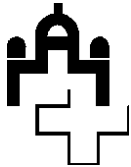


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



12-10 n **Nouvel avion de combat (TTE)**

Rapport de la Sous-commission TTE de la Commission de la politique de sécurité du 20 août 2012

La sous-commission Nouvel avion de combat (TTE) a été chargée en 2008 d'accompagner la procédure d'évaluation. En janvier 2012 son mandat a été confirmé et élargi. Elle a alors été chargée de vérifier un certain nombre de points ainsi que de s'assurer que la procédure d'évaluation se soit déroulée de manière correcte.

Proposition de la sous-commission

La sous-commission vous propose de prendre acte de ce rapport.

Pour la sous-commission :
Le président

Thomas Hurter

Contenu du rapport

- 1 Genèse
- 2 La sous-commission TTE
- 3 La procédure d'évaluation du TTE
- 4 Constatations de la sous-commission
- 5 Conclusions
- 6 Annexe - Procédure d'évaluation et de sélection (déroulement)



1 Genèse

La Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) s'occupe de la question du remplacement partiel de l'avion de combat F-5 Tiger (projet appelé « Nouvel avion de combat », TTE) depuis l'automne 2007. C'est à cette époque qu'elle s'est prononcée majoritairement en faveur du lancement du projet et qu'elle a ainsi recommandé l'acceptation d'un crédit d'étude de 8 millions dans le cadre du budget.

Le souhait d'accompagner très tôt le projet TTE est né des expériences faites dans le cadre du programme d'armement 2005. A l'époque, le 5 octobre 2005, le Conseil national décidait de bloquer le crédit prévu pour l'achat d'hélicoptères légers pour les transports et la formation (HLTF). Plusieurs questions restaient en suspens, notamment celle de la capacité de vol et de transport de l'hélicoptère EC 635, de l'utilisation de l'EC 635 comme modèle de référence, du glissement conceptuel d'un hélicoptère de transport vers un hélicoptère d'entraînement ainsi que celle de l'égalité de traitement entre les deux fournisseurs. A l'appui de ces considérations, la CPS-N chargeait, en date du 18 octobre 2005, une sous-commission composée de quatre membres et présidée par le conseiller national Ulrich Schlüer de faire toute la lumière sur ces questions et d'émettre des recommandations. Cette sous-commission rendait rapport le 24 novembre 2005. Elle concluait en constatant que la procédure d'évaluation du HLTF avait été marquée par plusieurs lacunes et recommandait à l'avenir de prendre les mesures suivantes:

- contraindre l'armée lorsqu'elle soumet sa demande d'acquisition à remettre un cahier des charges militaires accompagné de priorités clairement définies,
 - définir des critères de sélection pondérés grâce à un système de points, ceci avant le début de la procédure d'évaluation,
 - renoncer à l'utilisation d'un modèle de référence,
 - lancer plusieurs appels d'offres,
 - documenter toutes les étapes de la procédure dans son ensemble,
 - prendre en compte les évaluations effectuées par d'autres Etats et,
 - éviter les erreurs ou les imprécisions dans le message du Conseil fédéral (programme d'armement).
- Au final, les Chambres fédérales avaient approuvé le crédit.

Fort de cette expérience, la CPS-N a pris en janvier 2008, date du lancement du programme d'évaluation, la décision de principe d'instaurer une sous-commission TTE. Elle a formellement adressé sa demande au Bureau du Conseil national le 15 mai 2008. Dans sa demande, la commission indiquait vouloir accompagner de près la procédure d'acquisition. Le Bureau du Conseil national approuvait la demande le 26 mai 2008.

2 La sous-commission TTE

2.1 Phase 1 (juin 2008 – décembre 2011)

2.1.1 Composition

Outre son président, le conseiller national Thomas Hurter (UDC), la sous-commission à sa création comptait la conseillère nationale Evi Allemann (PS) et les conseillers nationaux Walter Donzé (PEV), Eduard Engelberger (PRL), Josef Lang (Verts), Hans Widmer (PS) et Bruno Zuppiger (UDC). Suite aux départs de Walter Donzé et de Hans Widmer, dans le courant de 2010, les conseillers nationaux Arthur Loepfe (PDC) et Max Chopard-Acklin (PS) leur ont succédé.



2.1.2 Mandat

Le mandat de la sous-commission TTE était fixé dans la lettre adressée par la CPS-N au Bureau du Conseil national le 15 mai 2008. La sous-commission était chargée d'accompagner de près la procédure d'acquisition et de rendre périodiquement rapport à la CPS-N. Ce mandat a été complété lors de la séance constitutive de la sous-commission du 10 juin 2008. La sous-commission s'est mise d'accord pour vérifier que les mesures préconisées à l'issue de la procédure d'évaluation de l'HLTF aient entre-temps été prises et que les lacunes constatées aient été comblées.

2.1.3 Travaux effectués

Entre juin 2008 et décembre 2011, la sous-commission s'est réunie à 14 reprises (5 fois en 2008, 6 fois en 2009, 2 fois en 2010 et 1 fois en 2011). Cette première phase des travaux peut elle-même être divisée en deux phases :

1. Le gros des travaux a été effectué entre août 2008 (début des essais en vol) et décembre 2009 (achèvement de la procédure d'évaluation par armasuisse). Durant cette période, la sous-commission s'est tout d'abord intéressée à la procédure d'évaluation telle qu'elle avait été prévue, y compris les critères d'évaluation qui avaient été fixés, ainsi qu'au programme d'essais en vol. Elle a profité de ses visites à Emmen pour s'entretenir avec des représentants des trois constructeurs. Elle a ensuite consacré une séance complète à dresser un état des lieux de la situation des Forces aériennes et de leurs perspectives d'avenir. Elle a également examiné la question du besoin du remplacement du F-5 et celle du nombre d'appareils qu'il convenait d'acquérir. A intervalles réguliers, la sous-commission a été informée de l'avancement de l'évaluation. A ce stade, la sous-commission n'a pas été informée des résultats concrets des différentes analyses mais plutôt de la démarche adoptée, des informations demandées par armasuisse ainsi que des informations reçues de la part des constructeurs. La sous-commission a par ailleurs examiné le document du 19 décembre 2007 intitulé « Exigences militaires ».

Durant cette phase, elle s'est également intéressée à d'autres questions connexes, telles que par exemple celles de la transparence de la procédure d'évaluation et de la corruption, du rôle de la RUAG dans la procédure d'évaluation, des affaires compensatoires, de la procédure qui allait être suivie pour opérer le choix du nouvel avion de combat, des alternatives à l'acquisition de cet appareil (achat d'avions d'occasion), etc.

En décembre 2009, la procédure d'évaluation touchant à sa fin, la sous-commission a achevé cette première partie des travaux en auditionnant des représentants des trois constructeurs. Les réactions ont été globalement positives, s'agissant tant de l'évaluation en général que de la communication et de la transparence. Les quelques incertitudes qui sont apparues au cours de la procédure ont pu être levées. L'un des constructeurs a relevé que la procédure avait été exigeante, mais juste et équitable. Par contre, la complexité du schéma d'évaluation a été critiquée.

La sous-commission a ensuite suspendu ses travaux dans l'attente du rapport d'évaluation. Il a été convenu avec les responsables du projet que la sous-commission serait informée en détail des résultats de l'évaluation sitôt que le Conseil fédéral aurait pris sa décision. A ce stade, la sous-commission n'avait consulté ni le rapport d'évaluation, ni les différents sous-rapports qui le sous-tendait. Elle n'avait pas non plus été informée du résultat de l'évaluation.

Le mandat confié à la sous-commission impliquait notamment que celle-ci informe régulièrement la CPS-N de l'avancement des travaux, ce qu'elle a fait au printemps et en automne 2009.



2. La sous-commission a repris ses travaux en automne 2010, après que le Conseil fédéral a décidé, le 25 août, de reporter l'acquisition en 2015¹. Lors de sa séance de novembre, elle a tenté de décortiquer la décision prise par le Conseil fédéral et d'en évaluer les conséquences. Etant donné que les coûts calculés sur la durée d'utilisation de l'appareil ont joué un rôle central dans le report de l'acquisition, la sous-commission a longuement discuté de ce point. Elle a souhaité pouvoir consulter les calculs effectués par armasuisse en la matière et a demandé au DDPS de lui fournir une liste détaillée des coûts engendrés par le F/A-18, depuis son acquisition jusqu'alors, ceci afin de disposer d'un outil de comparaison. Elle a également demandé à pouvoir consulter la note de discussion que le Conseil fédéral avait à sa disposition pour prendre sa décision le 25 août 2010. Ces informations lui ont été fournies lors de sa séance de décembre 2010. La sous-commission a également examiné les possibilités de financement du nouvel avion de combat. Au surplus, elle a abordé des questions liées aux affaires compensatoires et à la communication avec les trois constructeurs. Elle a finalement décidé de suspendre une nouvelle fois ses travaux en soumettant à la CPS-N les recommandations suivantes :

- Le projet « remplacement partiel des Tiger F-5 (projet TTE) » devra être poursuivi jusqu'à fin 2011, d'une part, parce que les offres présentées par les constructeurs sont valables jusqu'au 31 décembre 2011 et, d'autre part, parce qu'il est prévu que le DDPS et le DFF élaborent, d'ici fin 2011, un modèle de financement.
La commission a approuvé cette recommandation par 16 voix contre 7.
- La date d'acquisition n'ayant pas encore été fixée, aucun nouvel appel d'offres ne devra être lancé.
La commission a approuvé cette recommandation par 16 voix contre 0 et 7 abstentions.
- Les portefeuilles destinés à l'évaluation de la qualité des affaires compensatoires devraient uniquement prendre en compte les affaires déjà conclues (*via banking agreements*) ainsi que les autres affaires devant être réalisées dans un délai de trois ans.
La commission a approuvé cette recommandation à l'unanimité.
- La commission considère qu'un calcul des coûts d'exploitation effectué pour les dix premières années est judicieux. L'estimation de ces coûts pour une période de 30 ans ne tient en effet pas compte de la hausse des frais de maintenance qui intervient au-delà de dix ans, ni des frais occasionnés par le maintien et l'amélioration de la capacité au combat. Lors d'une évaluation visant à arrêter le choix du modèle d'appareil, il convient malgré tout de procéder à une estimation des coûts du cycle de vie (somme des coûts d'acquisition et des coûts d'exploitation estimés pour une période de 30 ans), car les chiffres fournis par les candidats se fondent sur des bases de calcul propres à chacun des constructeurs. Le DDPS devrait introduire dans les meilleurs délais une comptabilité des coûts et des prestations, qui permette d'assurer le pilotage des activités. Dans le cas contraire, il ne sera à l'avenir plus possible de procéder à l'acquisition d'équipements lourds.
La commission a approuvé cette recommandation par 16 voix contre 0 et 7 abstentions.
- En raison des modifications de la procédure de choix du modèle (compétence confiée au Conseil fédéral et non plus au chef de l'armement), il s'agira de veiller, lors des futurs échanges avec les soumissionnaires, à bien marquer la distinction entre :
 - les critères d'évaluation techniques (coûts et utilité) et
 - les critères politiques et stratégiques du Conseil fédéral.*La commission a approuvé cette recommandation à l'unanimité.*

Ces recommandations ont été transmises au chef du DDPS le 22 février 2011.

¹ Les CPS avaient entre-temps été informées de ce report lors de leurs séances respectives des 6 septembre 2010 (CPS-E) et des 8 et 9 novembre 2010 (CPS-N).



En 2011, la sous-commission ne s'est réunie qu'une seule fois, le 18 octobre. A cette occasion, elle s'est penchée sur le rôle du conseil consultatif du DDPS et du groupe de réflexion créés par le chef de l'armée et a conclu que ces organes n'avaient joué aucun rôle dans le cadre de la procédure d'évaluation. A la fin 2011, la sous-commission n'avait été ni informée des résultats de l'évaluation, ni n'avait consulté le rapport d'évaluation, ni les différents sous-rapports qui le sous-tendait. A l'automne 2010, la sous-commission avait émis le vœu de pouvoir consulter l'ensemble des chiffres que le Conseil fédéral avait eus à sa disposition lors de sa décision du 25 août 2010. Elle n'a pas reçu ces chiffres. Après avoir insisté, elle a pu consulter le résumé sous forme de table (note finale et coûts des trois candidats). Le responsable de projet a en outre indiqué que le rapport d'évaluation lui serait présenté après que le Conseil fédéral ait opéré le choix de l'appareil.

2.2 Phase 2 (janvier 2012 – juin 2012)

Lors de sa première séance de la nouvelle législature, la CPS-N a été informée le 23 janvier 2012 par le chef du DDPS des raisons qui avaient poussé le Conseil fédéral à opter pour le Gripen E/F le 30 novembre 2011. Lors de cette présentation, le chef du DDPS avait indiqué qu'au vu des accusations lancées contre la procédure d'évaluation, il était disposé à fournir toutes les informations qui seraient demandées par la sous-commission et à autoriser cette dernière à consulter l'ensemble des pièces du dossier. Le lendemain, la commission a décidé de repourvoir la sous-commission TTE et de proposer au Bureau d'élargir son mandat. Elle a adressé formellement sa demande au Bureau le 27 janvier 2012. Ce dernier lui a répondu favorablement le 3 février 2012.

2.2.1 Composition

Le conseiller national Thomas Hurter (UDC), a vu son mandat de président confirmé. Au surplus, la sous-commission était composée des conseillères nationales Evi Allemann (PS) et Corina Eichenberger (PRL) ainsi que des conseillers nationaux Jakob Büchler (PDC), Hans Fehr (UDC), Pierre-Alain Fridez (PS), Geri Müller (Verts) et Yvan Perrin (UDC).

2.2.2 Mandat

Lors de sa séance du 24 janvier 2012, la CPS-N a reconduit le mandat initial confié en mai 2008. Après une longue discussion, elle a cependant souhaité l'élargir. Elle a notamment souhaité que la sous-commission procède aux travaux suivants :

- Évaluation des risques techniques et financiers liés à l'acquisition de l'appareil ;
 - Évaluation du respect des critères imposés ;
 - Évaluation de la demande d'acquisition sur la base des résultats de l'évaluation technique ;
 - Bilan de l'évaluation et de la pondération de cette dernière par les trois entreprises adjudicatrices avec consultation des chefs de projets de ces entreprises ;
 - Évaluation régulière des risques techniques et financiers durant la phase de réalisation du projet.
- Il était clair que la sous-commission n'allait pas procéder à une investigation au sens de celles effectuées par les Commissions de gestion, mais qu'elle allait tenter de vérifier plusieurs points.

2.2.3 Travaux effectués

Entre février et août 2012, la sous-commission s'est réunie à dix reprises.

Si jusqu'à la fin 2011 la sous-commission s'était surtout concentrée à accompagner la procédure d'évaluation, la nature des travaux a fondamentalement changé à partir de 2012. Suite à l'élargissement de son mandat, la sous-commission a effectué un gros travail de vérification. Elle a ainsi reconstruit dans le détail les différentes étapes de la procédure d'évaluation afin de pouvoir vérifier à quel moment quel document avait été produit, les interconnexions entre les différents



documents et les personnes impliquées. Elle a également examiné la question de savoir si le Conseil fédéral disposait des informations nécessaires lorsqu'il avait pris sa décision. Toutes ces informations lui ont permis de se faire une idée assez précise du déroulement de la procédure d'évaluation dans son ensemble. Elles lui ont aussi permis de savoir quelle décision avait été prise à quel moment. C'est ainsi que la sous-commission s'est intéressée de près au *constat de l'adaptation du matériel à l'usage de la troupe*. De même, elle a pu vérifier l'évolution des notes données aux trois constructeurs, tout au long de la procédure. Pour ce faire, elle examinait dans le détail le rapport d'évaluation établi par l'équipe de projet ainsi que les principaux rapports qui le sous-tendent. Elle a entendu à plusieurs reprises le chef de projet ainsi que les chefs des sous-projets. Elle a également été informée de la méthode utilisée pour évaluer les appareils ainsi que des résultats des essais en vol effectués en 2008. Elle a également examiné les rapports sur la coopération militaire et la coopération industrielle.

Parallèlement, la sous-commission a eu en mars 2012 une nouvelle discussion avec des représentants des trois constructeurs. A cette occasion, elle a voulu savoir quels avaient été les contacts entre armasuisse et les constructeurs entre décembre 2009, date de la dernière rencontre avec les constructeurs, et le 30 novembre 2011, date du choix de l'appareil par le Conseil fédéral. Les délégations des deux entreprises non retenues ont dit respecter le choix du Conseil fédéral mais ont confronté la sous-commission avec plusieurs interrogations. Chacune des deux entreprises a par la suite écrit à la sous-commission pour préciser l'un ou l'autre point de l'offre qu'elle avait soumise à armasuisse pendant la procédure d'évaluation.

Pour terminer, la sous-commission s'est intéressée de près à toute une série de questions ayant trait à l'acquisition du Gripen E/F par la Suède. Elle a aussi examiné la question du calendrier et de la forme que pourrait prendre le contrat d'achat. Parallèlement, elle a examiné la question du développement technologique du Gripen E/F ainsi que les premiers résultats des tests effectués en Suède au début mai 2012 sur le Gripen F Demonstrator².

Le reste des travaux a été consacré à l'analyse et à l'évaluation des informations reçues. Dans un premier temps, la sous-commission a dressé une liste des constats effectués tout au long de ses travaux. Ensuite, la sous-commission a tiré ses conclusions et a adopté une position commune sur la politique d'information qu'elle allait adopter vis-à-vis de l'extérieur. Elle a finalement adopté ce rapport le 8 août 2012.

Durant cette phase des travaux, la sous-commission a eu accès à l'ensemble des documents qu'elle a souhaité consulter. De même, elle a pu auditionner toutes les personnes qu'elle a souhaité entendre. La sous-commission tient ici à remercier le chef du DDPS pour saluer l'esprit d'ouverture ainsi que la collaboration des collaborateurs du département.

2.2.4 Indiscrétions

Le 13 mai 2012 un article paru dans la presse dominicale faisait référence à plusieurs procès-verbaux de séances de la sous-commission. Cette violation du secret de fonction venait s'ajouter à deux autres indiscrétions survenues le 26 novembre 2011 et le 12 février 2012 et ayant trait à deux rapports techniques établis par les Forces aériennes dans le cadre de la procédure d'évaluation. Ces fuites ont provoqué la réaction de deux des trois constructeurs qui se sont inquiétés de la diffusion d'informations confidentielles. Suite à la fuite du 13 mai 2012, la CPS-N a décidé de porter plainte contre inconnu pour violation du secret de fonction. La sous-commission condamne vivement ces indiscrétions qui sont susceptibles de mettre les personnes qui viennent lui fournir les renseignements demandés en situation délicate. La publication illégale de rapports confidentiels

²² Gripen E est l'appareil monoplace et le Gripen F est la version biplaces.



porte atteinte à la crédibilité de la procédure d'évaluation et nuit ainsi à notre pays en tant que partenaire fiable. La sous-commission a pris des mesures additionnelles et continue à engager tous les moyens à sa disposition pour empêcher de nouvelles indiscretions.



3 La procédure d'évaluation du TTE³

A ce stade, la sous-commission estime que la présentation la plus complète possible des étapes de la procédure d'évaluation est la seule méthode permettant de comprendre et d'estimer la portée des différents éléments.

3.1 Dérroulement

C'est au début des années 2000 que les Forces aériennes et armasuisse ont démarré le travail de réflexion concernant le remplacement de l'avion de combat F-5. C'est ainsi en octobre 2002 que le document « Stratégie des Forces aériennes pour un nouvel avion de combat » a été adopté par la Direction des Forces aériennes. Ce travail conceptuel s'est accompagné en 2003 d'un premier sondage informel du marché par armasuisse quant aux coûts potentiels que pourrait occasionner ce remplacement. Entre 2003 et 2004, le DDPS partait encore du principe que l'on pourrait consacrer quelque 5 milliards de francs à ce projet. Dans le « Masterplan 2006 », l'état-major de planification de l'armée prévoyait un montant de 3 à 5 milliards pour le futur avion de combat. Parallèlement à l'évolution des réflexions, ce montant allait progressivement être revu à la baisse. Lors de la présentation à la CPS-N de la planification en matière d'acquisition du matériel d'armement, le 30 avril 2007, le chef du DDPS d'alors, le conseiller fédéral Samuel Schmid, informait la commission que le montant qui pourrait être alloué au nouvel avion de combat allait passer de 4 à 2,5 milliards de francs. Ce montant était confirmé en octobre 2007, dans une note de discussion fournie dans le cadre de l'examen du crédit de planification de 8 millions de francs qu'il était prévu d'octroyer au projet TTE. Ce papier mentionnait un coût d'acquisition de 2,5 milliards de francs et indiquait que, pour remplir ses missions à satisfaction, la flotte devait se monter à terme à un total de 60 à 70 appareils. Ce crédit de planification était approuvé par les Chambres fédérales dans le cadre des discussions concernant le budget 2008. Parallèlement les travaux visant à établir les exigences militaires que devraient remplir le futur avion ont été menées à leur terme, le document « Exigences militaires » étant signé le 19 décembre 2007 par le chef de la planification de l'armée, le divisionnaire Jakob Baumann et parlait de l'acquisition de 33 appareils.

Le projet TTE a formellement démarré au début janvier 2008. Le 7 janvier 2008, armasuisse a lancé un premier appel d'offres auprès de 4 constructeurs, Dassault, EADS, Saab et Boeing. Cet appel d'offres portait sur deux variantes : une première variante portant sur 22 appareils et une seconde sur 33 appareils. L'appel d'offres comportait aussi un volet portant sur la coopération militaire et un sur la coopération industrielle. L'idée était d'acquérir les avions dans le cadre du programme d'armement 2010. La stratégie de l'acquisition que visait armasuisse consistait à acquérir un appareil qui soit livré dans la même configuration (hardware et software) que celle utilisée par les Forces aériennes du pays qui serait choisi ou que ces dernières avaient prévu d'acquérir. L'idée de base était d'éviter d'acquérir une version d'exportation ou une version qui serait helvétisée. Elle s'inscrit dans la ligne des nouveaux principes du Conseil fédéral pour la politique d'armement du DDPS du 30 juin 2010⁴.

Le 30 avril 2008, Boeing se retirait de la course et il ne restait dès lors plus que trois candidats en lice qui remettaient à armasuisse leur première offre le 2 juillet 2008. Ces documents allaient par la suite faire l'objet d'une première analyse par l'équipe de projet. Parallèlement, les 3 appareils allaient être testés en vol, dans le cadre d'un programme d'essais d'une durée de quatre semaines. Ainsi entre août et novembre 2008, l'équipe de projet a testé chacun des trois appareils lors de 26 missions en vol. Selon la lettre que le chef du DDPS a adressée à la sous-commission le 9 juillet

³ Voir aussi le tableau « Procédure d'évaluation et de sélection (dérroulement) » en annexe de ce rapport.

⁴ « L'équipement de l'armée doit correspondre dans une plus large mesure aux standards internationaux. Pour des raisons économiques, il doit être renoncé dans la mesure du possible aux propres développements et aux adaptations spécifiques à la Suisse (les « helvétisations »). ».



2012, il était dès le départ prévu d'inviter l'ensemble des candidats à se soumettre à une série de tests en vol. Une partie des vols ont été effectués par des pilotes des Forces aériennes et l'autre par des pilotes d'essai d'armasuisse. Deux vols ont été consacrés à la mesure des émissions sonores. Ces mesures du bruit ont eu lieu Meiringen. Des F/A-18 et des F-5 des forces aériennes suisses ont également été engagés dans ces tests. Par ailleurs, les appareils des 3 candidats ont également été soumis à des tests au sol. Les résultats de ces tests ont été consignés dans deux rapports achevés en novembre 2009, l'un produit par les Forces aériennes et ayant trait au comportement des trois appareils dans différentes missions et l'autre par armasuisse portant sur les performances techniques des trois appareils. Les résultats liés aux mesures du bruit ont quant à eux été consignés dans un rapport séparé.

Se basant sur les enseignements de la première offre, armasuisse a lancé le 15 janvier 2009 un second appel d'offres. Les 3 constructeurs ont été priés de soumettre deux offres : une première, portant sur 22 appareils et une seconde, portant sur un nombre d'appareils non déterminé correspondant à un montant de 2,2 milliards de francs. L'idée du groupe de projet était ici aussi d'acquérir les avions dans le cadre du programme d'armement 2010. Parallèlement, armasuisse et les Forces aériennes peaufinaient leur méthode d'évaluation analytique des améliorations des trois appareils qui allaient être annoncées dans la nouvelle offre⁵. Le 25 mars 2009, le Conseil fédéral fixait la procédure relative au choix de l'appareil et décidait dans le même temps de reporter l'acquisition au programme d'armement 2011. Le 17 avril 2009, les 3 constructeurs remettaient leur seconde offre, accompagnée le 29 mai 2009 de leur programme de coopération industrielle. Conformément aux attentes, cette seconde offre comportait différentes améliorations techniques qui seraient apportées aux trois appareils d'ici à leur livraison. Ainsi la maison Saab proposait d'apporter, d'ici à sa livraison, diverses améliorations au Gripen C/D. Suite au report de l'acquisition au programme d'armement 2011, armasuisse a demandé aux trois constructeurs, lors de trois Program Review Meetings à la fin avril 2009, d'adapter, d'ici à la fin juin 2009, la configuration de l'appareil qui serait livré en 2015 („to provide final configuration report“). C'est à ce moment que Saab a opéré le passage du Gripen C/D au Gripen E/F. La sous-commission n'a pas été informée de ce changement. Après analyse de ces éléments, armasuisse a rencontré durant le mois d'août 2009 une délégation des trois constructeurs afin de vérifier que les améliorations prévues entre la configuration testée en vol en 2008 et celle qui serait livrée en 2015 avaient été correctement identifiées. A partir de ce moment, armasuisse était formellement en possession des 98 améliorations que contenait le Gripen E/F par rapport à la version C/D.

Dans le courant du mois d'octobre 2009, le Conseil fédéral a procédé à deux discussions concernant le dossier TTE. A cette occasion, le chef du DDPS lui a proposé de reporter l'acquisition, ceci en raison des difficultés budgétaires. Le Conseil fédéral a décidé de poursuivre la procédure et a mandaté le DDPS de lui présenter d'ici au printemps 2010 une proposition concernant la suite à donner au projet TTE. Devant la sous-commission, le chef du DDPS a relevé les variantes suivantes : la variante la meilleure, la variante la plus économique ainsi que les autres options à disposition.

Le 2 octobre 2009, armasuisse a lancé un troisième appel d'offres. L'idée était cette fois-ci d'acquérir les avions dans le cadre du programme d'armement 2011. Avec le report du programme d'armement 2010 au programme d'armement 2011, armasuisse a demandé de procéder à une offre pour l'appareil qui serait en service en 2015 (« *Delivery configuration 2015* »). Les 3 constructeurs ont été priés de soumettre deux offres : une première, portant sur 22 appareils et, une seconde, portant sur un nombre d'appareils non déterminé correspondant à un montant de 2,2 milliards de francs. Cette seconde variante appelée communément « variante budgétaire » a été cependant assortie de conditions minimales pour l'acquisition (par exemple un nombre minimal d'avion

⁵ Voir aussi le chapitre 3.3. Evaluation de l'efficacité opérationnelle.



biplaces, etc.). C'est le 6 novembre 2009 que les constructeurs ont remis cette troisième offre. Pour la première fois, Saab soumettait formellement une offre pour le Gripen E/F. Les Forces aériennes ont alors terminé l'évaluation analytique des améliorations annoncées par les trois candidats et ont attribué une note concernant l'efficacité opérationnelle des trois appareils. Ces informations figurent dans le rapport « Evaluation de la configuration délivrée en 2015 » (rapport « *Delivery configuration 2015* »). Armasuisse a également évalué de manière analytique l'effet qu'auraient ces 98 améliorations sur les performances de l'avion. Cette analyse a également débouché sur un rapport. Ces deux rapports ont été achevés en novembre 2009.

Les 4 rapports (rapport des Forces aériennes sur les essais en vol, rapport d'armasuisse sur les performances techniques des trois appareils, rapport des Forces aériennes sur l'évaluation analytique des améliorations annoncées sur les trois appareils et rapport d'armasuisse sur l'évaluation analytique des améliorations annoncées sur les trois appareils) ont ensuite été synthétisés par la direction de projet dans un rapport intitulé « Synthèse Technique et Opérations (efficacité opérationnelle) ». Ce dernier constitue une annexe du rapport d'évaluation. Le 18 décembre 2009, le commandant des Forces aériennes a décidé de proposer le *constat de l'adaptation du matériel à l'usage de la troupe* pour les trois appareils. Ce constat était proposé sans réserve aussi bien pour le Rafale que pour l'Eurofighter. Pour le Gripen E/F, il était accompagné d'une réserve : si l'appareil devait être choisi, il conviendrait de prendre des mesures afin de s'assurer que l'efficacité opérationnelle annoncée soit effectivement atteinte. Le 23 décembre 2009, l'état-major de l'armée reprenait la même formulation et procédait au *constat de l'adaptation du matériel à l'usage de la troupe* pour les trois appareils avec les mêmes réserves pour le Gripen E/F. Le 30 décembre 2009, le directeur de projet achevait le rapport d'évaluation. Dans ses conclusions, ce dernier comportait deux recommandations :

1. Si le Conseil fédéral décidait de positionner nos forces aériennes à un niveau technologique comparable à celui de nos voisins, il y avait lieu d'acquérir l'appareil qui avait reçu les meilleures notes en matière d'efficacité opérationnelle.
2. Si le Conseil fédéral décidait en revanche de positionner nos forces aériennes à un niveau technologique légèrement inférieur, il y avait lieu de choisir le Gripen E/F.

Le 25 février 2010, le directeur de projet procédait à une première révision du rapport d'évaluation. D'après le directeur de projet, le team d'évaluation a pour la première fois été confronté aux coûts en janvier 2010. Jusqu'alors, personne à l'exception du directeur de projet et du responsable du volet commercial n'avait eu connaissance des coûts. Sur la base des discussions qui s'en sont suivies, les conclusions et les recommandations du rapport d'évaluation ont été adaptées. Le 1^{er} mars 2010, le directeur de projet informait le chef du DDPS du résultat de l'évaluation.

Le 31 mars 2010, ce dernier présentait à son tour les résultats de l'évaluation au Conseil fédéral. Ce dernier a discuté différentes options parmi lesquelles figurait l'option, si une décision d'acquisition devait être opérée, d'acheter le Gripen. Le Conseil fédéral a poursuivi ses discussions durant l'été, notamment sur les options de financement. Le 25 août 2010, il décidait finalement de reporter l'acquisition à après 2015. Dans le même temps, il mandatait le DDPS et le Département fédéral des finances d'étudier, dans l'intervalle, des possibilités de financement.

Le 1^{er} octobre 2010, le Conseil fédéral publiait son rapport sur l'armée. Ce dernier était examiné par la commission de la politique de sécurité des Etats (CPS-E) dans le courant du mois de novembre. A cette occasion, la CPS-E donnait mandat au DDPS de lui présenter différentes variantes concernant les missions et les effectifs de la future armée. De son côté, la CPS-N déposait le 8 novembre 2010 une motion (10.3889) qui voulait charger le Conseil fédéral « de procéder à une augmentation du plafond de dépenses pour l'armée qui permette l'octroi d'un crédit d'engagement



pour l'acquisition de nouveaux avions de combat durant la législature 2012-2015 ». Cette motion était approuvée par le Conseil national le 9 mars 2011 par 95 voix contre 69.

Lorsque la CPS-E s'est ressaisie du Rapport sur l'armée en avril et mai 2011, elle a combiné la réforme de l'armée et la question de l'acquisition du nouvel avion de combat et a examiné les deux dossiers conjointement. Dans son projet d'arrêté fédéral du 22 mai 2011, elle demande que le Conseil fédéral prévoie l'établissement d'un mode de financement particulier qui permette l'acquisition du TTE pour un montant maximal de 5 milliards de francs. Cette proposition était acceptée par le Conseil des Etats le 1^{er} juin 2011. Dans le courant du mois d'août, la CPS-N examinait cette solution et proposait quant à elle une augmentation du plafond des dépenses de l'armée à un montant de 5 milliards de francs à partir de 2013. Cette solution dite « all inclusive » devait permettre de financer, et la nouvelle armée, et l'acquisition du TTE, tout en permettant de combler les lacunes d'équipement des Forces terrestres. Le 24 août 2011, le Conseil fédéral procédait à une discussion concernant l'évolution du débat au Parlement. Le 29 septembre 2011, les Chambres fédérales acceptaient l'arrêté fédéral portant sur le rapport sur l'armée. La solution retenue était la variante « all inclusive » proposée par la CPS-N avec un report de l'augmentation du plafond des dépenses de l'armée à 2014. Suite à cette réactivation du dossier TTE, armasuisse lançait un 4^{ème} appel d'offres le 5 septembre 2011 et demandait aux trois constructeurs d'actualiser leur offre en vue d'une acquisition éventuelle dans le cadre du programme d'armement 2012. Ce 4^{ème} appel d'offres ne contenait plus qu'une seule demande concernant 22 avions. La variante « dite budgétaire » n'avait plus été poursuivie. Le Conseil fédéral procédait le 19 octobre 2011 à une analyse des conséquences des décisions parlementaires. De leur côté, les constructeurs remettaient leur 4^{ème} offre le 28 octobre 2011. Sur la base des informations reçues, le directeur de projet procédait à une seconde révision du rapport d'évaluation, le calcul des coûts et le plan de livraison étant actualisés. En revanche, les modifications techniques n'ont plus été retenues dans le calcul de la note, ce qui a été critiqué par les deux constructeurs non retenus. Le Conseil fédéral se penchait une nouvelle fois sur ce dossier le 16 novembre 2011. Finalement, le 30 novembre 2011, il opérerait le choix de l'appareil.

3.2 Les critères d'évaluation

Les critères d'évaluation ont été établis à la fin 2007 par le groupe de projet et présentés à la sous-commission lors de sa séance du 13 août 2008, soit au début de la phase des essais en vol. Aussi bien les critères d'évaluation que la pondération des différentes rubriques ont été approuvés par le chef de l'armée et le chef de l'armement. Dès le départ, il avait été entendu que cette approche devait permettre d'établir une relation efficacité/coûts. Le chef du DDPS a rendu public ces critères d'évaluation lors de sa conférence de presse du 14 février 2012. Ils ont été repris plus tard dans la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation urgente déposée (12.3030) par le groupe PDC-PEV le 28 février 2012. La sous-commission a pu consulter l'ensemble des chiffres (notes et prix) pour la première fois au printemps 2012. Ces chiffres étant confidentiels, ils ne peuvent être retranscrits ici⁶. C'est pourquoi la liste est dressée sans autre commentaire que les pourcentages de chaque rubrique dans la note finale :

⁶ Les seules notes qui sont officielles sont celles présentées par le chef du DDPS lors de la conférence de presse du 14 février 2012: Efficacité opérationnelle: 5.81 (juste satisfaisant), Aptitude opérationnelle: 6.87 (satisfaisant), Collaboration: 7.37 (satisfaisant), Note globale: 6.36 (satisfaisant).



| | |
|--|---|
| Efficacité opérationnelle (EO) | 60 % de la note finale |
| Air-air | 50 % de l'EO (soit 30 % de la note finale) |
| Reconnaissance | 20 % de l'EO (soit 12 % de la note finale) |
| Air-sol | 20 % de l'EO (soit 12 % de la note finale) |
| Potentiel de développement | 10 % de l'EO (soit 6 % de la note finale) |
| Aptitude opérationnelle (AO) | 15 % de la note finale |
| Processus d'entretien | 30 % de l'AO (soit 4,5 % de la note finale) |
| Aptitude pour le personnel de milice au sol | 25 % de l'AO (soit 3,75 % de la note finale) |
| Compatibilité avec l'infrastructure | 25 % de l'AO (soit 3,75 % de la note finale) |
| Bruit | 15 % de l'AO (soit 2,25 % de la note finale) |
| Gaz de combustion | 5 % de l'AO (soit 0,75 % de la note finale) |
| Collaboration (CO) | 25 % de la note finale |
| Programme de l'industrie suisse | 70 % de la CO (soit 17,5 % de la note finale) |
| Coopération militaire | 30 % de la CO (soit 7,5 % de la note finale) |
| Coûts en millions de francs | |
| 22 avions pour les engagements air-air | |
| Missiles air-air | |
| Paquet logistique pour les Forces aériennes | |
| Paquet logistique pour l'Industrie suisse | |
| Systèmes de formation pour les pilotes | |
| Divers | |
| Sous-total | |
| Risque sur le sous-total (de 3 à 5 %) | |
| Sous-total air-air, y compris risque | |
| Options (y compris montage final en Suisse) | |
| Equipement de reconnaissance (4 avions) | |
| Equipement pour opérations air-sol compris bombes (8 avions) | |
| Sous-total air-air, reconnaissance, air-sol, options | |
| Renchérissment jusqu'à la livraison | |
| Total des coûts d'acquisition | |
| Estimation pour l'immobilier (message sur l'immobilier) | |
| Estimation de 30 ans de coûts d'exploitation | |

Coûts pour un cycle de vie de 30 ans.

3.3 L'évaluation de l'efficacité opérationnelle

Lors de la conception de l'évaluation, il était clair pour l'équipe de projet que les appareils qui seraient testés ne seraient pas totalement les mêmes que ceux qui seraient effectivement livrés 7 ans plus tard. Le développement des avions est un processus qui ne cesse pas et les appareils sont régulièrement équipés de nouveaux équipements, ce qui a une incidence sur leur capacité opérationnelle. Lors des essais en vol, les Forces aériennes et armasuisse ont procédé au test des appareils dans leur version 2008. La première et la deuxième offre soumises par les constructeurs et les prix proposés ont en revanche trait aux avions dans un stade ultérieur de leur développement. L'équipe de projet a donc, dès le départ, prévu de prendre en compte cette évolution. C'est pourquoi elle a procédé à une évaluation en deux étapes :



1. Evaluation de la configuration telle qu'elle a été présentée en 2008 lors des essais en vol. Les performances des appareils, telles qu'elles ont été mesurées par armasuisse et par les forces aériennes, ont été prises compte à 100 pour cent. Les résultats des essais en vol ont donc reçu un facteur de crédibilité de 1,0.
2. Evaluation de la différence par rapport à la configuration de livraison. Les améliorations annoncées par les constructeurs n'ont par définition pas pu être testées lors des essais en vol. Elles ont cependant été prises en compte dans le cadre d'une évaluation analytique effectuée aussi bien par les pilotes et les ingénieurs des Forces aériennes que par ceux d'armasuisse. Ces améliorations annoncées n'ont pas été prises en compte à 10 pour cent mais ont reçu un facteur de crédibilité qui était fonction de leur état d'avancement. Ce facteur de crédibilité était compris entre 0,2 et 0,8. Ainsi, si le stade de développement d'une amélioration annoncée n'était qu'au niveau de la spécification, elle a reçu un facteur de 0,2. Si au contraire, l'amélioration annoncée avait été testée en vol (mais pas encore intégrée à l'avion), un facteur de crédibilité de 0,8 a été appliqué.
Prenons l'exemple d'un élément qui, lors des essais en vol, a reçu la note de 5. Un constructeur annonce une amélioration sensible dans la configuration de livraison en 2015, ce qui permettrait en théorie à l'élément, d'après les spécifications mentionnées dans l'offre du constructeur, de gagner 4 points et de passer à 9. Si cette amélioration annoncée n'existe que sur le papier, elle reçoit un facteur de crédibilité de 0,2 et la note initiale est augmentée de 0,8 ($0,2 \times 4 = 0,8$) et passe ainsi de 5 à 5,8. En revanche, si l'amélioration annoncée a déjà fait l'objet de tests en vol documentés, la note initiale est augmentée de 3,2 ($0,8 \times 4 = 3,2$) et passe ainsi de 5 à 8,2.

C'est au travers de cette méthode qu'armasuisse et les Forces aériennes ont estimé la capacité opérationnelle des trois appareils, c'est l'analyse de la « configuration de livraison 2015 ». Par le biais de cette évaluation analytique, l'équipe de projet a cherché à tenir compte le mieux possible du développement des appareils. Au début de la procédure d'évaluation, les exigences opérationnelles étaient clairement définies. Un changement de perspective a été opéré lors de la rédaction du rapport d'évaluation.



4 Constatations de la sous-commission

Dans un premier temps, la sous-commission a examiné dans quelle mesure les recommandations émises en 2005 par la sous-commission HLTF (Hélicoptères légers pour les transports et la formation) avaient été prises en compte dans le processus d'acquisition présent et fait les constatations suivantes :

- La première recommandation n'a été que partiellement prise en compte. Le document « Exigences militaires » est très vague dans ses formulations (voir pt 4.2.1).
- Les critères de sélection pondérés grâce à un système de points ont effectivement été définis avant le début de la procédure d'évaluation. Sur ce point la seconde recommandation a été suivie d'effet. Ce système de points a été utilisé pour noter les candidats. Ce système n'a en revanche plus été appliqué de manière conséquente lors de la phase de la prise de décision politique (voir pt. 4.2.5).
- Aucun modèle de référence n'a été utilisé. La recommandation 3 a ainsi également été prise en compte. Cependant, les Forces aériennes ont utilisé le F/A-18 comme base de comparaison et ont ainsi éveillé des attentes trop fortes (voir pt 4.2.2).
- La recommandation 4 (lancer plusieurs appels d'offres) a été pleinement satisfaite.
- Pour autant que la sous-commission ait pu en juger, la recommandation 5 (documenter toutes les étapes de la procédure dans son ensemble) a également été pleinement satisfaite.
- Les évaluations effectuées par d'autres états n'ont pas été prises en compte.
- La recommandation 7 (éviter les erreurs ou les imprécisions dans le message du Conseil fédéral portant sur le programme d'armement) est sans objet, le message du Conseil fédéral n'ayant pas encore été adopté.

La sous-commission a également examiné les questions listées au point 2.2.2. Dans le cadre de ses travaux, la sous-commission s'est principalement employée à déterminer le mode de déroulement de la procédure, en particulier s'agissant des prises de décision (sur quelle base, à quel moment et par qui). Elle a aussi voulu vérifier si les critères définis au début de la procédure ont bien été respectés et si l'égalité de traitement des trois constructeurs a été garantie. Enfin, elle a souhaité faire la lumière sur les critiques parfois virulentes lancées par les médias contre la procédure d'évaluation ; elle présente ci-après ses conclusions concernant certains de ces points.

4.1 Variantes étudiées concernant le nombre d'appareils à acquérir

Actuellement, les Forces aériennes suisses disposent de 33 F/A-18 et de 54 Tiger F-5. Se fondant sur l'intitulé du projet, selon lequel il n'a jamais été question de remplacer la totalité des F-5, ainsi que sur l'estimation effectuée par le DDPS du nombre d'avions de combat dont l'armée avait besoin (entre 60 et 70 ; cf. « Masterplan » et note de discussion présentée à la CPS-N le 23 octobre 2007), les Forces aériennes ont considéré implicitement que les appareils acquis dans le cadre du projet TTE devaient permettre de constituer trois escadrilles de 11 avions, soit 33 avions.

Parallèlement à la discussion portant sur le nombre d'appareils à acquérir a eu lieu une autre discussion concernant les ressources financières pouvant être allouées à l'acquisition. Avant même le lancement du projet, le chef du DDPS a prévu que le volume d'acquisition ne pourrait pas dépasser 2,5 milliards de francs (cf. notamment la note de discussion d'octobre 2007).

Dans le courant de la procédure d'évaluation, le groupe de projet a examiné différentes variantes: 33 appareils, 22 appareils (en seule tranche), 22 appareils (acquisition échelonnée), acquisition d'un nombre indéterminé d'appareils pour 2,2 milliards de francs, acquisition d'un nombre indéterminé d'appareils pour 2,2 milliards de francs (mais avec un volume d'acquisition minimal). Ces différentes variantes sont commentées plus en détail ci-dessous.



En raison de l'évolution des moyens financiers à disposition, c'est la variante prévoyant l'acquisition de 22 appareils en une seule tranche qui est apparue comme la seule raisonnable. Son examen s'est poursuivi jusqu'à la fin de la procédure. Les autres variantes ont toutes été abandonnées en cours de route.

4.1.1 Variante A : 33 appareils

Le document du 19 décembre 2007 intitulé « Exigences militaires » prévoyait l'acquisition de 33 appareils (3 escadrilles comportant chacune 11 avions) dont 9 appareils biplaces, ce qui correspondait aux besoins que les Forces aériennes faisaient valoir à l'époque. Ce nombre d'appareils avait aussi été calculé en fonction de la période minimale durant laquelle les Forces aériennes devaient être aptes à fournir leurs prestations au niveau requis (capacité à durer) : selon les modélisations, si deux F/A-18 devaient voler en permanence, le taux de disponibilité opérationnelle d'une flotte de 33 appareils chuterait après environ sept semaines (soit un peu plus qu'un engagement dans le cadre du WEF) ; après neuf semaines, il n'y aurait même plus d'appareils opérationnels à disposition, et leur maintenance nécessiterait un certain temps. En revanche, une flotte de 66 appareils serait en mesure de fournir les prestations requises nettement plus longtemps (plusieurs mois). Si quatre appareils devaient voler en permanence, le taux de disponibilité d'une flotte de 33 appareils chuterait après deux semaines, tandis qu'une flotte de 66 avions permettrait aux Forces aériennes de garantir un service de police aérienne pendant environ deux mois⁷.

Même si le groupe de projet partait du principe que le budget de 2,2 milliards de francs ne suffirait probablement pas pour financer l'achat de 33 appareils, il a tout de même décidé d'intégrer cette variante dans le premier appel d'offres lancé en janvier 2008. Il apparaît que cet appel d'offres pour 33 appareils a plutôt été lancé afin de pouvoir évaluer les coûts qu'engendreraient la couverture complète des besoins des Forces aériennes. Cette variante a été abandonnée après la première offre remise par les constructeurs.

4.1.2 Variante A : 22 appareils (acquisition en bloc)

Partant du principe que le budget disponible ne suffirait probablement pas pour financer l'achat de 33 appareils, le groupe de projet a décidé de demander aux constructeurs, dans le cadre du premier appel d'offres, de soumettre une offre portant sur 22 appareils (2 escadrilles comportant chacune 11 avions), dont 6 appareils biplaces. Cette variante à 22 appareils devait permettre d'atteindre trois objectifs : premièrement, étendre la durée pendant laquelle les prestations de défense aérienne et de police aérienne peuvent être fournies ; deuxièmement, combler les lacunes en matière de défense sol-air et de reconnaissance aérienne ; troisièmement, ménager aux Forces aériennes un accès aux nouveautés développées en Europe en matière d'engagements air-air (missile air-air « Meteor »). Cette variante a été maintenue lors de tous les appels d'offres sans exception.

4.1.3 Variante C : 22 appareils (acquisition échelonnée)

Le groupe de projet a également étudié une variante prévoyant une acquisition de 22 appareils en deux temps (intervalle de quelques années entre l'acquisition des appareils nécessaires pour chacune des deux escadrilles). Cette variante a été abandonnée, ceci pour plusieurs raisons. Selon armasuisse, le coût d'un système (coût total de l'acquisition divisé par le nombre d'appareils) acquis par la première tranche serait 30 pourcent plus chère que dans le cas d'une acquisition en bloc. Ce surcoût s'explique par le fait que plusieurs éléments du programme auraient dû être acquis avec la

⁷ Cf. supplément au rapport complémentaire au rapport sur l'armée 2010. Mandat attribué lors de la séance de la CPS-E du 19 avril 2011. Renforcement de la disponibilité pour assurer un service de police aérienne prolongé.



première tranche (et auraient été calculé sur 11 avions et non sur 22). Ce surcoût aurait quasiment été compensé lors de l'acquisition de la deuxième tranche. Au final, le surcoût se serait limiter au renchérissement, la durée du programme d'acquisition étant quant à elle allongée.

La sous-commission n'a pas pu vérifier ces calculations. De plus, les responsables du DDPS ont relevé que la réalisation du projet TTE aurait été retardée au point de coïncider avec le remplacement des F/A-18. La sous-commission est d'avis qu'en raison du report de la livraison des appareils, c'est exactement cette situation qui va se produire.

4.1.4 Variante D : nombre indéterminé d'appareils pour 2,2 milliards de francs (« variante budgétaire »)

Le second appel d'offres contenait une demande de soumettre une offre pour un nombre indéterminé d'appareils. Les constructeurs étaient libres de soumettre une offre pour un nombre indéterminé d'appareils y inclu un paquet logistique correspondant, ceci pour un montant maximal de 2,2 milliards de francs. Armasuisse a, selon ses dires, constaté qu'il était difficile de comparer des offres qui proposent chacune un nombre d'appareils différent, et notamment d'effectuer une comparaison prix-performances. c'est pourquoi, elle a demandé aux constructeurs de soumettre un volume d'acquisition minimal. Les constructeurs étaient libres de soumettre une offre optimisée (par exemple logistique, moyens d'instruction pour les pilotes, etc.) ou différentes offres (par exemple pour 12, 13, 14, 14, 16 etc. appareils), ceci pour un montant de 2,2 milliards de francs. Cette variante n'a pas été poursuivie plus à fond. La sous-commission se demande si la renonciation à la « variante budgétaire » n'a pas avantage l'appareil le moins cher au détriment, au lieu de donner la priorité aux critères qualitatifs.

Les deux constructeurs dont l'offre n'a pas été retenue ont fourni par la suite de nouveaux chiffres à la sous-commission ; ils ont déploré que la variante en question n'ait pas été maintenue et regretté de ne pas avoir eu de réaction à ce sujet.

4.1.5 Variante E : 12 appareils

En considérant les difficultés rencontrées en matière de financement et de budget, le groupe de projet a cherché à identifier le nombre d'appareils minimal qu'il convenait d'acquérir pour garantir l'efficacité opérationnelle et a conclu qu'il fallait 12 avions au minimum⁸ : sur les 8 appareils qui seraient constamment opérationnels (les 4 autres étant en maintenance), 2 pourraient pendant une certaine période voler en permanence pour fournir des prestations de défense aérienne et de police aérienne ; par ailleurs, afin de combler les lacunes existantes, une partie des 12 avions servirait à des missions de reconnaissance et une autre serait équipée pour des engagements air-sol. Ces mesures permettraient de renforcer la capacité à durer de la défense aérienne et de la police aérienne, tout en ménageant aux Forces aériennes un accès aux nouveautés développées en Europe en matière d'engagements air-air. Parallèlement au nombre minimal d'appareils le groupe de projet a défini l'infrastructure minimale qu'il aurait été nécessaire de faire fonctionner.

Cette variante a été étudié mais n'a pas fait l'objet d'appel d'offres. Le DDPS a justifié l'abandon de cette variante par le fait qu'un minimum de 22 avions était nécessaires. Cette explication, la sous-commission ne l'a reçue qu'en février 2012. Le commandant des Forces aériennes lui a indiqué que la capacité d'accomplir certaines missions ne dépendait pas uniquement des spécificités et capacités techniques de l'avion, mais aussi de la taille de la flotte : dans ces conditions, il n'était pas envisageable d'acquérir des appareils plus performants mais en moindre quantité. La sous-

⁸ Soit une escadrille de 11 avions, la perte d'un appareil étant prise en compte dans le calcul de la durée de vie de la flotte.



commission se demande si ce changement de paradigme n'a pas modifié la base de décision pour le choix du type d'appareil.

4.1.6 Variante retenue

Le DDPS et le Conseil fédéral ont décidé de retenir la variante B, à savoir 22 appareils à acquérir en une seule tranche. C'est pourquoi, seule cette variante a été maintenue dans le quatrième appel d'offres. A posteriori, il apparaît à la sous-commission que la variante choisie et les contraintes budgétaires ne pouvaient déboucher que sur un seul choix, celui d'opter pour l'avion le moins cher. L'achat d'avions d'occasion n'a par ailleurs jamais été envisagé durant la procédure d'évaluation.

4.2 Procédure d'évaluation

L'évaluation d'un nouvel avion de combat est une procédure très complexe et très exigeante. La pièce de résistance de la procédure d'évaluation consistait en l'évaluation de l'efficacité opérationnelle, critère prépondérant (60 pourcent de la note finale). La première phase des travaux a été consacrée à l'analyse des données techniques recueillies dans le cadre des essais en vol (les conclusions de cette analyse ont fait l'objet de deux rapports publiés en 2009, l'un par les Forces aériennes et l'autre par armasuisse). La deuxième phase a constitué un défi particulièrement corsé. Il s'agissait de procéder à une évaluation analytique des effets des améliorations techniques sur l'efficacité opérationnelle et sur les performances des appareils. Les avions étant en développement constant, le groupe de travail chargé de l'évaluation entendait étudier, pour chaque appareil, la version proposée et dont la livraison était prévue. Les résultats de cette évaluation se trouvent consignés dans le rapport intitulé « *Delivery configuration 2015* ». Ce rapport prend en compte les 98 améliorations techniques contenues dans l'offre de Saab.

Ainsi que les trois constructeurs l'ont confirmé en décembre 2009, la sous-commission a constaté, à la lecture des différents rapports, que la procédure d'évaluation technique a été correctement menée. Plus précisément, ses constatations sont les suivantes :

- Les critères d'évaluation définis au début de la procédure ont été scrupuleusement appliqués. Au début de la procédure d'évaluation, l'efficacité opérationnelle a été présentée comme élément central de l'évaluation. Lors de la mise au point du rapport d'évaluation, ce critère a été tempéré (voir pt 4.2.5).
- Les trois domaines ont été pondérés comme prévu initialement (efficacité opérationnelle : 60 pourcent ; aptitude opérationnelle : 15 pourcent ; collaboration : 25 pourcent).
- L'appréciation technique des trois appareils opérée en 2008 n'a pas été modifiée par la suite. S'agissant du Gripen, c'est le modèle C/D qui a été testé en vol (les notes correspondantes figurent dans le rapport de 2009 sur les essais en vol). Le modèle E/F et ses 98 améliorations techniques ont fait l'objet d'une analyse théorique (les notes correspondantes figurent dans le rapport intitulé « *Delivery configuration 2015* »). Ainsi, le rapport d'évaluation rend compte de l'analyse du Gripen E/F et non pas du Gripen C/D. En comparaison avec Saab, les deux autres constructeurs ont proposé un nombre bien plus restreint d'améliorations techniques. Ceci s'explique par les planifications de leurs forces aériennes respectives. Dans le rapport d'évaluation, l'appréciation du Rafale et de l'Eurofighter tient compte des améliorations techniques proposées.
- A la suite des évaluations techniques, un appareil arrivait clairement en tête du classement, et un autre pouvait être envisagé comme alternative tout à fait valable. Le Gripen E/F venait en troisième position. L'efficacité opérationnelle de cet appareil a reçu une note de 5,81 (*juste satisfaisant*). Selon les appréciations du DDPS, le Gripen E/F représente le meilleur rapport qualité-prix.



- Les capacités en matière d'engagement air-air, qui ont fait l'objet d'un rapport spécifique des Forces aériennes, ont été examinées principalement à l'aune du mandat de service de police aérienne. La note correspondante attribuée au Gripen E/F est située dans la fourchette *juste satisfaisant*.
- Les notations n'ont pas été modifiées au cours de la procédure. Au total, les appareils ont été notés deux fois : tout d'abord, suite aux essais en vol (cf. rapports correspondants), puis après évaluation analytique des améliorations techniques (rapports intitulés « *Delivery configuration 2015* »). Les notes figurant dans le rapport d'évaluation reprennent celles du rapport « *Delivery configuration 2015* » des Forces aériennes et n'ont pas été modifiées jusqu'à la deuxième révision dudit rapport d'évaluation ; seuls les prix et le calendrier de livraison ont été adaptés. Par ailleurs, une adaptation mineure a été effectuée s'agissant des affaires compensatoires proposées par l'un des constructeurs ; celle-ci n'a toutefois eu aucune incidence sur le classement des offres.
- Les résultats d'évaluation auxquels le chef du DDPS a fait référence lors de la conférence de presse du 14 février 2012 et qu'il a indiqués comme n'étant plus à jour sont ceux obtenus dans le rapport d'évaluation par le Gripen E/F (modèle avec 98 améliorations techniques).
- La procédure d'évaluation a été menée et conclue rapidement (les essais en vol ont débuté en août 2008 et le rapport d'évaluation a été terminé à la fin de l'année 2009). Par contre, le processus politique qui a suivi, marqué notamment par bien des tergiversations, a duré trop longtemps ; les atermoiements pouvant être mal interprétés, il serait judicieux de prendre une décision directement à l'issue de la procédure d'évaluation.
- Toute la procédure d'évaluation a été menée par une seule et même équipe.
- Au total, 13 rapports principaux ont été établis.

D'autres considérations relatives à la procédure d'évaluation sont exposées en détail dans les sous-chapitres suivants.

4.2.1 Exigences militaires

Le document du 19 décembre 2007 intitulé « Exigences militaires » est le fruit de divers travaux⁹ effectués entre 2006 et 2007 dans le cadre d'une collaboration entre les Forces aériennes et l'état-major de planification de l'armée. Couvrant un large spectre de questions, il traite non seulement du TTE, mais aussi de la prochaine génération d'avions de combat, ce qui devait permettre de procéder à une évaluation assez complète. Selon le chef de l'état-major de planification de l'armée de l'époque, il n'était pas possible en 2007 de préciser davantage les exigences et il était prévu que ces dernières seraient précisées au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Pour la sous-commission, ce document est peu pertinent car trop vague dans ses formulations ; par exemple, les exigences posées à l'avion en tant que système global sont énoncées comme suit : « En tant que système d'armement hautement intégré, l'avion doit permettre d'effectuer efficacement des missions relevant des services de police aérienne, de la défense air-air et de la défense air-sol ainsi que des missions de reconnaissance ». En outre, la sous-commission a constaté que les Forces aériennes ont fixé les « capacités minimales » en matière d'efficacité opérationnelle indépendamment des exigences militaires.

⁹ Rapport relatif à la nécessité du remplacement partiel des « Tiger » (02.02.2006), rapport intermédiaire I (10.11.2006), rapport intermédiaire II (24.07.2007) et résultats de deux séminaires internes, rapport à l'intention de la CdF et de la CPS du 17.10.2007 et note de discussion adressée au Conseil fédéral.



4.2.2 Forces aériennes et armasuisse : des barèmes différents

Les performances de chaque appareil lors des essais en vol et au sol, de même que les améliorations techniques annoncées par les constructeurs, ont été notées par les Forces aériennes dans leurs rapports et reprises dans les rapports d'armasuisse sous la forme d'appréciation. La sous-commission a constaté que le rapport relatif à l'efficacité opérationnelle ainsi que le rapport d'évaluation reprennent les notes données par les Forces aériennes.

Les notes attribuées allaient de 1 à 9. Armasuisse et les Forces aériennes n'ont pas appliqué une échelle d'évaluation identique.

Barème utilisé par les Forces aériennes :

- 1 - 3,99 : La tâche ne peut être accomplie que difficilement.
- 4 - 5,99 : L'efficacité n'est pas maximale, mais l'exécution de la tâche est possible ; des problèmes peuvent toutefois survenir dans certains cas.
- 6 - 9 : L'avion peut accomplir davantage que la tâche qui lui est assignée.

Barème utilisé par armasuisse :

- 1 - 3 : inacceptable
- 3 - 4,5 : insatisfaisant
- 4,5 - 6 : juste satisfaisant
- 6 - 7,5 : satisfaisant
- 7,5 - 9 : excellent

De plus, le vocabulaire utilisé par armasuisse et par les Forces aériennes pour commenter une même note n'est pas uniforme : ainsi, si la note 6 correspond à l'appréciation « satisfaisant » pour armasuisse, elle correspond à l'appréciation « satisfait aux exigences minimales » pour les Forces aériennes. Autre exemple : l'appréciation « juste satisfaisant » d'armasuisse correspond à l'appréciation « tâche remplie avec difficultés » pour les Forces aériennes.

La sous-commission est d'avis que, dans l'usage courant, l'appréciation « juste satisfaisant » correspond plutôt à un « insuffisant ». Elle admet toutefois que les appréciations utilisées ici se fondent sur une terminologie différente : ainsi, il lui a été expliqué qu'un critère jugé « insuffisant » serait sanctionné par une note bien inférieure à 6.

La note attribuée au Gripen E/F s'agissant de l'efficacité opérationnelle est inférieure aux deux tiers de la note maximale. En revanche il a reçu le prédicat « juste satisfaisant ». Dans le système de notation utilisé par les écoles suisses, un tel qualificatif correspondrait à un 4,5. Cet exemple met en lumière le problème évoqué précédemment : en utilisant deux barèmes différents et des appréciations divergeant nettement de l'usage courant, armasuisse et les Forces aériennes se sont elles-mêmes compliqué la tâche. La sous-commission estime que ce procédé, qui prête à confusion et qui est difficile à présenter à des tiers, explique en partie les critiques dont ont fait l'objet non seulement le choix du Gripen E/F mais aussi toute la procédure d'évaluation.

Enfin, la sous-commission a constaté que le terme « modèle de référence » n'a jamais été utilisé. Pourtant, les chiffres relatifs au F/A-18 ont été utilisés à plusieurs reprises comme base de comparaison. Elle se demande si cette façon de faire n'a pas provoqué des attentes trop fortes.



4.2.3 Risques : des analyses divergentes

Comme indiqué précédemment, les appareils en question ne cessent d'évoluer et d'être améliorés. Ce processus présente des risques, qu'armasuisse et les Forces aériennes ont essayé d'estimer. Si toutes deux sont parvenues à la conclusion que c'est l'évolution du Gripen C/D au Gripen E/F qui présente le risque le plus important en l'espèce, leur opinion diverge toutefois sur l'évaluation de ce risque : pour les Forces aériennes, il est *important*, tandis que pour armasuisse, il est *moyen*. Pour les Forces aériennes, le risque ne porte pas sur la faisabilité de l'avion, mais sur le fait que la capacité opérationnelle de celui-ci pourrait ne pas être atteinte dans les délais prévus. Quant à armasuisse, elle justifie son analyse en arguant, d'une part, que l'entreprise Saab détient les compétences et le savoir-faire nécessaires à la réalisation des développements prévus et, d'autre part, que l'intégration de systèmes déjà développés ne représente pas un risque excessif.

Lors de la conférence de presse du 14 février 2012, les responsables du DDPS ont souligné que le risque plus élevé que représente le développement du Gripen E/F avait été pris en compte lors de l'évaluation : il avait été chiffré à 5 pourcent, au lieu de 3 pourcent seulement pour les autres appareils. L'un des constructeurs dont l'offre n'a pas été retenue a critiqué la faiblesse de cet écart en faisant valoir que l'intégration des différents systèmes était un procédé très complexe. Enfin, il a déclaré que l'Eurofighter et le Rafale étaient des avions livrables quasiment « clé en main », ce qui était loin d'être le cas du Gripen E/F.

4.2.4 Adaptation du matériel à l'usage de la troupe

L'ordonnance du DDPS sur le matériel de l'armée¹⁰ prévoit qu'un constat de l'adaptation du matériel à l'usage de la troupe est établi lors de la phase d'évaluation, laquelle est dirigée par armasuisse. Elle dispose aussi que l'état-major de l'armée est chargé de coordonner les tests avec les utilisateurs – en l'espèce les Forces aériennes – et armasuisse, ainsi que de déclarer *in fine* le matériel adapté à l'usage de la troupe.

Le 18 décembre 2009, le commandant des Forces aériennes proposait de constater que les trois avions testés étaient adaptés à l'usage de la troupe, avec une réserve pour le Gripen. Suivant cette proposition, l'état-major de l'armée a constaté, le 23 décembre 2009, que les trois avions testés étaient adaptés à l'usage de la troupe, également avec une réserve pour le Gripen. Ce constat reposait entre autres sur les résultats des essais effectués (plus exactement ceux qui portaient sur l'efficacité opérationnelle), ainsi que sur l'évaluation analytique des améliorations annoncées par les constructeurs.

La sous-commission a relevé que le constat susmentionné avait été formulé de façon très générale. La proposition des Forces aériennes concernant le Gripen contenait une réserve : si l'appareil devait être choisi, il conviendrait de prendre des mesures afin de s'assurer que l'efficacité opérationnelle annoncée soit effectivement atteinte. L'état-major de l'armée n'a pas relevé de point qui aurait dû conduire automatiquement à un rejet de la proposition; entendant laisser aux décideurs politiques la plus grande marge de manœuvre possible, il a approuvé la proposition sans la modifier.

4.2.5 Proposition du groupe de projet chargé de l'évaluation

Selon l'évaluation d'armasuisse et des Forces aériennes, le Gripen E/F satisfait aux exigences minimales, mais dans une moindre mesure que le F/A-18.

Dans ses conclusions, le rapport d'évaluation propose les deux alternatives suivantes :

¹⁰ RS 514.20.



1. Si le Conseil fédéral décidait de positionner nos forces aériennes à un niveau technologique comparable à celui de nos voisins, il y avait lieu d'acquiescer à l'appareil qui avait reçu les meilleures notes en matière d'efficacité opérationnelle.
2. Si le Conseil fédéral décidait en revanche de positionner nos forces aériennes à un niveau technologique légèrement inférieur, il y avait lieu de choisir le Gripen E/F.

Si au début de la procédure l'efficacité opérationnelle constituait le critère prépondérant, il y a eu un changement de perspective lors de la rédaction du rapport d'évaluation, au motif que les tests élaborés par les Forces aériennes pour juger de ce critère sont – bien que particulièrement ingénieux et très bien pensés – presque incompréhensibles pour les non-initiés. Pour cette raison, la façon dont l'appréciation des appareils en matière d'efficacité opérationnelle était présentée dans le rapport d'évaluation a été sciemment modifiée. Les cinq éléments déterminants à l'appréciation de l'efficacité opérationnelle des appareils et qui permettent de distinguer les meilleurs avions de combat des appareils les moins performants (armement, capteurs, performances de l'appareil, endurance et durée de vol) ont été listés. Au travers de ce changement d'optique, il est apparu que le Gripen E/F satisfaisait aux critères minimaux fixés par la Suisse. La sous-commission se demande si ce changement n'a pas modifié les bases de décision pour le choix du type d'appareil.

4.2.6 Offre directe de l'entreprise Saab présentée au chef du DDPS

Certains médias ont laissé entendre que le chef du DDPS aurait reçu une offre directe de la part de l'entreprise Saab. L'intéressé a démenti ces rumeurs ; par contre, il a confirmé que les modalités d'une éventuelle coopération militaire avaient été évoquées dans le cadre d'entretiens avec les ministres de la défense des pays concernés.

4.3 Les rapports entretenus avec les trois constructeurs

Si les réactions des trois constructeurs à l'issue de la première audition, en décembre 2009, ont été très positives – ils ont notamment jugé que la procédure avait été équitable et menée de manière très professionnelle –, les deux entreprises non retenues se sont montrées plus critiques lors de l'audition de mars 2012, soulevant notamment plusieurs points qui appelaient, à leurs yeux, des éclaircissements de la part de la sous-commission : elles ont notamment interpellé la sous-commission sur le fait que l'appareil choisi était – selon elles – encore à l'état de projet et elles s'interrogeaient également sur la manière dont cet appareil avait pu être évalué. Ces deux entreprises ont aussi mis en doute le fait que le Gripen E/F serait effectivement opérationnel à sa livraison en 2015. De plus, elles ont estimé que les entretiens organisés par armasuisse entre le début de l'année 2010 et le choix de l'appareil ne portaient plus que sur des questions de planification, éveillant ainsi l'impression que l'offre de Saab était privilégiée. L'une des deux entreprises a remis en question le calcul effectué par armasuisse concernant le risque représenté par le développement des différents appareils, calcul ayant abouti à un écart très faible entre le Gripen (5 pour cent) et les deux autres avions (3 pour cent). Enfin, les deux constructeurs ont regretté que la « variante budgétaire » qu'ils avaient proposée ait été abandonnée ; l'un d'eux a même mis en doute le fait que toutes les informations qu'il avait fournies avaient bien été prises en compte lors du calcul de la note finale.

4.3.1 Inégalité de traitement entre les constructeurs de fin 2009 à novembre 2011

Les deux constructeurs dont l'offre n'a pas été retenue ont soupçonné armasuisse d'avoir réservé, dès 2010, un traitement privilégié à leur concurrent. Selon eux, armasuisse ne leur a, à partir de ce moment demandé que des informations concernant le déroulement du programme d'acquisition alors que dans le même temps ils soupçonnent que des contacts de nature techniques ont eu lieu avec Saab. La sous-commission n'a toutefois pas été en mesure de confirmer ces soupçons ; si



armasuisse peut attester, documents à l'appui, qu'elle n'a privilégié aucun des trois candidats s'agissant du nombre d'entretiens organisés et de la régularité de ces derniers, il n'a pas été possible à la sous-commission de vérifier la teneur exacte de ces contacts.

4.3.2 Communication avec les trois constructeurs

Si armasuisse soutient qu'il y a eu égalité de traitement envers les trois constructeurs, ces derniers émettent un jugement divergent sur les contacts qu'ils ont eus avec armasuisse. Les entreprises dont l'offre n'a pas été retenue soutiennent que les entretiens organisés à partir de 2010 ont porté exclusivement sur la planification et la sélection, alors qu'elles auraient souhaité aborder aussi les aspects techniques et opérationnels du projet. Regrettant de ne pas avoir été informée de manière détaillée à l'issue du choix définitif, la société EADS a demandé à armasuisse d'organiser une réunion-bilan (« debriefing ») ; celle-ci s'est d'ailleurs tenue en décembre 2011. S'agissant du quatrième appel d'offres, seuls le prix et le calendrier de livraison ont été pris en compte.

4.3.3 Réunions-bilan avec les constructeurs

Il ressort des documents examinés que, lors du processus d'évaluation, armasuisse a régulièrement demandé aux constructeurs des informations complémentaires ou des éclaircissements au sujet de leur offre. Après l'évaluation technique (essais en vol et évaluation analytique), tous les constructeurs ont été conviés à une réunion-bilan avec présentation des résultats de l'évaluation. D'après les déclarations du directeur de projet, Chaque constructeur a reçu les résultats le concernant, aussi bien concernant la valeur d'utilité du produit que concernant les coûts. Autre son de cloche du côté des constructeurs non retenus : ils n'ont, selon leurs dires, eu aucun retour d'information concernant le coût de leurs offres ainsi que concernant la « variante budgétaire » qu'ils ont présentée, ce qu'ils regrettent. Enfin, armasuisse n'a pas proposé de réunion-bilan après le choix définitif de l'appareil. Elle a toutefois procédé à une telle réunion suite à la demande d'un des constructeurs (Cassidian/Eurofighter).

4.4 Autres aspects de la procédure d'appel d'offres

4.4.1 Affaires compensatoires

Pour la première fois, le potentiel en matière d'affaires compensatoires a été examiné dès la phase d'évaluation, conformément aux principes définis le 30 juin 2010 par le Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS¹¹. Ces derniers prévoient entre autres que « lors d'acquisitions à l'étranger, un parti maximal doit être tiré des possibilités qu'offre la participation industrielle directe ou indirecte, dans l'intérêt de la base technologique et industrielle suisse ».

Ainsi, les constructeurs ont été tenus d'élaborer chacun un portefeuille d'affaires compensatoires pour un montant de 800 millions de francs (dont 100 millions au minimum consacrés aux participations directes, 200 millions au minimum consacrés aux participations indirectes et 80 millions pour le développement industriel). De plus, les projets devaient impliquer au moins 80 entreprises suisses et respecter une répartition régionale précise. 300 partenaires industriels suisses ont été invités à évaluer les dossiers fournis par les constructeurs.

Les offres présentées par les trois candidats dépassaient toutes largement les exigences fixées. Celle d'un constructeur a toutefois été pénalisée sur le critère de la répartition régionale. La société concernée a considéré avoir subi un préjudice du fait que ce n'est pas la répartition du montant

¹¹ FF 2010 4589-4596.



requis (800 millions de francs) qui avait été prise en compte, mais celle du montant global – bien supérieur – qu'elle avait effectivement proposé. Malgré tout, le constructeur a été très bien notée sur ce critère.

A l'aune de la taille des trois sociétés, EADS aurait le plus fort potentiel pour réaliser des affaires compensatoires et Saab, le plus modeste. D'après le Bureau des affaires compensatoires, Saab devra faire de gros efforts pour honorer ses obligations dans ce domaine. Par ailleurs, cette entreprise n'a pas satisfait en totalité au critère de la répartition régionale. Enfin, le bilan des rencontres organisées entre les représentants de Saab et de ses sous-traitants avec les représentants de l'industrie suisse reste pour l'instant très mitigé : comme beaucoup de sous-traitants suédois n'ont pas fait le déplacement, seul un petit nombre d'industriels helvétiques a participé à ces rencontres ; Aux dires du Bureau des affaires compensatoires ces derniers n'ont pas une très bonne opinion de Saab, qui laisserait à ses partenaires l'impression de ne pas tenir ses promesses. Le DDPS doit encore conclure une convention avec Saab dans ce domaine.

Une polémique a éclaté entre les représentants de l'équipe d'évaluation et ceux du Bureau des affaires compensatoires après que ce dernier a indiqué que le montant effectivement consacré par Saab aux affaires compensatoires indirectes serait nettement inférieur au montant initialement prévu. Selon le calcul du bureau, il faudrait déjà déduire des 2,2 milliards de francs consacrés au portefeuille environ 1 milliard de francs qui serait perçu par RUAG pour le montage final du Gripen, 600 millions de francs par Pilatus pour la vente d'avions d'entraînement PC-21 aux forces aériennes suédoises, et environ 200 millions de francs correspondant aux affaires déjà conclues ; il ne resterait ainsi que 400 millions de francs environ qui pourraient être consacrés aux affaires compensatoires indirectes (soit quelque 40 millions par an). Si ces chiffres se confirment, ce sont RUAG et Pilatus qui se tailleront la part du lion. Indépendamment de ce calcul, c'est RUAG qui, en sa qualité de centre de compétence de la Confédération en matière de systèmes aériens, assurera la maintenance des appareils.

En résumé, la sous-commission constate que la définition, la mise en place et l'évaluation du module des affaires compensatoires a monopolisé de grosses ressources et que somme toute ce critère est assez peu pertinent pour soutenir le processus de décision politique du fait que la somme à compenser n'a pas été fixée assez haut. Il aurait été préférable de prévoir d'entrée de jeu la compensation du montant de 2,2 milliards de francs devaient être compensés en totalité ; cela aurait permis au processus de gagner en clarté.

4.4.2 Coopération militaire

Le principal objectif de ce volet était, d'une part, d'améliorer l'interopérabilité des Forces aériennes et, d'autre part, de bénéficier des expériences des forces aériennes du pays d'origine pour une intégration rapide de l'appareil choisi en Suisse. Les offres de Saab (Gripen) et de Dassault (Rafale) ont été soutenues respectivement par les forces aériennes suédoises et françaises ; quant à celle d'EADS (Eurofighter), elle a bénéficié du soutien des forces aériennes allemandes.

L'appel d'offres prévoyait deux niveaux de coopération :

1. Le premier niveau portait sur les éléments stratégiques indispensables pour faciliter l'introduction de l'avion en Suisse, à savoir :
 - instruction de base des pilotes : un nouvel appareil nécessite en effet la formation d'environ 30 pilotes supplémentaires. L'objectif était de pouvoir utiliser des infrastructures des forces aériennes du pays producteur pour l'instruction des premiers pilotes, les Forces aériennes



suisses n'étant pas en mesure, faute de capacités suffisantes, de garantir à elles seules cette formation ;

- possibilités d'entraînement aux engagements air-sol ;
- échange de personnel : les pilotes suisses effectueraient un stage pratique au sein des forces aériennes du pays producteur ;
- utilisation des bases aériennes du pays producteur ;
- guerre électronique.

2. Le deuxième niveau portait sur d'autres éléments tels que l'interprétation d'images satellite.

La plus grande partie de ce volet (90 pourcent) concernait des prestations de coopération en matière d'instruction. L'offre de Saab, qui atteint les objectifs fixés en matière d'éléments stratégiques indispensables, peut être qualifiée de bonne. Cependant, comme les forces aériennes suédoises ne disposent pas d'une infrastructure d'instruction suffisante, elles ne pourraient instruire simultanément qu'un nombre restreint de pilotes suisses : la durée totale de l'instruction s'en trouverait prolongée ; par contre, le fait que la Suède ait renoncé à acquérir des appareils biplaces ne poserait pas de problème insurmontable. Avec le Gripen, la mise en œuvre des mesures de coopération nécessitera l'allocation de davantage de moyens qu'avec les autres avions ; en revanche, la Suisse sera nettement moins tributaire de la Suède qu'elle ne le serait des autres pays producteurs : en comparaison, si le choix se portait sur l'Eurofighter, les 22 appareils suisses ne représenteraient que 3 pourcent environ de la flotte totale de ces appareils ; ce déséquilibre, qui aurait un impact sur la coopération, serait encore plus marqué avec le Rafale, en raison de l'offre très étendue de Dassault.

4.4.3 Coûts du cycle de vie

Les frais d'exploitation ont été estimés sur la base des données suivantes :

- Nombre d'heures de vol par année et par appareil : 180
- Disponibilité de la flotte : 75 pourcent.

Les frais d'exploitation englobent :

- a) les coûts de maintenance industrielle ainsi que
- b) les coûts liés à l'exploitation pris en charge par les Forces aériennes (charges salariales pour le personnel au sol et frais de kérosène).

S'agissant de la maintenance industrielle, les constructeurs ont fourni des offres à prix fixe pour les dix premières années.

Concernant les coûts liés à l'exploitation, les responsables de la logistique au sein du groupe d'évaluation ont procédé à une estimation des charges salariales pour le personnel au sol sur la base des informations fournies par les constructeurs ; en outre, ils ont estimé la consommation de kérosène en fonction de la consommation effective lors des essais en vol. Aux dires du DDPS, il a été tenu compte, pour le Gripen, de la consommation du futur réacteur F414G¹², qui sera plus élevée en raison de la puissance de ce dernier. Ces chiffres ont été comparés avec ceux du F/A-18 et du F-5 pour pouvoir estimer les frais d'exploitation pour dix ans ; ces derniers ont été multipliés par 3 pour déterminer les coûts du cycle de vie.

Ces calculs ne tiennent pas compte des coûts relatifs aux futurs développements techniques, car il n'est pas possible de les estimer de manière satisfaisante.

L'incertitude demeure s'agissant de la vérification des estimations des coûts du cycle de vie auprès des constructeurs. Les deux entreprises dont l'offre n'a pas été retenue ont nié que pareil contrôle ait été effectué ; l'une d'entre elles a envoyé a posteriori un document A4 où figurait son propre

¹² Le F414G est le moteur qui équipe le F/A-18 E/F et dont l'intégration est prévue dans le Gripen E/F.



calcul (frais de maintenance et coûts du cycle de vie). Les responsables du projet TTE allèguent, pour leur part, que des discussions approfondies ont eu lieu entre les responsables de la logistique et les représentants des constructeurs, mais que les informations fournies par ces derniers ont dû être adaptées en fonction du régime d'exploitation des forces aériennes appliqué en Suisse, différent de ceux que connaissent l'Allemagne, la France et la Suède. Enfin, les responsables du projet ont indiqué que le nombre d'heures de travail nécessaires à l'exploitation ont été définies d'entente avec les constructeurs.

La sous-commission constate que les offres des différents constructeurs présentent d'énormes différences s'agissant des frais d'exploitation et des coûts de cycle de vie, critères ayant vraisemblablement joué un rôle décisif dans le choix définitif de l'appareil.

4.4.4 Nuisances sonores

Les résultats des mesures du bruit ont été présentés lors de la conférence de presse du 2 décembre 2009. Les émissions sonores sont pour les trois appareils comparables. Avec l'utilisation de la postcombustion, ces émissions sont comme on pouvait s'y attendre supérieures à celles du F-5 mais sont comparables à celle du F/A-18. Quant au Gripen, ce sont les émissions du moteur équipant la version C/D qui ont été mesurées et non celles du nouveau moteur F414G (voir note de bas de page 12).

4.4.5 Prévision des coûts

Lors du lancement du projet, il était prévu d'acquérir 33 avions de combat pour un montant allant de 3 à 5 milliards de francs (budget défini par l'état-major de planification de l'armée dans le « Masterplan 2006 »). Fin avril 2007, ce budget était réduit de 2,5 milliards de francs, montant confirmé dans la note de discussion d'octobre 2007. La sous-commission a constaté que, très tôt – et même avant le lancement officiel de la procédure d'appel d'offres début 2008 –, la direction politique du DDPS a été favorable à l'idée de privilégier un modèle meilleur marché afin de pouvoir acquérir davantage d'appareils. La sous-commission regrette de ne pas avoir été suffisamment clairement informée à ce sujet. Lors de la présentation du rapport d'évaluation, il est apparu que seul l'appareil le moins cher pouvait entrer en ligne de compte.

4.4.6 Communication

Le public a été régulièrement informé durant toute la période d'évaluation (cf. communiqués de presse relatifs aux appels d'offres et aux offres reçues, à la décision de Boeing de renoncer à présenter un dossier et aux essais en vol). En outre, le groupe de projet a organisé une conférence de presse lors de laquelle il a présenté les résultats concernant les mesures des émissions sonores. Si elle qualifie de bonne la communication portant sur les points techniques, la sous-commission déplore de ne pas avoir été informée plus tôt du changement concernant l'acquisition du Gripen C/D au lieu du Gripen E/F.

La sous-commission se montre plus critique concernant le fonctionnement de la communication relative au débat politique : elle regrette notamment le manque d'informations relatives aux débats que la dimension financière du projet a rapidement provoqués (cf. décision de la direction politique du DDPS de privilégier un modèle meilleur marché afin de pouvoir acquérir davantage d'appareils). Comme l'efficacité opérationnelle semblait constituer le critère d'évaluation prépondérant, tant la sous-commission que les constructeurs ont eu l'impression que l'avion doté des meilleures qualités techniques serait sélectionné ; ils n'étaient pas informés du fait que le prix jouerait un rôle aussi important dans le choix final, même si ce critère avait été souligné de manière récurrente au cours de la procédure. Il apparaît qu'une stratégie de communication plus active aurait permis d'éviter bien des malentendus.



Cette observation s'applique aussi aux informations relatives au bien-fondé du projet, aux scénarios d'engagement possibles et au nombre d'appareils nécessaires. Ces lacunes devront impérativement être comblées si l'acquisition de nouveaux avions devait effectivement se réaliser.

La communication du Conseil fédéral a, elle aussi, péché par un manque de clarté et donné lieu à des malentendus. Ainsi, il a été difficile de savoir si, à la suite de la décision prise par le gouvernement le 25 août 2010, de reporter l'acquisition en 2015, l'acquisition proprement dite débiterait vraiment en 2015 (dans le cadre d'un programme d'armement) ou si l'on ne procéderait qu'à une nouvelle évaluation cette année-là. Autre exemple : beaucoup de questions sont demeurées sans réponse à l'issue de la conférence de presse organisée lors du choix définitif, notamment s'agissant des performances de l'appareil. Citons aussi les déclarations discordantes faites début 2012, tant dans les médias qu'auprès des Commissions de la politique de sécurité, par certains hauts représentants du DDPS et de l'armée sur le calendrier d'acquisition, déclarations ayant créé des malentendus que la sous-commission n'a pu dissiper qu'en mai 2012. Enfin, la conférence de presse du 14 février 2012 a donné lieu à de nouveaux malentendus : ainsi, le chef du DDPS a laissé entendre que les constructeurs dont l'offre n'a pas été retenue pourraient déposer un nouveau dossier ; en outre, le chef du DDPS a prétendu que les notes contenues dans des rapports des Forces aériennes et publiées deux jours plus tôt à la suite d'indiscrétions n'étaient pas à jour, alors que la sous-commission a constaté a posteriori qu'elles correspondaient à celles figurant dans le rapport d'évaluation.

La sous-commission constate que les informations divergentes qui ont été communiquées ont été sources de nouveaux malentendus.

4.5 Considérations sur l'avion sélectionné

4.5.1 Du Gripen C/D au Gripen E/F

En mars 2009, le Conseil fédéral a décidé que l'acquisition du nouvel avion, inscrite au programme d'armement 2010, serait reportée au programme d'armement 2011. Armasuisse a informé les constructeurs de ce changement de calendrier ; simultanément, elle leur a demandé de mettre leur offre à jour afin qu'elle puisse être au fait des développements apportés aux appareils livrés en 2015 (dans le cadre du programme d'armement 2011) par rapport à ceux dont la livraison était prévue en 2014 (dans le cadre du programme d'armement 2010). Lors des deux premiers appels d'offres, armasuisse était partie du principe que la livraison des appareils serait effectuée à partir de 2014 dans le cadre du programme d'armement 2010. C'est à partir de juin 2009 que le groupe de projet avait été informé du passage du Gripen C/D au modèle E/F. La sous-commission n'a été officiellement informée de ce passage qu'au printemps 2012. Officiellement, le modèle E/F n'a été proposé que lors du dépôt de la troisième offre.

La sous-commission était informée du fait que l'équipe d'évaluation tiendrait compte des développements techniques qui seraient apportés aux différents appareils entre les essais en vol et la livraison. En réponse à une question posée par la sous-commission lors de la campagne d'essais en vol du Gripen qui s'est déroulée en août 2008, l'équipe d'évaluation avait déclaré que le Gripen NG¹³ n'entrait pas en ligne de compte, car elle tablait sur une livraison des appareils dès 2014. La sous-commission regrette toutefois que le passage du modèle C/D au modèle E/F suite au report de l'acquisition au programme d'armement 2011 n'ait pas fait l'objet d'une information expresse de la part de l'équipe d'évaluation.

¹³ Par la suite, la dénomination « Gripen NG » (« New Generation ») a été remplacée par « Gripen E/F » (ou « Gripen MS 21 »).



4.5.2 Configuration de l'appareil livré et calendrier de livraison

Armasuisse exigeait que le modèle livré soit identique à celui dont disposeraient les forces aériennes du pays du constructeur (pas « d'hélicoptérisation »). Dans le cadre du troisième appel d'offres, Saab avait indiqué que les forces aériennes suédoises allaient acquérir le Gripen E/F en lieu et place du Gripen C/D ; cette information n'a cependant jamais été vérifiée. Par la suite, la sous-commission a constaté que ce n'était pas le gouvernement suédois, mais les industriels qui s'étaient prononcés en faveur du passage au nouveau modèle. Par ailleurs, armasuisse a dû intervenir auprès de Saab afin que l'entreprise corrige son calendrier de livraison : ce dernier prévoyait une année de délai supplémentaire par rapport à celui remis dans le cadre du troisième appel d'offres. D'après les déclarations faites par le chef du DDPS le 13 juin 2012, une acquisition serait effectuée conjointement et plus ou moins simultanément avec la Suède. Par ailleurs, le chef du DDPS a indiqué à la sous-commission que le Gripen C/D pourrait comme une solution transitoire envisageable jusqu'à ce que le Gripen E/F soit livré.

Lors des deux premiers appels d'offres, la configuration d'acquisition faisait référence à celle qui serait livrée aux forces aériennes ou aux forces navales du pays producteur si le contrat était signé en décembre 2010. Lors des troisième et quatrième appels d'offres, la date de la signature du contrat a été adaptée (3^{ème} offre : décembre 2011 ; 4^{ème} offre : avril 2013). Si l'acquisition de l'appareil par la Suède devait connaître du retard, cette condition ne serait plus remplie.

Des déclarations divergentes, que les communiqués officiels n'ont pas permis d'éclaircir, ont été faites au sujet du calendrier exact de la livraison. Cependant, on peut tabler sur le fait que le premier appareil sera livré environ quatre ans après la commande et que la livraison des 21 autres appareils s'effectuera sur une période de deux ans.

4.5.3 Gripen E/F : un tout nouvel avion ?

Le Gripen E/F se distingue du Gripen C/D essentiellement par les éléments suivants :

- réacteur F414G plus puissant (voir note de bas de page 12) ;
- réservoir interne supplémentaire ;
- nouveau radar à la pointe de la technologie (Active Electronically Scanned Array /AESA) ;
- capteur infrarouge de détection et de poursuite de cible (passif) ;
- nouvelle avionique, calculateur de mission et cockpit inclus ;
- nouveau système de guerre électronique ;
- deux postes d'arme supplémentaires ;
- nouveau train d'atterrissage.

En Suisse, le Gripen E/F est généralement considéré comme un tout nouvel avion en raison des développements techniques prévus par rapport au modèle C/D. Ce sont surtout les représentants des Forces aériennes qui ont indiqué qu'il n'était pas possible de transformer un Gripen C/D en un Gripen E/F. Ce dernier doit être développé sur des bases nouvelles. Par contre, pour des raisons d'ordre politique, les Suédois parlent d'un appareil amélioré.

Au vu des déclarations faites par les représentants du DDPS, une grande majorité de la sous-commission considère elle aussi que ce modèle constitue un nouvel avion à part entière.

4.5.4 Gripen NG Demonstrator

Le Gripen NG Demonstrator – un Gripen B transformé en Gripen D, puis en Gripen F – est un appareil qui sert à tester les améliorations techniques appelées à équiper en série le Gripen E/F.

Le Demonstrator n'était pas disponible pour des essais en vol durant la deuxième moitié 2009, après que Saab ait annoncé le Gripen E/F dans l'optique du programme d'armement 2011. Une évaluation



en vol n'aurait été possible qu'en 2010, soit après la clôture de l'évaluation. Le DDPS n'a cependant à cette époque vu aucune raison de procéder à des tests en vol. Ce n'est qu'en mai 2012 que des pilotes suisses ont effectué les premiers vols avec cet appareil. Selon le directeur de projet, l'objectif de ces vols était de vérifier les conclusions de l'évaluation analytique du Gripen E/F et de réduire les risques liés au développement du Gripen C/D en un Gripen E/F. Le contrôle, qui portait principalement sur le nouveau réacteur, a aussi permis de mesurer les performances de l'appareil et la consommation de kérosène durant des engagements courants. Par contre, ce contrôle n'a pas porté sur certains points relevant de l'avionique. Changement crucial, le train d'atterrissage, fixé jusqu'ici au fuselage, a été déplacé dans la structure de l'aile afin de dégager du volume pour l'installation de réservoirs de plus grande capacité. Ces derniers n'ont toutefois pas été testés car ils ne sont pas adaptés au service de police aérienne en raison de la trop forte résistance qu'ils présentent. Enfin, la version test du nouveau radar devrait être disponible à l'automne ; elle est toutefois appelée à être modifiée.

Le Gripen NG Demonstrator étant un appareil qui sert uniquement à tester les dernières améliorations, les résultats des tests ne peuvent pas être transposés tels quels au Gripen E/F. En d'autres termes, il n'est pas possible de dire quelle sera exactement l'efficacité opérationnelle du futur appareil.

4.6 Traitement du dossier TTE par le Conseil fédéral

4.6.1 Examen du projet par le Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a mené à plusieurs reprises des discussions au sujet du projet TTE (voir à ce sujet la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation urgente 12.3030 déposée par le groupe PDC-EVP le 28 février 2012). Il est ressorti des entretiens que la sous-commission a eus avec le chef du DDPS que deux de ces discussions ont joué un rôle clé dans le processus d'acquisition :

- En octobre 2009, le chef du DDPS a proposé, en raison des difficultés financières auxquelles était confrontée la Confédération, de reporter l'acquisition ; suite à cela, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lui présenter, d'ici au printemps 2010 une proposition concernant la suite à donner au projet TTE. Devant la sous-commission, le chef du DDPS a relevé les variantes suivantes : la variante la meilleure, la variante la plus économique ainsi que les autres options à disposition.
- Le 31 mars 2010, à l'issue de la présentation des résultats de l'évaluation, le Conseil fédéral a discuté de différentes options, parmi lesquelles celle d'opter pour le Gripen si une décision d'acquisition devait être prise. Renonçant à trancher, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'approfondir encore la question du financement.

Le 25 août 2010, le Conseil fédéral a reporté à 2015 l'acquisition du nouvel avion. Dans le cadre du traitement du rapport sur l'armée, la majorité du Parlement a alors décidé de reprendre rapidement l'examen du projet en se fondant sur les résultats des dernières évaluations. Cela a abouti à l'élaboration de la solution dite « all inclusive ». Le Conseil fédéral a ainsi été contraint de procéder au choix d'un type d'appareil avant la fin de l'année 2011, alors même qu'il ne souhaitait pas procéder à quelque acquisition que ce fût.

4.6.2 Informations dont disposait le Conseil fédéral

La sous-commission souhaitait savoir si le Conseil fédéral disposait de suffisamment d'informations pour procéder à l'examen du projet et au choix de l'appareil. Selon le chef du DDPS, cela a toujours été le cas, puisque le gouvernement a pris connaissance des différents éléments du dossier lors des divers entretiens organisés entre 2009 et fin 2011 ; en outre, le Conseil fédéral a arrêté son choix définitif, le 30 novembre 2011, sur la base des notes attribuées à chaque appareil et des prix de ces



derniers. Par ailleurs, lorsque le chef du DDPS lui a demandé s'il souhaitait l'avis d'un expert externe, le Conseil fédéral a déclaré être suffisamment informé pour être à même de prendre une décision. Selon la lettre du chef du DDPS du 4 juillet 2012, le Conseil fédéral n'avait pas connaissance des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation. Il était en revanche en possession des résultats de l'évaluation (notes et prix des trois candidats) et disposait ainsi de toutes les informations constituant la base de ces recommandations.

4.7 Perspectives

Suite aux divers entretiens auxquels elle a participé, la sous-commission conclut que la variante choisie par le Conseil fédéral – soit le Gripen E/F – est celle qui comporte le plus de risques techniques, financiers et politiques ; le respect des délais pourrait aussi poser problème.

4.7.1 Risques techniques

Comme indiqué au chapitre 4.2.3, les Forces aériennes et armasuisse sont parvenues à des conclusions différentes s'agissant des risques techniques. Si les entretiens avec les représentants de ces deux organismes n'ont pas permis de savoir laquelle des deux entités avait raison il demeure certain que le Gripen E/F doit subir de nombreuses modifications d'importance, principalement pour y intégrer différents nouveaux systèmes.

Certes, il existe aujourd'hui des outils informatiques ad hoc très pointus. Sur la base des nombreux entretiens qu'elle a conduits, la sous-commission est néanmoins convaincue que le développement du Gripen E/F constitue un projet d'envergure et comporte un risque. Ce dernier ne porte pas sur la faisabilité de l'avion, mais sur le fait que la capacité opérationnelle de l'appareil ne sera probablement atteinte que bien plus tard que cela n'avait été prévu initialement. Ainsi, alors que les premiers appareils seront livrés en 2018, il faudra, selon des déclarations faites par des représentants des Forces aériennes, certainement attendre 2023 ou 2026 – soit jusqu'à ce que Saab ait procédé à deux ou trois actualisations techniques (processus qui a lieu tous les trois ans) – avant que toutes les caractéristiques figurant dans l'offre soient pleinement opérationnelles.

Le fait que les forces aériennes suédoises ne prévoient pas d'acquérir d'avion biplace (Gripen F) pourrait avoir une incidence sur la coopération : les pilotes suisses devraient effectuer davantage de vols d'instruction sur des modèles antérieurs. Actuellement, les Suédois n'effectuent pas de vols tests avec le Gripen NG Demonstrator.

4.7.2 Risques financiers

Les frais de développement du Gripen n'ont fait l'objet d'aucun examen, ni par armasuisse durant la procédure d'évaluation et à l'issue de celle-ci, ni par le DDPS lors des négociations avec la Suède. Le DDPS part du principe que ces frais sont inclus dans le prix d'achat, puisque Saab a présenté une offre à prix fixe ; dans ces conditions, le montant exact qu'ils représentent importe peu.

En l'espèce, la sous-commission distingue trois types de risques :

1. Généralement, le paiement des appareils s'effectue sur plusieurs années, une partie du montant étant versée avant la livraison, et une autre, lors de la livraison des premiers appareils. La sous-commission se demande ce qu'il adviendrait si la configuration des appareils livrés ne correspond pas à celle convenue, si des difficultés techniques apparaissent au cours de la première phase (alors que la moitié du montant a peut-être déjà été versée) ou si Saab déclare ne pas être en mesure de procéder aux développements ultérieurs au prix convenu. Elle considère qu'il s'agit là d'un risque à ne pas négliger.
2. La flotte de Gripen E/F comptera au total entre 80 et 100 appareils (60 à 80 avions acquis par la Suède – au lieu des 80 à 100 appareils initialement prévus – et 22 avions acquis par la



Suisse). La sous-commission considère que la taille de la flotte globale est assez limitée, et elle se demande si cela est suffisant pour garantir le financement du développement ultérieur de l'avion (à titre de comparaison, Eurofighter a signé des contrats de vente pour 700 appareils, 300 étant déjà livrés).

3. Aux yeux de la sous-commission, il y aura lieu de définir clairement, quelles sont les améliorations techniques qui figurent dans le contrat d'achat et celles que n'y figurent pas. Il faut éviter à tout prix que des améliorations techniques soient ultérieurement intégrées dans les traditionnels programmes de Upgrades.

Par ailleurs, la Suède a laissé entendre qu'elle souhaitait acquérir une version du Gripen E/F postérieure à celle proposée à la Suisse. Notre pays devra remettre l'ouvrage sur le métier – voire redimensionner le projet – si le budget disponible ne suffisait pas. Selon le chef de projet, si la collaboration avec la Suède devait entraîner des surcoûts, elle serait abandonnée.

4.7.3 Risques politiques

Le processus politique relatif à ce dossier n'étant encore clos ni en Suède ni en Suisse, des risques demeurent à ce niveau. Les informations contradictoires parues dans la presse suédoise ne contribuent en tous cas pas à diminuer l'incertitude qui plane sur le projet. A titre d'exemple, la décision du gouvernement suédois devrait tomber le 20 septembre 2012, et celle de la Diète (Riksdag), au cours de la deuxième semaine de décembre. Les entretiens effectués par la sous-commission ne lui ont pas permis de déterminer avec certitude si c'était la Suisse qui attendait un signal de la Suède pour procéder à l'acquisition, ou le contraire.

Armasuisse a reçu de Saab une offre à prix fixe. Lors des séances de la sous-commission, les modalités de la signature du contrat (qui signe le contrat avec qui, Suisse, Suède ou Saab) n'étaient pas encore claires. Il en résulte une « relation triangulaire » qu'il s'agit de clarifier, de sorte que puisse être élaboré un contrat commun en vertu duquel les deux pays commandent simultanément leurs appareils auprès de Saab. Actuellement, il n'est pas certain que la Suisse recevra le Gripen E/F en même temps que la Suède, et des incertitudes pèsent sur le mode de livraison (une tranche à la Suède, puis une tranche à la Suisse,...).

Le contrat d'achat n'a pas encore été finalisé. L'offre, que Saab a soumise au gouvernement suédois en vue d'une acquisition conjointe par la Suède et la Suisse est valable jusqu'en 2014. Pour la Suisse, elle porte sur 16 Gripen E et sur 6 Gripen F. L'offre commerciale soumise par Saab le 28 octobre 2011 est valable jusqu'à octobre 2013 et porte sur 16 Gripen E et sur 6 Gripen F.

4.7.4 Risques en matière de respect des délais

A l'origine, la Suisse voulait recevoir ses appareils en 2016, tandis que la Suède ne prévoyait une acquisition qu'à partir de 2020 ou 2022. Un compromis se dessine vers une livraison à partir de mi-2018 aussi bien pour la Suisse que pour la Suède, une solution transitoire étant envisageable pour nos Forces aériennes.

Le calendrier d'acquisition a sans cesse donné lieu à des déclarations divergentes durant la procédure d'évaluation et à l'issue de celle-ci. La sous-commission ne serait pas surprise si les dates de livraison (fixées actuellement de mi-2018 à mi-2020) étaient une nouvelle fois reportées, d'autant que, d'après certaines informations, la Suède serait en retard sur le programme qu'elle s'est fixée.



Vu que le nouvel appareil ne sera pas acquis avant 2018 et qu'il ne sera pas pleinement opérationnel avant plusieurs années, le projet ne porte de facto plus uniquement sur le remplacement des Tiger, mais aussi sur le remplacement des F/A-18.



5 Conclusions

Remarques d'ordre général :

- La sous-commission a, dans la mesure du possible, mené à leur terme l'examen de la procédure et la clarification des points litigieux. Si elle reconnaît que la procédure d'évaluation a été correcte, elle considère que des questions demeurent au sujet de certaines étapes ayant suivi l'évaluation technique. Ces points sont mentionnés ci-dessous.
- Il est très important que la Suisse obtienne de la Suède des garanties concernant la livraison du Gripen E/F, les coûts de développement, le calendrier de livraison et les décisions politiques en suspens. Il importe que ces garanties soient fixées de manière contractuelle, si possible par le biais d'une garantie de l'Etat suédois.
- Les informations parfois divergentes qui ont été communiquées ont provoqué de nouveaux malentendus. D'ailleurs, la sous-commission considère que la communication a été plutôt déficiente durant toute la procédure. (voir 4.4.6)
- Comme l'efficacité opérationnelle semblait constituer le critère d'évaluation prépondérant, tant la sous-commission que les constructeurs ont eu l'impression que l'avion doté des meilleures qualités techniques serait sélectionné ; ils n'étaient pas informés du fait que le prix jouerait un rôle aussi important dans le choix final, même si ce critère avait été souligné de manière récurrente au cours de la procédure. (voir 4.4.6)
- De manière générale, un quinzaine d'années s'écoulent entre le moment où les premières réflexions ont eu lieu et celui où un nouvel avion de combat sera pleinement opérationnel. Les attermoissements pouvant être mal interprétés, il conviendrait de prendre une décision directement à l'issue de la procédure d'évaluation. Dans le cas du projet TTE, le processus de prise de décision qui a suivi l'évaluation technique a duré trop longtemps, ce qui a d'ailleurs provoqué de nouvelles incertitudes. (voir 4.2)
- Le report de l'acquisition par le Conseil fédéral a entraîné un changement de prémisses : si, en 2007, il était uniquement question de remplacer une partie des Tiger, la discussion porte désormais aussi sur le remplacement des F/A-18 et, par conséquent, sur le renouvellement par étapes de l'ensemble de la flotte. (voir 4.7.4)
- Un changement de perspective concernant les exigences opérationnelles a été effectué vers la fin 2009. Ces dernières étaient initialement clairement définies. A la fin de la procédure, on s'est contenté de se concentrer sur cinq éléments centraux (armement, capteurs, performances de l'appareil, endurance et durée de vol). La sous-commission se demande si ce changement n'a pas modifié les bases de décision pour le choix du type d'appareil. (voir 4.2.5)

Gestion du projet :

- Si la gestion du projet a constamment été bonne d'un point de vue technique, des améliorations doivent être apportées au niveau politique (gestion et encadrement) ; des progrès doivent aussi être faits en matière de communication. La gestion du projet devrait être assurée par le département, de la conception jusqu'à la décision finale.



Type d'appareil :

- La sous-commission n'a été informée qu'au printemps 2012 du passage du Gripen C/D au Gripen E/F. A la première séance d'août 2008, un de ses interlocuteurs lui a même indiqué que le Gripen E/F n'entrerait pas en ligne de compte. Les candidats dont l'offre n'a pas été retenue n'ont pas non plus été informés de ce changement. (voir 4.5.1)
- Le choix de l'appareil opéré par le Conseil fédéral est celui qui comporte le plus de risques – qu'ils soient de nature technique, commerciale, politique, financière ou en lien avec le respect du calendrier –, contre lesquels il importe de se prémunir suffisamment. Ces risques ont été évalués différemment par armasuisse et par les Forces aériennes. (voir 4.7)
- Le Gripen E/F présente quelques innovations techniques essentielles (réacteur, radar, réservoirs, ailes, etc.) qui avaient déjà été mentionnées dans les rapports techniques de 2009. Leur impact sur le coût total (modifications et cycle de vie) n'a cependant pas pu être estimé de manière suffisamment précise. (voir 4.5.3)
- L'exigence initiale d'acquérir un avion qui au moment de la livraison soit déjà engagé dans les forces aériennes du pays en question ou dont la livraison soit planifiée ne pourra être réalisé que sous certaines conditions. La décision définitive d'acquérir des Gripen E/F pour les forces aériennes suédoises sera prise au plus tôt vers la fin 2012. (voir 4.5.2)
- Les constructeurs dont l'offre n'a pas été retenue ont critiqué le fait que les innovations techniques apportées à leurs appareils après 2009 n'aient pas été prises en compte, alors que Saab avait fourni une troisième offre qui prévoyait des développements de ce genre. (voir 4.3)
- Le fait que les forces aériennes suédoises ne prévoient pas d'acquérir d'avion biplace (Gripen F) pourrait avoir une incidence sur la coopération et sur l'instruction. (voir 4.7.1)
- L'efficacité opérationnelle du Gripen E/F (y inclus les 98 améliorations techniques) a été qualifiée de *juste satisfaisante*. Dans le domaine de la police aérienne, la note correspondante attribuée au Gripen E/F est située dans la même fourchette *juste satisfaisant*. (voir 4.2)

Coûts :

- Les coûts d'exploitation estimés, qui ont pourtant de lourdes répercussions sur les coûts du cycle de vie, ont fait l'objet d'une évaluation différente selon les organes d'évaluation, ce qui a soulevé les critiques des constructeurs a posteriori. (voir 4.4.3)
- Selon les chiffres disponibles, le Gripen est, globalement, l'appareil le moins cher.
- Les offres demandées par armasuisse pour une variante dite « budgétaire » (optimisation sur la base d'un budget fixe) n'ont jamais été prises en considération. La sous-commission se pose la question de savoir si au travers de la renonciation à la poursuite de cette variante, l'appareil le moins cher n'a pas été avantage. (voir 4.1)

Autres remarques :

- En utilisant deux barèmes différents et des appréciations divergeant nettement de l'usage courant, armasuisse et les Forces aériennes se sont elles-mêmes compliqué la tâche. La sous-commission estime ce procédé, qui prête à confusion et qui est difficile à présenter à



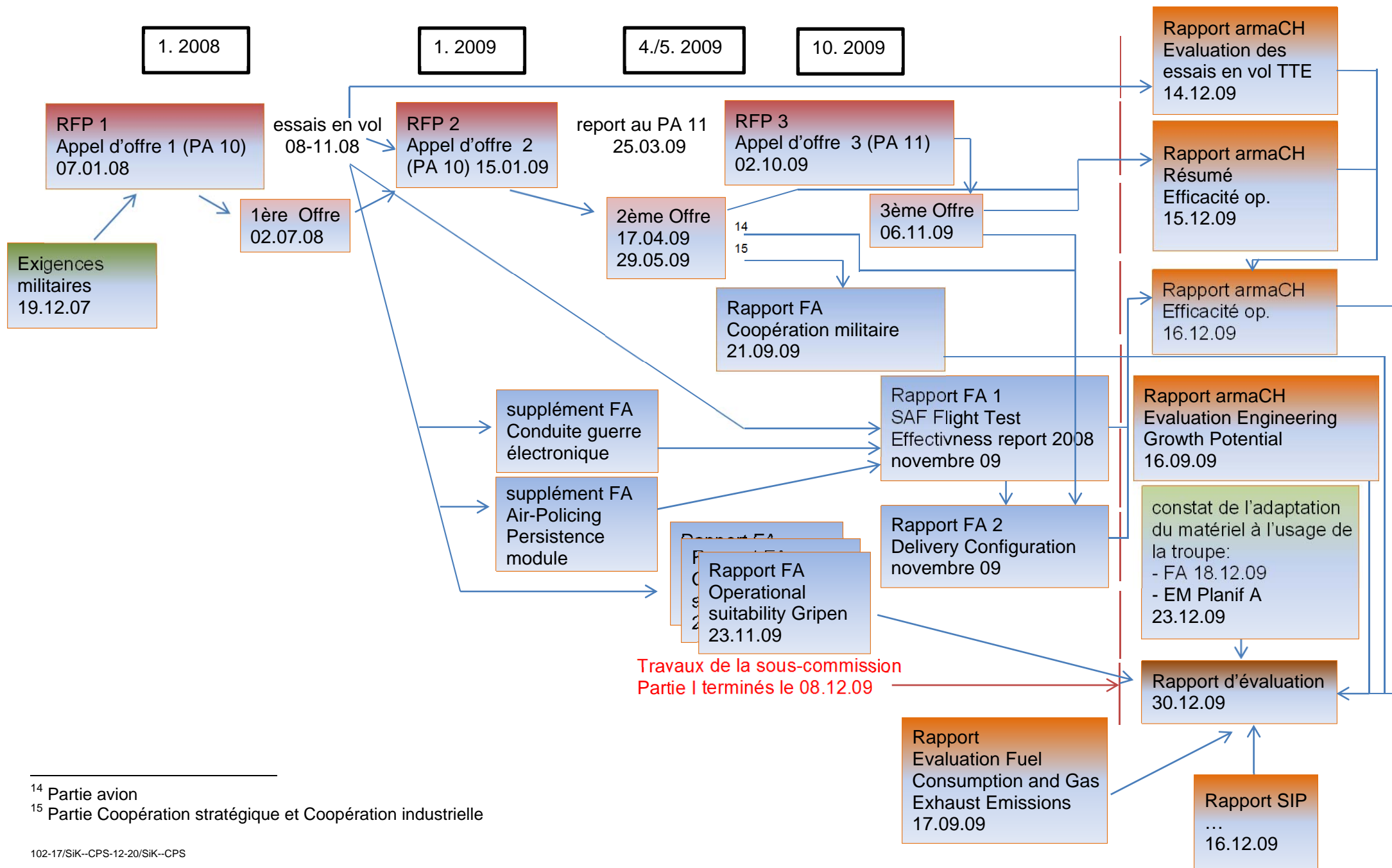
des tiers, explique en partie les critiques dont ont fait l'objet non seulement le choix du Gripen E/F mais aussi toute la procédure d'évaluation. (voir 4.4.2)

- Les exigences militaires étaient formulées de manière très vague et étaient de ce fait peu pertinentes. (voir 4.2.1)
- Le constat de l'adaptation du matériel à l'usage de la troupe a recours à une formulation très ouverte afin de ménager au Conseil fédéral la plus grande marge de manœuvre possible. Le Gripen E/F a été recommandé avec une réserve : si l'appareil devait être choisi, il conviendrait de prendre des mesures afin de s'assurer que l'efficacité opérationnelle annoncée soit effectivement atteinte (voir 4.2.4)
- S'agissant des affaires compensatoires, les constructeurs n'ont pas tous tenu compte de la même manière du principe de répartition régionale. Le partenariat industriel avec la Suède révèle un potentiel plutôt limité ; jusqu'ici, le bilan des rencontres organisées entre Saab et les industriels suisses est très mitigé. (voir 4.4.1)
- La possibilité d'acquérir moins de 22 appareils n'a pas vraiment été prise en considération : il était donc dès le départ clair que le budget prévu imposait d'opter pour l'avion le moins cher. (voir 4.1)

Rapport d'évaluation :

- Dans sa conclusion, le rapport d'évaluation propose les deux options suivantes : soit le choix se porte sur l'appareil ayant obtenu la meilleure évaluation, soit il se porte sur l'appareil le moins cher. (voir 4.2.5)

6 Annexe - Procédure d'évaluation et de sélection (déroulement)



¹⁴ Partie avion

¹⁵ Partie Coopération stratégique et Coopération industrielle



rapport d'évaluation

