition Regulation* (FAR) définit quels types de contrats sont possibles pour la conclusion de tels contrats d'acquisition. Il existe notamment différents types de contrats à prix fixe (cf. encadré)¹⁹.

Pour les biens d'armement très demandé, la production s'effectue par tranches, appelées « lots de production »²⁰. L'autorité américaine compétente négocie donc un contrat pour chaque lot de production et un prix par avion. En fonction de la demande, des priorités fixées par le gouvernement américain ou de goulets d'étranglement au niveau de la production, un certain laps de temps peut s'écouler entre la conclusion de la LOA et celle du contrat d'acquisition.

En raison du principe de neutralité des coûts prévu dans la législation des États-Unis, tous les avions d'un lot ont le même prix. Un « prix fixe forfaitaire », tel celui que les parties prenantes ont indiqué avoir négocié, ne semble pas compatible avec une vente par lots de production, car tous les avions – y compris ceux vendus à d'autres partenaires contractuels – devraient alors être vendus au même prix.

Excursus : les six types de contrats à prix fixe prévus par le FAR

Firm-fixed-price contracts : ce type de contrat prévoit un prix qui ne peut pas être adapté en fonction des coûts réels incombant au mandataire lors de l'exécution du contrat²¹.

¹⁹ Partie 16 du FAR (<https://www.acquisition.gov/far/part-16>)

²⁰ En anglais, ces lots de production sont appelés « *lots* ». La Suisse recevra les appareils des lots de production 19 à 22.

²¹ A firm-fixed-price contract provides for a price that is not subject to any adjustment on the basis of the contractor's cost experience in performing the contract.

Fixed-price contracts with economic price adjustment : ce type de contrat prévoit la possibilité d'adapter à la hausse ou à la baisse le prix fixé dans le contrat si certains événements venaient à survenir²².

Fixed-price incentive contracts : ce type de contrat permet d'ajuster le bénéfice et de fixer le prix final figurant dans le contrat selon une formule mettant en rapport le coût total final négocié et le coût total initialement prévu²³.

Fixed-price contracts with prospective price redetermination : ce type de contrat prévoit (a) un prix fixe pour une première période d'exécution du contrat et (b) une nouvelle détermination prospective du prix pour les périodes d'exécution suivantes, à un ou plusieurs moments donnés durant la durée du contrat²⁴.

Fixed-ceiling-price contracts with retroactive price redetermination : ce type de contrat prévoit (a) un prix plafond fixe et (b) une nouvelle détermination du prix dans le cadre de ce plafond à l'expiration du contrat²⁵.

Firm-fixed-price, level-of-effort term contracts : ce type de contrat prévoit que (a) le fabricant fournisse un effort financier déterminé pour l'exécution du contrat sur une période définie, dans la mesure où les dépenses nécessaires à l'exécution du contrat ne peuvent être décrites que de manière générale, et que (b) le gouvernement verse au mandataire un montant fixe²⁶.

2.2 Cadre politique

Lors d'importantes acquisitions, comme celles qui concernent un nouvel avion de combat, ce n'est pas seulement le cadre légal qui doit être pris en considération : les facteurs d'influence politique jouent eux aussi un rôle crucial. Le projet d'acquisition portant sur le F-35A ne fait pas exception en la matière. Pour cette raison, les chapitres ci-après portent sur les circonstances politiques de l'acquisition.

²² A fixed-price contract with economic price adjustment provides for upward and downward revision of the stated contract price upon the occurrence of specified contingencies.

²³ A fixed-price incentive contract is a fixed-price contract that provides for adjusting profit and establishing the final contract price by a formula based on the relationship of final negotiated total cost to total target cost.

²⁴ A fixed-price contract with prospective price redetermination provides for (a) A firm fixed price for an initial period of contract deliveries or performance; and (b) Prospective redetermination, at a stated time or times during performance, of the price for subsequent periods of performance.

²⁵ A fixed-ceiling-price contract with retroactive price redetermination provides for (a) A fixed ceiling price; and (b) Retroactive price redetermination within the ceiling after completion of the contract.

²⁶ A firm-fixed-price, level-of-effort term contract requires (a) The contractor to provide a specified level of effort, over a stated period of time, on work that can be stated only in general terms; and (b) The Government to pay the contractor a fixed dollar amount.

2.2.1 Développements essentiels jusqu'à l'arrêté fédéral du 20 décembre 2019

La Suisse dispose actuellement de deux types d'avion de combat : le F-5 Tiger et le F/A-18C/D. Dans le cadre de deux programmes d'armement (1975 et 1981), un total de 110 F-5 Tiger avaient été acquis. Les 25 F-5 Tiger subsistant aujourd'hui²⁷ seront mis hors service pour la fin de l'année 2027, ainsi qu'en a décidé le Parlement dans le cadre du message sur l'armée 2025.

En outre, les Forces aériennes suisses disposent de F/A-18C/D (34 appareils à l'origine), qui ont été livrés à partir de 1996. La fin de leur durée de vie technique aurait dû être atteinte fin 2025 au plus tard, mais leur utilisation a été prolongée jusqu'au début des années 2030, pour des coûts de 440 millions de francs. Les mesures prises en la matière ont été menées à bien en été 2026. Cela signifie que la Suisse a besoin de nouveaux avions de combat pour 2030 au plus tard, afin de continuer à assurer la défense de son espace aérien.

Dans la perspective de la fin prochaine de la durée de vie des deux types d'avion, le Conseil fédéral avait présenté au Parlement, le 14 novembre 2012, un message portant sur l'acquisition de 22 avions de combat Gripen-E, à titre de remplacement partiel de la flotte des F-5 Tiger. Ce nouvel avion devait permettre aux Forces aériennes non seulement d'assurer la protection de l'espace aérien, mais aussi de rétablir les capacités de base nécessaires pour assurer la reconnaissance aérienne et combattre des objectifs au sol, deux capacités qui avaient entre-temps été abandonnées par l'armée.

La loi sur le fonds Gripen (un fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC²⁸) visait à assurer le financement du Gripen-E. Sujette au référendum, elle avait fait l'objet d'une votation populaire : le 18 mai 2014, le peuple suisse avait rejeté l'acquisition du Gripen-E à titre de remplacement partiel des F-5 Tiger. Les critiques portaient notamment sur le fait que le développement du Gripen n'était pas encore terminé et que la Suisse prendrait ainsi un risque financier et technique, le tout dans des délais incertains. La CPS-N avait notamment critiqué la méthode d'évaluation appliquée lors de la procédure d'acquisition.

Après cet échec, un groupe d'experts avait publié en 2017, sur mandat du DDPS, un rapport²⁹ qui exposait les scénarios pour l'avenir de la défense aérienne. Les exigences du DDPS du 23 mars 2018 ont été formulées sur cette base, après que le Conseil fédéral a pris une décision de principe.

2.2.2 Votation populaire concernant l'acquisition

En règle générale, les acquisitions d'armement ne sont pas sujettes au référendum, car il n'existe pas de référendum financier au niveau fédéral : ces acquisitions sont financées par des crédits d'engagement adoptés par le Parlement. Toutefois, les Chambres

²⁷ 7 de ces appareils ont déjà été mis hors service.

²⁸ Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC, RS 611.0)

²⁹ Avenir de la défense aérienne – Sécurité de l'espace aérien pour la protection de la Suisse et de sa population, rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat

fédérales avaient transmis au Conseil fédéral une motion déposée par le groupe BD³⁰, qui visait à soumettre au peuple la décision de principe concernant l'acquisition du nouvel avion de combat. Eu égard à la portée de cette acquisition, le DDPS avait alors élaboré un arrêté de planification au sens de l'art. 28, al. 2 et 3, LParl³¹, qui avait ensuite été adopté par les Chambres fédérales. Les arrêtés de planification de portée majeure peuvent être adoptés sous la forme d'un arrêté fédéral et sont donc sujets au référendum.

Le 20 décembre 2019, le Parlement a approuvé l'acquisition de nouveaux avions de combat dont le volume de financement ne devait pas dépasser six milliards de francs (selon l'indice national des prix à la consommation de janvier 2018). Un référendum a été lancé avec succès contre cet arrêté et, le 27 septembre 2020, le peuple a accepté l'acquisition d'un nouvel avion de combat pour six milliards de francs par 50,1 % des voix.

L'arrêté de planification ne mentionnait ni le type d'avion ni le nombre d'avions à acquérir, ces décisions étant laissées au Conseil fédéral. Au moment de la votation populaire, la procédure d'évaluation n'était pas encore terminée et aucune décision n'avait donc encore été prise concernant le type d'avion. Le fait que l'arrêté n'ait été accepté que de justesse a montré aux milieux politiques qu'il était important de respecter le plafond des six milliards de francs (selon l'indice national des prix à la consommation de janvier 2018), même si ce plafond n'était pas juridiquement contraignant.

2.2.3 Synthèse

On peut constater que la pression en la matière était double : d'une part, l'acquisition de nouveaux avions de combat était urgente en raison de la menace qui pesait sur la sécurité militaire de l'espace aérien ; d'autre part, le rejet du Gripen et l'acceptation extrêmement serrée du nouvel avion de combat par le peuple ont montré que, politiquement, il fallait accorder une grande attention aux questions financières. Dans ce contexte, le Conseil fédéral, le DDPS et, surtout, armasuisse avaient l'intention de conclure cette acquisition à la première tentative et sans dépasser les coûts.

2.3 L'acquisition du F-35A

2.3.1 Nouvelle méthode d'évaluation AHP

Après le résultat serré de la votation populaire et le choix de l'appareil, l'attention s'est portée sur la méthode d'évaluation choisie par armasuisse. Pour l'évaluation, armasuisse a misé sur une nouvelle méthode, celle utilisée auparavant ayant entre autres été critiquée par les CPS dans le cadre du projet d'acquisition du Gripen. Armasuisse a ensuite décidé de mener la nouvelle évaluation au moyen de la mé-

³⁰ Motion 17.3604 « Forces aériennes. Soumettre la décision de principe au peuple ! »

³¹ Loi du 13 décembre 2002 su l'Assemblée fédérale (LParl, RS **171.10**)

thode AHP (*Analytic Hierarchy Process* [procédure d'analyse hiérarchique]). La méthode AHP est une analyse coût/utilité sur la base de critères pondérés.

En 2021 et 2022, la CdG-N s'était déjà penchée de manière approfondie sur la méthode employée pour évaluer le nouvel avion de combat³². Elle l'avait présentée en détail dans son rapport du 9 septembre 2022, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de revenir ici sur ce point³³.

La Suisse n'était pas le premier pays à utiliser cette méthode pour évaluer des avions de combat. La Belgique, par exemple, s'en est aussi servie avant d'opter elle aussi pour le F-35A³⁴.

L'évaluation ne tenait pas seulement compte des exigences militaires, mais aussi des aspects commerciaux, tels que les coûts d'exploitation et naturellement aussi les prix proposés pour les différents types d'avions de combat. Ce point sera abordé plus en détail au ch. 3.1.1.

2.3.2 Acteurs impliqués dans l'acquisition

Comme armasuisse est compétent en ce qui concerne l'acquisition de biens d'armement (cf. chap. 2.1), il l'était pour l'acquisition du F-35A. Toutefois, cette acquisition a donné lieu à certaines particularités, lesquelles sont présentées ci-après.

Département (DDPS)

Les premières orientations de l'acquisition ont été définies au niveau politique. Le 8 novembre 2017³⁵, le Conseil fédéral a pris les décisions de principe concernant le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien. Au sein du département compétent (le DDPS), la responsabilité incombait au chef du département de l'époque, le conseiller fédéral Guy Parmelin. C'est sous sa responsabilité qu'ont été demandées les premières offres, en 2018.

En 2019, la conseillère fédérale Viola Amherd a remplacé le conseiller fédéral Guy Parmelin à la tête du DDPS. C'est donc pendant son mandat de cheffe du DDPS qu'ont eu lieu les étapes suivantes de l'acquisition : la votation populaire du 27 septembre 2020 relative à l'acquisition de nouveaux avions de combat, la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat et, enfin, la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2021 concernant le type d'avion³⁶. Les négociations du contrat d'acquisition étaient aussi de la responsabilité de la conseillère fédérale Viola Amherd.

Secrétariat général du DDPS

³² La CdG-N n'avait pas examiné les forces et les faiblesses de la méthode AHP, mais la manière dont l'évaluation avait concrètement été menée.

³³ Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 9 septembre 2022 (FF 2022 2484), en particulier ch. 4.1

³⁴ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17 février 2022

³⁵ Communiqué de presse du 8 novembre 2017 « Décisions de principe concernant le renouvellement des moyens de protection de l'espace aérien »

³⁶ Communiqué de presse du 30 juin 2021 « Air2030 : le Conseil fédéral décide de l'acquisition de 36 avions de combat de type F-35A »

Différents responsables du SG-DDPS étaient directement ou indirectement impliqués dans l'acquisition du F-35A, les principaux étant le secrétaire général de l'époque, qui a conseillé la cheffe du DDPS sur le plan politique, ainsi que le chef d'état-major de l'époque, qui était impliqué dans divers aspects de l'acquisition.

En outre, la rapporteuse du SG-DDPS pour le programme Air2030 faisait le lien entre le SG-DDPS et armasuisse. Elle n'a par contre joué aucun rôle dans les négociations du contrat. Enfin, la cheffe de la Politique de sécurité de l'époque au sein du SG-DDPS avait elle aussi une fonction : en sa qualité d'ambassadrice, elle a coordonné les entretiens entre les États-Unis et les autorités suisses concernant la compréhension commune du prix fixe. Elle n'a par contre pas participé à l'acquisition du F-35A au sens strict.

Armasuisse

Au sein d'armasuisse, le directeur général de l'armement de l'époque était responsable de l'acquisition au niveau opérationnel. Armasuisse a mené la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat. En tant qu'office responsable des acquisitions d'armement, armasuisse a également négocié le contrat avec les États-Unis, avec le soutien du cabinet d'avocats Homburger.

L'acquisition du nouvel avion de combat (NAC) s'inscrit dans le cadre du programme Air2030 (cf. chap. 1.2.1). Une fois que la décision sur le type d'avion a été prise, le responsable du programme Air2030 n'a plus été impliqué dans l'acquisition. Il a toutefois signé un accord commun entre la Suisse et les États-Unis concernant des points de communication relatifs au prix fixe.

Le chef du projet NAC était directement subordonné au responsable du programme Air2030. Il a mené les négociations relatives au prix fixe avec les États-Unis. Le 19 septembre 2022, il a donc cosigné le contrat avec le directeur général de l'armement. En janvier 2024, il a été nommé responsable du programme Air2030 et c'est son adjoint de l'époque qui l'a remplacé en tant que chef du projet NAC.

Selon ses propres déclarations, le service juridique d'armasuisse n'était pas directement impliqué dans les négociations contractuelles³⁷.

Armée

Dans la première phase d'une nouvelle acquisition, l'État-major de l'armée doit planifier ses besoins (cf. chap. 2.1). Cette phase s'achève avec l'attribution, par l'État-major de l'armée, du mandat de projet (en l'occurrence, de programme) à armasuisse. C'est le commandant des Forces aériennes de l'époque qui a d'abord joué le rôle de mandant de programme. Lors de son audit de la gestion du programme Air2030 du 26 avril 2023, l'entreprise PwC a recommandé de confier le rôle de mandant de programme au plus haut niveau hiérarchique. C'est la raison pour laquelle le chef de l'Armée (CdA) a ensuite repris ce rôle. Le commandement de l'armée n'a toutefois pas participé aux négociations contractuelles. Cette répartition des tâches s'explique par des raisons historiques et vise à ce que l'armée ne procède pas elle-même à des acquisitions.

³⁷ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

Coordination du programme Air2030

Pour assurer la coordination entre les différentes personnes du SG-DDPS, d'armasuisse et de l'État-major de l'armée impliquées dans le programme Air2030, la cheffe du DDPS a régulièrement mené des séances d'information. Elle a repris ce canal d'information de son prédécesseur.

Cabinet d'avocats Homburger

En raison de la portée et du volume de l'acquisition, le DDPS a décidé de demander un conseil juridique externe. C'est au cabinet d'avocats Homburger SA, de Zurich, qu'a été confié ce mandat de conseil. Homburger a été chargé de conseiller le DDPS aussi bien sur des questions juridiques lors des négociations contractuelles avec les États-Unis que sur la façon de répondre aux interrogations des médias et du public. Il était en outre prévu que le cabinet Homburger se tienne également à disposition pour mener, accompagner ou soutenir toute correspondance ultérieure avec les soumissionnaires ou toute négociation ultérieure sur mandat du mandant ; à cet effet, il aurait fallu convenir d'un plafond de dépenses distinct³⁸. Toutefois, ce mandat n'a jamais été attribué³⁹.

Durant la période de l'acquisition, le cabinet Homburger a reçu du SG-DDPS et d'armasuisse des mandats pour un montant total de 1,9 million de francs. Dans ce cadre, il a fourni de nombreuses prestations en lien avec l'acquisition du F-35A, lesquelles ne concernaient pas uniquement la négociation du contrat avec les États-Unis.

États-Unis

Defense Security Cooperation Agency (DSCA)

La DSCA est subordonnée au département américain de la défense. Elle est l'autorité responsable du programme FMS, par lequel la Suisse se procure les F-35A, et a joué le rôle de partenaire contractuelle de la Suisse dans le cadre de l'acquisition. Étant donné que les F-35A font appel à une nouvelle technologie d'avions de combat qui n'est disponible qu'aux États-Unis, il n'est pas possible de commander les avions directement auprès du fabricant. Les États-Unis contrôlent l'exportation de cette technologie et décident des pays qui peuvent en disposer.

Joint Program Office (JPO)

Le JPO est l'agence du gouvernement américain responsable de la production des F-35. Il négocie avec le fabricant le prix de chacun des lots de production.

Lockheed Martin

³⁸ C'est ce qui ressort des mandats respectifs confiés par le SG-DDPS au cabinet Homburger le 19 août 2021.

³⁹ Dans le cadre de la consultation, le cabinet Homburger a fait savoir que, pour cette raison, il n'avait été par la suite que rarement consulté par le chef du projet NAC pour des questions en lien avec les négociations. Lors de son audition, l'ancien chef du projet NAC a fermement contesté cette affirmation et fait valoir que des échanges permanents avaient eu lieu, ce qui a été confirmé par d'autres personnes au cours de l'audition.

Lockheed Martin est le groupe d'armement américain qui produit les F-35. La Suisse n'a aucun contact avec Lockheed Martin concernant le prix des avions : les contacts ont lieu par l'intermédiaire du JPO et de la DSCA.

2.3.3 Prix fixe : étapes clés

La commission a cherché à savoir quand et comment la question du prix fixe était apparue dans la procédure d'acquisition du nouvel avion de combat et avait conduit à l'interprétation faite par les autorités suisses de la notion de prix fixe. Ce processus est esquissé ci-dessous sous forme de résumé introductif. L'analyse détaillée est présentée au ch. 3 du présent rapport. Il convient avant tout de préciser que les prix fixes forfaitaires ne sont pas habituels lors de grandes acquisitions d'armement.

Appel d'offres

Dès le premier appel d'offres, les fabricants ont été priés de proposer un prix fixe. Les soumissionnaires avaient toutefois la possibilité de proposer une autre option (prix fixe avec clause d'indexation⁴⁰, « *incentive price* »⁴¹, autres propositions⁴²). Tous les soumissionnaires ont eu recours à cette possibilité et aucun n'a proposé de prix fixe forfaitaire. Après le premier cycle d'offres, les fabricants retenus pour le deuxième cycle ont été invités à proposer une « *best and final offer* ». L'évaluation et le choix de l'avion de combat étaient basés sur cette deuxième offre.

Choix de l'avion de combat

Lors de la conférence de presse du 30 juin 2021 sur le choix des avions de combat, les représentantes et représentants du DDPS ont évoqué des « offres fermes »⁴³, faisant référence à la « *best and final offer* » des fabricants. Ni la cheffe du DDPS de l'époque ni les représentantes et représentants d'armasuisse n'ont alors mentionné de prix fixes, de prix fermes ou autres. Ils ont par contre souligné le caractère contraignant des offres. À la question d'un journaliste qui souhaitait savoir dans quelle mesure le prix était fixe, la cheffe du DDPS de l'époque a répondu qu'il s'agissait d'estimations et qu'on ne pouvait prévoir l'évolution du renchérissement⁴⁴.

Négociations contractuelles avec les États-Unis

Après le choix de l'avion, le contrat d'achat a été négocié avec les États-Unis. Au cours des négociations, armasuisse a pu négocier avec les représentants des États-Unis une clause qui liait le prix proposé au prix fixe convenu par les États-Unis avec le

⁴⁰ Le fabricant peut adapter le prix en raison du long horizon temporel de la procédure d'acquisition ou du délai de livraison. L'inflation n'est pas prise en compte et doit encore être ajoutée au calcul.

⁴¹ Peut être traduit librement par « prix incitatif » ou « prix spécial ». Il s'agit de créer une incitation pour que l'acheteur choisisse le produit proposé. Aucun soumissionnaire n'a choisi cette option.

⁴² Armasuisse n'a pas indiqué quelles étaient les possibilités. Les conditions FMS des deux soumissionnaires américains entrent dans cette catégorie.

⁴³ Conférence de presse du 30 juin 2021 « Air 2030 – Décision du Conseil fédéral sur le choix des types »

⁴⁴ La cheffe du DDPS de l'époque a parlé textuellement de « *Kaffeesatz lesen* ».

fabricant. Toutefois, les conditions standard applicables aux affaires FMS font toujours partie intégrante du contrat. Or, celles-ci font référence à plusieurs reprises à des « coûts estimés » ainsi qu'à des « délais de livraison estimés », et précisent que le gouvernement américain fera tout son possible pour respecter les coûts estimés. Pour ces négociations, armasuisse était appuyé par un cabinet d'avocats (Homburger).

Clôture des négociations contractuelles

Le 28 octobre 2021, les États-Unis ont signé le contrat contenant la clause susmentionnée. La signature du contrat marque la fin des négociations.

Le 27 novembre 2021, le DDPS a organisé pour les médias une discussion technique⁴⁵ sur les coûts de l'achat des nouveaux avions de combat. Le chef du projet NAC a annoncé, à cette occasion, que la Suisse bénéficierait d'un prix ferme, c'est-à-dire d'un prix fixe forfaitaire. À partir de ce moment-là, le DDPS a systématiquement déclaré que l'acquisition des 36 F-35A se ferait à un prix fixe forfaitaire. C'est également ce qui figure dans le message sur l'armée 2022.

La Suisse et les États-Unis se sont ensuite mis d'accord sur divers points relatifs à la communication concernant le prix fixe. Le 7 décembre 2021, armasuisse et la DSCA ont pris connaissance de cet accord ; ce fait ne confirme toutefois pas le caractère contraignant sur le plan juridique. La personne qui a signé ce document pour la Suisse a renoncé à lire le contrat⁴⁶, selon ses propres déclarations.

Analyse du CDF / prise de position d'armasuisse

Le CDF a réalisé entre 2021 et 2022 un audit de la gestion des risques du programme Air2030. Il est entre autres parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas de garantie juridique absolue d'un prix fixe au sens de forfaitaire selon la jurisprudence suisse. Ne partageant pas cet avis, armasuisse a résolument rejeté la recommandation portant sur ce point.⁴⁷

Les Cdf et les CPS se sont ensuite elles aussi penchées sur les incertitudes juridiques relevées par le CDF au sujet du prix fixe forfaitaire et sur l'absence de tribunal arbitral. Elles n'ont pas mené de plus amples clarifications juridiques sur les points jugés critiques par le CDF. Toutefois, la La CPS-N a écrit une lettre à ce sujet à l'ambassade des États-Unis, à Berne, qui a confirmé que le contrat à prix fixe. Pour la commission, le prix fixe forfaitaire était ainsi confirmé. Le contrat n'a pas été modifié avant sa signature par la Suisse le 19 septembre 2022. Le communiqué de presse mentionné a entre-temps été retiré du site Internet de l'ambassade des États-Unis en Suisse.

⁴⁵ Discussion technique du 26 novembre 2021 sur les coûts d'acquisition du F-35A

⁴⁶ L'ancien responsable du Programme Air2030 a indiqué qu'il n'était pas impliqué dans les négociations et qu'il a, pour cette raison, décidé de ne pas lire le contrat (procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 23 octobre 2025).

⁴⁷ « Le CDF recommande à armasuisse d'ajouter les risques financiers dans la base de données des risques du projet et de déterminer des mesures pour les maîtriser. Il s'agit notamment du risque lié à l'incertitude juridique sur la notion de prix fixe et des risques liés à l'estimation des coûts d'exploitation. », audit de la gestion des risques du programme Air2030, CDF, 18 mai 2022, p. 29.

Le nouveau directeur général de l'armement

Le nouveau directeur général de l'armement en Suisse a pris ses fonctions en août 2023. Avant d'occuper ce poste, Urs Loher était le CEO de Thales Suisse, rôle dans lequel il a participé à l'offre du Rafale. Grâce à son expérience, il savait que les prix fixes forfaitaires n'étaient pas habituels dans le cadre d'acquisitions FMS. Il a donc chargé le chef du service juridique d'armasuisse d'établir un avis de droit afin de pouvoir évaluer rapidement le risque d'éventuels coûts supplémentaires ainsi que les options envisageables.

Le cabinet d'avocats suisse Homburger a rendu un premier avis de droit le 30 novembre 2023, dans lequel il est parvenu à la conclusion que le prix proposé était un prix fixe forfaitaire selon le droit suisse. Le contrat étant toutefois soumis au droit américain, le directeur général de l'armement a aussi commandé un avis de droit à un cabinet aux États-Unis. Cet avis a été rendu début 2024 par le cabinet Arnold&Porter, sous la direction de l'avocat Charles Blanchard. Ancien conseiller général de l'US Air Force et de l'US Army, Charles Blanchard disposait des compétences requises dans ce domaine juridique.⁴⁸ L'avis a notamment conclu que les dispositions relatives au prix fixe dans la LOA étaient contraignantes, mais qu'elles seraient difficiles à faire appliquer en cas de litige. Arnold&Porter a toutefois estimé que le risque de coûts supplémentaires était très faible. Sur la base de cette évaluation, le DDPS a continué de parler de prix fixes.

Le « malentendu »

En août 2024, les États-Unis ont pour la première fois laissé entendre à armasuisse que l'acquisition du F-35A pourrait entraîner des coûts supplémentaires, sans toutefois indiquer de chiffres concrets. Le 24 février 2025, les États-Unis ont informé armasuisse pour la première fois par écrit qu'il y avait un malentendu concernant le prix fixe. Auparavant, le DDPS avait reçu, le 20 décembre 2024, un *non-paper* contenant une information similaire. Le 7 mars 2025, la cheffe du DDPS de l'époque a informé oralement le Conseil fédéral que les États-Unis évoquaient un malentendu quant au prix fixe et faisaient savoir que la Suisse devrait supporter une partie des éventuels coûts supplémentaires. Après le changement à la tête du département, le nouveau chef du DDPS a écrit au Conseil fédéral, le 16 avril 2025, pour lui annoncer qu'il ne serait peut-être pas possible de faire appliquer le prix fixe.

Le 25 juin 2025, le Conseil fédéral a informé le Parlement et le public que les États-Unis évoquaient un malentendu au sujet du prix fixe et que la Suisse devait s'attendre à d'éventuels coûts supplémentaires. Le Conseil fédéral a toutefois insisté sur le fait que la Suisse avait convenu d'un prix fixe forfaitaire⁴⁹.

⁴⁸ L'avis a tout d'abord examiné si le fabricant pouvait faire valoir des coûts supplémentaires envers les États-Unis. Il s'est ensuite penché sur la clause négociée par la Suisse.

⁴⁹ Communiqué de presse du 25 juin 2025 « Air2030 : défis actuels et suite de la procédure »

Le 13 août 2025, le Conseil fédéral a annoncé que malgré les efforts entrepris sur le plan diplomatique, la Suisse n'avait pas obtenu que le prix fixe soit mis en œuvre et qu'il n'était ainsi pas encore possible de déterminer le coût total de l'acquisition. Le DDPS a été chargé d'examiner les autres options⁵⁰.

Le 12 décembre 2025, le Conseil fédéral a décidé d'acquérir le nombre maximal d'avions de combat que permettait l'enveloppe financière de six milliards de francs⁵¹.

3 Constatations des CdG

3.1 Phase 1 : de l'appel d'offres à l'adjudication

3.1.1 Le prix fixe dans la procédure sur invitation

Lors de son enquête, la CdG-N a constaté qu'un prix fixe avait déjà été demandé aux fabricants lors de la première invitation à soumettre une offre. Armasuisse était alors pleinement conscient que cette façon de procéder n'était pas habituelle, notamment parce que l'horizon temporel de l'acquisition était très long et que l'inflation sur une décennie ne pouvait être estimée de manière fiable. Les fabricants ont donc eu la possibilité de proposer une sécurité des prix qui soit la plus haute possible en lieu et place d'un prix fixe.

La première invitation d'armasuisse à soumettre une offre a eu lieu en 2018. À cette époque, une guerre en Europe était peu probable et une inflation de l'ampleur de celle qui sera ensuite causée entre autres par la pandémie de COVID-19 n'était pas prévisibles⁵². À ce moment-là, les chaînes d'approvisionnement mondiales ne rencontraient pas de gros problèmes.

En janvier 2020, armasuisse a déposé une deuxième invitation à soumettre une offre aux organismes gouvernementaux des fabricants d'avions de combat. Cette deuxième demande d'offre se fondait sur l'analyse de la première offre, sur les conclusions découlant des essais en vol, en simulateur et au sol, ainsi que sur les audits réalisés auprès des exploitants des avions de combat évalués. Les fabricants ont été invités à proposer une offre la plus avantageuse possible pour la Suisse⁵³. Les offres ont été soumises le 1er novembre 2020. À ce moment-là, il n'était que pas possible d'entrevoir la fin de la pandémie et les effets de cette dernière sur les prix, ce qui a son importance : il n'était pas encore possible d'estimer le renchérissement effectif.

Dans le cadre des deux cycles d'offres, aucun des cinq soumissionnaires n'a proposé de prix fixe⁵⁴. Tous les fabricants européens ont proposé une clause d'indexation, la-

⁵⁰ Communiqué de presse du 13 août 2025 « Le Conseil fédéral définit les prochaines étapes de l'acquisition de l'avion de combat »

⁵¹ Communiqué de presse du 12 décembre 2025 « Air2030 : la Suisse acquiert le nombre maximal d'avions de combat F-35A possible »

⁵² Le taux d'inflation cumulé aux États-Unis entre 2018 et 2025 s'élevait à près de 31 % (Bureau of Labor Statistics des États-Unis).

⁵³ Message sur l'armée 2022 du 16 février 2022 (FF 2022 615)

⁵⁴ La sous-commission a eu accès à la partie commerciale des offres reçues dans le cadre du deuxième cycle d'offres.

quelle prévoyait un renchérissement hypothétique et un prix extrapolé en conséquence.

Les offres des deux fabricants américains contenaient les conditions générales applicables aux FMS (cf. chap. 3.2.1.1). Elles non plus ne prévoyaient pas de prix fixe. Étant donné que les coûts des différents lots de production n'avaient pas encore été négociés, ces deux fabricants n'avaient même pas la possibilité de proposer un prix fixe. Un fabricant a proposé un prix fixe pour l'armement air-air et les prestations gouvernementales, mais pas pour les avions ni pour l'armement sol-air. Un autre fabricant a laissé entendre qu'un prix fixe pourrait éventuellement être négocié après les négociations contractuelles ; il ne s'agissait donc pas non plus d'une offre prévoyant un prix fixe.

3.1.2 Base de prix utilisée pour la procédure d'évaluation et pour le choix du type d'appareil

Armasuisse a procédé à l'évaluation des différents types d'appareils sur la base des offres reçues dans le cadre du deuxième cycle d'offres, c'est-à-dire des meilleures offres finales (*best and final offer*). En d'autres termes, aucun appareil n'a été évalué sur la base d'un prix fixe.

Lors de l'évaluation, les avions ont été comparés dans le cadre d'une analyse coût-utilité⁵⁵. Les coûts pris en compte comprenaient les coûts d'acquisition des systèmes et les coûts d'exploitation pour une période de 30 ans.

Armasuisse a également inclus dans le calcul des coûts un supplément pour risques correspondant à son estimation des risques liés à l'acquisition. Ce supplément avait pour but de tenir compte de la probabilité de survenance de ces risques ainsi que des conséquences possibles en cas de survenance. Armasuisse a estimé que, pour tous les avions, les risques liés à l'acquisition étaient relativement faibles et a donc fixé le supplément pour risques à 1,5 % pour tous les modèles⁵⁶.

Sur la base des critères d'évaluation fixés au départ, le F-35A s'est révélé être l'appareil présentant le meilleur rapport coût-utilité, raison pour laquelle il a remporté l'adjudication le 30 juin 2021⁵⁷.

Bien que, entre la fin de l'évaluation et la décision d'adjudication, des négociations aient encore eu lieu avec certains pays fabricants au sujet d'éventuelles affaires compensatoires de nature politique, celles-ci ne concernaient pas un éventuel prix fixe⁵⁸. Cette question n'est apparue que dans le cadre des négociations contractuelles avec les États-Unis à partir de l'automne 2021 (cf. ch. 3.2.1.1). S'agissant des éventuelles affaires compensatoires de nature politique, la CdG-N a indiqué lors de sa première inspection que celles-ci n'auraient de toute façon pas pu être prises en considération

⁵⁵ Message sur l'armée 2022 du 16 février 2022 (FF 2022 615 s.)

⁵⁶ Le supplément pour risques est présenté en détail au ch. 3.2.2.1 du présent rapport.

⁵⁷ Message sur l'armée 2022 du 16 février 2022 (FF 2022 615 s.) ; cf. aussi le rapport de la CdG-N du 9 septembre 2022 sur la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat.

⁵⁸ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 26 janvier 2026

en raison des exigences définies dans le cadre de la procédure d'évaluation. Le F-35A a donc remporté l'adjudication uniquement sur la base des résultats de l'évaluation et donc du prix proposé, conformément au principe de la meilleure offre finale, compte tenu des conditions applicables aux FMS.

Excursus : taille de la flotte

Un élément important ayant influencé le coût total de l'acquisition des avions est la taille de la flotte nécessaire, qui a été déterminée sur la base de l'évaluation : se fondant sur les exigences auxquelles le nouvel avion de combat devait répondre, armatisée a estimé, pour tous les types d'appareils évalués, que 36 avions étaient nécessaires. Avant cette estimation, une flotte d'environ 30 avions de combat était envisagée selon la décision de principe du Conseil fédéral, qui correspondait à l'option 3 du rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat « Avenir de la défense aérienne » (cf. ch. 1.1 du présent rapport).

3.1.3 Communication concernant la question du prix

Le 30 juin 2021, le Conseil fédéral a informé le public du choix de l'avion⁵⁹. Lors de la conférence de presse⁶⁰, à la question d'un journaliste qui souhaitait savoir dans quelle mesure le prix était fixe, la cheffe du DDPS de l'époque a répondu qu'il s'agissait d'estimations et qu'on ne pouvait pas encore connaître l'évolution du renchérissement.

Lors de cette conférence de presse, les représentantes et les représentants du DDPS ont également expliqué qu'aussi bien le volume de financement prévu dans l'arrêté de planification pour l'acquisition des F-35A que les offres étaient indexés. Le DDPS a formulé des prévisions ainsi qu'une hypothèse concernant le renchérissement, tout en soulignant qu'un horizon temporel aussi lointain ne permettait pas de déterminer de façon définitive quel serait le renchérissement à la fin de l'acquisition. La cheffe du DDPS de l'époque et d'autres personnes du DDPS ont toutefois rappelé le caractère contraignant des offres. Elles ont indiqué que ce prix contraignant avait servi de base à l'évaluation du nouvel avion de combat, mais ont précisé que le DDPS y avait ajouté le renchérissement et que, même avec le renchérissement, il estimait que le crédit prévu dans l'arrêté de planification serait respecté.

Selon les déclarations de l'ancien chef d'état-major du SG-DDPS, il était important pour la cheffe du DDPS de l'époque que les coûts ne soient pas supérieurs aux six milliards de francs acceptés par le peuple⁶¹. La stratégie consistant à mettre pleinement en œuvre la décision du peuple et à ne pas dépasser le plafond de six milliards de francs ne résultait pas d'une pression externe. Selon les déclarations de l'ancien secrétaire général, le département a appliqué cette stratégie de sa propre initiative. Pour

⁵⁹ Communiqué de presse « Air2030 : le Conseil fédéral décide de l'acquisition de 36 avions de combat de type F-35A »

⁶⁰ Conférence de presse du 30 juin 2021 – CF Amherd sur : Air 2030 : Décision du Conseil fédéral sur le choix des types. Questions-réponses à partir de 53:58.

⁶¹ Courriel du 16 mai 2026

le DDPS, il était clair à ce stade qu'il fallait tenir compte, en plus de l'inflation⁶². Lors de cette phase, le DDPS a reconnu, du moins en partie, qu'il fallait ajouter un renchérissement et qu'on ne pouvait pas encore savoir combien l'acquisition coûterait en fin de compte.

De l'avis de la CdG-N, la déclaration faite par la cheffe du DDPS de l'époque lors de la conférence de presse concernant le choix de l'avion laisse entendre qu'on ne partait pas encore de l'idée à ce moment-là que le prix serait fixe.

3.1.4 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N a constaté que le prix fixe faisait partie de la procédure d'appel d'offres, mais qu'aucun soumissionnaire n'en avait proposé. L'interprétation de la notion de prix fixe, qui a déclenché les discussions ultérieures relatives aux coûts supplémentaires et constitue le point de départ de la présente évaluation, n'est apparue que plus tard. La première phase montre toutefois que l'idée d'un prix fixe n'était pas nouvelle et au moins un fabricant n'a pas exclu une telle possibilité dès le départ.

Armasuisse avait déjà évoqué l'idée de demander un prix fixe dès la première invitation à soumettre des offres. Le rejet du Gripen en votation populaire en était certainement l'une des raisons. La CdG-N a toutefois constaté qu'armasuisse était conscient que les prix fixes n'étaient pas habituels dans ce domaine, preuve en est le fait qu'armasuisse avait donné aux soumissionnaires la possibilité de proposer d'autres modèles concernant l'évolution des coûts. Les fabricants européens ont fait usage de cette possibilité. Les deux fabricants américains ont fait des offres fondées sur les conditions applicables aux FMS et n'ont donc pas pu proposer de prix fixe, car les prix exacts des lots de production n'étaient pas encore connus au moment où ils ont déposé leurs offres.

La CdG-N reconnaît que le DDPS et armasuisse se sont efforcés d'obtenir les meilleures conditions possibles pour la Suisse, et ce dans un contexte particulier : jamais une acquisition d'armement n'avait été aussi importante et la question des avions de combat ne faisait pas l'unanimité au sein de la population, comme l'avait déjà montré la votation sur le Gripen.

L'acquisition du nouvel avion de combat (arrêt de planification) n'a été acceptée que de justesse lors de la votation populaire, ce qui a restreint la marge de manœuvre politique. En outre, avant même la décision concernant le type d'avion, une résistance politique à l'achat des F-35A s'était constituée.

La commission relève que si le DDPS partait du principe que les prix indiqués dans les offres étaient contraignants, il était malgré tout conscient que le renchérissement à prendre en considération ne reposait que sur des prévisions et qu'il était susceptible de changer. La commission constate qu'au cours de cette phase, armasuisse et en fin de compte aussi le DDPS souhaitent obtenir des prix fixes, mais que cet objectif n'a pas été atteint dans le cadre des offres. Les autorités concernées étaient conscientes de

⁶² Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

cette situation à la fin de l'évaluation et au moment de la décision relative au choix de l'avion et c'est d'ailleurs ce qu'elles ont communiqué.

3.2 Phase 2a : des négociations contractuelles à la signature de la LOA par la Suisse

3.2.1 Phase 2a : négociations contractuelles, du choix de l'avion au rapport du CDF

3.2.1.1 Organisation interne du DDPS durant la phase de négociations contractuelles : implication du cabinet d'avocats Homburger

Après que le Conseil fédéral a choisi le F-35A le 30 juin 2021, il a dû négocier le contrat avec les États-Unis dans le cadre du programme FMS. Lors de ces négociations, le SG-DDPS a opté pour une nouvelle approche. Au lieu de laisser armasuisse gérer lui-même l'acquisition, comme cela est en principe prévu et usuel, le SG-DDPS a décidé de faire appel à l'expertise juridique d'un cabinet d'avocats externe pour soutenir armasuisse⁶³. Cette décision a été prise par la cheffe du département, qui soutenait un soutien externe. Le SG-DDPS a donc engagé l'entreprise Homburger AG de Zurich sans procéder à un appel d'offres conformément à l'art. 18 LMP⁶⁴. Selon les déclarations du secrétaire général, le choix s'est porté sur le cabinet Homburger parce que, d'une part, on cherchait un cabinet ayant de l'expérience dans le droit international des contrats et que, d'autre part, d'autres grands cabinets étaient déjà occupés par d'autres mandats du DDPS⁶⁵. Le cabinet choisi avait par ailleurs déjà été mandaté par le DDPS dans le cadre du contrôle de la plausibilité des résultats de l'évaluation⁶⁶. Lorsque le secrétariat général a demandé au cabinet s'il serait disposé à accompagner cette acquisition, ce dernier lui a recommandé de faire également appel à un cabinet d'avocats américain, étant donné qu'il n'était pas en mesure de déterminer si le droit américain primait ou non la LOA⁶⁷. Le DDPS n'a toutefois pas suivi cette recommandation.

Le SG-DDPS a défini le mandat confié au cabinet Homburger. Il était également chargé du traitement des factures transmises par le cabinet. C'était donc lui le mandant, et non pas armasuisse. Le service juridique d'armasuisse n'a par contre pas été impliqué dans les négociations contractuelles, comme c'est habituellement le cas pour les affaires FMS. Cela s'explique par le fait que, pour ce genre d'affaires, il est en règle générale uniquement question de négocier l'étendue des prestations, mais pas d'autres conditions telles que le prix. Dans le cas d'affaires FMS, il est toutefois possible de faire appel au service juridique pour l'examen de documents complémentaires

⁶³ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

⁶⁴ Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1)

⁶⁵ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

⁶⁶ Cf. Procédure d'évaluation du nouvel avion de combat, rapport de la CdG-N du 9 septembre 2022.

⁶⁷ Courriel du 4 octobre 2021 adressé par Homburger à l'ancien chef du projet NAC

au contrat⁶⁸. Selon des informations de représentants du DDPS, la direction du département a décidé de ne pas consulter le service juridique sur ce point, considérant que celui-ci ne disposait pas des compétences nécessaires pour une affaire aussi complexe⁶⁹.

Selon l'ancien responsable du service juridique d'armasuisse, il n'est pas rare de faire appel aux conseils juridiques de cabinets externes dans le cadre d'affaires d'armement. Toutefois, le cas échéant, il incombe au service juridique d'armasuisse de mandater ces cabinets⁷⁰.

En l'espèce, le DDPS a décidé – contrairement à la pratique habituelle pour les négociations FMS – de lancer également des négociations concernant le prix. Celles-ci ont été menées par le chef du projet NAC d'armasuisse et accompagnées par le cabinet d'avocats externe Homburger. Le fait que des négociations aient eu lieu bien qu'il se soit agi d'une acquisition effectuée dans le cadre du programme FMS n'a toutefois pas donné lieu à l'intervention du service juridique d'armasuisse. Celui-ci n'a donc pas eu accès au contrat⁷¹.

Lors de diverses auditions, des représentants tant du SG-DDPS que d'armasuisse ont confirmé que l'implication du cabinet Homburger en lien avec la LOA avait tout d'abord suscité des résistances au sein d'armasuisse. Pourtant, lors des auditions, la collaboration entre le cabinet d'avocats et les responsables d'armasuisse a été qualifiée d'étroite. Selon les déclarations du cabinet d'avocats Homburger lui-même, il s'agissait d'une « implication ponctuelle » (cf. ci-après)⁷².

3.2.1.2 3.2.1.2 Négociations contractuelles / note 55 négociée par armasuisse

Selon ses propres dires, le chef du projet NAC, chargé des négociations, faisait régulièrement le point sur l'état d'avancement des négociations avec le cabinet d'avocats mandaté, qui, de son côté, faisait part de son appréciation juridique et suggérait des modifications⁷³. Le mandat du cabinet Homburger consistait donc à clarifier les questions juridiques et à conseiller le SG-DDPS.⁷⁴

⁶⁸ Note d'information d'armasuisse du 6 février 2026 à l'intention de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N

⁶⁹ Courriel de l'ancien chef d'état-major du SG-DDPS du 17 avril 2026

⁷⁰ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 1^{er} mai 2026. Cette information a également été confirmée par la note de service du 6 mars 2026.

⁷¹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

⁷² Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 1^{er} mai 2026

⁷³ Le déroulement détaillé des négociations contractuelles est présenté ci-après.

⁷⁴ Le cabinet Homburger a pris position comme suit lors de la consultation : « Au bout du compte, il ne s'est agi que de trois échanges de courriels entre le chef du projet NAC et Homburger au sujet de la note 55, qui ont eu lieu les 1^{er} et 4 octobre 2021, les 20 et 21 octobre 2021 et le 22 octobre 2021. Durant la phase de négociation, qui s'est déroulée du 4 au 20 octobre 2021, Homburger n'a pas du tout été impliqué. Après la signature de la LOA par le gouvernement américain, Homburger a fait, à la demande d'armasuisse, plusieurs propositions de modification de la LOA, qui n'ont ensuite pas été prises en considération. ». Il ressort de la facture du cabinet Homburger que : 5.10.21 Examen des remarques du gouvernement américain ; 5.10.21 Clarification concernant le droit des marchés publics ;

Le rôle du cabinet Homburger a été dépeint différemment par les représentants du DDPS et par ceux du cabinet d'avocats. Alors que le cabinet Homburger a évoqué une implication ponctuelle⁷⁵, diverses personnes auditionnées du côté du DDPS ont indiqué que le cabinet Homburger avait joué un rôle prépondérant et que l'ancien chef du projet NAC avait collaboré très étroitement avec lui.

Comme précisé au ch. 3.2.1.1, les affaires FMS sont traitées sur la base d'un contrat type. La LOA stipule que les coûts indiqués se basent sur des estimations et que les États-Unis s'engagent à faire tout leur possible pour respecter ces coûts⁷⁶. Étant donné que les États-Unis paient le même montant que leurs pays partenaires, ils ont tout intérêt à ne pas négocier de prix excessifs avec le fabricant. Le DDPS souhaitait toutefois se prémunir davantage. C'est pourquoi armasuisse a négocié une disposition spéciale avec les États-Unis, intitulée « note 55 ». Cette note règle le prétendu prix fixe.

Les négociations entre l'ancien chef du projet NAC et l'autorité américaine compétente, la DSCA, se sont déroulées en grande partie par courrier électronique. Toutefois, les courriers électroniques concernés font aussi référence à des échanges téléphoniques. Les négociations visant à finaliser la LOA ont eu lieu entre le 8 et le 22 octobre 2021. La phase la plus importante de ces négociations a été la période du 18 au 22 octobre 2021. C'est en effet durant cette période qu'a été négociée la note 55, sur laquelle se fondera la Suisse par la suite pour interpréter la notion de prix fixe au sens d'un montant forfaitaire. Comme il s'agit d'une phase cruciale, le déroulement de la partie des négociations contractuelles relatives à la note 55 est présenté ci-après en détail.

Le 8 octobre 2021, le chef du projet NAC a adressé une demande écrite à la DSCA la priant d'intégrer une clause supplémentaire dans la LOA. Il a également fait parvenir à la DSCA une proposition de formulation de la clause en question. Il s'agissait d'une clause concernant un prix fixe. Le chef de projet a motivé l'ajout de cette clause en expliquant qu'elle faciliterait considérablement le processus politique en Suisse. Le 18 octobre 2021, la DSCA lui a répondu que la formulation proposée était contraire au droit américain et que cette clause ne pouvait par conséquent pas être intégrée telle quelle. Elle a néanmoins précisé que le gouvernement américain partait du principe que le prix proposé ne serait pas dépassé. La DSCA a donc proposé une nouvelle formulation, qui indiquait notamment que les États-Unis feraient tout leur possible (« best efforts ») pour respecter les coûts définis dans le cadre de la LOA. Ce à quoi le chef du projet NAC a répondu que la notion de « *best efforts* » n'était pas idéale et a encore proposé une nouvelle formulation. Celle-ci prévoyait une réglementation

6.10.21 Examen de la réponse du gouvernement américain. Examen des documents concernant la prochaine étape. ; 7.10.21 Examen des modules de texte. ; 10.10.21 Proposition de réponse aux points soulevés par le gouvernement américain. Correspondance à cet égard. Par ailleurs, divers travaux relatifs aux points de communication et au droit de consultation ont également été facturés. Ces points ne font pas partie de la LOA, mais tant l'« *insight letter* » que les points de communication servent à garantir le prix fixe.

⁷⁵ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 15 octobre 2025

⁷⁶ Les conditions standard de cette LOA sont accessibles au public.

claire du prix fixe, qui devait correspondre à celui indiqué dans l'offre et être indépendant des éventuels effets de l'inflation.

Le 20 octobre 2021, la DSCA a répondu sans équivoque que la Suisse ne pouvait pas obtenir un prix garanti ni bénéficier de conditions plus avantageuses que les autres États partenaires des États-Unis. La DSCA a clairement indiqué qu'elle devait faire preuve d'équité envers tous ses autres partenaires et que la législation américaine ne permettait pas de garantir un prix⁷⁷. La DSCA s'est toutefois déclarée disposée à couvrir le risque d'inflation dans le prix, à condition que le principe du « *best efforts* » fasse aussi partie intégrante du contrat, afin de rester dans le cadre légal. Le chef du projet NAC a alors demandé à la DSCA de proposer une formulation en ce sens. La formulation proposée intégrait les exigences fondamentales de la Suisse concernant un prix fixe incluant l'inflation, mais contenait toujours, dans un premier temps, la restriction selon laquelle les États-Unis s'engageaient à faire « tout leur possible ».

Il ressort ensuite de l'échange de courriels qu'un échange téléphonique a également eu lieu entre le chef du projet NAC et la DSCA. Il n'existe ni note de service ni autre document concernant cet appel téléphonique qui permettrait d'en retracer le contenu. La CdG-N n'a donc pas pu déterminer quelles informations avaient été échangées à cette occasion. Le 22 octobre 2021, la DSCA a confirmé que son service juridique avait donné son accord pour lier le prix fixe mentionné dans la note 55 à l'offre. La notion de « *best efforts* » ne figurait plus dans la nouvelle version de la note 55 proposée par la DSCA. Cependant, la DSCA a ajouté dans la note un renvoi explicite aux conditions standard de la LOA. Le résultat des négociations est la note 55 telle qu'elle a été adoptée. Sa teneur est présentée ci-après⁷⁸. La question du rang de cette note 55 par rapport aux autres dispositions de la LOA n'a toutefois pas été réglée. Au moins quinze passages de ces dispositions font toujours référence à des coûts et à des délais de livraison estimés.

Note 55. F-35A PROCUREMENT FOR SWITZERLAND.

This Letter of Offer and Acceptance (LOA) constitutes an agreement by the United States of America (USA), acting through the Secretary of the Air Force for International Affairs (SAF/IA) and the Swiss Confederation, acting through the Federal Office for Defence Procurement (armasuisse). On behalf of the USA, SAF/IA hereby confirms that the United States Government (USG) purchases F-35A Lightning II aircraft systems on fix-priced contracts, which already accounts for inflation. The USA further confirms to the Swiss Confederation those 36 F-35A Lightning II aircraft systems to be procured by the Swiss Confederation will be procured by the USA on the same contracts at the same fix-price, which is the same fix-price as the USA offered to armasuisse. The USG will sell these F-35A Lightning II aircraft systems under the LOA for the same fix-price, which also already includes, and will not be increased for, inflation and includes US government charges, US taxes, delivery costs and non-Swiss custom duties, to the Swiss Confederation. Any adjustments to the LOA scope

⁷⁷ La commission dispose des échanges de courriels.

⁷⁸ Cette clause supplémentaire figure uniquement dans le contrat portant sur l'achat des 36 F-35A, mais pas dans celui relatif aux coûts d'exploitation ni dans celui concernant l'armement des appareils.

will be agreed to by both the USA and Swiss Confederation. This note is in line with the standard terms and conditions within the LOA. This note will lapse (i) six months after both receipt of final payment has been confirmed by the SAF/IA and delivery of all the aircraft and performance of all services in accordance with the LOA has been confirmed by the Swiss Confederation, or (ii) if the LOA has not been countersigned by the Swiss Confederation, acting through armasuisse, by the LOA expiration date.

Le cabinet Homburger disposait également de ces informations, car le chef du projet NAC lui a transmis pour information, le 20 octobre 2021 l'intégralité des courriers électroniques échangés avec la DSCA et, le 22 octobre 2021 la version définitive de la note 55. Malheureusement, les réponses et avis du cabinet n'ont pas été enregistrés dans le système de gestion des affaires d'armasuisse, contrairement aux prescriptions Gestion électronique des affaires (GEVER) et aux règles d'archivage (cf. encadré ci-dessous)⁷⁹.

Excursus : échange au moyen d'une plateforme de communication du cabinet (hub)

Les échanges entre le cabinet Homburger et le chef du projet NAC se sont déroulés aussi bien par courrier électronique qu'au moyen d'une plateforme de communication mise à disposition par le cabinet d'avocats. C'est aussi par l'intermédiaire de cette plateforme que le cabinet a fait part de ses commentaires sur les projets de contrat et les propositions de modification. La plateforme a ensuite été supprimée. Les informations importantes pour les affaires qu'elle contenait n'ont pas toutes été enregistrées dans le système de gestion des affaires d'armasuisse, ou les documents disponibles en juillet 2025 n'ont été enregistrés dans le système que plus de trois ans plus tard. Or, selon l'art. 6, al. 2, de l'ordonnance GEVER⁸⁰ et l'art. 22 OLOGA⁸¹, cela aurait dû être le cas. La communication convenue au moyen de la plateforme du cabinet ne dispense pas les services administratifs concernés de l'obligation de respecter ces dispositions. L'absence d'archivage complique encore la traçabilité. Les échanges par courrier électronique contiennent uniquement des indications selon lesquelles le cabinet Homburger avait à chaque fois donné son avis.

Toutefois, conformément aux art. 398 ss du code des obligations⁸², le cabinet est également soumis à une obligation de conservation, même si celle-ci n'a pas été explicitement prévue dans le contrat conclu entre le SG-DDPS et le cabinet. La CdG-N se demande s'il ne faudrait pas régler explicitement cet aspect dans les futurs contrats de ce type.

⁷⁹ Concernant les dispositions applicables, cf. Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès selon la LTrans : Clarifications des prescriptions générales et dans le contexte des reproches des courriels introuvables au SG-DFI. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 10 octobre 2023 (FF 2023 2703).

⁸⁰ Ordonnance du 3 avril 2019 sur la gestion électronique des affaires dans l'administration fédérale (ordonnance GEVER ; RS 172.010.441)

⁸¹ Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1)

⁸² Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) [RS 220]

Le fait que les documents concernés ne soient plus tous disponibles a non seulement compliqué le travail de la CdG-N, mais poserait également problème, le cas échéant, dans le cadre d'enquêtes ultérieures menées par d'autres instances.

3.2.1.3 Cercle de personnes qui étaient au courant du déroulement des négociations

Dans le cadre de son inspection, la CdG-N s'est demandé qui, du côté d'armasuisse et du DDPS, avait été informé du déroulement des négociations contractuelles. La CdG-N n'a pas pu déterminer avec précision quelles informations avaient été transmises à des tiers par le chef du projet NAC et quelles autres informations ne l'avaient pas été. La correspondance par courrier électronique ne contient aucune indication selon laquelle les informations concernant les négociations auraient été transmises à la hiérarchie ou au département. La CdG-N n'a par exemple trouvé aucun indice montrant que le chef du projet NAC aurait transmis à d'autres personnes au sein d'armasuisse l'affirmation de la DSCA selon laquelle la Suisse n'obtiendrait pas de meilleures conditions que les autres pays. Le DDPS et armasuisse n'ont pas non plus été en mesure de reconstituer si le chef du projet NAC avait fait suivre à sa hiérarchie, voire au département, la recommandation du cabinet Homburger d'impliquer un cabinet américain. Force est de constater que, durant cette phase, armasuisse n'a pas fait appel à un cabinet d'avocats américain. L'ancien secrétaire général du DDPS a indiqué qu'il ne se souvenait plus des détails, précisant toutefois à la commission que, s'il avait reçu cette recommandation, les services d'un cabinet américain auraient été sollicités⁸³.

La CdG-N a également constaté que l'ancien responsable du programme Air2030 n'avait pas été impliqué dans la procédure d'acquisition du F35-A. Il était certes le supérieur hiérarchique direct du chef du projet NAC, mais il n'avait formellement plus aucun rôle à jouer dans cette procédure depuis la prise de la décision concernant le choix du type d'appareil. À partir de ce moment-là, il n'a plus participé aux séances de commissions des Chambres fédérales tenues à ce sujet⁸⁴. C'est pourquoi le chef du projet NAC rendait des comptes directement au directeur général de l'armement, et plus au responsable du programme. À cette époque, il y avait, selon plusieurs personnes auditionnées, des tensions entre le mandant du programme Air2030 et le responsable du programme.

Lors de son audition par la CdG-N, l'ancien directeur général de l'armement a confirmé qu'il avait été tenu informé de l'évolution des négociations. Il a précisé que les échanges au sein d'armasuisse avaient été intenses. Selon lui, ces échanges n'étaient pas quotidiens, mais plutôt hebdomadaires. Il a expliqué que le projet était sans cesse sur la table des discussions et qu'il avait reçu toutes les informations nécessaires. Il a indiqué avoir été informé des négociations relatives à la note 55, mais qu'il ne connaissait pas en détail les versions précédentes. Il a notamment déclaré qu'il n'avait

⁸³ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

⁸⁴ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 23 octobre 2025

pas eu connaissance de la recommandation de Homburger de faire appel à un cabinet d'avocats américain⁸⁵.

Hormis les informations régulièrement transmises au directeur général de l'armement, la CdG-N n'a trouvé aucun élément indiquant que d'autres responsables au sein d'armasuisse, du SG-DDPS ou du Groupement Défense auraient eu connaissance du déroulement, du contenu et des enjeux des négociations contractuelles. Au sein du SG-DDPS le suivi du programme Air2030 était réparti au niveau opérationnel entre plusieurs responsables⁸⁶.

3.2.1.4 Clôture des négociations contractuelles

Le 28 octobre 2021, les représentants américains ont signé le contrat. Ainsi, les négociations contractuelles étaient pratiquement terminées. Après la signature par les États-Unis, le traité a de nouveau été soumis au cabinet Homburger pour consultation. Ce dernier a suggéré de supprimer certaines formulations de la LOA⁸⁷. Il s'agissait des formulations qui auraient pu laisser planer un doute quant au prix fixe forfaitaire, notamment celles faisant référence à des coûts estimés, ainsi que celles indiquant que la date de livraison n'était pas définitive (environ 20 propositions de suppression). Ces propositions de modification datent du 3 novembre 2021. Le DDPS et armasuisse n'ont pas été en mesure d'indiquer à la CdG-N ce qu'armasuisse avait fait de ces propositions du cabinet Homburger et, en particulier si armasuisse avait repris contact avec les partenaires américains. Dans tous les cas, la CdG-N n'a pu mettre la main sur aucune information écrite attestant d'une telle prise de contact (par ex. aucun courrier électronique). D'après les déclarations de l'ancien chef du projet NAC, il n'a pas été possible de mettre en œuvre ces propositions de suppression⁸⁸. Armasuisse n'a pas été en mesure de prouver qu'il avait essayé de faire en sorte qu'elles soient mises en œuvre. La commission relève que les propositions de modification n'ont pas été intégrées au contrat.

Insight Letter

Après la signature du contrat par les États-Unis, l'ancien responsable du programme Air2030 a reçu, le 9 novembre 2021, une lettre du JPO l'informant qu'armasuisse était autorisé à consulter les contrats entre les États-Unis et le fabricant⁸⁹ et à les commenter avant leur conclusion. Le JPO y précisait que ce droit de consultation visait à s'assurer que les indications figurant dans les contrats avec le fabricant correspondaient bien aux prix et aux spécifications de l'offre faite par les États-Unis à armasuisse. La lettre précisait que le gouvernement américain achèterait les avions destinés à la Suisse dans le cadre de contrats à prix fixe conclus avec le fabricant et les revendrait à la Suisse au prix qu'il aurait obtenu. En outre, le JPO s'engageait à

⁸⁵ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17 novembre 2025

⁸⁶ Dans son avis exprimé dans le cadre de la consultation de l'administration, l'ancien directeur général de l'armement indique que, à sa connaissance, à tout le moins les mandants au sein du SG-DDPS recevaient régulièrement des informations du cabinet d'avocats.

⁸⁷ LOA commentée par Homburger du 3 novembre 2021

⁸⁸ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 1^{er} mai 2026

⁸⁹ La consultation en question doit être conforme au droit américain.

garantir que les contrats passés avec le fabricant, les prix et les spécifications correspondent à l'offre faite par le gouvernement américain à armasuisse.⁹⁰

La commission a constaté que ce droit de consultation avait fait l'objet de négociations spécifiques et qu'il ne correspondait pas à une procédure standard. Selon les déclarations de divers représentants d'armasuisse, l'idée (droit de consulter le contrat et de commenter) est venue du cabinet Homburger. Aux dires des personnes interrogées, il s'agissait de garantir que le prix fixe forfaitaire pourrait être appliqué.

3.2.1.5 Échanges d'informations entre armasuisse et le département / la cheffe du DDPS

Étant donné que le département s'est fortement impliqué dans la procédure d'acquisition et qu'il exerce également une fonction de surveillance, il est important d'examiner de plus près également les échanges d'informations qui ont eu lieu au sein de celui-ci. Comme indiqué précédemment, le mandat confié au cabinet Homburger ainsi que les factures de ce dernier ont été gérés par le SG-DDPS.

Étant donné que le contrat passé avec les États-Unis est classifié « confidentiel », seules quelques personnes y ont eu accès. Toutefois, le DDPS n'a pas été en mesure d'indiquer à la CdG-N la liste des personnes concernées⁹¹. Pour les personnes qui ont déclaré avoir eu accès au contrat, la CdG-N s'est employée à clarifier, en les auditionnant les personnes concernées, la CdG-N a tenté de savoir qui avait effectivement pris connaissance de la LOA. Toutefois, selon ses dires, l'ancien chef de l'état-major du SG-DDPS n'a pas lu le contrat⁹². L'ancien secrétaire général a indiqué qu'il n'avait pas lu le contrat entièrement⁹³. D'autres personnes, telles que la cheffe du département et la rapporteuse du SG-DDPS pour le programme Air2030, ont simplement pris connaissance de certaines parties du contrat.

Afin d'informer la cheffe du DDPS de l'époque des développements en cours et de discuter avec elle des points nécessitant une décision de sa part, des séances d'information ont été organisées dans le cadre du programme Air2030. Ainsi, ces séances portaient non seulement sur le F35-A, mais aussi sur les autres projets du programme. Des représentantes et représentants du SG-DDPS, d'armasuisse, du commandement de l'armée et des Forces aériennes étaient présents (cf. ch. 2.3.2). Au cours de ces rencontres, des sujets très variés ont été abordés, tels que l'initiative populaire « Contre le F-35 (stop F-35) » ou encore le calendrier prévu pour l'élaboration du message sur l'armée 2022. Lors de l'une de ces séances d'information, la cheffe du DDPS a souligné le caractère contraignant des offres, relevant qu'il s'agissait là d'un point crucial pour la campagne en vue de l'éventuelle votation sur l'initiative populaire « Contre le F-35 (stop F-35) »⁹⁴. L'analyse des procès-verbaux concernés a mis en évidence que les discussions lors de ces rencontres n'avaient jamais porté sur le

⁹⁰ Switzerland Ingisht into F-35 Contracting, lettre du JPO à armasuisse du 9 novembre 2021

⁹¹ Le directeur général de l'armement de l'époque n'a pas pu répondre à cette question de la commission rétrospectivement.

⁹² Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

⁹³ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025 (version complétée, accompagnée de l'avis de la personne entendue)

⁹⁴ Procès-verbal Air2030 Information à l'intention de la cheffe du DDPS du 25 août 2021

prix fixe et que les participantes et participants n'avaient jamais été informés du fait que la Suisse était parvenue à négocier un prix fixe. Aucune séance d'information n'a eu lieu durant la phase décisive⁹⁵.

3.2.1.6 Communication concernant la question du prix

Le 26 novembre 2021, des représentants du SG-DDPS et d'armasuisse ont mené une discussion technique avec des journalistes au sujet des coûts d'acquisition du F-35A⁹⁶. Lors de cette discussion, le chef du projet NAC a annoncé que la Suisse bénéficierait d'un prix fixe pour l'acquisition des F-35A, précisant que l'inflation était également incluse dans ce prix. À la question d'une journaliste, qui faisait remarquer que les prix n'avaient pas encore été négociés entre le gouvernement américain et Lockheed Martin, armasuisse a répondu que cela n'avait pas d'importance et que l'offre faisait foi. La journaliste a également évoqué les conditions applicables aux FMS, selon lesquelles des prix fixes ne sont pas possibles. Le chef de projet a répondu que seules les conditions standard applicables aux FMS étaient publiques, mais pas les clauses spécifiques négociées dans le cadre du contrat d'acquisition. Il faisait en cela référence à la note 55.

Comme indiqué plus haut, seules quelques personnes avaient lu le contrat, mais toutes les personnes impliquées au sein du DDPS partageaient l'avis d'armasuisse, à savoir celui de l'ancien directeur général de l'armement et de l'ancien chef du projet NAC, selon lequel un prix fixe forfaitaire pouvait être convenu. Étant donné que, tant au Parlement que dans l'opinion publique, certains doutes s'étaient fait jour dès le départ quant au prix fixe forfaitaire, le DDPS a négocié en décembre 2021, avec l'autorité compétente aux États-Unis, une communication commune concernant ce prix fixe.

Outre des représentantes et représentants d'armasuisse, le cabinet Homburger a également participé à l'élaboration de ces points de communication. À cet égard, la CdG-N a constaté que le cabinet Homburger avait déjà eu des contacts par courriel avec les autorités américaines en amont des discussions entre la Suisse et les États-Unis. Ces échanges visaient à se mettre d'accord sur les points de communication. Il est frappant de noter qu'aucun autre acteur suisse ne figurait parmi les destinataires ni n'était en copie des courriels échangés entre le cabinet Homburger et la DSCA. On ne sait qui chez armasuisse / au DDPS était au courant de ces contacts et dans quelle mesure armasuisse / le DDPS était associé à la discussion sur le plan technique.

Les conférences en ligne qui ont ensuite eu lieu avec la partie américaine ont été encadrées par la cheffe de la Politique de sécurité du SG-DDPS de l'époque, qui ne connaissait pas non plus le texte du contrat⁹⁷. Elle s'est vu confier cette mission en raison de son titre d'ambassadrice et de son expérience (compétences en matière de négociation et compétences linguistiques).

⁹⁵ La séance précédant les négociations s'est tenue le 25 août 2021 et celle qui a suivi la clôture des négociations, le 27 octobre 2021.

⁹⁶ [Discussion technique](#) du 26 novembre 2021 sur les coûts d'acquisition du F-35A (minute 35:50)

⁹⁷ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

Le document élaboré conjointement contenait six points. Il indiquait qu'il s'agissait d'une offre contraignante, que les États-Unis et la Suisse étaient liés par la LOA et qu'il était question d'un contrat à prix fixe incluant l'inflation. Il précisait également que la Suisse disposerait d'un droit de consulter les contrats conclus entre les États-Unis et le fabricant, et confirmait qu'elle achèterait l'avion au même prix fixe que les États-Unis.

Aussi bien la DSCA qu'armasuisse ont pris connaissance de ce document le 7 décembre 2021⁹⁸. Du côté d'armasuisse, ce document a été signé par le responsable du programme Air2030 de l'époque, qui, selon ses propres déclarations, n'avait pas non plus lu le contrat, car il n'avait pas participé aux négociations⁹⁹. Le responsable du programme a justifié le fait qu'il ait signé ce document en expliquant qu'un représentant du même niveau hiérarchique l'avait signé du côté de la DSCA¹⁰⁰.

3.2.2 Phase 2b : conclusion du contrat, de la discussion avec le CDF à la signature de la LOA par la Suisse

3.2.2.1 Message sur l'armée 2022

Le 16 février 2022, le Conseil fédéral a adopté le message sur l'armée 2022¹⁰¹ à l'intention du Parlement. Il a demandé un crédit d'engagement de 6,035 milliards de francs pour l'acquisition des avions de combat F-35A. Le message précise expressément que les crédits d'engagement demandés incluent « le renchérissement jusqu'au moment de la livraison et la TVA »¹⁰².

Outre les 36 avions (3,828 milliards de francs suisses), le crédit d'engagement comprenait des systèmes de formation et de planification des engagements, des missiles de courte portée et des munitions de précision, un volet logistique complet (comprenant du matériel au sol et des pièces de rechange, de la documentation, des formations et une assistance technique pendant l'instruction), un supplément pour risques de 1,5 % ainsi que le renchérissement pour les fournisseurs suisses.

Le message indique que l'acquisition de tous les biens mentionnés a lieu dans le cadre du programme FMS du gouvernement américain. S'agissant des prix, le message précise ce qui suit : « [...] Les prix et les conditions contractuelles y sont fixés de manière contraignante et soumis à un contrôle strict. » Il relève que le prix convenu correspond à l'offre¹⁰³ et que la Suisse a le droit de consulter les contrats conclus entre le gouvernement américain et le fabricant, précisant que les acquisitions des avions composant la flotte actuelle (F-5 Tiger et F/A-18 Hornet) ont notamment été réalisées de cette manière et qu'aucun dépassement des coûts n'a jamais été constaté au cours des 40 ans durant lesquels des affaires ont été conclues dans le cadre du programme FMS¹⁰⁴.

⁹⁸ Procurement of F-35A Lightning II aircraft systems du 7 décembre 2021

⁹⁹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 23 octobre 2025

¹⁰⁰ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 23 octobre 2025

¹⁰¹ Message sur l'armée 2022 (FF 2022 615)

¹⁰² Message sur l'armée 2022 (FF 2022 615)

¹⁰³ Message sur l'armée 2022 (FF 2022 615)

¹⁰⁴ Message sur l'armée 2022 (FF 2022 615)

S'agissant du renchérissement, il est mentionné dans le message que la Suisse a reçu les offres du gouvernement des États-Unis en dollars américain et que « la part imputable au renchérissement à l'étranger est comprise dans ces chiffres ». Le message fait également référence à l'arrêté de planification approuvé par le peuple, dont l'enveloppe financière s'élevait à 6 milliards de francs (selon l'indice suisse des prix à la consommation de janvier 2018), précisant que compte tenu des prévisions d'alors, le montant maximal était de 6,339 milliards de francs.

3.2.2.2 Conseil prioritaire – Conseil des États

Le Conseil des États, conseil prioritaire, a examiné le message sur l'armée 2022 lors de la session d'été 2022. Or, à ce moment-là, le rapport du CDF sur la gestion des risques du programme Air2030 n'était pas encore disponible, ni pour les commissions du Conseil des États chargées de l'examen préalable ni, plus tard, pour le Conseil des États. Le fait que le CDF était en train de mener un audit sur la gestion des risques du programme Air2030 était cependant connu, raison pour laquelle un membre du Conseil des États a déposé une proposition de renvoi visant notamment à attendre les résultats de l'audit du CDF et ceux de l'inspection de la CdG-N concernant la procédure d'évaluation¹⁰⁵. Les membres du conseil opposés à cette proposition ont entre autres fait valoir que ces résultats pourraient être pris en compte lors de l'examen (préalable) par le second conseil¹⁰⁶.

La cheffe du DDPS a quant à elle indiqué que la Suisse achetait le F-35A à un prix fixe forfaitaire, ce que les États-Unis avaient confirmé publiquement par l'intermédiaire de leur ambassadeur¹⁰⁷. Par 35 voix contre 8 et 1 abstention, le Conseil des États a décidé d'entrer en matière sur le projet et, par 32 voix contre 9 et 4 abstentions, de rejeter la proposition de renvoi¹⁰⁸. La majorité du Conseil des États a en effet estimé que le conseil aurait toujours la possibilité de réagir au moment de la procédure d'élimination des divergences si les résultats de l'audit du CDF l'exigeaient¹⁰⁹.

Le Conseil des États a ajouté à l'arrêté fédéral¹¹⁰ sur l'acquisition de l'avion de combat F-35A un art. 4a¹¹¹ précisant que les contrats d'acquisition devaient être signés au plus tard d'ici au 31 mars 2023, date d'échéance des offres. Le 2 juin 2022, le Conseil des États a adopté l'arrêté fédéral en question.

Excursus : supplément pour risques

¹⁰⁵ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022 (BO 2022 E 366)

¹⁰⁶ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022 (BO 2022 E 367 ss)

¹⁰⁷ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022, (BO 2022 E 370)

¹⁰⁸ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022, (BO 2022 E 371)

¹⁰⁹ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022, (BO 2022 E 368)

¹¹⁰ Arrêté fédéral du 15 septembre sur l'acquisition de l'avion de combat F-35A (FF 2022 2459)

¹¹¹ Délibérations du Conseil des États du 2 juin 2022 concernant le message sur l'armée 2022 (BO 2022 E 372 à 374)

Au cours de son enquête, la CdG-N s'est également penchée sur la question du supplément pour risques. Le crédit d'engagement prévoyait un supplément pour risques de 82 millions de francs (1,5 %). Le taux de 1,5 % a été justifié par un risque commercial et un risque technique modérés¹¹². S'agissant de l'évaluation du risque commercial, il est précisé dans le message que l'acquisition des avions de combat s'effectue dans le cadre du programme FMS, que les prix convenus correspondent à ceux indiqués dans les offres et que les contrats conclus avec les États-Unis prévoient des prix fixes. Le message indique également que les risques militaires sont jugés faibles, car la Suisse doit acquérir le F-35A dans sa configuration standard et ne prévoit aucune adaptation à la situation suisse. On peut y lire que la part affectée au risque « ne concerne pas le risque lié au renchérissement ou aux fluctuations du taux de change ».

Dans l'évaluation, le supplément pour risques a été calculé de la même manière pour tous les types d'avions. Par rapport à l'acquisition du F/A-18 à l'époque, ce supplément est moins élevé. Le DDPS a notamment justifié cela par le fait que des modifications avaient dû être apportées au F/A-18 afin que celui-ci réponde aux besoins spécifiques de la Suisse. Selon la pratique actuelle, la catégorie supérieure pour le calcul du supplément pour risques se situerait entre 4 et 8 %. Cela correspond environ à un montant situé entre 218 et 437 millions de francs suisses.

Le CDF a soutenu face à la CdG-N que le supplément pour risques devrait être plus élevé si l'on ne pouvait pas partir de l'idée d'un prix fixe forfaitaire, car dans ce cas, il fallait indiquer le risque de coûts supplémentaires¹¹³. Le DDPS n'a plus adapté le supplément pour risques après l'adoption du message sur l'armée.

3.2.2.3 Audit du CDF

Le CDF a procédé à un audit de la gestion des risques du programme Air2030 à partir du 25 octobre 2021. Il a consigné les résultats de cet audit dans un rapport publié en mai 2022¹¹⁴. L'audit avait pour objectif d'examiner la gestion des risques déployée dans le cadre du programme Air2030 et de ses quatre projets.

Dans le cadre de cet audit, le CDF a cherché à déterminer si les risques – notamment financiers et juridiques – étaient systématiquement identifiés, analysés et pilotés. Dans l'ensemble, le CDF est parvenu à la conclusion que la gestion des risques de ce programme était en place, mais qu'elle pouvait être améliorée à différents niveaux, notamment en ce qui concerne les risques financiers liés à l'acquisition du nouvel avion de combat.

Incertitude juridique autour de la notion de prix fixe

L'une des principales conclusions de l'audit portait sur la question de savoir si la Suisse avait réellement pu négocier un prix fixe forfaitaire juridiquement contraignant pour l'acquisition du F-35A.

¹¹² Message sur l'armée 2022 (FF 2022 615)

¹¹³ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

¹¹⁴ Audit du 18 mai 2022 de la gestion des risques du programme Air2030 (CDF-21410)

Se fondant sur la LOA signée par une seule partie, le CDF a constaté qu'il y était certes question à plusieurs reprises d'un « fixed price », mais que cette notion n'était pas clairement définie. Le CDF n'était pas sûr qu'il s'agissait bien d'un prix forfaitaire selon la conception du droit suisse, qui exclut en grande partie le risque de coûts supplémentaires.

À cet égard, le CDF a attiré l'attention sur plusieurs aspects : la LOA utilise à plusieurs reprises le terme de « estimated cost » (coûts estimés). Il est en outre précisé dans les « standard terms and conditions » de la LOA que la Suisse devra en fin de compte prendre en charge les coûts effectifs engagés par le gouvernement américain, même si ceux-ci s'avèrent plus élevés que prévu initialement. Par ailleurs, l'ordre de priorité des différents documents contractuels et dispositions n'est pas réglé clairement.

Dans son rapport, le CDF a également déploré le fait qu'aucun tribunal arbitral ne soit défini en vue du règlement des éventuels différends. Conformément au contrat, les États-Unis et la Suisse doivent régler tout différend par la voie diplomatique.

Le CDF est parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas de garantie juridique absolue d'un prix fixe, au sens de forfaitaire selon la jurisprudence suisse, et a indiqué que d'autres interprétations étaient également possibles¹¹⁵. À ses yeux, l'incertitude était suffisamment grande pour être expressément prise en considération sous la forme de risques financiers dans le cadre de la gestion des risques du programme Air2030 et faire l'objet d'une gestion active.

C'est pourquoi le CDF a recommandé à armasuisse d'indiquer ces risques en toute transparence et de déterminer des mesures pour les maîtriser (recommandation 4) :

« Le CDF recommande à armasuisse d'ajouter les risques financiers dans la base de données des risques du projet et de déterminer des mesures pour les maîtriser. Il s'agit notamment du risque lié à l'incertitude juridique sur la notion de prix fixe et des risques liés à l'estimation des coûts d'exploitation. »¹¹⁶

Prise de position d'armasuisse

Armasuisse a rejeté résolument la recommandation 4. Les principaux points de la prise de position d'armasuisse sur la question du prix fixe forfaitaire peuvent être résumés comme suit :

- Absence de risque concernant le prix fixe du point de vue d'armasuisse : l'office a souligné que des dispositions expresses claires relatives au prix fixe avaient été convenues avec les États-Unis. L'office a indiqué que le gouvernement américain achèterait les F-35A au fabricant au moyen de contrats à prix fixe et les revendrait à la Suisse au même prix fixe (inflation incluse). Selon armasuisse, en émettant des doutes quant au caractère fixe du prix, le CDF remettait à tort en question les accords passés avec les États-Unis en tant que partenaire contractuel.

¹¹⁵ Audit du 18 mai 2022 de la gestion des risques du programme Air2030 (CDF-21410), p. 27

¹¹⁶ Audit du 18 mai 2022 de la gestion des risques du programme Air2030 (CDF-21410), p. 29

- Mauvaise interprétation des clauses standard : armasuisse a estimé que les remarques du CDF concernant des termes tels que « estimated cost », « best effort » ou « best estimate » induisaient en erreur, car il s'agissait de formulations standard issues de la LOA ne remettant pas en cause le caractère fixe du prix négocié en l'espèce.
- Pas de problème du point de vue juridique selon le droit suisse : armasuisse a rejeté l'idée selon laquelle, à la lumière de la jurisprudence suisse, des doutes étaient permis quant au caractère fixe du prix. L'office a ajouté que les prix fixes selon le droit suisse n'étaient pas non plus des « garanties absolues », mais des prix fixes convenus pour des prestations définies.
- Mise en danger des intérêts de la Suisse : armasuisse a fait valoir que, en remettant publiquement en cause les accords contractuels avec les États-Unis relatifs au prix fixe et en semant le doute quant à leur caractère contraignant, le CDF mettait en danger les intérêts de la Confédération.

Un représentant du DDPS a pour sa part déclaré à la CdG-N que la collaboration avec le CDF avait été compliquée à l'époque¹¹⁷.

Réaction du CDF

Le 27 avril 2022 a eu lieu la discussion finale sur les conclusions de l'audit du CDF entre le CDF et les délégations du DDPS. Comme le DDPS s'était d'emblée catégoriquement opposé aux critiques soulevées par le CDF concernant la question du prix fixe, un membre de la direction du CDF a également pris part à la discussion. Ce n'est pas la pratique usuelle lors des discussions finales des audits du CDF¹¹⁸.

Lors de cette discussion finale, les représentants du DDPS¹¹⁹ ont unanimement soutenu le fait qu'un prix fixe avait été convenu dans une clause spécifique et ont souligné la validité de cette clause. Leur argumentation s'est notamment appuyée sur les expériences positives réalisées jusqu'alors dans le cadre des affaires FMS et sur la correspondance avec les États-Unis. Ils ont relevé que s'il y avait eu des doutes quant à savoir s'il s'agissait vraiment d'un prix fixe forfaitaire, le DDPS n'aurait pas évoqué un prix fixe forfaitaire dans le message sur l'armée.

Le CDF a pris acte du rejet de la recommandation 4 par armasuisse. Conformément à l'art. 12, al. 3, de la loi sur le Contrôle des finances¹²⁰, le CDF peut, si une unité administrative rejette l'une de ses recommandations, soumettre sa proposition au département auquel l'unité est rattachée. En l'espèce, le CDF a renoncé à faire usage de cette possibilité. La directrice suppléante du CDF a justifié cette décision auprès de la CdG-N notamment par le calendrier (les débats parlementaires sur le message sur l'armée 2022 étaient déjà en cours). Le rapport devait être disponible pour l'examen

¹¹⁷ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

¹¹⁸ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

¹¹⁹ Participants du côté du DDPS (pertinents pour l'enquête de la CdG-N) : chef d'état-major du SG-DDPS, responsable du programme Air2030, chef du projet NAC, commandant des Forces aériennes

¹²⁰ Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF ; RS 614.0)

préalable au sein des commissions. D'autre part, le CDF a indiqué que, dès le début de l'audit, la résistance d'armasuisse et d'autres services du DDPS avait été très forte¹²¹. Il a également fait savoir que la teneur de la prise de position était prévisible, d'autant plus que le Secrétariat général avait lui aussi confirmé les critiques virulentes d'armasuisse. C'est pourquoi le CDF a souhaité saisir le Parlement dans les meilleurs délais, notamment afin de préserver la possibilité de procéder à des adaptations contractuelles.

3.2.2.4 Second conseil – Conseil national

Le 20 juin 2022, le CDF a présenté son rapport à la sous-commission compétente de la CdG-N dans le cadre de l'enquête susmentionnée sur la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat. La Commission des finances du Conseil national (CdF-N) a également reçu le rapport du CDF en vue de l'examen préalable du message sur l'armée 2022, avant que la DélFin n'en prenne connaissance les 7 et 8 juillet 2022. Dans son corapport, la CdF-N a proposé à la CPS- N d'approuver l'arrêté fédéral sur l'acquisition de l'avion de combat F-35A. Après avoir examiné le rapport du CDF, la DélFin a adressé une lettre aux CPS leur demandant de se pencher sur les questions en suspens concernant les risques financiers.

À sa séance du 18 août 2022, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) a invité une délégation du CDF à venir lui présenter le rapport d'audit, puis s'est penchée sur la note 55 du contrat d'acquisition du F-35A. Elle a finalement soutenu la position d'armasuisse concernant le prix fixe forfaitaire¹²². La CPS-N a pour sa part procédé à des clarifications supplémentaires auprès de l'ambassade des États-Unis en Suisse. Cette dernière avait en effet publié, le 2 juin 2022, le communiqué de presse susmentionné concernant le contrat à prix fixe. Après avoir examiné la question et pris connaissance de certaines parties du contrat les 29 et 30 août 2022, la CPS-N est elle aussi parvenue à la conclusion qu'il s'agissait d'un prix fixe et a soutenu la position du DDPS¹²³.

Lors de son examen du message sur l'armée 2022, le Conseil national s'est rallié à la décision du Conseil des États concernant l'acquisition du F-35A¹²⁴. Le Parlement a approuvé l'acquisition du F-35A le 15 septembre 2022¹²⁵.

L'arrêté fédéral a également permis de garantir le taux de change, le contrat ayant été conclu en dollars américains, comme c'est habituellement le cas pour les affaires FMS. L'assurance des risques de change se fondait sur l'art. 70a de l'ordonnance sur les finances de la Confédération¹²⁶, car la somme totale des paiements était supérieure à 50 millions de francs. En effet, cette disposition prévoit notamment que, pour les crédits d'engagement comportant des paiements effectués en une devise étrangère, l'Administration fédérale des finances assure « en règle générale » les

¹²¹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

¹²² Communiqué de presse de la CPS-E du 19 août 2022

¹²³ Communiqué de presse de la CPS-N du 30 août 2022

¹²⁴ Délibérations du Conseil national du 15 septembre 2022 concernant le message sur l'armée 2022 (BO 22.005)

¹²⁵ Arrêté fédéral sur l'acquisition de l'avion de combat F-35A (FF 2022 2459)

¹²⁶ Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC ; RS 611.01)

risques de change lorsque le montant total des paiements dépasse l'équivalent de 50 millions de francs ou qu'une partie au moins des paiements est imputée aux décisions de crédit des années suivantes.

En règle générale, l'assurance est mise en place immédiatement après l'ouverture du crédit d'engagement par l'Assemblée fédérale. Ainsi, le taux de change 2022 a été fixé à 0,96365 franc pour 1 dollar américain.

3.2.2.5 Signature du contrat par la Suisse

Après que le Parlement a adopté l'arrêté fédéral sur l'acquisition de l'avion de combat F-35A au vote final le 15 septembre 2022, armasuisse a signé le contrat avec les États-Unis le 19 septembre 2022. Le contrat a été signé par le directeur général de l'armement de l'époque et l'ancien chef du projet NAC. Cette signature a scellé l'acquisition de 36 avions de combat F-35A.

3.2.2.6 Communication

Durant cette phase, le DDPS n'a eu de cesse de mettre en avant la validité du prix fixe forfaitaire. Lors des débats tant au sein des conseils que des commissions parlementaires, les délégations du DDPS ont exposé leur point de vue sur le prix fixe forfaitaire. Elles ont toujours souligné que la Suisse disposait d'un accord sur un prix fixe.

Le DDPS a confirmé qu'il s'agissait bien d'un prix fixe forfaitaire non seulement devant le Parlement, mais aussi auprès du grand public. Ainsi, le 22 mai 2022, le DDPS a publié un rectificatif à un article paru dans la *Sonntagszeitung*, dans lequel il a insisté sur la grande prévisibilité des coûts liés à l'acquisition du F-35A. « Le fait est qu'armasuisse a négocié avec le gouvernement américain une clause contractuelle selon laquelle ce dernier achètera le F-35A auprès du fabricant dans le cadre d'un contrat à prix fixe incluant l'inflation, et le revendra à la Suisse au même prix fixe. »¹²⁷ Ce rectificatif ne précise toutefois pas que le prix négocié entre le fabricant américain et le gouvernement américain correspond à celui de l'offre.

Le DDPS a réagi à la publication du rapport du CDF, le 8 juillet 2022, par un communiqué de presse, dans lequel il a confirmé que l'offre relative aux nouveaux avions de combat était ferme. Le DDPS a également indiqué qu'il ne partageait pas l'avis du CDF concernant le prix fixe. Comme arguments à l'appui de son avis, le DDPS a notamment invoqué le communiqué de presse de l'ambassade des États-Unis du 2 juin 2022, la clause relative au prix fixe (note 55) et sa primauté sur les dispositions générales de la LOA, ainsi que les expériences positives réalisées jusqu'alors dans le cadre des affaires FMS¹²⁸.

¹²⁷ *Sonntagszeitung* : Schweiz droht kein Preisaufschlag bei F-35, Rectificatif du 22 mai 2022 [publié uniquement en allemand, traduction]

¹²⁸ Air2030 : la gestion des risques fonctionne bien, communiqué de presse du DDPS du 8 juillet 2022

3.2.3 Appréciation de la CdG-N relative à la phase 2

3.2.3.1 Organisation des autorités et procédures

La commission présente ci-après son appréciation de l'organisation des autorités pendant la négociation du contrat et après sa conclusion. Elle indique tout d'abord comment, selon elle, la gestion au sein d'armasuisse doit être évaluée. Dans ce contexte, elle se concentre particulièrement sur l'absence d'implication du service juridique d'armasuisse. Elle donne ensuite une appréciation de la manière dont le département a exercé sa fonction de surveillance.

Organisation et échanges d'informations au sein d'armasuisse

La CdG-N a constaté que, au sein d'armasuisse, très peu de personnes ont participé aux négociations liées à l'acquisition, pour un montant de six milliards de francs, des nouveaux avions de combat. Le chef du projet NAC était chargé des négociations avec les États-Unis. Son supérieur hiérarchique direct, le responsable du programme Air2030, n'avait aucun rôle à jouer dans les négociations et n'était pas non plus tenu au courant, car le chef du projet NAC rendait directement des comptes sur les négociations du contrat au directeur général de l'armement. Ce dernier a confirmé à la commission qu'il était en contact régulier avec le chef du projet NAC. Il a cependant expliqué que, en raison de sa fonction et des autres tâches qui lui incombent en tant que directeur de l'office, il n'avait pu consacrer qu'une partie limitée de son temps au suivi des négociations de la LOA pour l'acquisition du F-35A (s'agissant de l'absence d'implication du service juridique, cf. ci-dessous).

La CdG-N a notamment été frappée par la liste des destinataires des courriels échangés entre les États-Unis et le chef du projet NAC. Du côté américain, plusieurs personnes recevaient, pour information, une copie des échanges, tandis que du côté suisse, le chef du projet était le seul à recevoir les courriels. Personne au sein d'armasuisse ou du SG-DDPS n'était donc informé en temps réel, et dans la formulation originale, du déroulement des négociations. La commission en ignore les raisons.

La commission ne comprend pas cette manière de procéder. Elle considère que, dans le cadre de négociations d'une telle importance, au moins le supérieur direct devrait figurer parmi les destinataires, ce qui aurait par ailleurs aussi permis d'assurer la continuité en cas d'absence imprévue du chef du projet. Il en va de même pour les courriels échangés entre le chef du projet et le cabinet Homburger qui, du côté d'armasuisse, n'étaient eux aussi adressés qu'au chef du projet.

En outre, la commission relève qu'aucun élément n'indique qu'armasuisse aurait effectivement mené en interne un examen critique du résultat des négociations. Cela la surprend d'autant plus que les responsables avaient conscience que, généralement, aucune promesse de prix fixe n'est faite dans le cadre des affaires relevant du programme FMS.

En résumé, la commission constate que, au sein d'armasuisse, seules deux personnes ont participé aux négociations, le directeur général de l'armement ayant joué un rôle de supervision hiérarchique dans ce contexte. Cela ressort également de la liste des

destinataires des courriels concernant les négociations. La commission ne comprend absolument pas pourquoi le principe du contrôle par plusieurs personnes, qui est d'usage au sein de l'administration fédérale, n'a pas été appliqué dans l'échange de courriels avec les autorités américaines pour la négociation de la note 55. De ce fait, armasuisse n'avait pratiquement aucune possibilité de porter un regard critique sur le déroulement et le résultat des négociations (cf. recommandation 2).

La CdG-N critique vivement le fait que les documents pertinents n'aient pas tous été archivés dans GEVER. Ce faisant, armasuisse a contrevenu aux prescriptions en vigueur concernant GEVER. Il manquait en effet non seulement des notes téléphoniques, mais aussi une partie des documents échangés avec le cabinet Homburger au moyen de sa plateforme de communication.

Recommandation 1 : Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il convient de sanctionner toute violation par les employés et employées de la Confédération, de leur obligation d'archivage, et ce même après leur départ de l'administration fédérale.

Recommandation 2 : Le Conseil fédéral est invité à examiner comment il serait possible de s'assurer que les unités administratives concernées respectent systématiquement leur obligation d'archivage, y compris lorsqu'elles collaborent avec des personnes ou des entreprises externes.

Au cours de son enquête, la CdG-N a également constaté que certains acteurs impliqués dans le dossier avaient communiqué au moyen de Threema. Toutefois, les discussions concernées ne sont plus disponibles. Ainsi, la CdG-N n'a pas pu évaluer leur pertinence.

L'obligation d'archivage s'applique également aux discussions liées à la gestion d'une affaire qui ont lieu au moyen de services de messagerie tels que Threema¹²⁹. La recommandation ci-après vise à compléter les recommandations de la CdG-E¹³⁰ de 2023.

Recommandation 3 : Le Conseil fédéral est invité à examiner des mesures visant à informer les employés et employées de la Confédération de l'obligation qui leur incombe d'archiver, dans le système GEVER, les discussions Threema liées à la gestion d'une affaire, et à faire respecter cette obligation.

¹²⁹ Au sein de l'administration fédérale, l'application Threema est utilisée pour les communications vocales chiffrées (cf. également la directive informatique « E027 – Directive d'application Communication vocale chiffrée (CVC) »).

¹³⁰ Archivage, classement de documents officiels et procédure à suivre en cas de demande d'accès selon la LTrans : Clarifications des prescriptions générales et dans le contexte des recours des courriels introuvables au SG-DFI. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 10 octobre 2023 (FF 2023 2703), pp. 18 s. Recommandation 2

Point central : pas d'implication du service juridique d'armasuisse ni de recours à ses connaissances du programme FMS

Le service juridique d'armasuisse, qui est un service d'acquisition central de la Confédération, joue généralement un rôle prépondérant lors d'acquisitions. Durant le processus d'acquisition, il est notamment chargé de préparer les négociations et d'y participer, d'établir les contrats, d'élaborer les clauses contractuelles spécifiques ainsi que d'examiner les contrats et les décisions en matière de procédure. Dans le cadre des clarifications juridiques, il désigne des conseillers juridiques externes et leur fournit les informations dont ils ont besoin¹³¹.

Le service juridique d'armasuisse n'a pas été associé aux négociations contractuelles relatives à l'acquisition du F-35A (cf. ch. 3.2.1) et n'a donc pas eu accès au texte de la LOA, dont la version finale du projet ne lui a pas été soumise¹³².

Dans le cadre d'une acquisition FMS, tant que la LOA ne vise qu'à définir l'étendue des prestations, la commission peut comprendre que le service juridique ne joue qu'un rôle secondaire. Cependant, dans le cas de l'acquisition des F-35A, les négociations relatives à la LOA allaient plus loin que la définition de l'étendue des prestations, car l'objectif d'armasuisse était de négocier contractuellement un prix fixe forfaitaire. La CdG-N estime donc que le service juridique aurait dû être impliqué. Elle est d'avis qu'il aurait aussi dû être chargé de l'accompagnement juridique, et, partant, qu'il aurait dû donner les instructions nécessaires au cabinet d'avocats externe. Étant donné que le service juridique n'a pas été impliqué, ses connaissances juridiques spécifiques concernant les affaires FMS n'ont vraisemblablement pas été prises en considération lors de la négociation de la LOA.

Questionné sur les raisons pour lesquelles le service juridique n'avait pas pu jouer son rôle habituel dans cette affaire, l'ancien directeur général de l'armement a répondu que, dès lors que la décision concernant le choix du type d'appareil avait été prise, le SG-DDPS n'avait plus souhaité que le service juridique d'armasuisse assure l'accompagnement juridique du projet et avait décidé de faire appel à un cabinet d'avocats externe¹³³. Un représentant du SG-DDPS a justifié l'absence d'implication du service juridique dans les négociations par le fait que celui-ci ne disposait pas des compétences nécessaires et fournissait avant tout un conseil juridique sur des questions administratives au sein d'armasuisse. La commission estime que ces explications sont peu convaincantes.

Aux yeux de la CdG-N, la non-association du service juridique d'armasuisse à l'acquisition du F-35A est en contradiction directe avec le mandat légal d'armasuisse, en sa qualité de service central d'acquisition de la Confédération spécialisé dans le domaine de l'armement. Selon elle, il est indispensable qu'armasuisse soit, en particulier

¹³¹ Note d'armasuisse du 6 mars 2026

¹³² L'ancien chef du projet NAC a indiqué à la CdG-N que le service juridique avait vu le contrat (procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 15 octobre 2025). L'analyse des documents et les auditions d'autres personnes n'ont toutefois pas permis à la CdG-N de confirmer cette affirmation.

¹³³ Lettre de l'ancien directeur général de l'armement du 26 mars 2026

pour les acquisitions d'armement, le centre de compétences responsable, y compris pour ce qui a trait aux aspects juridiques – dans la mesure où des négociations sont menées – et que son service juridique joue par conséquent un rôle clé dans la négociation des contrats. Le DDPS ne peut donc pas se passer du service juridique dans ce genre d'affaires.

Opportunité de l'association du cabinet Homburger à la négociation du contrat

Compte tenu du contexte politique dans lequel s'est inscrite l'acquisition du nouvel avion de combat, notamment de la courte majorité obtenue en votation populaire concernant l'arrêt de planification, de l'initiative populaire « Contre le F-35 (stop F-35) » et du message sur l'armée 2022, la CdG-N comprend que le DDPS ait voulu garantir contractuellement le prix d'acquisition de 6 milliards de francs. Afin de disposer des meilleures conditions possibles dans le cadre des négociations contractuelles, le SG-DDPS a chargé, sans procéder à un appel d'offres conformément à l'art. 18 LMP, le cabinet Homburger de conseiller armasuisse sur le plan juridique¹³⁴. Le choix s'est porté sur ce cabinet en raison de son expérience dans le droit international des contrats¹³⁵. Le cabinet Homburger a ainsi été sollicité pour donner son avis sur les formulations de la note 55 des négociations contractuelles menées par armasuisse et a apporté son soutien au DDPS dans la négociation des points de communications communs entre la Suisse et les États-Unis. (cf. ch. 3.2.1.1). Dans le cadre d'un mandat distinct, il a également été impliqué dans le traitement de demandes d'accès selon la loi sur la transparence (LTrans), sans qu'un appel d'offres ait été mené conformément à l'art. 18 LMP.

La CdG-N ne comprend pas pourquoi ces tâches n'ont pas plutôt été accomplies par le service spécialisé compétent (le service juridique) de l'unité administrative concernée, d'autant plus que le cabinet d'avocats dispose certes des compétences en matière d'acquisitions d'armement internationales et d'acquisitions de grande portée, mais ne dispose ni des compétences ni de l'expérience nécessaires en ce qui concerne l'ordre juridique américain et les spécificités des affaires FMS y afférentes. C'est ce dernier point qui a incité le cabinet, au début des négociations contractuelles entre les autorités suisses et américaines, à adresser un courriel au chef du projet NAC lui recommandant de faire appel à un cabinet d'avocats américain. La commission n'a pas pu déterminer avec certitude quelles autres personnes au sein du DDPS étaient au courant de cette recommandation. Interrogé à ce sujet lors de son audition par la CdG-N, l'ancien directeur général de l'armement a déclaré que c'était la première fois qu'il entendait parler de cette recommandation¹³⁶. La recommandation n'a par la suite pas été suivie. Le DDPS n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi cela n'avait pas été le cas. Aux yeux de la CdG-N, le fait de ne pas avoir fait appel à un cabinet d'avocats américain alors que le cabinet Homburger l'avait recommandé représente une lacune importante dans la procédure.

¹³⁴ Le cabinet avait déjà été mandaté dans le cadre du contrôle de la plausibilité des résultats de l'évaluation ; rapport de la CdG-N du 9 septembre 2022.

¹³⁵ Déclaration de l'ancien secrétaire général du SG-DDPS, procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 5 décembre 2025

¹³⁶ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17 novembre 2025

S'agissant de la gestion de l'affaire par le DDPS et armasuisse, les conclusions intermédiaires suivantes peuvent donc être retenues :

- les acteurs impliqués dans la négociation du contrat n'étaient pas en mesure de couvrir deux domaines juridiques importants : ils ne disposaient ni de l'expertise du service juridique en matière d'armement ni de connaissances du droit américain dans ce domaine ;
- par son implication, le cabinet Homburger a, dans les faits, assumé, en vertu de son mandat, des tâches qui, sinon, auraient été prises en charge par le service juridique d'armasuisse, notamment dans le cadre de la négociation du contrat¹³⁷.

Excursus : étendue des prestations de conseil fournies par le cabinet Homburger dans le cadre de la négociation du contrat

L'enquête a révélé que les personnes impliquées ont décrit différemment le rôle du cabinet Homburger. L'ancien chef du projet NAC a indiqué qu'il avait collaboré très étroitement avec le cabinet d'avocats. Plusieurs personnes entendues du DDPS ont confirmé cette information lors des auditions. Il ressort des échanges de courriels que le cabinet Homburger a été informé à plusieurs reprises de l'avancement des négociations. En outre, la facture du 1er avril 2022 fait état de diverses activités du cabinet Homburger en octobre 2021. Il s'agit non seulement des travaux relatifs à la LOA, mais aussi de travaux en lien avec l'insight letter et les points communication. La CdG-N estime que l'on ne peut donc pas parler d'une implication ponctuelle.

Recommandation 4 : Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce que le service juridique d'armasuisse soit reconnu comme centre de compétence pour tous les aspects juridiques liés aux acquisitions d'armement et que l'évaluation juridique du résultat des négociations contractuelles soit toujours placée sous sa houlette. Le recours à un conseil externe ne doit avoir lieu que dans des cas exceptionnels, lorsque l'expertise requise fait défaut à l'interne. L'attribution des mandats doit se faire par l'intermédiaire d'armasuisse, si nécessaire en concertation avec le département.

Comme les informations concernant l'ampleur de l'implication du cabinet étaient parfois contradictoires, la commission a cherché à déterminer si les factures du cabinet pourraient éventuellement contribuer à éclaircir les faits. Pendant la durée de l'enquête, le cabinet Homburger a établi des factures à l'intention d'armasuisse et du SG-DDPS pour différents mandats. Les factures adressées au SG-DDPS décrivent de façon très détaillée les prestations facturées, et sont notamment datées. Toutefois, elles

¹³⁷ Dans le cadre de la consultation, le cabinet a fait savoir qu'il avait agi uniquement dans le cadre de son mandat, lequel n'avait pas pour objet d'assumer les fonctions du service juridique.

ne précisent pas le nombre d'heures qui a été nécessaire pour exécuter chaque prestation.

Les contrats concernés conclus avec le SG-DDPS stipulent uniquement, en termes généraux, que les tarifs horaires en vigueur dans le secteur doivent être facturés. Par conséquent, ces contrats ne précisent pas que les tarifs horaires doivent être indiqués en fonction de l'ancienneté des collaboratrices et collaborateurs du cabinet (associée ou associé, collaboratrice ou collaborateur, stagiaire universitaire). Dans les factures adressées au SG-DDPS, le cabinet ne ventile donc pas le nombre d'heures en fonction de l'ancienneté. Par ailleurs, le nombre d'heures n'est pas du tout mentionné sur ces factures, de sorte qu'il n'est pas possible de vérifier si les tarifs horaires correspondent bien à ceux en vigueur dans le secteur.

Dans les contrats conclus avec armasuisse, en revanche, il est stipulé que les tarifs horaires doivent être indiqués selon l'ancienneté. En conséquence, les factures concernées indiquent les heures selon l'ancienneté (par collaboratrice ou collaborateur)¹³⁸. Ces factures contiennent également la liste des prestations fournies, mais ne précisent pas quelles personnes ont participé à quelles tâches.

Dans ce contexte, la commission se demande s'il est réellement possible de procéder à un contrôle efficace des factures, en particulier pour les factures concernées dans des cas tels que les mandats susmentionnés confiés par le SG-DDPS.

Recommandation 5 : Le Conseil fédéral est invité, sur la base de ce cas, à faire examiner la facturation et l'adéquation du contrôle des factures et, le cas échéant, d'en tirer des conclusions générales pour la gestion des factures par la Confédération lorsque des mandats sont confiés à des prestataires externes.

Adéquation du déroulement et de l'organisation des autorités – surveillance par le département

Le département n'a pas suivi directement les négociations. Comme décrit ci-dessus, le SG-DDPS a notamment fait appel au cabinet Homburger. Toutefois, la CdG-N a constaté qu'armasuisse n'avait pas transmis en temps utile au SG-DDPS ou à la cheffe du département les informations sur l'évolution des négociations. Les informations relatives à l'acquisition étaient échangées lors des séances d'information qui étaient tenues à intervalles réguliers et auxquelles participaient la cheffe du département, le SG-DDPS, armasuisse et d'autres services. Cependant, que ce soit avant ou après les négociations, la question du prix fixe et, par voie de conséquence, la LOA ainsi que

¹³⁸ Dans les cas où les tarifs horaires figuraient sur les factures, ceux-ci variaient entre 490 et 890 francs. Dans certains contrats, le tarif horaire pour les partenaires était fixé à un montant « à partir de 640 francs ». Des tarifs horaires nettement plus élevés auraient donc également été conformes au contrat.

la note 55, n'ont jamais été abordées à l'occasion de ces séances¹³⁹. La CdG-N considère que le département n'a donc pas suivi les négociations de manière adéquate.

La CdG-N estime par ailleurs que lors de l'évaluation du résultat des négociations, le département n'a pas assumé de manière suffisante ses responsabilités en matière de surveillance et de pilotage : du côté américain, le service juridique de la DSCA a examiné la version finale de la note 55 avant que les États-Unis ne donnent leur accord à armasuisse à ce sujet. Du côté suisse, il n'y a eu qu'un échange entre le chef du projet d'armasuisse et le cabinet d'avocats Homburger concernant la version finale de la note 55, une consultation du département ou un examen supplémentaire du projet par ce dernier n'ayant pas été prévu ni demandé par celui-ci.

Ainsi, avant d'être signé par les États-Unis, le projet de LOA négocié n'a pas été transmis au département pour examen ou pour une première validation. Le DDPS ne l'a pas non plus demandé à ce moment-là. Il aurait pourtant eu le temps de le faire, six jours s'étant écoulés entre l'achèvement, le 22 octobre 2021, des négociations relatives la note 55 (et de ce fait, de la procédure de négociation) et la signature de la note par les États-Unis.

La version signée par les États-Unis a ensuite été transmise à diverses personnes au sein du SG-DDPS ainsi qu'à la cheffe du département. Cependant, jusqu'à l'audit du CDF en mai 2022, ni la note 55 négociée ni la LOA n'ont été examinées. Les responsables du DDPS qui ont reçu la LOA se sont fiés à l'évaluation d'armasuisse, à savoir celle de l'ancien chef du projet NAC et de l'ancien directeur général de l'armement, et du cabinet Homburger au sujet du caractère fixe du prix.

En amont des discussions entre la Suisse et les États-Unis visant à définir des points de communication communs, le cabinet Homburger avait déjà négocié avec le service juridique de la DSCA sur plusieurs points. Un acteur privé a ainsi eu des échanges au nom de la Suisse avec une autorité étrangère au sujet d'un accord entre des autorités, sans que les autorités mandantes suisses aient été en copie.

Du point de vue de la commission, il est surprenant que les négociations écrites concernant les directives de communication menées en préparation des discussions à venir l'aient été, côté suisse, non par les autorités responsables, mais par un cabinet d'avocats mandaté par celles-ci. La CdG-N ne comprend par ailleurs pas pourquoi personne au DDPS ne figurait parmi les destinataires des courriels échangés entre le cabinet et les services américains. Pour elle, il ne fait aucun doute que les personnes responsables au sein de l'administration auraient dû être informées en temps réel d'un tel échange, afin d'assumer leurs obligations de pilotage et de surveillance. Concrètement, la commission se serait attendue à ce que le SG-DDPS, en tant que mandant du cabinet Homburger, ou éventuellement armasuisse pilotent et suivent les négociations en temps réel.

Dans l'ensemble, la commission conclut que, pour des acquisitions d'une telle envergure, la direction de l'office, le département et sa cheffe auraient dû davantage assurer leurs rôles de pilotage, et que les négociations ne peuvent pas être menées essentiel-

¹³⁹ Procès-verbaux des séances d'information Air230 des 30 août 2021, 27 octobre 2021, 14 décembre 2021, 1^{er} février 2022, 13 juin 2023 et 17 octobre 2023

lement par un chef ou une cheffe de projet (et en partie même par un cabinet externe). Elle est d'avis qu'une société de conseil externe peut être sollicitée pour apporter un soutien, mais que cela n'exonère pas le département concerné de sa responsabilité pour les négociations dans leur ensemble et de ses obligations en matière de surveillance.

Sachant qu'il s'agit d'un contrat de 6 milliards de francs, la commission ne comprend pas la procédure suivie ni le fait que la cheffe du DDPS de l'époque n'ait pas davantage assuré son rôle de pilotage. À son sens, compte tenu du montant du contrat, puis de l'ajout de la note 55 à la LOA, qui est une démarche inhabituelle, le DDPS aurait dû formuler un mandat de négociation clairement défini avant même le début des négociations contractuelles. La direction du département aurait dû en être informée ensuite. La CdG-N estime par ailleurs que le mandat confié au cabinet Homburger aurait dû s'appuyer sur un mandat de négociation concret attribué à armasuisse, si tant est qu'un accompagnement externe ait été pertinent en plus de l'implication du service juridique d'armasuisse dans les négociations. La direction du département aurait en outre dû être mieux informée de l'évolution de la situation pendant les négociations. Elle aurait ainsi dû savoir, par exemple, que la DSCA avait clairement indiqué que la Suisse n'obtiendrait pas de meilleures conditions que les autres États. La CdG-N critique à cet égard tant la direction du département, qui aurait dû s'impliquer davantage, qu'armasuisse, qui, selon la commission, aurait dû communiquer de manière plus proactive. Le recours au cabinet Homburger a eu pour conséquence que la direction du projet a principalement informé ce cabinet, mandaté par le SG-DDPS, du déroulement des négociations. Les représentants d'armasuisse impliqués dans le dossier, le SG-DDPS et la cheffe du DDPS se sont trop appuyés sur le fait que toutes les questions juridiques avaient dû être clarifiées grâce à l'intervention du cabinet Homburger.

En outre, il aurait fallu définir clairement au préalable, sur la base de l'art. 8, al. 3, LOGA¹⁴⁰, comment la Suisse aurait dû examiner le résultat des négociations et à quel moment la direction du département aurait dû être impliquée. Les éléments relevés par la commission montrent que, mis à part le conseil juridique fourni par le cabinet Homburger, aucun contrôle n'était prévu ni n'a eu lieu durant la procédure.

Recommandation 6 : Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce qu'une procédure claire soit définie pour les acquisitions d'armement impliquant un montant élevé et offrant une marge de manœuvre pour mener des négociations contractuelles. Cette procédure doit permettre de garantir qu'un mandat de négociation clair soit défini dès le départ, que les négociations soient accompagnées et soutenues de manière appropriée au sein d'armasuisse et que la direction du département soit convenablement associée aux étapes clés de la procédure de négociation. Le résultat des négociations doit être soumis à un nouvel examen juridique, notamment sous l'angle du droit national de l'État partenaire.

¹⁴⁰ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (RS 172.010)

Excursus : gestion par les autorités fédérales du rapport d’audit du CDF sur la gestion des risques du programme Air2030

La CdG-N partage l’avis du CDF selon lequel la note 55 ne permettait pas d’exclure le risque d’augmentation des coûts s’agissant du prix fixe du F-35A. La commission estime que la réaction d’armasuisse n’était pas adéquate : le reproche formulé par l’office dans sa prise de position selon lequel le CDF mettrait en danger les intérêts de la Suisse va très loin. En fin de compte, armasuisse et la hiérarchie du DDPS ont manqué l’occasion de poser un regard critique sur le résultat des négociations. À ce stade, il n’était certes probablement plus possible de renégocier le contrat, mais le DDPS et armasuisse auraient pu prendre les mesures qui s’imposaient et ils auraient au moins dû examiner l’éventualité de mener de renégocier le contrat. En outre, sur la base des constats du CDF, le DDPS et armasuisse auraient notamment dû proposer, lors des délibérations parlementaires sur le message sur l’armée, et plus précisément sur le crédit d’engagement concerné, que le supplément pour risques soit relevé de 4 à 8 % ou qu’un montant adéquat soit pris en considération au titre du renchérissement.

Dans le cadre de l’audit du CDF, la commission ne comprend pas non plus pourquoi le CDF n’a pas été autorisé à communiquer avec Homburger au sujet du prix fixe¹⁴¹. Étant donné que Homburger a largement participé à l’élaboration de la clause relative au prix fixe, un échange entre le CDF et Homburger aurait pu contribuer à clarifier la situation.

Cela dit, comme le cabinet Homburger a toujours parlé d’un prix fixe forfaitaire et que les avis à ce sujet étaient fermes au sein du DDPS, le CDF a conclu qu’une remontée de l’affaire au département n’aurait entraîné que des retards, qui auraient certainement rendu impossible un examen politique du dossier dans les meilleurs délais. La CdG-N peut comprendre pourquoi, compte tenu du calendrier concernant le message sur l’armée 2022 et des discussions au sein des commissions chargées de l’examen préalable, le CDF n’a pas souhaité faire remonter l’affaire au département.

3.2.3.2 Le résultat des négociations : un prix fixe ?

Pour évaluer la gestion du Conseil fédéral, du DDPS et d’armasuisse, la CdG-N a estimé qu’il ne s’agissait pas en premier lieu de déterminer si, d’un point de vue juridique, la Suisse avait effectivement convenu d’un prix fixe avec les États-Unis. Les services fédéraux concernés, le Conseil fédéral, ainsi que l’avis succinct du cabinet Homburger du 30 novembre 2023 et, globalement, l’avis du cabinet Arnold&Porter du 1^{er} mars 2024 continuent de soutenir cette interprétation juridique, même si elle n’est pas défendable vis-à-vis des États-Unis (cf. ch. 3.3.1.1). Aux yeux de la CdG-N, il s’agissait avant tout d’évaluer s’il avait été opportun que les différents services fédéraux impliqués aient alors communiqué si catégoriquement, au Parlement et à la population, que le prix était un prix fixe forfaitaire, alors même que des mises en garde allaient dans le sens contraire.

¹⁴¹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

Selon la CdG-N, les éléments suivants justifient le fait que la Suisse soit partie du principe qu'il s'agissait d'un prix fixe :

1. les États-Unis étaient tout à fait disposés à négocier le prix du F-35A dans le cadre d'une note. La DSCA n'a pas précisé d'emblée, mais seulement au cours des négociations, par écrit, que le prix final à payer n'était pas négociable ;
2. ils ont accepté d'intégrer la note 55 dans la LOA et de consigner dans cette note que le prix du F-35A devait correspondre à celui indiqué dans l'offre ;
3. après la signature de la LOA, ils ont également donné leur accord pour que la Suisse confirme publiquement le caractère fixe du prix (elle ne devait toutefois pas préciser la nature de ce prix fixe) [« *communication points* », « *insight letter* », communiqué de presse de l'ambassade des États-Unis en Suisse] ; et
4. ils ont accordé à la Suisse, au moyen de l'« *insight letter* » un droit de consultation inhabituel sur les contrats d'acquisition conclus entre les États-Unis et le fabricant, afin de lui permettre de vérifier le prix convenu.

Lors des auditions menées par la CdG-N dans le cadre de son enquête, les personnes entendues ont également fait valoir les autres arguments suivants :

1. Les autorités fédérales ont estimé qu'en vertu du principe d'économie d'échelle (plus le nombre de F-35A fabriqués serait élevé, plus leur prix serait avantageux), il était réaliste de partir de l'idée que le prix était fixe. Sur le principe, la CdG-N peut comprendre cette conception, mais elle ne justifie en rien l'interprétation selon laquelle le prix était un prix fixe forfaitaire.
2. Les États-Unis auraient finalement accepté l'idée de convenir d'un prix fixe, car la procédure d'évaluation de la Suisse jouit d'une bonne réputation, et ils ont ainsi estimé que le choix du F-35A par la Suisse pourrait avoir un effet de signal pour d'autres États acheteurs potentiels. La commission n'a pas été en mesure de déterminer dans quelle mesure cet argument avait effectivement eu du poids lors de la période qui a précédé la conclusion du contrat. Toutefois, cet argument est moins pertinent à ses yeux.
3. Les expériences réalisées jusqu'alors par la Suisse dans le cadre du programme FMS avaient été très positives et il n'y avait jamais eu de dépassements de coûts. Pour la commission, cet argument peut étayer les deux points de vue : d'une part, il soutient la conception selon laquelle les États-Unis prenaient peu de risques en concluant un accord concernant un prix fixe, et, d'autre part, il relativise la nécessité d'intégrer dans la LOA une clause expresse précisant le caractère fixe du prix.

Dans son avis du 1^{er} mars 2024, le cabinet Arnold&Porter est lui aussi parvenu à la conclusion que la volonté des deux parties contractantes, à savoir les États-Unis et la Suisse, était clairement formulée dans la LOA : réaliser l'acquisition à un prix fixe¹⁴².

¹⁴² « *While the LOA language is clear that the intent of the parties is for the transaction is to be fixed priced...* » (avis du cabinet Arnold&Porter du 1^{er} mars 2024, p. 12)

Par ailleurs, dans son avis, le cabinet Arnold&Porter ne considère pas que l'accord sur un prix fixe, et plus précisément le fait de lier ce prix à celui indiqué dans l'offre, enfreint le droit américain.

Pour sa part, dans son avis succinct du 30 novembre 2023, le cabinet Homburger a relevé que, dans sa conception juridique de la LOA, la note 55 contenait un accord – spécifique et individuel – sur un prix fixe, accord qui divergeait de la LOA standard et qui, selon lui, primait les éventuelles dispositions contraires de la LOA (« *terms and conditions* »), en vertu des principes généraux applicables aux contrats¹⁴³.

Les deux avis mentionnés n'étaient pas encore disponibles au moment de l'élaboration et de l'examen du message sur l'armée 2022 et n'ont donc pas pu servir de base d'évaluation aux services fédéraux concernés à l'époque. Ces documents confirment toutefois a posteriori que les arguments avancés en faveur de la conception d'un prix fixe ne sont pas dénués de tout fondement.

La CdG-N estime cependant que, à tout moment, l'ensemble des informations disponibles indiquait qu'il n'y avait pas d'accord sur un prix fixe forfaitaire, au sens d'un montant forfaitaire fixe incluant l'inflation (cf. définition aux pp. 19 s.) :

1. Les prix fixes forfaitaires ne sont pas courants pour les acquisitions d'armement dans le cadre du FMS et il n'est pas possible de les faire appliquer par la voie judiciaire. C'est pourquoi, dans le cadre de l'appel d'offres, aucun soumissionnaire n'a proposé de prix fixe. Dans leurs offres, les États-Unis ont intégré des renvois aux règles applicables au programme FMS.
2. Lors de la négociation du contrat, le chef du projet NAC a été informé du fait que, s'agissant du prix du F-35A, la Suisse ne pouvait pas bénéficier d'un traitement différent de celui accordé aux autres États acheteurs¹⁴⁴. Les acteurs concernés ont estimé que cette information s'inscrivait dans le cadre du processus de négociation en cours. Cependant, ils n'ont pas été en mesure de présenter des documents, comme de la correspondance ou des notes de discussion, qui auraient pu attester cette interprétation. Seul le refus clair d'accorder une exception à la Suisse a été documenté dans le cadre de l'élaboration du contrat. Pour la commission, il n'y a donc pas d'indices suffisants qui auraient pu conforter la partie suisse dans l'hypothèse selon laquelle les représentants américains auraient souscrit à l'interprétation de la Suisse en vertu de laquelle la note 55 garantirait un prix fixe.
3. Le principe, inscrit dans la loi, selon lequel les États-Unis ne doivent ni réaliser de bénéfices ni subir de pertes dans le cadre de ces achats pour le compte d'autres États était déjà en vigueur au moment de la négociation du contrat. La commission est d'avis que les acteurs impliqués devaient avoir connaissance de ce principe. La DSCA a par exemple fait référence à cette exigence légale dans son courriel du 18 octobre 2021 envoyé au chef du projet NAC.

¹⁴³ Avis succinct du cabinet Homburger du 30 novembre 2023, p. 2

¹⁴⁴ E-mail de la DSCA au chef du projet NAC du 20 octobre 2022

4. Lorsque le contrat a été négocié, les autorités concernées savaient aussi que les F-35A ne pourraient être livrés à la Suisse que plusieurs années plus tard. À noter qu'il est difficile d'estimer précisément l'évolution des coûts de production des F-35A, et en particulier de l'inflation, sur une aussi longue période. Conclure un prix fixe forfaitaire signifiait pour les États-Unis qu'ils devraient assumer ce risque financier s'ils ne pouvaient le répercuter sur le fabricant.
5. La note 55 précise d'une part que le prix fixe est lié au prix indiqué dans l'offre et, d'autre part, elle renvoie expressément aux dispositions générales de la LOA, lesquelles stipulent clairement que la Suisse devra payer le même montant que celui que les États-Unis auront payé au fabricant. Cela soulève des doutes quant à la réelle volonté contractuelle des deux parties. Le fait qu'il régnait un certain flou concernant la question du prix fixe est également confirmé par les commentaires formulés par le cabinet Homburger, le 3 novembre 2021, au sujet de la LOA, qui avait déjà été signée par les États-Unis à ce moment-là. Le cabinet a suggéré à armasuisse de faire en sorte que les dispositions relatives aux « *best efforts* » et aux « *estimated cost* » (coûts estimés) soient supprimées de la LOA. Ce dernier terme apparaît à sept reprises dans le contrat. Ces propositions de suppression n'ont pas été intégrées dans les contrats ou, plus précisément, armasuisse n'a pas soumis ces propositions à la DSCA.
6. Les points de communication élaborés conjointement avec les États-Unis ne contiennent en revanche pas de référence explicite aux dispositions générales de la LOA. Selon la CdG-N, ils contiennent toutefois les mêmes contradictions potentielles que la note 55. Il en va de même du communiqué de presse de l'ambassade des États-Unis en Suisse. Compte tenu de ce qui précède, la commission estime que l'avantage que présente le droit accordé à la Suisse de consulter les contrats d'acquisition passés entre le gouvernement américain et le fabricant doit être largement relativisé.
7. Dans le cadre de son audit de la gestion des risques du programme Air2030, le CDF s'est penché sur l'évaluation juridique de la question du prix fixe ; dans son rapport final du 18 mai 2022, il est arrivé à la conclusion que la situation juridique à cet égard n'était pas claire et qu'il fallait partir du principe qu'un risque résiduel existait concernant le prix. Par ailleurs, il n'est pas possible, pour un tel contrat international, de faire valoir le prix devant les tribunaux, car il n'existe pas de juridiction compétente en la matière.

En résumé, la CdG-N conclut qu'il existe bel et bien dans la LOA des indications laissant supposer l'existence d'un prix fixe de nature indéterminée. Toutefois, des faits saillants s'opposaient, et s'opposent encore à ce jour, au type de prix fixe qui a été communiqué. La commission estime que les autorités suisses n'ont pas suffisamment tenu compte de ces faits non seulement lors de la négociation du contrat, mais aussi ultérieurement, en particulier durant la période qui a précédé la signature de la LOA par la Suisse. Elle se l'explique par la volonté affirmée d'armasuisse de convenir d'un prix fixe forfaitaire, ce qui a justifié le faible niveau de risque financier attribué à cette acquisition et a augmenté les chances que le Parlement approuve le crédit concerné,

et, d'autre part, par les manquements précédemment décrits s'agissant de l'organisation des autorités, lesquels pourraient également avoir joué un rôle. Pour la CdG-N, il ne fait aucun doute que les éléments s'opposant à la conception d'un prix fixe auraient dû faire l'objet d'un examen approfondi avant que le Parlement ne se penche sur le message sur l'armée 2022 et que la Suisse ne signe ensuite la LOA.

La CdG-N estime qu'aucun des prix fixes mentionnés au ch. 2.1.2 (pp. 19 s.) n'a fait l'objet de négociations dans le cadre du contrat conclu entre la Suisse et le gouvernement américain. Dans les faits, le contrat stipulait simplement que la Suisse paierait le même prix que celui que les États-Unis paieraient au fabricant¹⁴⁵. Par la suite, cet accord a été présenté dans le contexte de la note 55 comme un accord sur un prix fixe, ce qui a laissé entendre qu'un plafond de dépenses avait été défini ; toutefois, après consultation du contrat, la CdG-N ne peut pas confirmer la définition d'un tel plafond. La commission conclut que, dans le cadre des affaires FMS, les prix fixes forfaitaires ne sont pas possibles et que, même si un tel prix avait pu être négocié, il aurait été impossible de le faire appliquer par la voie judiciaire. L'absence de juridiction correspond toutefois à une pratique courante dans les affaires FMS, puisqu'il s'agit de contrats types qui ne contiennent généralement pas de clauses de prix fixe.

L'argument selon lequel les États-Unis auraient convenu contractuellement avec la Suisse un prix fixe forfaitaire unique, enfreignant ainsi leurs propres lois, n'a tout simplement aucun fondement, et la CdG-N ne comprend pas comment les responsables ont pu en juger autrement. Plus les personnes impliquées étaient proches du dossier, plus on peut se demander dans quelle mesure cette ambiguïté n'a pas été acceptée en toute connaissance de cause.

Il convient de relever que, avec la note 55, la communication qu'ils ont élaborée conjointement avec armasuisse et le droit accordé à la Suisse de consulter les contrats passés avec le fabricant, les États-Unis ont eux aussi incité les responsables à partir du principe que le prix convenu était fixe et à le présenter comme tel au public. Le fait que l'ambassade des États-Unis en Suisse ait encore publié un communiqué de presse le 2 juillet 2022 sur la question n'a pas aidé à clarifier la situation.

La procédure définie concernant le droit de consultation indique clairement que les autorités suisses se sont fourvoyées en partant du principe que le prix était fixe, comme elles l'ont communiqué. En effet, si ce prix dit « fixe » ne devait prendre effet qu'à la conclusion du contrat entre le fabricant et le gouvernement américain, il ne pouvait pas avoir été fixé simultanément dans le contrat conclu entre la Suisse et le gouvernement américain.

La CdG-N conclut que les personnes concernées au sein d'armasuisse, ainsi qu'armasuisse en tant qu'Office fédéral de l'armement et sa hiérarchie, ont surestimé la fiabilité du résultat des négociations et ont présenté ce dernier comme étant plus fiable qu'il ne l'était en réalité. La commission n'exclut pas que les bonnes expériences réalisées par la Suisse avec les États-Unis dans le cadre du programme FMS et la fiabi-

¹⁴⁵ Dans le cadre de la consultation de l'administration, le cabinet Homburger a précisé à ce sujet que le contrat stipulait également que les États-Unis convenaient avec le fabricant du prix offert à la Suisse dans le cadre de la procédure d'acquisition, et que ce prix tenait compte de l'inflation américaine.

lité des États-Unis comme partenaire commercial de la Suisse aient contribué à cette surestimation.

Recommandation 7 : La CdG-N invite le Conseil fédéral, lors de futures acquisitions d'armement de grande envergure et complexes, à mettre l'accent, s'agissant des aspects financiers, sur des prévisions aussi précises¹⁴⁶ que possible et sur une présentation transparente des risques. En matière d'évolution de l'inflation, il prendra en considération et présentera plusieurs scénarios. Il tiendra également compte de ces scénarios dans le calcul des suppléments pour risques.

En outre, la marge de manœuvre dans les négociations doit être définie au préalable sur une base solide.

3.2.3.3 Communication interne et externe concernant le prix fixe

Dans ce chapitre, la commission examine dans quelle mesure la communication interne et externe du département était opportune.

Il ressort clairement des investigations la CdG-N a eu accès que, dans la communication *interne du département*, le caractère fixe du prix ne devait pas être remis en question. Ainsi, même si, après la conclusion du contrat, certains collaborateurs du département n'étaient pas vraiment convaincus du fait qu'il était possible de convenir d'un prix fixe, ils ont défendu la position officielle du département¹⁴⁷. Compte tenu du devoir de loyauté du personnel de la Confédération envers leur employeur et, partant, envers leur hiérarchie, il est logique, d'un point de vue institutionnel, que l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs du DDPS aient été contraints de représenter, face à l'extérieur, la position du Conseil fédéral, ou plus précisément celle de la cheffe du département concerné. La commission considère toutefois qu'il est important que les voix critiques internes soient entendues et prises au sérieux. En effet, certains arguments mis en avant par des personnes faisant preuve d'un regard critique peuvent amener les services compétents à vérifier les faits concernés, ce qui est essentiel. En l'espèce, il n'a pas été fait usage de cette possibilité.

Pour évaluer la *communication externe* des représentantes et représentants du DDPS, il faut tenir compte des informations dont disposaient ces personnes. En fin de compte, il s'agit de déterminer si les services qui ont communiqué des informations au public l'ont fait en s'appuyant sur des informations suffisamment étayées ou s'ils auraient dû se rendre compte que ces informations ne coïncidaient pas totalement avec les faits.

Aux yeux de la CdG-N, la communication du département et du Conseil fédéral vis-à-vis de l'extérieur concernant le prix de l'acquisition des F-35A a été appropriée jusqu'à la discussion technique du 26 novembre 2021.

¹⁴⁶ Cf. également à ce sujet le rapport du CDF du 2 avril 2026, intitulé « Évaluation de la qualité des prévisions dans les bases de décision destinées au Parlement et au peuple ».

¹⁴⁷ Ainsi, une personne entendue a indiqué qu'elle n'avait pas cru au prix fixe, mais qu'elle l'avait quand même défendu devant le Parlement et le public.

Il en va autrement à partir de la discussion avec les journalistes susmentionnée, à laquelle avaient participé, outre le chef de projet d'armasuisse, le secrétaire général suppléant ainsi qu'une délégation de l'AFF. C'est en effet à cette occasion que le chef du projet NAC a fait état pour la première fois publiquement d'un prix fixe forfaitaire. Il s'est fondé sur la note 55 pour adopter cette conception.

Quoi qu'il en soit, cette position a dès lors été reprise par armasuisse, le DDPS et le Conseil fédéral. Selon l'analyse de la CdG-N, les informations relatives au prix fixe forfaitaire n'avaient toutefois pas été suffisamment vérifiées à ce moment-là, raison pour laquelle la communication publique concernant le prix fixe forfaitaire s'est avérée, rétrospectivement, trop optimiste et a en fin de compte influencé la communication ultérieure à ce sujet, sans que les risques résiduels potentiels n'aient été mis en évidence. La commission considère la communication comme un aspect essentiel de la gestion de ce processus d'acquisition important ; c'est pourquoi elle estime que la communication au sujet des éléments clés de l'acquisition aurait dû être planifiée et coordonnée avec le département¹⁴⁸.

En ce qui concerne la reprise par le DDPS, dans sa communication externe, de la notion de prix fixe forfaitaire introduite par armasuisse, il s'agit de déterminer dans quelle mesure la cheffe du DDPS et son secrétariat général avaient été informés des éléments susceptibles de remettre en question le caractère fixe du prix. Cela est particulièrement important dans la mesure où, le 20 octobre 2021, la DSCA a indiqué au chef du projet NAC que la Suisse n'avait pas obtenu de meilleures conditions que d'autres États¹⁴⁹.

D'après ce qu'a pu constater la CdG-N, le département ne disposait – avant la publication du rapport d'audit du CDF – que de très peu d'informations sur ces éléments (cf. paragraphe précédent). Ainsi, à compter du moment où armasuisse et le DDPS sont partis du principe que le prix négocié dans la LOA était un prix fixe, la communication du département a été cohérente, en ce sens qu'elle a toujours fait référence à ce prix fixe et l'a confirmé. Les objections soulevant des incertitudes juridiques ont été rejetées au motif que la note 55 primait les dispositions générales de la LOA.

Toutefois, au plus tard lors de la discussion finale du rapport d'audit du CDF, le 27 avril 2022, le SG-DDPS a lui aussi été informé de la plupart de ces incertitudes juridiques. Comme déjà exposé précédemment, cela n'a pas conduit le département à revoir sa position concernant la communication sur le prix fixe forfaitaire ou les risques potentiels liés au prix. À ce moment-là, le message sur l'armée 2022, qui re-

¹⁴⁸ Le chef de projet de l'époque a déclaré qu'une telle entente avait bien eu lieu. La commission n'a toutefois reçu aucune autre preuve à cet égard. Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 1^{er} mai 2026.

¹⁴⁹ Dans le cadre de cette consultation, le chef de projet de l'époque a pris position comme suit : Dans ce contexte, il faut tenir compte du fait qu'armasuisse et le département ont évalué la question du prix fixe sur la base du résultat des négociations, c'est-à-dire de la LOA signée. L'information de la DSCA du 20 octobre 2021 a été prise en considération dans le contexte du processus de négociation en cours et n'a pas été considérée comme une évaluation définitive du résultat des négociations, lequel n'a été obtenu qu'ultérieurement. Toutefois, les documents disponibles ne font état d'aucune déclaration présentant la même valeur probante que ce courriel qui aurait permis d'attester un revirement de position de la DSCA.

prenait la notion de « prix fixe » sans toutefois mentionner les risques éventuels, avait déjà été adopté par le Conseil fédéral.

Comment la CdG-N évalue-t-elle la communication à l'égard du Parlement ? Comme indiqué plus haut, les risques potentiels liés au prix fixe forfaitaire n'étaient pas mentionnés dans le message sur l'armée 2022. Même après la discussion finale sur le rapport d'audit du CDF, le DDPS n'a pas fait état de ces risques dans le cadre de la procédure parlementaire devant le conseil prioritaire, à savoir le Conseil des États, et ses commissions chargées de l'examen préalable de l'objet concerné.

Les différentes commissions ont néanmoins été informées très tôt des résultats de l'analyse du CDF. Ainsi, la DélFin a pris connaissance du rapport du CDF, daté du 18 mai 2022, lors de sa séance des 7 et 8 juillet 2022. Le président de la DélFin avait également veillé à ce que la CdF-N reçoive le rapport au préalable, afin qu'elle puisse, si nécessaire, rédiger un corapport à l'intention de la commission chargée de l'examen préalable du second conseil, en l'occurrence la CPS-N. Le CDF a présenté son rapport à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N le 20 juin 2022.

La DélFin a reconnu que de mesures devaient être prises. D'une part, elle a estimé que, au vu de l'ampleur du projet et des incertitudes qui l'entouraient, il convenait d'intégrer Air2030 dans la gestion des risques de la Confédération. D'autre part, elle a considéré que l'examen des risques financiers liés au prix fixe ne pouvait se faire que sur la base d'une évaluation complète des risques en matière de politique de sécurité, laquelle incombait aux CPS, compétente en la matière. Le 12 juillet 2022, la DélFin s'est donc adressée directement aux CPS afin de leur faire part des questions en suspens et des diverses opinions concernant le prix fixe¹⁵⁰.

Le rapport du CDF a été publié le 11 juillet 2022. Le 18 août 2022, la CPS-E a invité une délégation du CDF à venir lui présenter le rapport d'audit ; lors de la même séance, elle s'est également penchée sur la note 55 de la LOA relative au prix fixe. Elle a conclu que cette disposition étayait la position des autorités fédérales¹⁵¹. À sa séance des 29 et 30 août 2022, la CPS-N est parvenue à la même conclusion que son homologue du Conseil des États¹⁵². On peut donc affirmer que les Chambres fédérales et leurs organes compétents avaient été informés des risques identifiés par le CDF avant d'approuver le crédit d'engagement concerné.

Avec la note 55 et le communiqué de l'ambassade des États-Unis, la CPS-N disposait de documents qui donnaient l'impression qu'il s'agissait d'un prix fixe. De plus, la cheffe du DDPS, tout comme les autres personnes impliquées au sein du DDPS, ont défendu avec vigueur le caractère fixe du prix et ont critiqué l'évaluation divergente du CDF. Rétrospectivement, la commission estime que si elle avait eu accès au contrat, la CPS-N aurait probablement pu clarifier les faits plus en détail. Cela vaut également pour les autres organes parlementaires concernés (CdF, DélFin).

¹⁵⁰ Lettre de la DélFin à la CdG-N du 5 décembre 2025

¹⁵¹ Communiqué de presse du 19 août 2022

¹⁵² Communiqué de presse du 30 août 2022

Excursus : le supplément pour risques

La CdG-N s'est également demandé si le supplément pour risques de 1,5 %, prévu dans le message sur l'armée et inclus dans le crédit d'engagement demandé, n'aurait pas dû être actualisé. D'une part, la commission s'étonne du fait que ce supplément, qui avait déjà été appliqué lors de l'évaluation des types d'appareils, n'ait pas été revu à la baisse, alors que, selon le Conseil fédéral, le DDPS et armasuisse, un prix fixe forfaitaire avait été convenu pour le F-35A. D'autre part, l'inflation aux États-Unis a considérablement augmenté entre la date de la dernière offre américaine pour le F-35A et l'adoption du message sur l'armée. La demande mondiale en biens d'armement a également augmenté pendant cette période, notamment en raison de l'intensification du conflit en Ukraine. Ces évolutions auraient justifié un ajustement à la hausse du supplément pour risques.

Dans l'ensemble, le calcul du supplément pour risques présenté dans le message sur l'armée n'est pas très clair pour la commission. Selon les informations fournies par armasuisse, une adaptation des calculs applicables aux suppléments pour risques est en cours¹⁵³. La CdG-N salue cette adaptation des processus et demandera à les consulter.

3.3 Phase 3 : de la conclusion du contrat à l'information du Parlement et du public concernant les coûts supplémentaires

3.3.1 Phase sans signalement de problèmes par des entités externes jusqu'en août 2024

3.3.1.1 Les avis de droit commandés par le nouveau directeur général de l'armement

Aucun fait nouveau n'est survenu entre la conclusion du contrat en 2022 et le mois d'août 2023. Au cours de l'été 2023, un changement a eu lieu à la tête d'armasuisse : Martin Sonderegger, qui occupait alors le poste de chef de l'armement, est parti à la retraite. Urs Loher lui a succédé en tant que nouveau directeur d'armasuisse et donc nouveau directeur général de l'armement. Avant de rejoindre armasuisse, Urs Loher était CEO de l'entreprise d'armement Thales Suisse. À ce titre, il a participé à l'élaboration de l'offre soumise par Dassault pour le nouvel avion de combat, à savoir l'offre pour le Rafale.

Possédant de nombreuses années d'expérience dans l'industrie de l'armement, le nouveau directeur général de l'armement s'est montré sceptique quant au prix fixe convenu pour le F-35A, étant donné que les prix fixes forfaitaires sont inhabituels dans le cadre d'affaires FMS et qu'il n'avait jamais eu connaissance d'un tel cas. C'est pourquoi il a chargé le responsable du service juridique d'armasuisse de l'époque de rassembler tous les documents pertinents et de déterminer dans quelles circonstances des

¹⁵³ Note d'information d'armasuisse à l'intention de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 28 janvier 2026

coûts supplémentaires pouvaient survenir et, le cas échéant, quelles mesures pourraient être prises pour les éviter.

Cependant, la réponse du responsable du service juridique n'a pas totalement convaincu le nouveau directeur général de l'armement. C'est pourquoi il a encore chargé le service juridique d'armasuisse de faire clarifier la situation par des spécialistes externes¹⁵⁴. Début novembre 2023, ce dernier a alors commandé un premier avis de droit, auprès du cabinet d'avocats Homburger. En décembre 2023, après avoir reçu l'avis du cabinet Homburger, le directeur général de l'armement a commandé un deuxième avis¹⁵⁵, qui devait répondre aux questions du point de vue du droit américain. Pour cet avis, armasuisse a fait appel au cabinet d'avocats américain Arnold&Porter par l'intermédiaire du cabinet Homburger.

L'avis de Homburger

Comme le cabinet Homburger avait déjà participé à l'élaboration de la note 55, il connaissait très bien le contexte. Le cabinet a tout d'abord indiqué que la LOA concernant les avions était soumise au droit américain. Le directeur général de l'armement a toutefois souhaité disposer d'une appréciation au sens du droit suisse, car le CDF avait expressément fait référence à l'interprétation selon le droit suisse dans son rapport d'audit. Dans son avis, le cabinet Homburger est parvenu à la conclusion qu'il s'agissait, au regard du droit suisse, d'un accord sur un prix fixe négocié de manière spécifique et individuelle. Il a justifié sa conclusion principalement par le fait que les dispositions spéciales priment les dispositions générales (principe de la *lex specialis*). Le droit accordé à la Suisse de consulter les contrats conclus entre le gouvernement américain et le fabricant ainsi que l'accord conclu entre les parties concernant la communication du contenu de la note 55 l'ont également conforté dans sa position. Le cabinet a également indiqué que le gouvernement américain restait neutre entre le fabricant et l'acquéreur et se contentait de répercuter les coûts, les bénéfices et les pertes. C'est pour cette raison qu'il était essentiel, à ses yeux, que les prix fixés figurent dans les contrats conclus entre le gouvernement américain et le fabricant. Le cabinet a toutefois souligné que son interprétation reposait sur le droit suisse et non pas sur le droit américain. Or, selon le texte du contrat, ce dernier est soumis au droit américain : il ne prévoit pas de for juridique et indique que tout différend doit être réglé par la voie diplomatique.

À la question posée par le directeur général de l'armement, à savoir s'il fallait s'attendre à des coûts supplémentaires dans le cadre de l'acquisition du F-35A, le cabinet Homburger a donc répondu globalement par la négative dans son avis du 30 novembre 2023. Selon lui, des modifications du prix pourraient intervenir en cas de changement des circonstances ou si la Suisse décidait que le F-35A devait répondre à de nouvelles exigences spécifiques à la Suisse. Par ailleurs, le cabinet a mentionné que le gouvernement américain pourrait être tenté de répercuter les modifications de

¹⁵⁴ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

¹⁵⁵ Armasuisse a reçu le 5 février 2024 de la part de Homburger l'information selon laquelle il avait trouvé le bon cabinet.

prix sur la Suisse si le contrat passé avec le fabricant prévoyait ou permettait de telles modifications. Le cabinet Homburger a également conclu que, compte tenu des dispositions convenues dans la note 55, toute modification du prix nécessiterait une modification de la LOA (« *amendment* »), ce qui requerrait l'accord de la Suisse. D'après l'avis de Homburger, des coûts supplémentaires pourraient également survenir en cas de modification non prévisible et extrême des circonstances (*clausula rebus sic stantibus*). Le cabinet a indiqué que ces mécanismes de correction généraux sont prévus tant par le droit international que par le droit américain et le droit suisse. Dans son avis succinct du 30 mai 2022, donc avant la signature du contrat par la Suisse, Homburger avait déjà indiqué que, compte tenu du renchérissement, le fabricant pourrait ne plus être disposé à signer à ce prix. Le cabinet a toutefois souligné que cela serait contraire à ce qui avait été conclu dans le contrat entre la Suisse et les États-Unis¹⁵⁶.

L'avis d'Arnold&Porter

Outre l'avis fondé sur le droit suisse, armasuisse a également commandé un avis fondé sur le droit américain. C'est Homburger qui a mandaté le cabinet Arnold&Porter à cette fin.

L'avocat principal chargé de ces analyses juridiques chez Arnold&Porter était Charles Blanchard, conseiller juridique général (*General Counsel*) de l'*US Air Force* et l'*US Army*. Ainsi, les travaux relatifs à l'avis américain ont été dirigés par une personne qui, aux yeux du cabinet Homburger, jouissait d'une solide expérience dans les acquisitions d'armement.

Le cabinet Arnold&Porter a cherché à déterminer si, en vertu des lois américaines en vigueur, le gouvernement américain pourrait prétendre à une augmentation du prix du F-35A, des armes y afférentes, ainsi que des coûts d'exploitation et de maintenance. De manière générale, il est parvenu aux conclusions exposées ci-après.

Les règles habituelles du programme FMS prévoient que le gouvernement américain doit tout mettre en œuvre (« *best efforts* ») pour fournir à l'État acheteur les biens d'armement et les services au prix estimé dans le contrat. Toutefois, le cas échéant, le gouvernement américain doit répercuter les coûts supplémentaires sur l'État acheteur étant donné qu'il ne doit enregistrer ni bénéfices ni pertes. Selon le cabinet Arnold&Porter, ces règles s'appliquent aux contrats conclus par la Suisse pour l'exploitation, la maintenance et l'armement du F-35A.

En ce qui concerne la LOA relative aux F-35A, le cabinet a toutefois relevé dans son avis que la clause spéciale (note 55) prévoyait la livraison des avions à un prix fixe (« *firm fixed price* »). Du point de vue du cabinet, compte tenu de tous les documents pertinents (LOA, *insight letter*, etc.) et des dispositions légales américaines relatives aux contrats à prix fixe, l'intention des deux parties contractantes, à savoir les États-Unis et la Suisse, telle qu'elle ressort de la LOA était claire : il s'agissait de fixer le prix du F-35A au montant stipulé dans le contrat.

¹⁵⁶ Avis succinct de Homburger AG du 30 mai 2022 « *NKF: Kurzeinschätzung betreffend Wechselkurs und Teuerung* » (uniquement en allemand)

Dans son avis, le cabinet Arnold&Porter a également précisé dans quelles conditions un fabricant pourrait faire valoir des coûts supplémentaires auprès du gouvernement américain. Ce serait par exemple le cas si le mandant exigeait par exemple des modifications entraînant des coûts supplémentaires. Les prix de ces contrats sont donc en principe fixes, le fabricant pouvant toutefois faire valoir des coûts supplémentaires uniquement à des conditions très restrictives.

Ces explications concernent les coûts supplémentaires qui pourraient survenir après que le gouvernement américain a conclu un contrat d'acquisition avec le fabricant et s'est ainsi mis d'accord sur le prix avec ce dernier. C'est ce qui ressort du contexte de l'avis. Le point de référence pour les coûts supplémentaires est donc le prix fixé dans le contrat entre le gouvernement américain et le fabricant.

Si un fabricant remplissait les conditions requises pour faire valoir des coûts supplémentaires, la question se poserait de savoir si le gouvernement américain pourrait répercuter ces coûts sur la Suisse. Le cabinet d'avocats a indiqué il n'était pas en mesure d'apporter une réponse concluante à cette question. Il a relevé que, d'un côté, la note 55 était clairement formulée, mais que de l'autre, les autres parties de la LOA contenaient des dispositions (notamment la référence aux « *standard terms and conditions* » et à l'« *estimated cost* ») auxquelles le gouvernement américain pourrait se référer pour répercuter les coûts supplémentaires sur la Suisse. L'avis de droit faisait état de dispositions ambiguës de la LOA (« *ambiguities* »). Le cabinet a donc estimé que la question de la répercussion des coûts supplémentaires devrait être clarifiée par la voie diplomatique, précisant que, le cas échéant, les deux parties auraient de bons arguments à faire valoir pour défendre leur position. Toutefois, le cabinet a jugé faible la probabilité que de tels coûts supplémentaires surviennent et qu'il faille donc recourir à la voie diplomatique.

Ces avis ont rassuré le directeur général de l'armement, en particulier celui du cabinet d'avocats américain, lequel a estimé que le risque de coûts supplémentaires était très faible¹⁵⁷.

3.3.1.2 Le changement au sein du secrétariat général

Le 1^{er} janvier 2024, Daniel Büchel a succédé à Toni Eder au poste de secrétaire général du DDPS. La CdG-N a cherché à savoir dans quelle mesure la question du prix fixe avait été abordée lors de la passation de pouvoir.

Au début de l'année 2024, la question du prix fixe ne semblait pas constituer un problème urgent, le directeur général de l'armement ayant estimé, après avoir procédé aux clarifications nécessaires, que les risques de coûts supplémentaires étaient très faibles. De plus, d'autres questions étaient alors prioritaires au DDPS, notamment la surveillance de l'espace aérien, qui fait également partie du programme Air2030. Selon les déclarations du secrétaire général, le prix fixe n'était donc pas un sujet brûlant lors de son entrée en fonction. Cette question n'a pris de l'importance au sein du SG-DDPS qu'à partir de l'été 2024.

¹⁵⁷Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

3.3.2 Premiers indices laissant présager de coûts supplémentaires : d'août 2024 à la confirmation formelle qu'il y aurait des coûts supplémentaires

Selon les informations fournies par l'actuel chef du projet NAC, les premiers indices laissant présager de coûts supplémentaires sont apparus à partir du printemps 2024. Il est en effet apparu dans les échanges entre l'actuel chef du projet NAC et le JPO menés au printemps 2024 que les avions des lots de production (lots 18 et 19) seraient plus chers que ceux des lots précédents¹⁵⁸. Après avoir eu connaissance de cette information, armasuisse a tout mis en œuvre pour organiser une rencontre entre le directeur général de l'armement et le JPO.

Armasuisse n'a toutefois réussi à obtenir un rendez-vous avec le JPO que pour le mois d'août 2024¹⁵⁹. Lors de cet échange, auquel le directeur général de l'armement a participé du côté de la Suisse, les représentants des États-Unis ont indiqué que le gouvernement américain devrait payer plus que jusqu'alors pour le F-35A et qu'il répercuterait ces coûts supplémentaires sur la Suisse¹⁶⁰. Lors de cette rencontre, le JPO a par ailleurs informé armasuisse que, du point de vue des États-Unis, les contrats signés par la Suisse ne prévoyaient pas un prix fixe selon la conception suisse. Le directeur général de l'armement a consigné ces informations dans une note de service à l'intention de l'ancienne cheffe du DDPS. Ainsi, le département a été informé du fait qu'il fallait s'attendre à des coûts supplémentaires dans le cadre de l'acquisition du F-35A par l'intermédiaire du gouvernement américain ; le département est toutefois parti du principe qu'un prix fixe avait été négocié et que cela n'entraînerait aucun coût supplémentaire pour la Suisse.

Toutefois, même après la rencontre d'août 2024, le DDPS et armasuisse ont continué à soutenir que la Suisse avait négocié un prix fixe forfaitaire et qu'elle n'était donc pas concernée par d'éventuels coûts supplémentaires. Pour étayer sa position, armasuisse a notamment fait valoir que les informations reçues lors de l'échange d'août 2024 lui avaient été communiquées par le JPO, alors que la Suisse avait signé le contrat avec la DSCA.

¹⁵⁸ La Suisse recevra des avions des lots 19, 20, 21 et 22.

¹⁵⁹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

¹⁶⁰ Conformément à la législation américaine, l'inflation peut être répercutée sur le montant initial. Les augmentations de prix communiquées à ce jour par les États-Unis représentent entre 11 et 20 % du prix initialement convenu. Pour la période allant de la conclusion du contrat au début de l'enquête de la commission, l'inflation aux États-Unis s'élevait à environ 21 %.

3.3.2.1 **Prise de position de Homburger du 11 septembre 2024**

Au vu de la position du JPO lors de cette rencontre et dans la perspective des entretiens à venir entre le directeur général de l'armement et la DSCA à Washington, le cabinet a une nouvelle fois mandaté le cabinet Homburger, sans procéder à un appel d'offres conformément à l'art. 18 LMP, pour rédiger une prise de position en vue des négociations avec les États-Unis présentant de manière convaincante les arguments allant dans le sens de la position de la Suisse. La prise de position du 11 septembre 2024 contenait également des points de discussion en anglais devant servir d'aide-mémoire au directeur général de l'armement lors de ses entretiens avec la DSCA. Il ne s'agissait donc ni d'un avis juridique ni d'une évaluation juridique objective de l'accord concernant la définition du prix. Cette nouvelle prise de position¹⁶¹ présentait les arguments soutenant que la Suisse et le gouvernement américain s'étaient mis d'accord sur des prix contraignants. Le cabinet Homburger y indiquait notamment que la note 55 de la LOA concernant les avions avait été négociée spécifiquement et individuellement avec la Suisse et primait toute disposition contraire. Les autres arguments avancés par le cabinet portaient sur l'accord annexe relatif aux points de communication, ainsi que sur l'« *insight letter* » et le communiqué de presse de l'ambassade des États-Unis en Suisse.

Comme dernier argument, le cabinet Homburger a invoqué l'appel d'offres, qui précisait que le prix proposé devait être fixe et inclure l'inflation et tout autre élément constitutif du prix qui serait facturé à la Suisse. Selon Homburger, en soumettant une offre, les États-Unis avaient accepté sans réserve cette exigence prévue par les documents de l'appel d'offres¹⁶². La prise de position étant un argumentaire partial destiné aux négociations avec les États-Unis, le cabinet ne se prononce pas sur la possibilité prévue dans l'appel d'offres, pour les soumissionnaires, de proposer une alternative au prix fixe. Les États-Unis n'ont d'ailleurs pas précisé dans leur offre que le prix proposé pour le F-35A était fixe (cf. ch. 3.1.1).

Dans la prise de position qu'il a rédigée en vue des négociations, Homburger a une nouvelle fois présenté les arguments parlant en faveur d'un prix fixe et a expliqué pourquoi le risque d'augmentation des coûts, renchérissement inclus, devait en principe être assumé par le fabricant, indiquant que les conditions générales du contrat étaient subordonnées à la réglementation spéciale prévue dans la note 55¹⁶³.

Armasuisse et le DDPS se sont donc par la suite appuyés sur cette argumentation développée par le cabinet Homburger.

¹⁶¹ Prise de position de Homburger AG du 11 septembre 2024 au sujet de l'accord sur le prix fixe pour le F-35A [uniquement en allemand]

¹⁶² Prise de position de Homburger AG du 11 septembre 2024 au sujet de l'accord sur le prix fixe pour le F-35A [uniquement en allemand], p. 4

¹⁶³ Op. cit., p. 4 s.

3.3.2.2 Correspondance avec les États-Unis entre octobre 2024 et février 2025 au sujet des coûts supplémentaires

Étant donné que les informations relatives aux coûts supplémentaires et à la non-reconnaissance du prix fixe provenaient du JPO, le DDPS a voulu connaître la position de la DSCA, la partenaire contractuelle d'armasuisse. Une rencontre a ainsi été organisée en octobre 2024, à laquelle ont participé le directeur général de l'armement, son homologue du JPO et la DSCA. La délégation américaine a confirmé que des coûts supplémentaires seraient imputés à la Suisse. À cette occasion, armasuisse a demandé à la DSCA de lui remettre une prise de position écrite concernant la note 55 et le prix fixe.

Le 22 novembre 2024, le directeur général de l'armement a reçu un courrier de la DSCA, dans lequel celle-ci exposait sa position et confirmait que la clause spéciale ne constituait pas une garantie de prix¹⁶⁴. Par ailleurs, la DSCA y exposait à nouveau les dispositions relatives au programme FMS et indiquait que, conformément au droit américain, l'État américain ne pouvait ni réaliser des bénéfices ni subir des pertes dans le cadre du programme FMS.

Le 6 décembre 2024, armasuisse a adressé une réponse à la DSCA, dans laquelle il exposait une nouvelle fois la position de la Suisse, en se fondant sur la même argumentation qu'auparavant, à savoir le fait qu'avec la note 55, la Suisse disposait d'une clause relative à un prix fixe qui primait les autres dispositions de la LOA. L'office a par ailleurs rappelé le droit de consultation accordé à la Suisse et indiqué qu'il entendait en faire usage. Armasuisse a transmis ce courrier au cabinet Homburger pour consultation.

Les 20 et 21 décembre 2024, le DDPS a reçu de l'attaché de défense américain, par l'intermédiaire du Secrétariat d'État à la politique de sécurité, un document informel (*non-paper*) non daté et n'indiquant pas d'expéditeur. Ce *non-paper* faisait lui aussi état d'éventuels coûts supplémentaires. Il présentait en outre le principe « ni bénéfice ni perte » et indiquait que le gouvernement américain devait lui aussi payer davantage pour l'acquisition des F-35A. Le secrétaire général du DDPS a déclaré à la commission que, dans le contexte diplomatique, les *non-papers* étaient un moyen de sonder les réactions et de tester les positions¹⁶⁵. Le DDPS a d'ailleurs interprété ce *non-paper* comme un élément des négociations et non comme une prise de position définitive de la partie américaine concernant les coûts supplémentaires.

Le 24 février 2025, armasuisse a reçu du directeur de la DSCA une réponse à sa lettre du 6 décembre 2024, dans laquelle ce dernier indiquait que l'interprétation de la clause spéciale reposait sur un malentendu. La DSCA a expliqué qu'en raison de la législation américaine, elle était soumise à des restrictions dans le cadre des affaires FMS. Elle a cependant fait remarquer qu'il était par exemple possible de réduire le volume de la commande pour diminuer les coûts. Elle a ajouté qu'une annulation

¹⁶⁴ « The special LOA note does not constitute a LOA price guarantee. », lettre de la DSCA à armasuisse du 22 novembre 2024

¹⁶⁵ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

de l'acquisition était également possible, mais que cette option entraînerait des coûts pour les travaux déjà effectués.

Armasuisse a répondu à la DSCA, le 10 avril 2025, et réitéré que, du point de vue de la Suisse, il n'y avait pas de malentendu et que la formulation de la LOA était claire. Dans sa réponse, armasuisse en a appelé au sens démocratique des États-Unis¹⁶⁶ et a expliqué que la note 55 avait été établie dans le contexte de la votation populaire sur le NAC et de l'arrêté de planification y afférent. Armasuisse s'est toutefois déclaré prêt à chercher des solutions au niveau diplomatique et, le cas échéant, à adapter le volume de la livraison.

À la suite de ce courrier, le chef du projet NAC actuel a plaidé pour que le DDPS n'insiste plus sur la question du prix fixe, pour qu'il communique plutôt de manière transparente sur la position des États-Unis et trouve avec eux une solution adéquate pour acquérir le plus grand nombre possible d'avions¹⁶⁷.

3.3.2.3 Information du Conseil fédéral sur les coûts supplémentaires dans le contexte du changement à la tête du département et des développements avec les États-Unis

La cheffe du département a décidé que le Conseil fédéral et les commissions parlementaires compétentes ne seraient informés des éventuels coûts supplémentaires que lorsque des informations écrites concrètes seraient disponibles. Cette décision a été prise dans le contexte de la multiplication des fuites¹⁶⁸.

Des informations écrites ont été transmises le 24 février 2025 (cf. ci-dessus), et l'ancienne cheffe du DDPS a mis oralement au courant le Conseil fédéral de la situation contractuelle avec les États-Unis lors de la séance du 7 mars 2025. C'était la première fois que l'ensemble du Conseil fédéral apprenait que les États-Unis contestaient le prix fixe forfaitaire du F-35A et que l'acquisition pourrait entraîner des coûts supplémentaires.

Le 1er avril 2025, un changement a eu lieu à la tête du DDPS : la conseillère fédérale Viola Amherd a démissionné et le conseiller fédéral Martin Pfister a repris la direction du département. Lors de la passation de pouvoir, la question du prix fixe n'a pas fait l'objet d'une attention particulière. Le chef du DDPS a indiqué que c'était un choix délibéré de sa part, car il souhaitait recevoir les informations du secrétaire général. Le prix fixe a donc été un sujet important dont le secrétaire général lui a parlé lors de sa prise de fonction. Le premier jour de travail du nouveau chef du DDPS, le secrétaire

¹⁶⁶ Texte original : « Also being a democracy accountable to the public, we trust that the USG will understand the importance and sensitivity of popular votes, which is at the origin of the special agreement in note 55 of the LOA », lettre du chef de l'armement au directeur de la DSCA du 10 avril 2025

¹⁶⁷ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 3 février 2026

¹⁶⁸ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 12 septembre 2025

général du département et le chef d'état-major du SG-DDPS lui ont donné une vue d'ensemble de tous les risques liés au programme Air2030¹⁶⁹.

Dès sa première séance du Conseil fédéral, le 2 avril 2025, le nouveau chef du DDPS a informé oralement l'ensemble du Conseil fédéral des défis à venir à ce sujet. Deux semaines plus tard, le 16 avril 2025, la question du prix fixe forfaitaire était de nouveau à l'ordre du jour d'une séance du Conseil fédéral. Dans une note de discussion, le DDPS a expliqué que les États-Unis mettaient en doute le prix fixe et que des coûts supplémentaires n'étaient donc pas exclus. Cette note contenait également une procédure à suivre (arbre de décision) indiquant qui serait informé et à quel moment si des demandes concrètes étaient formulées. Le Conseil fédéral a adopté cette note de discussion selon la proposition du chef du DDPS.

Le 6 juin 2025, le chef du DDPS a informé de manière plus détaillée le Conseil fédéral des différents défis posés par le programme Air2030, non seulement en ce qui concernait l'acquisition du F-35A, mais aussi les conséquences pour les biens immobiliers, etc. Le DDPS a ensuite informé la DélFin de la situation et des défis à venir.

Le directeur général de l'armement s'est ensuite à nouveau rendu aux États-Unis. Le 12 juin 2025, il est revenu avec une demande concrète de la part du gouvernement américain, qui donnait pour la première fois des chiffres précis. Lors de cette rencontre, les États-Unis ont par ailleurs montré comment ils justifiaient les montants plus élevés qu'ils exigeaient. Le chef du DDPS en a informé le Conseil fédéral lors de la séance du 25 juin 2025.

3.3.2.4 Information du Parlement et du public au sujet des coûts supplémentaires à la fin juin 2025

Le 6 juin 2025, le DDPS a informé également la DélFin de la situation et des défis qui s'annonçaient. Le Parlement et le public n'ont été informés des éventuels coûts supplémentaires que le 25 juin 2025. Jusque-là, la teneur de la communication du DDPS à l'égard des États-Unis, d'une part, et du public et du Parlement en Suisse, d'autre part, avait toujours été la même. Le Conseil fédéral avait par conséquent toujours soutenu que la Suisse avait convenu d'un prix fixe forfaitaire. C'est pourquoi, par exemple, le chef du DDPS a répondu ainsi à une question lors de l'heure des questions, le 16 juin 2025 : « Wir sind der Meinung, dass es ein Fixpreis ist. Sollte sich die Situation verändern, würden wir darüber informieren. »¹⁷⁰

Lors de la conférence de presse du 25 juin 2025, le chef du DDPS a fait savoir que la Suisse devait s'attendre à des coûts supplémentaires représentant entre 650 millions et 1,3 milliard de francs. Il a cependant précisé que le Conseil fédéral entendait s'en tenir au prix fixe forfaitaire et engageait des démarches diplomatiques. Par ailleurs, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lui soumettre une proposition concrète concer-

¹⁶⁹ Procès-verbal de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N du 17 novembre 2025

¹⁷⁰ Heure des questions du 16 juin 2025. Question Molina Fabian. Coûts des F-35, Précision concernant la question 25.7319 BO 25.7519

nant les prochaines étapes¹⁷¹. Dans tous les cas, il avait toujours l'intention d'acquérir le F- 35A¹⁷².

Le 13 août 2025, le Conseil fédéral a fait savoir qu'il n'avait pas été possible de trouver une solution avec les États-Unis par la voie diplomatique et que la Suisse ne pouvait pas faire appliquer le prix fixe¹⁷³.

3.3.3 Appréciation de la CdG-N

3.3.3.1 Avis de droit

La CdG-N a pu clarifier le contexte des avis de droit des cabinets d'avocats Homburger et Arnold&Porter. La CdG-N évalue positivement le fait que le nouveau directeur général de l'armement se soit saisi de la question du prix fixe lors de son entrée en fonction et qu'il ait cherché à clarifier le risque de coûts supplémentaires. Elle est cependant d'avis qu'il n'était pas opportun de charger à nouveau le cabinet Homburger d'établir un avis de droit sur le même sujet et ne comprend pas cette démarche. La commission estime qu'afin d'éviter tout soupçon de partialité et d'obtenir un deuxième avis sur ce sujet complexe, il aurait fallu, au vu des circonstances, mandater un cabinet qui n'avait pas été impliqué jusque-là.

Aux yeux de la CdG-N, le fait qu'armasuisse ait également fait examiner la question du prix fixe sous l'angle du droit américain est à saluer, l'office ayant ainsi remédié à l'omission d'entreprendre cette démarche importante précédemment. Pour elle, cependant, il aurait été indispensable, plutôt que de faire à nouveau appel au cabinet Homburger, de confier à un cabinet américain le soin de procéder aux clarifications nécessaires. Armasuisse aurait ainsi gardé la responsabilité des clarifications.

3.3.3.2 Transmission des informations au sein du DDPS et hors du département

Dans le cadre de son enquête, la CdG-N a également analysé la transmission des informations. En ce qui concerne la troisième phase, elle constate que celle-ci était dans l'ensemble adéquate au sein du département. La CdG-N salue le fait que la question d'éventuels coûts supplémentaires et donc du prix fixe ait été traitée en priorité par le directeur général de l'armement. Ce dernier a par ailleurs régulièrement informé le département au sujet des réunions tenues avec les autorités américaines et des défis qui se dessinaient.

Toutefois, la commission ne comprend pas pourquoi l'ancienne cheffe du DDPS a attendu que les États-Unis confirment par écrit qu'ils contestaient le prix fixe pour en informer le Conseil fédéral. Ces problèmes étaient officiellement connus depuis

¹⁷¹ Le conseiller fédéral Martin Pfister sur Air2030 : défis actuels et prochaines étapes (conférence de presse du 25 juin 2025)

¹⁷² Programme Air2030 : défis actuels et suite de la procédure (communiqué de presse du 25 juin 2025)

¹⁷³ Le Conseil fédéral définit les prochaines étapes de l'acquisition de l'avion de combat (communiqué de presse du 13 août 2025)

août 2024. L'ancienne cheffe du DDPS n'en a informé oralement le Conseil fédéral que huit mois plus tard, soit deux mois après que le DDPS a reçu le *non-paper*. Compte tenu de l'importance de cette acquisition, la CdG-N estime qu'il aurait fallu de communiquer plus tôt au Conseil fédéral qu'il pourrait y avoir des divergences de vues entre les États-Unis et la Suisse concernant l'interprétation de la notion de « prix fixe », ce d'autant plus dans le contexte du changement de président des États-Unis au 1^{er} janvier 2025 et des activités diplomatiques qui en découlaient pour la Suisse sur plusieurs dossiers, qu'il convenait de gérer de la manière la plus concertée possible. La justification du DDPS selon laquelle on a renoncé à communiquer plus tôt en raison du risque de fuites est inacceptable aux yeux de la CdG-N.

La commission partage l'avis de plusieurs membres du Conseil fédéral qu'elle a entendus, selon lequel il est essentiel que l'ensemble du gouvernement soit informé suffisamment tôt, en particulier au sujet d'affaires de grande portée politique et financière. Aux yeux de la CdG-N, une telle information est particulièrement importante pour que le Conseil fédéral puisse assumer dûment sa responsabilité en tant qu'autorité collégiale. À cet égard, la CdG-N souligne l'importance des recommandations adressées récemment au Conseil fédéral par les commissions de haute surveillance (CdG et CEP) à ce sujet¹⁷⁴. La CdG-N se félicite du fait que le Conseil fédéral soit nettement mieux informé depuis avril 2025¹⁷⁵. Elle regrette toutefois que les commissions compétentes n'aient été informées que le 25 juin 2025 des défis liés au prix fixe. Elle constate par ailleurs avec satisfaction que le SG-DDPS a mis le nouveau conseiller fédéral au courant en priorité de cette question lors de sa prise de fonction.

3.3.3.3 Mesures prises par armasuisse et le DDPS dès l'été 2023

La commission constate que le directeur général de l'armement s'est saisi de la question d'éventuels coûts supplémentaires au moment de sa prise de fonction en demandant qu'il soit procédé à des clarifications juridiques. Toutefois, comme indiqué plus haut, il n'aurait pas dû confier ce mandat à Homburger, qui manquait potentiellement d'objectivité en raison des conseils fournis auparavant.

Dès lors que des éléments concrets laissant penser que les États-Unis pourraient remettre en question le prix fixe forfaitaire sont apparus au printemps 2024, armasuisse s'est attaché à clarifier la situation et a par exemple insisté sur sa volonté d'exercer son droit de consulter les contrats passés entre les États-Unis et le fabricant. Le 24 juin 2025, la sous-commission compétente a examiné l'état d'avancement des pro-

¹⁷⁴ La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire (FF 2025 515) p. 625, recommandation n° 13

¹⁷⁵ Les 12 et 13 mai 2025, le nouveau chef du DDPS a indiqué à la CdG-N que, jusque-là, les projets d'acquisition menés avec les États-Unis s'étaient déroulés de manière tout à fait positive et qu'il paraît du principe que ces derniers respecteraient leurs obligations juridiques envers la Suisse également dans le cadre de l'acquisition des F-35A. Il a précisé que, jusque-là, l'acquisition se déroulait comme prévu. Lors de l'évaluation des projets les plus importants du DDPS, le nouvel avion de combat a reçu l'évaluation globale « vert ». Les objectifs, les finances, le personnel et le calendrier ont également reçu l'évaluation « vert ».

jets les plus importants du DDPS¹⁷⁶. Dans cet aperçu, l'évaluation globale de l'acquisition du nouvel avion de combat était en vert, ce qui signifiait qu'aucun défi majeur n'était à signaler. Cela valait également pour les objectifs, les finances, le personnel et le calendrier.

Pour la CdG-N, la question se pose toutefois de savoir s'il était opportun de demander conseil au cabinet Homburger pour la correspondance avec les États-Unis (cf. chap. 3.3.2). Elle estime en effet qu'il s'agit là de tâches diplomatiques et que ce sont par conséquent les services compétents de l'administration fédérale qui devraient s'en acquitter. La commission ne voit pas quelle plus-value le conseil juridique du cabinet Homburger apportait à cet égard. En cas de désaccord de nature juridique, il convient selon elle de faire appel au service juridique d'armasuisse, qui devrait disposer des compétences et du savoir-faire nécessaires (cf. chap. 3.2.2.2, recommandation 4).

C'est également dans cette perspective qu'il faut considérer l'avis du cabinet Homburger du 11 septembre 2024. Celui-ci a été établi à l'intention d'armasuisse afin de mettre une nouvelle fois en évidence les arguments déjà présentés auparavant. Or, la CdG-N n'y voit pas de véritable plus-value, ni pour armasuisse ni pour le DDPS, si ce n'est que les arguments ont été résumés en anglais.

Il n'est pas très surprenant pour la CdG-N que le DDPS et le Conseil fédéral aient dû communiquer, en août 2025, qu'il n'était pas possible de faire appliquer le prix fixe forfaitaire. La commission reconnaît les efforts entrepris par le DDPS et armasuisse pour trouver une solution avec les États-Unis. Compte tenu de la situation initiale, leur marge de manœuvre était cependant très restreinte. De plus, ces solutions auraient dû être trouvées avant la signature du contrat par la Suisse, qui a eu lieu le 19 septembre 2022.

3.3.3.4 Information du Parlement et du public

La CdG-N estime que l'information du Parlement concernant d'éventuels coûts supplémentaires est intervenue trop tard. Elle peut cependant comprendre que le DDPS n'ait pas voulu affaiblir la position de la Suisse dans les négociations tant que les États-Unis n'avaient pas définitivement confirmé les coûts supplémentaires. Si le DDPS avait mis en œuvre la recommandation du CDF et intégré le risque de coûts supplémentaires dans la gestion des risques de la Confédération dès la publication du rapport du CDF, c'est-à-dire en août 2024, le Conseil fédéral et les organes de haute surveillance compétents (CdG et DélFin) auraient été informés en temps utile de la nouvelle situation. Le 25 juin 2025, après avoir mis au courant le Conseil fédéral, le chef du DDPS a également informé les commissions parlementaires compétentes et enfin le public de manière transparente au sujet des défis qui se posaient concernant le prix fixe. La CdG-N juge adéquat que les commissions parlementaires aient été informées avant le public. Tout comme il lui paraît logique que le Conseil fédéral ait été informé en premier lieu. La CdG-N relève par ailleurs que la DélFin, qui exerce la

¹⁷⁶ Évaluation des projets les plus importants du DDPS, état des données : 31 décembre 2024

haute surveillance sur les finances de la Confédération, a été le premier organe parlementaire à être informé par le chef du DDPS.

4 Conclusions

Lors de son enquête, la CdG-N a examiné les aspects qu'elle jugeait essentiels concernant le prix fixe du F-35A. La commission souhaitait notamment déterminer si des manquements pouvaient être constatés dans la gestion de la négociation des contrats par le Conseil fédéral et les services de l'administration fédérale concernés, et comment le Parlement et le public avaient été informés, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir. La CdG-N présente ci-après une sélection de ses principales conclusions.

Conduite des négociations non opportune

Après l'échec du projet de remplacement d'une partie de la flotte des Tiger, le DDPS et le Conseil fédéral ont, dans un premier temps, accordé une grande importance politique au renouvellement de la flotte d'avions de combat de la Suisse ; ils ont ainsi adopté un arrêté de planification soumis au référendum facultatif, puis ont mené une procédure d'évaluation complexe. La manière dont le Conseil fédéral, le DDPS et armasuisse ont géré et surveillé l'acquisition, après la décision du Conseil fédéral concernant le type d'avion, a donc d'autant plus surpris la commission.

La CdG-N reconnaît certes que le SG-DDPS et armasuisse ont voulu négocier les meilleures conditions possibles pour la Suisse dans le cadre de l'acquisition du nouvel avion de combat. Toutefois, à son avis, la mise en œuvre n'a pas été opportune.

La commission a eu la désagréable surprise de constater que le DDPS n'avait pas défini de mandat de négociation avant les négociations sur le prix et que celles-ci avaient été menées par un cercle de personnes extrêmement restreint. Sur certains aspects ou durant certaines phases, il a manqué même la forme la plus élémentaire de surveillance, à savoir le principe du double contrôle. Du point de vue de la commission, tant les responsables d'armasuisse que le département auraient dû s'impliquer davantage dans le processus de négociation de la note 55.

De l'avis de la commission, la manière dont armasuisse et le DDPS ont mené les négociations relatives au contrat d'acquisition du F-35A n'a pas été à la hauteur de l'importance de celui-ci sur les plans politique, financier et militaire. Même pour un marché d'une portée nettement moindre, la commission s'attendrait à ce que des mécanismes de pilotage et de surveillance plus poussés soient mis en place. La CdG-N tient à souligner que le recours à une société de conseil externe pour les aspects juridiques n'exonère ni le département ni la direction de l'office de leur obligation de surveillance et de leur responsabilité de conduite respective. Compte tenu du volume du marché, à savoir plus de six milliards de francs, cette manière de procéder est absolument incompréhensible aux yeux de la commission.

Large consensus sur l'interprétation de la notion de « prix fixe » / information inappropriée du Parlement

Au cours de son enquête, la commission a constaté que le DDPS n'avait pas été le seul à soutenir l'interprétation qui a été faite de la notion de « prix fixe forfaitaire ». En effet, après le rapport critique du CDF, les deux CPS ont par exemple elles aussi affirmé qu'elles étaient convaincues par le prix fixe forfaitaire. À sa demande, la CPS-N en a même reçu confirmation par l'ambassade des États-Unis en Suisse, ce qui l'a confortée dans son avis. Ainsi, les constats critiques du CDF n'ont eu aucune influence sur les délibérations menées par le Parlement sur cet objet. Les États-Unis ont par ailleurs apporté leur soutien au DDPS sur le plan de la communication en publiant un communiqué de presse à ce propos, confirmant ainsi l'interprétation du Conseil fédéral et du DDPS au sujet du prix convenu, à savoir qu'il s'agissait bien d'un prix fixe forfaitaire. Pour la commission, il est donc logique – mais également problématique – que le scepticisme à l'égard de cette interprétation n'ait pas augmenté par la suite.

Comme le montrent les développements intervenus à partir de 2024, armasuisse et, partant, également la hiérarchie de l'office, ont surestimé la fiabilité du résultat des négociations et ont présenté ce dernier de manière inexacte. Il demeure incontestable qu'armasuisse a réussi à obtenir de meilleures conditions sur certains points par rapport aux contrats types FMS (notamment le droit de consulter les contrats entre le gouvernement américain et le fabricant), mais la clause relative au prix est déconnectée de la réalité sur le plan juridique ne permet pas d'atteindre le but pour lequel elle a été élaborée.

Du point de vue de la CdG-N, il est étonnant que les spécialistes du DDPS et d'armasuisse n'aient pas évalué le résultat des négociations d'un œil plus critique, ce d'autant plus que a) les programmes FMS ne prévoient en général pas de prix fixe tel que celui convenu dans la note 55 de la LOA et que b) la réaction des États-Unis lors des négociations laissait déjà présager qu'un prix fixe au sens d'un prix garanti ne pouvait pas être accordé à la Suisse pour des raisons d'égalité de traitement. La commission part du principe qu'armasuisse disposait de l'expertise nécessaire en matière d'affaires FMS et que celle-ci aurait dû être mise à profit lors des négociations et, surtout, lors de l'évaluation du résultat des négociations.

La commission ne parvient pas à comprendre quelles mesures ont été prises par la cheffe du DDPS ou par d'autres personnes ayant participé aux négociations contractuelles afin de garantir le prix fixe et d'éviter tout malentendu concernant cette question.

Le fait que le DDPS n'ait pas voulu remettre en cause le prix fixe forfaitaire vis-à-vis du public, et surtout vis-à-vis de la partie américaine, pour des raisons tactiques, lors des négociations est certes compréhensible, sur le fond. Toutefois, la commission estime que le DDPS aurait malgré tout dû prendre des mesures appropriées au plus tard à la suite de la recommandation émise par le CDF, notamment en intégrant les risques financiers résiduels dans la gestion des risques et en informant la haute-surveillance du Parlement en conséquence.

Efforts déployés par le nouveau directeur général de l'armement louables, mais pas toujours pertinents

La CdG-N reconnaît que, lors de son entrée en fonction en août 2023, le nouveau directeur général de l'armement a émis des doutes quant à la fiabilité du prix fixe négocié, compte tenu de son expérience professionnelle antérieure, et a donc souhaité clarifier de manière définitive, sur le plan juridique, les risques d'augmentations du prix. La commission comprend également qu'il ait finalement commandé deux avis de droit externes, n'étant pas entièrement convaincu par les analyses internes du service juridique de son office. La CdG-N est toutefois parvenue à la conclusion que la procédure n'avait pas été organisée de manière opportune. À cet égard, elle estime qu'il n'aurait pas dû faire appel une nouvelle fois au même cabinet d'avocats, mais à un cabinet n'ayant pas encore été impliqué, afin d'obtenir un regard extérieur neuf, d'autant plus que le résultat du nouvel examen effectué par le cabinet Homburger était prévisible. Si un cabinet d'avocats n'ayant pas été impliqué jusqu'alors dans les négociations contractuelles avait eu une autre appréciation de la situation, armasuisse aurait pu prendre des mesures plus tôt : il aurait par exemple pu communiquer les informations pertinentes aux commissions parlementaires compétentes à un stade précoce ou intégrer les risques identifiés dans la gestion des risques.

Les recommandations de la CdG-N de 2022 toujours d'actualité

Parvenue à la fin de son inspection concernant l'acquisition du F-35A, la commission ne peut s'empêcher de se référer à son rapport d'inspection de septembre 2022 relatif à la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat. En effet, dans ce rapport, la CdG-N avait déjà recommandé au Conseil fédéral, pour les acquisitions d'armement importantes, de régler les modalités des négociations avec les représentations des pays impliqués (recommandation 4). Dans son avis du 9 décembre 2022, le Conseil fédéral a toutefois considéré que cette recommandation avait d'ores et déjà été mise en œuvre. La CdG-N était – et est toujours – d'un autre avis. Même si, dans sa recommandation 4 issue de sa première inspection, la CdG-N avait mis l'accent sur les négociations avec les pays fabricants potentiels avant ou pendant la phase d'évaluation, cette recommandation s'applique également, au vu des dernières conclusions de la commission, à la phase de négociation proprement dite du contrat d'acquisition. Selon la CdG-N, il est notamment indispensable de disposer, dans le cadre d'acquisitions d'armement importantes, d'un mandat de négociation clair en vue de la négociation du contrat.

La commission avait également constaté à l'époque que le Conseil fédéral avait trop restreint sa propre marge de manœuvre et qu'il n'avait plus pu tenir compte de considérations de politique extérieure une fois le résultat de l'évaluation disponible. Le Conseil fédéral avait rejeté la recommandation 1 à ce sujet. Au vu des développements géopolitiques actuels et des expériences réalisées dans le contexte de la question du prix fixe, la CdG-N invite de nouveau le Conseil fédéral à tenir compte de cette re-

commandation à l'avenir¹⁷⁷. Comme le montrent l'acquisition faisant l'objet du présent rapport ainsi que d'autres exemples récents de marchés publics, la fiabilité des partenaires de négociation et des partenaires d'acquisition est elle aussi déterminante.

Suite de la procédure hors du champ de compétence de la CdG-N

La commission suivra la suite des démarches du Conseil fédéral et du DDPS concernant cette acquisition. Les prochaines étapes relatives à cette acquisition sont toutefois du ressort de la compétence des commissions thématiques compétentes. La CdG-N vérifiera la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre de son futur contrôle de suivi.

La commission invite le Conseil fédéral à prendre position sur les constatations et les recommandations du présent rapport et à lui communiquer les mesures qu'il entend prendre pour mettre en œuvre ces recommandations, ainsi que le délai prévu pour leur mise en œuvre, d'ici au 11 décembre 2026.

Le 8 septembre 2026

Pour la Commission de gestion du Conseil national :

La présidente, Priska Wismer-Felder
La secrétaire, Ursina Jud

Le président de la sous-commission
DFAE/DDPS : David Roth
Le secrétaire adjoint des CdG : Christoph Albrecht
La secrétaire de la sous-commission
DFAE/DDPS : Stephanie Vögeli

¹⁷⁷ On peut penser notamment à la stratégie actuelle en matière de politique d'armement du Conseil fédéral, et plus précisément à la priorité donnée aux acquisitions dans les pays voisins. Stratégie en matière de politique d'armement du Conseil fédéral (FF 2025 2151)

Abréviations

AECA	<i>Arms Export Control Act</i>
AHP	<i>Analytic Hierarchy Methode</i>
armasuisse	Office fédéral de l'armement
BAFO	<i>Best and Final Offer</i>
CdA	Chef de l'armée
CdF	Commissions des finances
CdF-N	Commission des finances du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CF	Conseil fédéral
CPS	Commissions de la politique de sécurité
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
DoD	<i>Department of Defense</i>
DSCA	<i>Defense Security Cooperation Agency</i>
FMS	<i>Foreign Military Sales Program</i>
GEVER	Gestion électronique des affaires
IA	<i>Implementing Agency</i>
JPO	<i>Joint Program Office</i>
LCF	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances) [RS 611.0]
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LOA	<i>Letter of Offer and Acceptance</i>
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LOR	<i>Letter of Request</i>
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence) [RS 152.3]
NAC	Nouvel avion de combat

OFC	Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
Org-DDPS	Ordonnance du 7 mars 2003 sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (RS 172.214.1)
SG-DDPS	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protec- tion de la population et des sports
USG	<i>United States Government</i>

*Annexe 1***Liste des personnes auditionnées**

Amherd, Viola	Ancienne cheffe du DDPS
Anliker, Patrick	Ancien chef du service juridique, armasuisse
Berset, Bernhard	Chef du projet NAC, armasuisse
Büchel, Daniel	Secrétaire général du DDPS
Cassis, Ignazio	Chef du DFAE
Christ, Brigitte	Directrice adjointe du CDF
Dietrich, Marcel	Partenaire de Homburger
Eder, Toni	Ancien secrétaire général du DDPS
Gericke, Dieter	Partenaire de Homburger
Hübscher-Schmucki Barbara	Secrétaire générale du DFF
Keller-Sutter, Karin	Cheffe du DFF
Loher, Urs	Chef de l'armement
Ludin, Martin	Juriste du CDF
Maurer Ueli	Ancien chef du DDPS
Merz, Peter	Ancien commandant des Forces aériennes
Perina-Werz, Alexandra	Ancienne conseillère spécialisée Air2030 du DDPS
Pfister, Martin	Chef du DDPS
Pulli, Pälvi	Ancienne cheffe de la Politique de sécurité du SG-DDPS
Savic, Darko	Ancien chef du programme Air2030
Seiler Markus	Secrétaire générale du DFAE
Serrago, Davide	Ancien chef d'état-major du SG-DDPS
Sonderegger, Martin	Ancien directeur général de l'armement
Süssli, Thomas	Ancien chef de l'Armée
Winter, Peter	Ancien chef du programme Air2030

Chronologie

Quand	Quoi	Contenu
10 janvier 2020	Demande d'une deuxième offre	- Conditions concernant la définition du prix
27 septembre 2020	Votation populaire sur l'acquisition de nouveaux avions de combat	- Approbation de l'acquisition de nouveaux avions de combat et d'un crédit d'un montant maximal de 6 milliards de francs (selon l'indice suisse des prix à la consommation de janvier 2018) - 30 avions au minimum¹⁷⁸ - La mise en service des nouveaux avions de combat doit être achevée d'ici à la fin de l'année 2030. - 60 % d'affaires compensatoires (20 % d'affaires directes, 40 % d'affaires indirectes) - Le choix du type d'appareil ne fait pas partie du projet. - Ce dernier prévoit toutefois que l'acquisition de nouveaux avions de combat doit être coordonnée sur les plans temporel et technique avec celle menée en parallèle d'un système de défense sol-air de longue portée.
18 novembre 2020	Réception de la deuxième offre	

¹⁷⁸ « Une estimation réaliste plafonnant le prix par avion à 200 millions de francs donne un volume de financement maximal de six milliards. » (message du 26 juin 2019 concernant un arrêté de planification relatif à l'acquisition d'avions de combat ; FF **2019** 4882)

Quand	Quoi	Contenu
16 mars 2021	Information orale de la cheffe du DDPS sur les résultats de l'évaluation	
27 avril 2021	Attribution par oral d'un mandat au cabinet Homburger : fournir une étude de plausibilité portant sur la méthodologie d'évaluation, les critères d'adjudication ainsi que l'évaluation financière des offres	
7 juin 2021	Rapport d'évaluation définitif	Sur la base de l'analyse, au moins 36 avions doivent être acquis, indépendamment du type d'appareil.
16 juin 2021	Confirmation de la plausibilité par Homburger	Homburger confirme que la procédure d'évaluation relative au nouvel avion de combat est correcte.
30 juin 2021	Choix de l'appareil par le Conseil fédéral	Mandat au cabinet d'avocats Homburger (200 000 francs) pour soutenir le DDPS dans la négociation de points importants du contrat, tels que la définition de la notion de « prix fixe » ¹⁷⁹

¹⁷⁹ Rapport de la CdG-N du 9 septembre.2022, p. 34

Quand	Quoi	Contenu
30 juin 2021	Communication publique de la décision relative au type d'appareil	Coûts d'acquisition au moment de l'offre : 5,068 milliards de francs, donc dans les limites du montant prévu par l'arrêté de planification, renchérissement inclus
11 juillet 2021	Communiqué de presse de rectification d'armasuisse en ce qui concerne le caractère contraignant de l'offre	« Les prix et les conditions contractuelles y sont fixés de manière contraignante et sont soumis à un contrôle strict [...] »
17 août 2021	Attribution d'un mandat au cabinet Homburger par le SG-DDPS	Soutien lors des négociations contractuelles
31 août 2021	Lancement de l'initiative populaire fédérale « Contre le F-35 (stop F-35) »	
1 ^{er} octobre 2021	Commentaire des projets de LOA par le cabinet Homburger	
20-22 octobre 2021	Négociation de la note 55	Accord supposé entre la Suisse et les États-Unis sur un prix fixe pour l'acquisition de 36 avions de combat F-35A

Quand	Quoi	Contenu
28 octobre 2021	Signature du contrat d'acquisition par les États-Unis	La partie américaine signe le contrat, la Suisse fait de même le 19 septembre 2022.
3 novembre 2021	Commentaire de la LOA déjà signée par les États-Unis	Homburger recommande au DDPS de faire supprimer de la LOA tout ce qui peut sous-entendre qu'il ne s'agit pas d'un prix fixe (par ex. « <i>estimated cost</i> »). Les suppressions recommandées ne sont pas mises en œuvre : la version de la LOA est toujours celle que les États-Unis ont signée.
9 novembre 2021	Signature d'un <i>Inside Undertaking</i>	Le JPO confirme à armasuisse que celui-ci recevra le plus grand nombre possible d'informations concernant les contrats entre le gouvernement américain et Lockheed Martin, pour autant que cela soit compatible avec le droit américain. En fait partie la garantie que les contrats conclus avec l'entreprise, les prix et les spécifications reflètent l'offre faite par le gouvernement américain à armasuisse.
26 novembre 2021	Discussion technique publique sur les coûts du F-35A (uniquement en allemand)	En réponse à une question d'un journaliste sur l'inflation et les hausses de prix aux États-Unis, le chef du projet NAC de l'époque déclare que pour cette acquisition, la Suisse bénéficie de prix fixes.

Quand	Quoi	Contenu
7 décembre 2021	Accord additionnel entre armasuisse et la DSCA	Communication convenue : la <i>best and final offer</i> est un prix fixe dans lequel l'inflation est incluse (ch. 3). Toutefois, cet accord prévoit aussi que la Suisse obtiendra les avions au même prix que les États-Unis (ch. 6).
16 février 2022	Message sur l'armée 2022	Le DDPS écrit : « Les prix et les conditions contractuelles y sont fixés de manière contraignante et sont soumis à un contrôle strict. La Suisse a le droit de consulter ces contrats. Les acquisitions des avions composant la flotte actuelle (F-5 Tiger et F/A-18 Hornet) ont notamment été réalisées de cette manière. L'Office fédéral de l'armement (armasuisse) n'a jamais constaté de dépassement des coûts au cours des 40 ans durant lesquels elle a géré des affaires dans le cadre du programme FMS ».
21 février 2022	Communiqué de presse	Martin Sonderegger atteindra l'âge ordinaire de la retraite et quittera sa fonction de directeur général de l'armement à la fin août 2023.
13 avril 2022	Réception du rapport du CDF par armasuisse	

Quand	Quoi	Contenu
27 avril 2022	Discussion finale du rapport du CDF	Étaient présents, entre autres, la directrice suppléante du CDF et le juriste chargé de l'examen du dossier au sein du CDF, l'ancien responsable du programme Air2030, l'ancien chef du projet NAC, l'ancien suppléant du chef du projet NAC, l'ancien commandant des Forces aériennes, l'ancien chef d'état-major du SG-DDPS et l'ancienne conseillère spécialisée Air2030
12 mai 2022	Rencontre entre le directeur général de l'armement et le Deputy Director (directeur adjoint) de la DCSA	Confirmation du prix fixe
13 mai 2022	Rencontre entre la cheffe du DDPS et la secrétaire adjointe à la défense	Discussion sur le prix fixe (manifestement confirmé) Était également présente l'ancienne conseillère spécialisée Air2030
18 mai 2022	Audit du CDF : « Audit de la gestion des risques du programme Air2030 »	Le CDF constate qu'il n'y a pas de garantie juridique absolue d'un prix fixe, au sens d'un prix forfaitaire selon les dispositions légales suisses. Le CDF recommande à armasuisse d'ajouter les risques financiers dans la base de données des risques du projet et de déterminer des mesures pour les maîtriser.
30 mai 2022	Avis succinct de Homburger concernant le taux de	Appréciation du cabinet Homburger concernant le renchérissement et les risques de change ¹⁸⁰

¹⁸⁰ Conformément à l'art. 70a, al. 3, de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC), les risques de change doivent être assurés immédiatement après l'ouverture du crédit d'engagement par l'Assemblée fédérale ([RS 611.01](#)).

Quand	Quoi	Contenu
	change et le renchérissement	
2 juin 2022	Communiqué de presse de l'Ambassade des États-Unis	Confirme publiquement le prix fixe.
2 juin 2022	Décision du CE concernant l'acquisition des F-35A	La proposition du CE Sommaruga d'attendre les résultats des investigations de la CdG-N et du CDF est rejetée. Au cours du débat, il est constaté que les résultats seront disponibles avant que le CN ne délibère sur le message sur l'armée.
22 juin 2022	Publication du rapport du CDF	
16 août 2022	Aboutissement de l'initiative populaire fédérale « Contre le F-35 (stop F-35) »	
9 septembre 2022	Rapport de la CdG-N sur la procédure d'évaluation du nouvel avion de combat	L'enquête de la CdG-N se concentre sur la procédure d'évaluation lors du choix du type d'appareil. Le DDPS affirme à la CdG-N qu'il s'agit d'un prix fixe. La CdG-N n'examine pas cet aspect plus avant, car le CDF l'a intégré dans son audit relatif au programme Air2030. La CdG-N souligne en outre que les aspects financiers relèvent de la compétence des CdF et de la Dé-IFin.

Quand	Quoi	Contenu
15 septembre 2022	Décision du CN concernant l'acquisition des F-35A	Les résultats du CDF sont mentionnés dans le cadre du débat. Le CN approuve l'arrêté fédéral par 124 voix contre 66.
19 septembre 2022	Signature du contrat d'acquisition par le directeur d'armasuisse et le chef de projet NAC armasuisse	Signature du contrat d'acquisition du F-35A. Le gouvernement américain a déjà signé le contrat en octobre 2021. Dans son communiqué de presse, le DDPS indique que la Suisse a négocié une clause spécifique et signé une déclaration séparée établissant le caractère contraignant des prix.
26 octobre 2022	Retrait de l'initiative populaire fédérale « Contre le F-35 (stop F-35) »	
9 décembre 2022	Avis du Conseil fédéral sur le rapport de la CdG-N (procédure d'évaluation du nouvel avion de combat)	Le Conseil fédéral rejette la majorité des recommandations et met également en doute l'exposé des faits. Il reproche à la CdG-N des in-discrétions. Dans son avis, le Conseil fédéral n'aborde pas la problématique du prix fixe. Il s'ensuit un échange de correspondance entre la CdG-N et le Conseil fédéral ; ce dernier reste sur sa position.

Quand	Quoi	Contenu
		Le 20 octobre, la CdG-N dépose un postulat , lequel est rejeté le 12 décembre 2023.
Août 2023	Le nouveau directeur général de l'armement commande deux expertises, l'une sous l'angle du droit suisse et l'autre du droit américain.	Les deux expertises confirment que la notion du prix fixe selon la perception suisse est correcte.
Fin août 2023	Départ à la retraite de Martin Sonderegger	
3 novembre 2023	Mandat du directeur général de l'armement au responsable du service juridique d'armasuisse	Clarifications concernant les augmentations de prix du F-35A et du système Patriot
5 novembre 2023	Mandat du directeur général de l'armement de procéder à des clarifications plus détaillées	Le directeur général de l'armement n'était pas satisfait de la réponse du responsable du service juridique et a demandé des clarifications plus détaillées.
3 décembre 2023	Armasuisse reçoit l'avis de droit de Homburger du 30 novembre 2023.	Les contrats sont soumis au droit américain et au droit interétatique. Homburger indique qu'il ne dispose d'aucune expertise en la matière.
16 décembre 2023	Mandat écrit au responsable du service juridique d'armasuisse : analyse selon le droit américain	Mandat au cabinet américain Arnold&Porter

Quand	Quoi	Contenu
5 mars 2024	Armasuisse reçoit l'avis de droit d'Arnold&Porter du 1 ^{er} mars 2024.	Appréciation d'Arnold&Porter : des augmentations de prix sont peu probables. Recommandation : exercer le droit de consulter les contrats entre le gouvernement américain et Lockheed Martin. Avocat responsable du mandat : Charles A. Blanchard, ancien conseiller général de l'<i>US Air Force</i> et de l'<i>US Army</i>
Août 2024	Visite du directeur général de l'armement au JPO, aux États-Unis Moment de la négociation du gouvernement américain avec Lockheed Martin sur les prochains lots et les prix auxquels les premiers avions seront produits pour la Suisse	Armasuisse est informé oralement du fait qu'il pourrait y avoir des coûts supplémentaires pour les lots de production 18 et 19¹⁸¹, mais aucun montant concret ni aucune revendication ne sont articulés. On s'attend à une stabilisation pour les lots 20 à 22.
16 août 2024	Information à la cheffe du DDPS	Rapport de voyage du directeur général de l'armement : information sur la situation actuelle concernant d'éventuelles augmentations de prix
11 septembre 2024	Avis du cabinet Homburger sur mandat d'armasuisse	Soutient l'interprétation d'armasuisse concernant le prix fixe

¹⁸¹ Les avions destinés à la Suisse sont produits dans le cadre des lots 19 à 22.

Quand	Quoi	Contenu
		Parle d'une déclaration distincte comprenant des points de communication communs avec la DSCA
24 octobre 2024	Entretien du directeur général de l'armement avec son homologue américain (directement rattaché au secrétaire à la défense)	Pas de clarification
22 novembre 2024	Dans une lettre, DSCA fait de nouveau référence au droit américain et explique qu'il y a un malentendu concernant le prix fixe.	Les négociations concernant le lot 19, dans lequel les premiers avions suisses seront produits, ne sont alors pas encore terminées. Pas d'indications sur les prix
6 décembre 2024	Lettre d'armasuisse au gouvernement américain	Demande de pouvoir consulter les contrats conclus entre le gouvernement américain et Lockheed Martin, comme garanti Insistance sur le prix fixe sur la base de la note 55 et de l'accord additionnel
20 décembre 2024	Réception d'un <i>non-paper</i> ¹⁸² de la part des États-Unis concernant d'éventuels coûts supplémentaires	Remis au DDPS par l'intermédiaire de l'attaché de défense Dans ce document non daté, on lit que des coûts supplémentaires pour-

¹⁸² Selon les déclarations du SG-DDPS, un *non-paper* est un moyen diplomatique de tester la réaction de l'autre partie. Dès lors, le DDPS a estimé que la partie étasunienne tâta le terrain.

Quand	Quoi	Contenu
		raient apparaître dans l’acquisition des F-35A.
8 janvier 2025	Démission du responsable du programme Air2030	Le responsable du programme Air2030 et chef du projet NAC quitte l’administration fédérale pour le secteur privé.
15 janvier 2025	Annonce de la démission de Viola Amherd	Viola Amherd annonce qu’elle quittera le Conseil fédéral au 31 mars 2025.
20 février 2025	Lettre du CDF au chef de l’Armée	Le CDF demande s’il y a des éléments laissant penser qu’il puisse y avoir des coûts supplémentaires, des retards de livraison ou des réductions de prestations.
21 février 2025	Démission du commandant des Forces aériennes	Le commandant des Forces aériennes annonce qu’il quittera ses fonctions à la fin septembre.
24 février 2025	Lettre du gouvernement américain à armasuisse	Information écrite du gouvernement américain au DDPS indiquant qu’il y a un « malentendu »
26 février 2025	Annonce de la démission de l’ancien chef de l’Armée	Thomas Süssli annonce qu’il quittera sa fonction de chef de l’Armée à la fin du mois de décembre 2025.
27 février 2025	Échange entre le SG-DDPS et Homburger	Homburger déconseille d’informer les commissions parlementaires des circonstances entourant les augmentations de prix.

Quand	Quoi	Contenu
7 mars 2025	Information orale de la conseillère fédérale Viola Amherd lors de la séance du CF	Information selon laquelle les États-Unis n'envisagent pas un prix fixe
14 mars 2025	Réponse du chef de l'Armée au CDF	Confirmation que les États-Unis parlent d'un malentendu concernant le prix fixe. Aucun élément concernant des retards de livraison ou des réductions de prestations
14 mars 2025	Nomination du nouveau chef du DDPS	Le SG-DDPS informe pour la première fois le nouveau chef du DDPS des défis qui l'attendent, y compris de la question du prix fixe.
31 mars 2025	Départ de Viola Amherd du Conseil fédéral	
2 avril 2025	Information orale lors de la séance du Conseil fédéral	
3 avril 2025	Information à la DélFin	Pour la première fois, une information est donnée à la DélFin par écrit concernant d'éventuels coûts supplémentaires.
16 avril 2025	Information écrite du chef du DDPS au Conseil fédéral	Autre information selon laquelle des coûts supplémentaires pourraient survenir lors de l'acquisition
Début juin 2025	Les États-Unis chiffrent pour la première fois les coûts supplémentaires.	Coûts supplémentaires situés entre 0,6 et 1,3 milliard de francs

Quand	Quoi	Contenu
6 juin 2025	Information de l'ensemble du Conseil fédéral par le chef du DDPS	
10 juin 2025	Information de la DélFin par le chef du DDPS	
11 juin 2025	Rencontre d'armasuisse avec le gouvernement américain à Washington DC	Les États-Unis réaffirment clairement qu'il s'agit d'un malentendu. 1. Pas de garantie d'un prix fixe dans le système FMS 2. Le prix fixe se réfère uniquement aux prix industriels, à savoir aux prix convenus entre le fabricant et le gouvernement américain, et non à l'offre faite à la Suisse. Il en résulte des coûts supplémentaires potentiels de 650 millions à 1,3 milliard de francs.
13 juin 2025	Informations transmises oralement au Conseil fédéral sur les développements	Contenu des informations : les États-Unis évoquent de nouveau un malentendu.
16 juin 2025	Heure des questions CN	Question Molina . Le conseiller fédéral Martin Pfister affirme que le CF est d'avis qu'il s'agit d'un prix fixe et que si la situation devait changer, le CF en informerait le Parlement.

Quand	Quoi	Contenu
20 juin 2025	Couverture médiatique de l'augmentation des coûts	Les recherches de la SRF font état de coûts plus élevés pour l'acquisition du F-35A.
25 juin 2025	Décision du Conseil fédéral relative à la suite de la procédure s'agissant du prix fixe du F-35A	Les commissions (CdG, CPS, CdF) et le public sont ensuite informés. La Suisse s'en tient à un prix fixe. Négociations diplomatiques Maintien de l'acquisition
27 juin 2025	Décision de la CdG-N de mener une inspection concernant le prix fixe du F-35A	
13 août 2025	Information au Conseil fédéral	Fin des négociations diplomatiques : pas d'entente
13 août 2025	Publication des expertises concernant le prix fixe	- Expertise du cabinet Homburger du 30 novembre 2023 - Avis du cabinet Homburger du 11 septembre 2024 - Expertise du cabinet Arnold&Porter du 1^{er} mars 2024

Commandes du DDPS passées auprès du cabinet Homburger

Date du mandat	Commande ¹⁸³	Plafond de dépenses	Facture
Mandat du 13.04.2021	Examen juridique de la nature et du déroulement de la procédure dans le cadre du programme Air 2030	CHF 50 000	CHF 290 415.77
Mandat du 15.06.2021	Vérification des résultats de l'évaluation NAC (contrôle de plausibilité)	CHF 550 000	CHF 550 000
Mandat du 19.08.2021	Examen des questions juridiques et conseil juridique dans le cadre des négociations contractuelles relatives au programme Air2030 avec les États-Unis et les soumissionnaires	CHF 200 000	CHF 156 939.82
Mandat du 19.08.2021, y c. l'avenant du 05.07.2022	Clarification des questions juridiques relatives au programme Air2030 à la suite de la décision du Conseil fédéral du 30 juin 2021	CHF 200 000	CHF 195 918.09
Mandat du 21.09.2021, y c. l'avenant du 05.07.2022	Conseil juridique dans le cadre d'une demande d'accès selon la loi sur la transparence (LTrans)	CHF 250 000	CHF 223 117.74
Mandat du 07.06.2023	Demandes d'accès selon la LTrans : rédaction de mémoires et d'autres courriers. Préparation des mémoires à présenter devant les tribunaux, conseil dans le cadre de deux procédures devant le Tribunal fédéral	CHF 80 000	CHF 62875.75 (seulement LTrans) Total CHF 64366.96
Mandat du 27.09.2023, y.c. l'avenant du 20.11.2024	Conseil sur diverses questions juridiques, accompagnement dans le cadre de négociations, représentation devant les tribunaux, rédaction d'avis	CHF 950 000	CHF 103309.31 (seulement NAC)

¹⁸³ La réalisation effective des tâches va parfois au-delà du mandat confié par écrit. Ainsi, par exemple, des entretiens téléphoniques ont été menés avec la représentation américaine ainsi que la rédaction de réponses à des interventions parlementaires, la relecture et l'annotation du rapport de la CdG-N, la rédaction de diverses notes de synthèse, ainsi que la relecture et la rédaction d'un projet de communiqué de presse concernant l'audit du CDF.

	d'experts (concerne en partie Air2030)		Total: 997458.65
Total		CHF 2 280 000	CHF 2478216.76