



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Controlling des affaires compensatoires

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

du 4 mai 2021

Mots clés

Affaires compensatoires



Lorsque la Confédération achète des biens d'armement à l'étranger, le fournisseur étranger doit, en règle générale, compenser le montant en concluant des affaires avec des entreprises suisses pour un volume équivalent. On parle d'affaires compensatoires, de participations industrielles ou d'offsets.

BTIS

Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Celle-ci doit posséder les compétences clés et les capacités industrielles permettant à l'armée d'être opérationnelle.



Controlling



Selon l'ordonnance pertinente, le controlling est un instrument de direction qui permet de suivre le déroulement des travaux de façon à atteindre les objectifs. Le controlling des affaires compensatoires incombe à l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne.

Affaires compensatoires directes et indirectes

Dans le cadre d'affaires compensatoires directes, les entreprises suisses sont associées à la fabrication du bien d'armement acheté à l'étranger. Pour les indirectes, les fabricants étrangers s'engagent à acheter dans certaines branches industrielles suisses des biens ou des services sans rapport avec le bien d'armement.



L'essentiel en bref

Le controlling des affaires compensatoires n'est que partiellement opportun, car il ne permet pas de mesurer l'atteinte de leur objectif principal, soit le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). Toutefois, le principe de légalité est respecté et de nets progrès ont été réalisés en matière de transparence.

En janvier 2020, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du controlling des affaires compensatoires.

La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé en mai 2020 que l'évaluation devait porter sur l'opportunité du cadre normatif et des instruments de controlling ainsi que sur la manière dont le controlling est organisé, mis en œuvre et documenté.

Pour ce faire, le CPA a réalisé une trentaine d'entretiens avec l'administration fédérale, l'industrie et des experts. Il a également procédé à des analyses documentaires et bénéficié d'un accompagnement juridique externe. L'évaluation parvient aux principaux résultats suivants :

Les quelques exigences légales relatives aux affaires compensatoires sont respectées, mais les objectifs manquent de clarté

Le cadre normatif des affaires compensatoires est très mince. L'administration fédérale rencontre donc peu de difficultés à respecter le principe de légalité (ch. 3.1). Les directives de l'administration fédérale sont cohérentes (ch. 3.2). Par contre, les objectifs des affaires compensatoires manquent de clarté (ch. 3.3) et les responsabilités en matière de controlling ne sont pas clairement définies (ch. 3.4).

L'atteinte de l'objectif principal des affaires compensatoires n'est pas vérifiée dans le cadre du controlling

Bien que très peu numérisés, les instruments utilisés dans le cadre du controlling permettent de collecter des données globalement adéquates sur les affaires compensatoires (ch. 4.1 et 4.2). En pratique, le controlling ne porte en revanche que sur les objectifs opérationnels des affaires compensatoires. L'atteinte de l'objectif principal, soit le renforcement de la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises de la BTIS, n'est donc pas évaluée (ch. 5.1 et 5.2). Par ailleurs, la définition de la BTIS est peu claire, en partie par manque de coordination interne au sein de l'Office fédéral de l'armement (Armasuisse) (ch. 5.3).

L'indépendance du controlling est discutable et la surveillance est faible

Le controlling des affaires compensatoires est mis en œuvre par Armasuisse en collaboration avec le Bureau des affaires compensatoires à Berne (OBB). Ce dernier est exploité par une association regroupant plusieurs faïtières industrielles (ASIPRO). L'implication du secteur privé suscite des interrogations quant à

l'indépendance des procédures de controlling. Par ailleurs, la surveillance des affaires compensatoires est faible (ch. 5.4).

La faible dotation en personnel ne permet qu'un controlling limité

Les responsables du controlling des affaires compensatoires disposent de compétences qui sont largement reconnues. Cependant, la dotation en personnel pour cette tâche est très modeste. Le controlling est donc peu coûteux, mais aussi limité, ce qui peut être remis en question dans la perspective de programmes volumineux comme Air2030 (ch. 5.5).

La transparence envers l'extérieur s'est améliorée, mais la documentation interne reste lacunaire

Il y a désormais plus d'informations accessibles au public, notamment sur le site Internet d'Armasuisse, ce qui améliore nettement la transparence des affaires compensatoires envers l'extérieur (ch. 6.1). En revanche, la documentation interne est lacunaire. Les décisions relatives à l'approbation des affaires compensatoires ne sont que partiellement compréhensibles et la manière dont sont déterminés les « multiplicateurs », avec lesquels certaines affaires compensatoires peuvent être valorisées, est insuffisamment documentée (ch. 6.2).