

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



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

Rapport de la sous-commission TTE de la Commission de la politique de sécurité du 12 février 2013

Le 21 août 2012, la sous-commission Nouvel avion de combat (TTE) a présenté à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national son rapport concernant la procédure d'évaluation du nouvel appareil. Le 9 octobre 2012, elle a été chargée de procéder à une analyse approfondie de plusieurs points supplémentaires.

Proposition de la sous-commission

La sous-commission propose de prendre acte du présent rapport complémentaire.

Pour la sous-commission :
Le président

Thomas Hurter

Contenu du rapport :

- 1 Rappel des faits
- 2 Travaux de la sous-commission TTE
- 3 Constatations de la sous-commission



1 Rappel des faits

Le 21 août 2012, la sous-commission Nouvel avion de combat (TTE) a présenté son rapport d'évaluation à la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N). Lors de cette séance, la CPS-N a décidé de :

1. prendre acte du rapport d'évaluation, qu'elle a considéré – à la quasi-unanimité – comme une bonne base de discussion,
2. prolonger le mandat de la sous-commission (décision prise par 21 voix contre 0 et 1 abstention),
3. transmettre le rapport au Conseil fédéral en lui demandant de prendre position – en particulier au sujet des nombreux points demeurés en suspens – d'ici au début du mois d'octobre 2012 (décision prise par 24 voix contre 0 et 1 abstention).

Le 24 août, armasuisse et l'agence d'exportation du Ministère suédois de la défense (ci-après FXM) ont signé un accord-cadre portant sur l'achat de Gripen.

Le 28 septembre 2012, le Conseil fédéral a adopté son avis sur le rapport de la sous-commission TTE. En parallèle, il a approuvé l'accord-cadre entre armasuisse et FXM. Les deux documents ont été rendus publics le même jour.

Le 9 octobre 2012, la CPS-N s'est penchée sur l'avis du Conseil fédéral et a débattu une première fois de l'accord-cadre. Déplorant les réticences du gouvernement ainsi que la publication hâtive de l'avis, la commission a souhaité que les rapports qui lui sont destinés lui soient dorénavant remis bien avant d'être transmis aux médias. A l'issue d'une discussion nourrie, la CPS-N a chargé la sous-commission TTE d'examiner les points suivants :

1. l'accord-cadre lui-même (et les questions qu'il soulève) ;
2. les affaires compensatoires (offset) ;
3. l'avis du Conseil fédéral.

Eu égard aux polémiques à ce sujet, la CPS-N a débattu une seconde fois, le 6 novembre 2012 de la valeur juridique de l'accord-cadre (nature, validité, etc.).

2 Travaux de la sous-commission TTE

La sous-commission, dont la composition est toujours restée identique, s'est réunie à cinq reprises : trois fois pour examiner l'accord-cadre et l'avis du Conseil fédéral, une fois pour aborder les affaires compensatoires, et une fois (dernière séance) pour dresser le bilan des travaux et adopter le présent rapport.

3 Constatations de la sous-commission

3.1 Accord-cadre conclu entre armasuisse et FXM

La sous-commission a procédé à une analyse détaillée de l'accord-cadre (annexe classifiée comprise) afin de déterminer si le document en question écartait tout ou partie des risques qu'elle avait mis en évidence dans son rapport du 20 août 2012.

Entre fin octobre et début novembre 2012, les médias ont mis en doute la valeur juridique de l'accord-cadre conclu entre les deux pays, soulevant notamment les questions suivantes : s'agit-il d'une convention internationale ? Le chef de projet était-il pleinement habilité à signer le document ? Ce dernier est-il valide ? Au vu de cette polémique, la sous-commission s'est aussi penchée sur les aspects juridiques de l'accord-cadre ; ses conclusions sont exposées ci-après.



3.1.1 Aspects juridiques de l'accord-cadre

Nature

La nature d'un document se détermine en fonction du contenu de ce dernier, et non pas de son titre. Comme l'accord-cadre a) a été conclu par des agences qui représentent leurs gouvernements respectifs, b) contient des dispositions contraignantes et c) définit des droits et des obligations, il constitue un traité international.

Par ailleurs, il s'agit d'un document hybride, d'un genre inédit (convention *sui generis*), car il porte non seulement sur l'acquisition d'armements et sur la coopération stratégique, mais également sur une solution transitoire consistant à un prêt temporaire de Gripen C/D.

Compétence de conclusion

En vertu de la loi sur l'armée (LAAM)¹, la conclusion d'accords de ce genre – qu'il s'agisse d'accords internationaux dans le domaine de la coopération en matière d'armement (art. 109b LAAM) ou d'accords de coopération en matière d'instruction militaire (art. 48a LAAM) – relève de la compétence du Conseil fédéral.

Compétence de signature

La compétence de signer des accords est réglée par la convention de Vienne sur le droit des traités². Celle-ci prévoit, à l'art. 7, al. 1, qu'une personne est considérée comme représentant un Etat si elle dispose de pleins pouvoirs ou « s'il ressort de la pratique des Etats intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs ». Ainsi, selon le droit international, la personne qui signe un accord ne doit pas nécessairement avoir reçu au préalable une autorisation spécifique ou justifier de ses pouvoirs par écrit (d'après le DDPS, la Suède ne l'a d'ailleurs pas demandé). Cependant, l'accord-cadre spécifie que le gouvernement suédois habilite FMX à agir en son nom. En outre, l'usage qui prévaut dans le cadre du droit international public veut que les signataires des deux parties aient le même rang hiérarchique ou exercent des fonctions analogues.

En Suisse, la pratique³ prévoit que les personnes appelées à élaborer des accords de cette nature doivent disposer des pouvoirs nécessaires, lesquels sont établis par la Chancellerie fédérale en principe sur décision explicite du Conseil fédéral. En l'espèce, le représentant d'armasuisse ne disposait toutefois pas des pouvoirs en question.

Compétence d'approbation

Si un accord doit en principe être approuvé au préalable par le Conseil fédéral avant d'être signé, des exceptions demeurent possibles. En l'espèce, pour respecter le calendrier prévu, le gouvernement a été contraint d'approuver le texte a posteriori, le 28 septembre 2012.

Validité

La validité de l'accord-cadre est confirmée tant par le droit international que par le droit suisse :

- Selon l'art. 8 de la convention de Vienne sur le droit des traités, la signature d'un traité qui est confirmée ultérieurement par l'Etat concerné est valable.
- Selon le droit suisse, le Conseil fédéral a remédié aux manquements manifestes existant lors de la signature (absence de pleins pouvoirs) lorsqu'il a approuvé l'accord-cadre a posteriori.

En décidant de poursuivre les négociations, les deux parties ont considéré *de facto* que l'accord-cadre était valable et contraignant.

¹ RS [510.10](#)

² RS [0.111](#)

³ Voir le [Guide de la pratique en matière de traités internationaux](#), DFAE, Section des traités internationaux, février 2010



Effet

L'accord-cadre déploiera ses effets lorsque le processus politique aura abouti (approbation de l'acquisition des nouveaux appareils par le Parlement et, le cas échéant, par le peuple), et pas avant. En d'autres termes, les modalités convenues dans l'accord n'ont momentanément aucune force obligatoire.

3.1.2 Teneur de l'accord-cadre

Procédure

L'accord-cadre n'est qu'un préalable à un nouveau contrat en train d'être négocié, définitif celui-là. Il définit, dans les grandes lignes, le cahier des charges et le coût du Gripen E. Sur la base de ce document, FMX va maintenant négocier des contrats avec Saab⁴. Il n'existe ainsi aucun lien direct entre la Suisse et le fournisseur. Le DDPS aura un droit de regard sur les contrats conclus entre FMX et Saab, là où le programme d'acquisition suisse est concerné. Pour la sous-commission, ce droit de regard est un élément clé du dossier.

L'accord-cadre sera suivi d'un contrat d'acquisition (où seront précisées les spécifications des appareils ainsi que les prestations et les fonctions du système dans son ensemble), qui constituera aussi un traité international. Ce traité fait actuellement l'objet de négociations entre armasuisse et FXM : selon le chef du DDPS, un projet devrait être disponible à la mi-février 2013, et la version définitive, d'ici à la mi-mai 2013. En parallèle, deux autres documents seront élaborés : d'une part, un accord de coopération stratégique et, d'autre part, un contrat relatif aux affaires compensatoires. Quant au contrat relatif à la solution transitoire, il sera élaboré ultérieurement (lorsque le processus politique – y compris une éventuelle votation populaire – aura abouti), puisque la location des Gripen C/D ne débutera pas avant le deuxième semestre 2016.

La conclusion d'un accord-cadre de ce genre est une première : jusqu'ici, les contrats d'acquisition définitifs étaient prêts lorsque le Conseil fédéral et le Parlement examinaient l'objet. Afin de garantir le caractère contraignant de ces contrats qui n'étaient pas encore signés, armasuisse concluait des contrats d'option qui précisaient que le contrat d'acquisition paraphé entrerait en vigueur dès que le Parlement aurait adopté le programme d'armement. Généralement, la validité de ces contrats d'option était limitée (quelques mois).

Le contrat d'acquisition constitue le point crucial du dispositif. Les négociations concernant ce contrat sont en cours et, selon le chef du DDPS, un projet devrait être disponible à la mi-février 2013. Les principales dispositions du contrat d'acquisition et de ses annexes seront ainsi à disposition des Commissions de la politique de sécurité lorsqu'elles examineront le programme d'armement.

Formulations différentes

La sous-commission relève que la formulation utilisée dans l'accord-cadre est différente selon que c'est l'acquisition du Gripen par la Suède ou par la Suisse qui est évoquée : ainsi, la Suède entendrait mettre à niveau ses Gripen A/B et C/D (« Sweden is to upgrade a significant number of its 100 Gripen A/B and C/D to Gripen E », alors que la Suisse souhaiterait acquérir 22 Gripen E (« [...] intends to procure 22 Gripen E »). A titre d'explication, armasuisse invoque les différences de perspective qui prévalent dans chacun des pays. Dans l'étude approfondie qu'elle a menée au sujet de l'avenir de sa flotte de Gripen, étude dans le cadre de laquelle diverses options ont été examinées (poursuite de l'utilisation du Gripen C/D, équipement du Gripen C/D d'une nouvelle avionique, acquisition de nouveaux avions de combat à l'étranger et acquisition du Gripen E), la Suède parle du Gripen E comme d'un « appareil amélioré », et ce, pour des raisons historiques et politiques : les milieux politiques devraient ainsi donner plus facilement leur aval à l'acquisition. La Suisse, pour sa part, considère cet appareil comme un tout nouvel avion, car très peu de composants du Gripen C/D peuvent être réutilisés

⁴ Réponse du Conseil fédéral du 14.11.2012 aux questions concernant le Gripen posées par les présidents des partis PLR, PDC, PBD et VL



dans le Gripen E : il s'agira d'un nouvel appareil entre 80 et 95 % (nouvelle structure du fuselage et des ailes, nouveau train d'atterrissage, nouveau radar, nouveau réacteur, nouvelle avionique).⁵ Cette dénomination a d'ailleurs été utilisée par les représentants des Forces aériennes suisses à plusieurs reprises lors de séances de la sous-commission.

Taux de change / prix fixe

L'accord-cadre prévoit que les prix, calculés en fonction de considérations économiques, sont fixes et mentionnés en francs suisses. Si le taux de change devait varier sensiblement a posteriori, les parties se concerteraient afin d'agir dans l'intérêt du programme global. Selon armasuisse, la Suisse n'acceptera jamais de hausse de prix. Ceci doit figurer dans le contrat d'achat.

La sous-commission constate qu'il n'est pas tout à fait correct d'affirmer, comme certains responsables du DDPS l'ont fait à plusieurs reprises, que l'acquisition sera réalisée sur la base d'offres contraignantes à prix fixe. En réalité, ces dernières (offre de FXM pour une version du Gripen E et offre pour le missile à guidage infrarouge IRIS-T⁶) ne représentent que 85 % du montant total des acquisitions ; les 15 % restants se fondent sur des estimations de coûts.

Enfin, la sous-commission a relevé que les versions allemande et anglaise de l'accord-cadre divergeaient s'agissant des dispositions relatives aux travaux de maintenance, de réparation et de révision (MRO) niveau 2 des Gripen suisses⁷. Le terme « target cost » (coût cible ou coût objectif) de la version originale anglaise (qui fait foi) a été traduit en allemand par « Kostendach » (plafond de dépenses). Comme les diverses parties risquent ainsi d'interpréter différemment ce « target cost », dont la valeur a déjà été définie dans l'offre de Saab, ce point devra être précisé dans le contrat d'acquisition.

Participation de la Suisse à la production, à l'entretien et au développement ultérieur de l'avion

Le 11 décembre 2012, dans le cadre des débats concernant le budget, le Parlement suédois a accepté l'acquisition de 40-60 Gripen E. Sur cette base, le gouvernement suédois a donné son feu vert à l'achat de 60 Gripen E le 17 janvier dernier. En conséquence, la Suisse détiendra quelque 25 pour cent de la flotte totale des Gripen E. Comme notre pays veut établir un partenariat stratégique avec la Suède, l'accord-cadre prévoit que la Suisse participera à hauteur de 25 pour cent au programme Gripen E, que ce soit en matière de développement, de construction de l'appareil et de l'entretien effectué par l'industrie:

- Concernant la mise au point de l'appareil, l'accord-cadre stipule que l'accord de compensation a pour objectif une participation directe de 25 pour cent de l'industrie suisse dans le programme du Gripen E.
- En matière de travaux de maintenance, réparation et révision MRO de niveau 2, l'accord-cadre prévoit que la part des coûts suisses et de la valeur ajoutée du travail de l'industrie suisse correspondra à 25 pour cent des flottes suédoises et suisses réunies.

Si elle veut effectivement décrocher des contrats dans le cadre des affaires compensatoires, l'industrie suisse devra présenter des offres compétitives ; aussi l'accord-cadre prévoit de procéder à une analyse conjointe afin d'identifier le potentiel, les coûts, les avantages et les inconvénients de différentes solutions visant à développer le MRO niveau 2. Le centre de compétences armasuisse et ses partenaires suédois (FXM et FMV⁸) attribueront conjointement les mandats à l'industrie suisse ou à l'industrie suédoise au cas par cas. Une entreprise ayant obtenu un mandat le conserve tant qu'elle fournit ses prestations avec efficacité et compétence. Pour la sous-commission, il est important que la participation de 25 % s'applique uniquement aux domaines qui présentent un intérêt pour la Suisse.

⁵ Voir également à ce sujet le point 4.5.3 du rapport de la sous-commission TTE du 20.08.2012.

⁶ Message du Conseil fédéral du 14.11.2012, ch. 4.3 et 6.3.

⁷ Les travaux de MRO (maintenance, réparation et révision) de niveau 2 comprennent les contrôles périodiques des appareils et sont effectués après un nombre déterminé d'heures de vol. Ces contrôles sont effectués par l'industrie. En Suisse, ce rôle revient à Ruag Aviation qui est le centre de compétence en la matière.

⁸ Administration du matériel des armées.



Examen de l'efficacité opérationnelle

Afin de garantir que le nouvel avion satisfera bien aux exigences actuelles des Forces aériennes suisses, l'accord-cadre précise que les futures mises à jour serviront uniquement à répondre à de nouvelles exigences opérationnelles. Le programme d'acquisition prévoit un programme complet de vérifications, de vols de contrôle et de réception, afin de vérifier que les exigences en matière de prestations et de fonctionnalités spécifiées soient satisfaites ; il sera effectué au cours du premier semestre 2019, soit pratiquement en même temps que la livraison des appareils. Il y a donc un risque que le projet prenne encore du retard.

Solution transitoire

Cette solution a été présentée à la sous-commission pour la première fois en mai 2012. Elle prévoit de louer aux forces aériennes suédoises une escadrille de Gripen C/D, comptant huit monoplaces (Gripen C) et trois biplaces (Gripen D) dans une configuration MS 20, ceci de mi-2016 à mi-2021. Comme la Suisse prévoit de mener une procédure d'acquisition commune avec la Suède, les programmes d'acquisition des deux pays ont été regroupés et coordonnés. Il a donc fallu trouver un compromis sur la date de livraison : la Suède s'est ainsi engagée à acquérir ses avions plus tôt, tandis que la Suisse a reporté quelque peu la date d'acquisition qu'elle avait prévue. Grâce à cette solution transitoire, il devrait aussi être possible de réformer rapidement la flotte de F-5. Comme le processus politique durera un certain temps, cette solution – initialement prévue pour la période 2016 à 2018 – sera mise en œuvre à partir du deuxième semestre 2016 pour une durée de 5 ans ; elle permettra notamment d'anticiper l'instruction des pilotes, simplifiant ainsi l'introduction du Gripen E. Les Gripen C/D pourront être loués à la condition expresse que le contrat d'acquisition soit signé. La solution transitoire permettra aux Forces aériennes de procéder à une économie de frais d'exploitation de l'ordre de 48 millions de francs. En revanche, il n'est pas possible d'établir, sur la base du message, quels seront les coûts nets de l'opération⁹. Cette lacune devra être comblée lors de l'examen du message sur le programme d'armement 2012.

Différends

La convention de Vienne sur le droit des traités prévoit trois solutions possibles pour régler les différends :

- les parties recherchent une solution par les moyens indiqués à l'art. 33 de la Charte des Nations Unies¹⁰, principalement par la voie de négociations diplomatiques (art. 65, al. 3, de la convention) ;
- les parties décident, d'un commun accord, de soumettre leur différend à l'arbitrage (art. 66 de la convention) ;
- toute partie peut, par une requête, soumettre le différend à la décision de la Cour internationale de Justice (art. 66 de la convention).

Les parties peuvent aussi, d'un commun accord, soumettre l'accord au droit public de l'un des deux pays.

La sous-commission a examiné s'il n'aurait pas fallu prévoir des pénalités contractuelles, comme dans les contrats conclus directement avec les fabricants (voir notamment l'achat des chars Leopard et des chars de grenadiers 2000, mais aussi des Super Puma et des Eurocopter ; il est d'ailleurs déjà arrivé que la clause en question ait été activée). Lorsqu'un gouvernement procède à une acquisition directement auprès d'un autre gouvernement, en particulier auprès des Etats-Unis dans le cadre de la procédure FMS (*Foreign Military Sales*) – ce qui a été le cas lors de l'achat des F/A-18 et des missiles AMRAAM, par exemple –, les contrats concernés, de par leur nature (traités internationaux) ne prévoient pas de pénalité contractuelle. Les éventuels différends ne se règlent pas devant un tribunal, mais à l'amiable. D'ailleurs, les tribunaux ne seraient pas en mesure de régler le litige sur le fond, car ils seraient contraints de trouver une solution qui satisfasse les deux parties en dépit de leurs intérêts opposés. Ainsi, en l'espèce, l'accord-cadre prévoit la voie de droit habituelle : en cas de problème portant sur la configuration de l'avion, le DDPS devra négocier avec FXM, sans certitude toutefois concer-

⁹ Message du Conseil fédéral du 14.11.2012, ch. 5.1 et 5.2

¹⁰ RS [0.120](#)



nant l'aboutissement de la procédure. En revanche, les contrats qui seront conclus entre FXM et Saab devront prévoir des pénalités contractuelles¹¹. Il conviendrait d'examiner la possibilité de prendre en compte les intérêts de la Suisse dans le cadre de ces pénalités contractuelles entre FXM et Saab.

Limitation des risques

La majorité de la sous-commission estime que, aussi longtemps que le contrat d'acquisition définitif n'a pas été rédigé, il est impossible de savoir si tous les risques ont bien été limités au strict minimum. En effet, l'accord-cadre n'a clairement qu'une valeur de contrat préalable, dont les dispositions restent à confirmer : « Ces éléments seront intégrés, développés et finalisés dans un futur contrat intergouvernemental qui sera conclu par les Parties ». La majorité estime que les garanties données par la partie suédoise restent très générales : FMX garantit uniquement l'aptitude au vol et l'efficacité opérationnelle.

Pour leur part, le DDPS et une minorité de la sous-commission estiment que toutes les garanties sont offertes : s'appuyant sur le passage « ... l'Etat suédois garantit... », ils sont d'avis que tout risque est écarté. Ils relèvent aussi que l'Etat suédois ne pourrait pas se permettre de ne pas respecter les dispositions convenues, parmi lesquelles figure le prix des appareils.

Eu égard aux risques soulevés dans le rapport du 20 août, la sous-commission souhaite que le Parlement dispose du projet de contrat d'acquisition pour mener à bien ses débats. Le 21 janvier 2013, le chef du DDPS lui a promis que cela serait le cas.

3.2 Affaires compensatoires

Pour la première fois, les affaires compensatoires ont été prises en compte lors du processus d'évaluation ; à ce titre, elles ont dès le départ été intégrées aux appels d'offres. Tous les acteurs concernés (swissmem, Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité GRMP, Bureau des affaires compensatoires et Saab) considèrent que les choses ont peu évolué dans ce domaine après que le Conseil fédéral a opéré le choix de l'appareil. Une rencontre « Business-to-Business (B2B) » a été organisée en juin 2012 ; l'objectif communiqué lors de cette manifestation était de réaliser d'ici à la signature du contrat d'achat de l'avion un volume d'affaires de l'ordre de 300 millions de francs. Le fait qu'entre 2004 et 2011 des affaires compensatoires pour un montant de 200 millions de francs avaient déjà été réalisés n'a pas été communiqué à l'industrie. Aussi bien swissmem et le GRMP que Saab reconnaissent que les attentes exagérées que cette manifestation a cristallisées n'ont pas pu être satisfaites. Les opportunités escomptées par l'industrie suisse à la suite de la rencontre ne se sont pas réalisées : peu d'entreprises ont été approchées et Saab ne s'est généralement plus manifestée durant une longue période. Ces lacunes ayant été reconnues, tous les acteurs se sont employés à apporter des améliorations. Ainsi, l'industrie suisse a créé un organisme intitulé *Swiss Gripen Group for Direct Industrial Participation*, qui a pour objectif d'aider les PME à mieux se positionner afin de décrocher des contrats au titre des affaires compensatoires directes. De son côté, Saab a pris plusieurs mesures, parmi lesquelles l'augmentation du nombre de personnes chargées d'encadrer les petites entreprises, la création d'une structure dédiée aux affaires compensatoires et le renforcement de la communication dans ce domaine. La sous-commission considère que, après les difficultés initiales, l'évolution du dossier des affaires compensatoires est encourageante : ainsi, l'objectif consistant à conclure des contrats pour un montant total de 300 millions de francs d'ici à mi-2014 devrait selon armasuisse être atteint. Pour la sous-commission, il est nécessaire que la direction du projet procède à un suivi étroit du processus : un état des lieux régulier s'impose. La sous-commission propose, afin de vérifier que les améliorations portent réellement leurs fruits, d'introduire un système de reporting semestriel. Ce dernier devra contenir des informations concernant le volume financier des affaires réalisées et les domaines dans lesquels ces affaires sont réalisées. Ces informations concerneront aussi bien les affaires pour

¹¹ Réponse du Conseil fédéral du 14.11.2012 aux questions concernant le Gripen posées par les présidents des partis PLR, PDC, PBD et VL



lesquelles un contrat a été signé que les affaires envisagées. Ces informations pourront bien entendu être anonymisées.

La sous-commission s'est également penchée sur la question de la répartition régionale. L'objectif visé – soit 65 % des affaires pour la Suisse alémanique, 30 % pour la Suisse romande et 5 % pour la Suisse italienne – n'a pas encore été atteint. Jusqu'ici, les commandes compensatoires portent sur une centaine d'entreprises mais ne concernent qu'un petit nombre d'entreprises sises principalement en Suisse alémanique.

Il faut ici distinguer deux phases :

- La phase précédant la signature du contrat d'acquisition et durant laquelle les éléments ayant trait aux affaires compensatoires reposent sur un engagement volontaire et
- La phase qui succède à la signature du contrat d'acquisition et où l'obligation de réaliser des affaires compensatoires fait partie intégrante du contrat.

Selon le Bureau des affaires compensatoires et armasuisse, il était clair dès le début que l'objectif de répartition régionale des affaires compensatoires ne pourrait pas être atteint durant la phase actuelle du projet. Actuellement, cet objectif n'est pas contraignant ; par contre, il le sera lors de la phase d'acquisition. Selon les informations dont dispose la sous-commission, l'industrie suisse offre les conditions nécessaires au respect de cet objectif. Le reporting mentionné ci-dessus devrait également contenir des informations concernant répartition régionale des affaires compensatoires.

3.3 Avis du Conseil fédéral du 28 septembre 2012 sur le rapport de la sous-commission TTE du 20 août 2012

A l'instar de la CPS-N, la sous-commission regrette que les membres de la commission n'aient pas pu étudier de manière suffisamment approfondie l'avis du Conseil fédéral avant sa publication, du fait que ce document et l'accord-cadre ont été transmis quasiment en même temps et à la commission et aux médias.

Dans son avis, le Conseil fédéral souligne le sérieux du travail fourni par la sous-commission, dont il admet le bien-fondé de nombreuses critiques¹². C'est ainsi que dans sa prise de position, le Conseil fédéral admet comme justifiées des critiques telles que « Les exigences militaires étaient formulées de manière très vague et étaient de ce fait peu pertinentes », « L'utilisation du F/A-18 comme base de comparaison a éveillé des attentes trop fortes », « L'utilisation de deux barèmes différents et des appréciations divergeant nettement de l'usage courant sont difficiles à communiquer et ont prêté à confusion ». La sous-commission regrette que l'appréciation générale n'insiste pas suffisamment sur les éléments positifs contenus dans le rapport. Le chef du DDPS a rectifié le tir lors de la séance du 3 décembre 2012.

La sous-commission fait les constatations suivantes au sujet de la teneur de l'avis du Conseil fédéral et des quatre principaux points de discordance qui l'opposent au gouvernement :

1. La sous-commission considère que les **risques** qu'elle a mentionnés dans son rapport – qui constituaient sa principale critique et son principal point de dissension avec le gouvernement – ne seront écartés que lorsque le contrat d'acquisition définitif aura été élaboré. Le Conseil fédéral estime pour sa part que la signature de l'accord-cadre a permis de réduire ces risques dans une large mesure. Que la signature d'un tel accord-cadre soit envisagée n'a d'ailleurs pas été communiqué à la commission lors de sa séance du 21 août 2012.

¹² Voir notamment le ch. 3 de l'avis du Conseil fédéral



2. Le problème posé par les **formulations différentes** utilisées par la Suède (« appareil amélioré ») et la Suisse (« nouvel avion ») pour qualifier le Gripen E¹³ est vraisemblablement impossible à résoudre. Se ralliant à l'avis que les responsables des Forces aériennes ont exprimé devant elle à plusieurs reprises, la majorité de la sous-commission considère le Gripen E comme un nouvel avion.

3. A l'instar du Conseil fédéral et des fournisseurs, la sous-commission estime qu'il était clair dès le départ que le **rapport qualité-prix** serait le critère déterminant pour le choix de l'appareil. Dans son rapport, la sous-commission a cependant relevé que le critère du prix, bien qu'évoqué de manière récurrente au cours de la procédure, n'a jamais été quantifié par des pourcentages dans les présentations des critères d'évaluation, ce qui apparaît a posteriori comme un point faible de l'évaluation. Il conviendra à l'avenir d'accorder à ce point une attention toute particulière lors de futures acquisitions de systèmes d'armement d'importance.

4. La sous-commission reste d'avis que la décision de fixer à 22 le **nombre d'appareils** a influencé dans une large mesure le résultat de l'évaluation. Elle rappelle à ce titre que la « variante budgétaire » (nombre indéterminé d'appareils pour 2,2 milliards de francs), sur laquelle ont porté les deuxième et troisième appels d'offres, n'a jamais été vraiment prise en considération¹⁴. Le fait de lancer un appel d'offre contenant un nombre fixe d'appareils pour un montant fixe a fait passer les capacités opérationnelles au second plan.

¹³ Voir le ch. 3.1.2 du présent rapport (point « Formulations différentes ») ainsi que le ch. 4.5.3 du rapport de la sous-commission TTE du 20.08.2012

¹⁴ Voir le ch. 4.1.4 du rapport de la sous-commission TTE du 20.08.2012