

**Suspension du projet de défense sol-air 2020 (DSA) :
évaluation de l'avis rendu par le Conseil fédéral le
12 avril 2017**

Rapport succinct des Commissions de gestion des Chambres fédérales

du 25 septembre 2017

Rapport

1 Contexte

Dans le cadre de leur inspection sur la suspension du projet de défense sol-air 2020 (projet DSA) par le chef du DDPS, les Commissions de gestion (CdG) ont examiné les bases sur lesquelles celui-ci s'était appuyé pour prendre sa décision ainsi que le bien-fondé de cette dernière. Dans leur rapport du 26 janvier 2017¹, elles considèrent que la décision de suspension n'était pertinente ni d'un point de vue factuel, ni d'un point de vue politique. Elles fondent cette appréciation sur des faits, exposés en détail dans ledit rapport, qui n'ont été contestés ni par les personnes interrogées, ni par le Conseil fédéral dans son avis du 12 avril 2017². Il en ressort clairement que, au moment de la suspension, le projet était sur la bonne voie et l'évaluation des systèmes de défense sol-air (DSA) envisageables arrivait à son terme. Ainsi, le projet ne se trouvait pas encore en phase d'acquisition, de sorte qu'aucun coût d'acquisition n'avait encore été occasionné (la suspension ne visait donc pas à stopper une évolution des coûts incontrôlable). Le chef du DDPS aurait dû décider ensuite, en fonction des résultats de l'évaluation, d'une éventuelle acquisition. Pourtant, il a mis fin au projet, en partant de réflexions personnelles – *les raisons exactes de sa décision ont plusieurs fois changé au cours des investigations des CdG* –, peu avant la fin de l'évaluation, sans consulter au préalable les personnes responsables du projet. Cette décision s'est soldée par des dépenses atteignant près de 20 millions de francs pour la préparation de l'acquisition et pour l'évaluation, sans qu'on dispose en échange d'informations fiables et exhaustives sur les systèmes testés et sur leurs coûts.

En conséquence, les CdG ont invité le Conseil fédéral, dans une première recommandation, à veiller à ce que l'évaluation interrompue soit reprise et achevée rapidement, de sorte que les dépenses effectuées n'aient pas été vaines. Par ailleurs, elles ont prié le Conseil fédéral de présenter dans un rapport la manière dont les chefs de département doivent agir lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions en matière de procédure, afin d'éviter à l'avenir des décisions hâtives et coûteuses.

Dans une deuxième recommandation, les CdG ont invité le chef du DDPS à prendre dorénavant les décisions de conduite en y associant les personnes responsables qui lui sont subordonnées et à veiller à ce que ces décisions s'appuient sur une base objective. Parallèlement, elles lui demandaient de prendre les mesures appropriées pour instaurer une culture de la communication interne et externe qui soit ouverte et active.

Le Conseil fédéral a rendu son avis sur le rapport et les recommandations des CdG le 12 avril 2017.

¹ FF 2017 3317

² FF 2017 3365

2 Evaluation de l'avis du Conseil fédéral

2.1 Les faits ne sont pas contestés

Sur le fond, les CdG relèvent que le Conseil fédéral ne s'appesantit pas sur les faits qu'elles ont évoqués et que, par conséquent, il ne les conteste pas.

2.2 L'avis du Conseil fédéral n'est pas axé sur les faits

Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de la décision du chef du DDPS de suspendre le projet DSA peu avant la fin de l'évaluation, il y a une différence entre l'appréciation des CdG et celle du Conseil fédéral : au contraire des CdG, le Conseil fédéral estime que cette décision se comprend et se justifie. *Il y a lieu de noter que le Conseil fédéral s'appuie pour cela sur des arguments que les CdG ont mentionnés dans leur rapport et qu'elles ont jugés non concluants ou insuffisants.* Par exemple, le Conseil fédéral justifie notamment la décision du chef du DDPS par le manque de clarté concernant les coûts d'une éventuelle acquisition des systèmes évalués, mais il occulte que :

- l'évaluation était justement censée fournir des informations plus fiables sur les coûts probables d'une acquisition³ et que
- le chef du DDPS aurait de toute façon dû décider d'une éventuelle acquisition sur la base de l'évaluation une fois que celle-ci aurait été terminée (pas d'automatisme).

Les CdG s'attendaient à ce que le Conseil fédéral, en sa qualité d'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération et vu les conclusions de la haute surveillance parlementaire, remette davantage en question dans son avis l'argumentation du DDPS.

Le Conseil fédéral n'apportant aucun fait nouveau, les CdG considèrent qu'il est superflu de répéter dans le présent rapport leurs constatations découlant des faits déjà relevés.

2.3 Principes de conduite et « automatisme technocratique »

Les CdG s'étonnent que le Conseil fédéral qualifie d'« automatisme technocratique » leur invitation adressée au chef du DDPS à tenir compte, pour de futures décisions de conduite d'une certaine portée politique, des processus décisionnels prévus et à y associer au préalable les experts et les cadres responsables qui lui sont subordonnés. Ainsi que les CdG l'ont indiqué dans leur rapport, elles reconnaissent évidemment que tout chef de département a le droit et même l'obligation de procéder à des analyses politiques et de prendre les décisions de conduite qui s'imposent.

³ Le rapport du groupe d'experts prochain avion de combat « Avenir de la défense aérienne », publié en mai 2017, confirme qu'une évaluation est nécessaire pour disposer des indications les plus précises concernant les coûts : « Des indications détaillées ne seront possibles que dans le cadre de l'évaluation » (p. 18). Le même rapport contient aussi des explications sur la phase d'évaluation et sur son objectif (pp. 155 à 157).

Elles estiment néanmoins que toute décision de conduite doit être précédée d'un recensement attentif des problèmes et d'un examen précis des conséquences, démarches auxquelles doivent être associés les spécialistes et les cadres responsables.

Dans leur rapport, les CdG ont également souligné que le chef du DDPS n'avait consulté, avant de décider de suspendre le projet DSA, ni les collaborateurs du secrétariat général responsables du suivi du projet ni la secrétaire générale, ni les cadres supérieurs qui lui étaient directement subordonnés et qui étaient responsables du projet au sein de l'armée et d'armasuisse – il n'y a donc eu ni recensement attentif des problèmes, ni examen précis des conséquences. Aux yeux des CdG, leur recommandation équivaut à un appel à respecter des principes de conduite qui sont admis loin à la ronde et qui apparaissent comme allant de soi. Voir cette recommandation qualifiée d'« automatisme technocratique » incite les CdG à se demander quelle conception de la conduite a le Conseil fédéral.

Les CdG se félicitent cependant que le chef du DDPS déclare, selon l'avis du Conseil fédéral, qu'il fera tout, à l'avenir également, pour ne prendre ses décisions qu'après une étude approfondie et complète des problèmes et de la situation et qu'il encouragera de surcroît une culture ouverte et transparente de la communication et de la critique.

2.4 Rien de nouveau selon la vue d'ensemble 2017

Les CdG relèvent en outre que, dans l'intervalle, le chef du DDPS a décidé de relancer un projet d'acquisition d'un système DSA. Ce projet devrait suivre les grandes lignes définies dans la vue d'ensemble élaborée entre-temps⁴, à savoir le rapport du groupe d'experts prochain avion de combat, publié le 30 mai 2017. *Selon ce rapport, après la suspension du projet DSA durant sa phase d'évaluation et l'abandon d'autres essais qui en a découlé, « il n'y a pas de résultats suffisants pour poursuivre immédiatement les travaux d'évaluation »*⁵. Les CdG sont d'avis que cette appréciation est valable non seulement pour les performances des systèmes, mais également pour leurs coûts. Il est ainsi permis de penser que les estimations de coûts établies par le groupe d'experts pour l'acquisition de systèmes DSA, dans diverses variantes, sont elles aussi sujettes à des incertitudes importantes. Comme l'indiquent les CdG dans leur rapport, achever l'évaluation aurait contribué à permettre d'obtenir des informations plus fiables sur les coûts, autrement dit de disposer d'estimations plus précises à cet égard. Le chef du DDPS et l'ensemble du Conseil fédéral auraient alors eu des éléments plus solides (conclusions du groupe d'experts et informations plus fiables sur les coûts) sur lesquels fonder leurs autres décisions et auraient pu accélérer au besoin le processus d'acquisition des systèmes DSA. Au dire des experts, cela aurait peut-être évité que l'on ne se retrouve, comme aujourd'hui, devant le défi d'avoir à gérer et à financer simultanément deux grands

⁴ Au départ, le chef du DDPS avait justifié sa décision, dans sa communication au grand public, par la nécessité d'élaborer tout d'abord une vue d'ensemble neuve et fondée de la défense antiaérienne.

⁵ Rapport du groupe d'experts prochain avion de combat « Avenir de la défense aérienne », mai 2017 (p. 163)

projets (la défense sol-air et le prochain avion de combat, qui figureront dans le message sur l'armée 2022)⁶ à cause de cette suspension.

Toutefois, les questions et les décisions en matière de politique de sécurité qui s'y rapportent seront prioritairement du ressort du Conseil fédéral, puis elles seront examinées par les Commissions de la politique de sécurité. Pour leur part, les CdG ne s'occuperont plus de cette thématique et mettront un point final à leurs travaux.

3 Suite de la procédure

A la lumière de ce qui précède, il est évident que les CdG ne sont pas satisfaites de l'avis du Conseil fédéral. Compte tenu de la refonte du projet DSA et de la position adoptée par le Conseil fédéral dans son avis, les CdG mettent cependant fin à leurs travaux. Elles partent toutefois du principe que le Conseil fédéral et le chef du DDPS prendront les mesures nécessaires pour que le projet soit cette fois mené à bien avec le concours des experts et des collaborateurs responsables et que la lacune de sécurité existante soit ainsi comblée.

Le 25 septembre 2017

Au nom des Commissions de gestion
des Chambres fédérales

Le président de la CdG-E :
Hans Stöckli, conseiller aux Etats

Le président de la CdG-N :
Alfred Heer, conseiller national

La secrétaire des CdG :
Beatrice Meli Andres

Le président du groupe de travail DSA :
Claude Janiak, conseiller aux Etats

La secrétaire du groupe de travail DSA :
Céline Andereggen

⁶ Rapport du groupe d'experts prochain avion de combat « Avenir de la défense aérienne », mai 2017 (pp. 18 et 19, et chap. 15 et 18)

Abréviations

CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DSA	Défense sol-air