
**Recommandations du groupe d'accompagnement
sur l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat**
du 30 mai 2017

Le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) a formé, en avril 2016, un groupe de travail sur l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Ce groupe avait pour tâche, à un stade précoce du projet, d'aborder les aspects, questions et problèmes liés à l'évaluation et à l'acquisition d'un nouvel avion de combat, d'en discuter et de favoriser ainsi la transparence et la réflexion dans la préparation de ce projet. Il était volontairement constitué d'un large cercle de représentants de différents groupes d'intérêt ; la présidence en a été confiée à l'ancien conseiller aux Etat Hans Altherr¹.

Le groupe d'accompagnement a tenu au total 14 séances entre avril 2016 et mai 2017 et traité toutes les questions qu'il estimait pertinentes dans le cadre du projet. Outre ses propres priorités thématiques, le groupe s'est aussi penché régulièrement sur les travaux et résultats fournis par le président du *groupe d'experts interne au DDPS* et les dernières ébauches du rapport des experts lui ont également servi de base de discussion. A cela s'ajoutent de brefs commentaires qu'il a régulièrement reçu sur différents thèmes. Il a également invité d'autres experts externes à participer au processus, notamment des représentants de l'industrie pour ce qui est de la question des affaires compensatoires, ainsi que l'ancien directeur du Contrôle fédéral des Finances qui a présenté les résultats de ses analyses du projet de défense sol-air.

Le groupe d'accompagnement n'avait pas pour tâche de rédiger un rapport complémentaire sur l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat, cette tâche revenant au groupe d'experts interne au DDPS. Il lui incombait uniquement de dresser la liste de toutes les questions qui lui semblaient essentielles et de formuler une ou plusieurs recommandations bien étayées pour chacune d'elles.

Le présent document énonce les 16 recommandations du groupe d'accompagnement. Il s'agit, dans une large mesure, de solutions consensuelles. Lorsqu'il n'a pas été possible de parvenir à une solution de ce type parce que le thème était évalué de diverses façons ou était sujet à controverse, les positions de la majorité et de la minorité sont exposées de sorte que la pluralité des opinions apparaisse clairement. Les recommandations sont remises au chef du DDPS en tant que mandant ; elles doivent permettre d'alimenter le débat et de parvenir à une décision pour le lancement et la réalisation du projet d'acquisition des nouveaux avions de combat.

¹ La composition du groupe d'accompagnement est détaillée à la fin du document, en page 7.

Recommandation 1 : comment seront gérées les guerres à l'avenir et quel sera le rôle des avions de combat ?

(a) Les avions de combat restent importants, malgré les changements que connaissent et que ne manqueront pas de connaître les responsables militaires. Pour assurer une protection crédible et efficace de l'espace aérien, il est nécessaire de disposer d'une combinaison de moyens et de compétences au sol comme dans les airs. La modernisation des moyens requis pour la protection de l'espace aérien fait partie intégrante du développement de l'armée.

(b) Dans le cas d'un conflit armé en Europe, même si cette situation semble actuellement improbable, la Suisse doit disposer de ses propres moyens, en l'occurrence d'avions de combat, pour protéger son espace aérien et, en cas de nécessité, le défendre sur une courte période contre toute attaque directe. Cette capacité permettrait aussi de contribuer, le cas échéant, à une défense commune avec les pays voisins. Les avions de combat peuvent, par ailleurs, aussi être engagés pour protéger des acteurs non étatiques, par exemple en cas de menace terroriste concrète et persistante.

Recommandation 2 : quelles sont les capacités dont les Forces aériennes doivent disposer à l'avenir et quelle doit être leur importance ?

(a) Les exigences du service de *police aérienne* et du *contrôle de l'espace aérien* en situation normale et en cas de tensions détermineront le choix du type d'avion de combat et le nombre d'appareils requis. La défense aérienne devrait pouvoir disposer d'une capacité lui permettant, au moins pendant un court laps de temps, de repousser une attaque contre la Suisse et de contribuer efficacement à un programme de défense commun avec les pays limitrophes, à supposer que la Suisse opte pour cette alternative à la suite d'une attaque.

(b) Les Forces aériennes sont une composante de l'armée et doivent donc, en dernier ressort, pouvoir aussi contribuer aux opérations de défense contre une attaque armée. C'est pourquoi l'acquisition d'un nouvel avion de combat doit également permettre de rétablir un minimum de *capacités air-sol* pour que les Forces aériennes puissent, en cas d'attaque militaire, soutenir les autres armes en combattant des cibles au sol. Il est prévu que ces nouveaux avions de combat permettent de retrouver une *capacité de reconnaissance* minimale, si cela s'avère raisonnable et envisageable du point de vue technique et financier. Les deux capacités (air-sol, reconnaissance) ne doivent déterminer ni le nombre ni les coûts des nouveaux avions de combat. De même, elles ne doivent pas non plus pénaliser les capacités air-air.

Recommandation 3 : des solutions alternatives aux avions de combat sont-elles envisageables (drones, petits avions, hélicoptères, missiles sol-air) ?

Actuellement, on ne dispose pas d'alternative satisfaisante aux avions de combat pour les tâches de police ou de défense aérienne. La situation n'évoluera pas non plus dans un futur proche. Tous les autres systèmes comportent d'importants désavantages dans la mesure où ils ne répondent pas à certaines exigences essentielles (altitude de vol, vitesse, autoprotection, options d'action). La nécessité de disposer d'avions de combat pour protéger efficacement l'espace aérien est donc avérée.

Recommandation 4 : la Suisse doit-elle opter pour la politique de la flotte unique ?

(a) L'exploitation d'une flotte d'avions de combat de même modèle est une solution plus efficace et plus économique que celle comportant plusieurs types d'aéronefs. L'acquisition d'un nouvel avion de combat devrait donc coïncider avec le changement en faveur de la politique d'une flotte unique (c'est-à-dire le remplacement de l'ensemble de la flotte des F-5 Tiger et de celle des F/A-18). Cela étant, cette option ne doit pas exclure l'acquisition éventuelle par tranches d'un nouvel avion de combat.

(b) La durée d'utilisation de la flotte des F/A-18 doit être prolongée jusqu'à 2030 au moins. Sans cela, le remplacement de la flotte par un nouvel avion de combat entraînerait des lacunes importantes.

Recommandation 5 : quel rôle les réflexions sur la coopération, la neutralité et la souveraineté jouent-elles lors de l'évaluation et de l'acquisition d'un nouvel avion de combat ?

(a) Déployer un écran de protection complet et autonome au-dessus de la Suisse, comme c'est le cas au-dessus d'autres pays, n'est pas une perspective réaliste. Il s'agit donc de clarifier quelle autonomie peut et doit être atteinte et en quelle proportion, et où il faut être prêts à accepter des lacunes. La Suisse ne doit pas être considérée isolément, au moins pour le cas de figure de la défense aérienne : si la Suisse devait être impliquée dans un conflit armé, les Etats voisins le seraient certainement aussi.

(b) La *neutralité* n'est pas déterminante pour l'acquisition et le nombre d'avions de combat. Aucune obligation ne découle d'une disposition du droit de la neutralité selon laquelle l'Armée suisse devrait exploiter des avions de combat ni d'ailleurs aucune limite en lien avec la provenance des avions de combat.

(c) La Suisse souhaite, notamment pour des raisons inhérentes à sa neutralité, pouvoir surveiller, contrôler et protéger son espace aérien avec ses propres moyens. Le rôle de la Suisse en tant que fournisseur neutre et indépendant de bons services et celui de la Genève internationale doivent être pris en considération. Les capacités nécessaires à la protection autonome de l'espace aérien sont aussi une condition pour la *coopération* en réseau avec d'autres Etats, que ce soit pour le service de police aérienne ou la défense aérienne ; une coopération en pareille situation n'est possible que si chacun des partenaires peut fournir des contributions et prestations déterminantes.

Recommandation 6 : l'acquisition d'un avion de combat peut-elle ou doit-elle être guidée par des considérations de politique extérieure ?

L'acquisition d'un nouvel avion de combat dépend avant tout des besoins militaires et du rapport prix-prestations. La résolution ou la diminution de problèmes de politique extérieure et de politique de sécurité étrangère via l'acquisition d'un avion de combat ne peuvent être avancés comme arguments majeurs ; cela ne serait ni judicieux ni réaliste. Cependant, il est possible de tenir compte de la politique extérieure au moment de la prise de décision si un choix doit être opéré entre plusieurs offres semblables.

Recommandation 7 : des avions de combat russes ou chinois entrent-ils en ligne de compte ?

D'un point de vue technique, le manque de compatibilité de tels produits avec les systèmes déjà utilisés par les Forces aériennes et l'absence d'interopérabilité avec les systèmes des Etats européens occasionneraient d'importants problèmes. Si l'on considère la question sur le plan politique, le scepticisme règne quant à l'acquisition d'avions de combat fabriqués dans ces deux pays, d'où la recommandation de ne pas tenir compte des systèmes russes et chinois dans le cadre de la présente acquisition.

Recommandation 8 : l'acquisition doit-elle s'orienter en premier lieu vers la planification des finances ou vers les besoins militaires ?

(a) Le financement de l'acquisition doit se dérouler via le budget ordinaire de la Confédération et de l'armée, éventuellement en moyennant une extension des plans de paiement et de livraison. Il n'est pas recommandé d'opter pour la voie des financements spéciaux. Il s'agit d'observer que le système global de l'armée est confronté à de grands défis comportant des besoins importants en matière d'investissement et de renouvellement du matériel. Après 2020 également, l'armée devra faire face à une croissance réelle de ses dépenses, lesquelles se montent actuellement à 5 milliards. A ce moment-là, il sera tout de même nécessaire de fixer à nouveau des priorités.

(b) Il est indispensable d'établir une vue d'ensemble du financement du projet ainsi qu'une évaluation réaliste, transparente et stable des coûts en tenant compte de tous les aspects de l'acquisition, de l'exploitation et de l'entretien (coûts du cycle de vie).

Recommandation 9 : le peuple doit-il à nouveau pouvoir se prononcer sur l'acquisition d'un avion de combat ?

La réponse à la question de savoir si l'acquisition doit se faire via le processus ordinaire (programme d'armement, sans référendum) ou sous la forme d'un projet sujet à référendum n'a pas fait l'unanimité au sein du groupe d'accompagnement. La majorité penche en faveur d'une acquisition ordinaire, tandis qu'une minorité privilégie la possibilité de la votation populaire (étant entendu que la forme précise devrait encore être étudiée ; une possibilité consisterait en un arrêté de principe et de planification qui soit conforme à l'art. 28 de la loi sur le Parlement). Parmi les représentants des partis politiques, deux sont en faveur d'une votation et deux pour une acquisition par la voie ordinaire.

Recommandation 10 : l'évaluation et l'acquisition doivent-elles se dérouler selon la procédure ordinaire ou selon une procédure spéciale ?

(a) Une évaluation complète devrait être effectuée, avec tests et évaluations des versions actuelles des différents avions. Il ne serait pas judicieux de procéder à une acquisition simplifiée via un appel d'offres, sans essais dans les airs et au sol.

(b) Les rapides progrès technologiques entraînent le développement et l'optimisation permanents des produits ; ce constat s'applique aussi au domaine des biens d'armement. Il se passe des années entre le moment de l'évaluation, la commande et la livraison, en particulier pour un produit important. Dans tous les cas, il y a des développements dont il faut tenir compte – même quand le processus d'acquisition peut être raccourci – si l'on souhaite acquérir un avion de la dernière génération. Il s'agit d'insister sur cet élément dès le début et d'exposer les choses de façon plausible devant l'opinion publique. Il s'agira aussi d'expliquer clairement que ce développement du produit débouchera à la fin du processus d'acquisition non seulement sur un produit légèrement modifié, mais généralement aussi sur un produit nouveau et de meilleure qualité.

(c) Demander un deuxième avis avant le début du processus d'évaluation serait-il judicieux ? Il conviendrait d'examiner cette question.

(d) Le temps requis pour des projets d'acquisition de grande envergure est, en principe, considéré comme un problème. C'est pourquoi une réflexion approfondie, allant au-delà du projet de nouvel avion de combat, serait nécessaire et les possibilités de simplifier et d'accélérer les processus d'acquisition devraient être examinées (p. ex. phase d'initiation plus courte, adaptation de la maturité d'acquisition, modification de la culture des risques comme l'acceptation de la règle 80/20).

Recommandation 11 : comment formuler les exigences techniques et le cahier des charges militaire ?

(a) Il faut impérativement veiller à ce que la définition et le traitement des exigences militaires et techniques soient, dès le début, compréhensibles et défendables. Il en va de l'intelligibilité des critères et de la facilité d'application de ces mêmes critères.

(b) Le cahier des charges doit indiquer quelles sont, parmi les valeurs fixées par critère, celles qui doivent impérativement être atteintes. Si ces valeurs sont dépassées, il s'agit évidemment de le souligner dans l'évaluation. A l'inverse, si ces valeurs ne sont pas atteintes, l'avion concerné doit absolument être écarté de cette procédure. Les critères et les valeurs seuil doivent être compréhensibles, clairs et objectivement mesurables pour les soumissionnaires, rester les mêmes pendant toute la durée du processus d'acquisition et être communiqués intelligiblement à la population.

Recommandation 12 : l'acquisition doit-elle à nouveau être liée à des affaires compensatoires ?

Le groupe d'accompagnement a écouté les avis des partisans et des adversaires des affaires compensatoires ; il a aussi invité des représentants externes de l'industrie à lui faire part de leur opinion à ce sujet. Il a pu se faire une idée des avantages des affaires compensatoires (p. ex. création et maintien de

places de travail, transfert de savoir-faire, création de recettes fiscales supplémentaires) et des inconvénients (surtout renchérissement des offres).

Le groupe d'accompagnement estime que la transparence est un élément crucial dans les affaires compensatoires. C'est pourquoi il recommande impérativement d'en faire preuve dans de telles affaires. Lors de la mise en œuvre du projet d'acquisition, le public aura accès à un registre où figurent les noms des entreprises suisses qui auront décroché des mandats concernés par les affaires compensatoires.

Une majorité des membres du groupe d'accompagnement se prononce en faveur de l'application de la règle valable jusqu'ici : dans tous les cas, le soumissionnaire ayant obtenu l'adjudication est tenu de réaliser des affaires compensatoires pour 100 % de la valeur contractuelle.

Une minorité est d'avis que les soumissionnaires devraient toujours présenter deux offres – une avec et une sans affaires compensatoires – afin qu'une décision pour ou contre les obligations compensatoires puisse être prise en toute connaissance de cause. Si la différence de prix dépasse une somme critique, il s'agirait, selon cette même minorité, de renoncer aux affaires compensatoires, étant entendu que cette limite devrait être fixée par les politiques ; elle pourrait par exemple se monter à 10 % environ de l'offre.

Recommandation 13 : un tel projet devrait-il se dérouler en utilisant les ressources de l'Etat ou en faisant appel à des externes ?

L'acquisition d'armement compte parmi les tâches de souveraineté qu'il convient en principe d'assumer par ses propres moyens. Le recours à des spécialistes externes ne devrait se faire que pour briser des pics ou combler des lacunes. C'est pourquoi il s'agit de garantir les ressources nécessaires en personnel au DDPS (notamment chez armasuisse) pour assumer de bout en bout un projet d'une telle envergure. Il faut par ailleurs tenir compte du fait qu'un certain délai de mise en route est indispensable pour se préparer, sur le plan du personnel, à un tel projet. En outre, les priorités doivent aussi être adaptées à l'interne. Les contrats d'affaires compensatoires devraient être examinés par des externes.

Recommandation 14 : quel est, de manière générale, le rôle de la communication ?

Dès le début, il s'agit d'informer régulièrement de l'état du projet, de son déroulement et de la planification générale pour offrir une vue d'ensemble de la situation. A ce titre, il est impératif de fixer et de préciser rigoureusement les principes de la communication, en désignant et respectant clairement les responsabilités en la matière à l'échelon du département.

Recommandation 15 : comment moderniser les éléments de la défense sol-air ?

La défense sol-air est un complément indispensable aux avions de combat. Il est prévu de procéder à une nouvelle évaluation d'un système sol-air de longue portée. Si possible, il s'agira de veiller à bien harmoniser les calendriers des deux projets d'acquisition pour éviter qu'ils ne se chevauchent et pour aplanir les besoins financiers. Le projet de défense sol-air devrait donc être réalisé, si possible, avant que ne tombe la charge financière la plus importante, à savoir l'acquisition de l'avion de combat.

Recommandation 16 : quels sont les moyens, en genre et en nombre, dont la Suisse doit concrètement disposer pour protéger son espace aérien ?

Le groupe d'accompagnement a débattu intensément de la question du nombre d'avions de combat concrètement nécessaires et des interactions avec la défense aérienne sol-air. Pour ce faire, il s'est fondé sur les options de développement de la protection de l'espace aérien suisse élaborées dans son

rapport par le groupe d'experts et a décidé de formuler également une recommandation à ce sujet et comportant quatre options². Au cours des discussions, des divergences sont apparues au sein du groupe et il s'est avéré impossible de parvenir à une solution consensuelle. C'est pourquoi le groupe a finalement décidé de se prononcer sur chacune de ces options et de présenter les résultats dans ses recommandations. Il importe au groupe de travail de restituer avec clarté les différentes opinions exprimées au sein du groupe autour de cette question centrale. Ci-après les résultats de ces réflexions.

L'option 3 a obtenu la majorité des voix (six). Certains membres du groupe étaient favorables à des variantes de cette option. L'une d'elles consisterait à procéder à des réductions substantielles des dépenses de la défense sol-air pour diminuer les besoins financiers globaux. Une autre consisterait à procéder de la même manière pour les dépenses liées à l'acquisition des avions de combat.

L'option 1 a obtenu deux voix. La possibilité d'échelonner une acquisition de cette envergure sur une longue durée a aussi été évoquée.

L'option 2 a également obtenu deux voix.

Quant à l'option 4, elle a obtenu une voix : dans ce cas aussi, des variantes possibles ont été évoquées, notamment l'examen de solutions moins onéreuses pour le service de police aérienne (nouveau jet d'entraînement ou prolongation de la durée d'utilisation axée sur le service de police aérienne pour un nombre limité de F/A-18C/D) et la prise en considération d'une deuxième tranche d'acquisition du nouvel avion de combat vers 2035.

Le groupe d'accompagnement a, par ailleurs, décidé de faire état séparément des résultats des votes de ses membres représentant des partis politiques. Ceux-ci ont donné trois voix pour l'option 3 et une seule voix pour l'option 1.

² Dans le rapport du groupe d'experts, quatre options sont présentées. Option 1 : remplacement de la flotte actuelle d'avions de combat par près de 55 (évent. 70) avions de combat et renouvellement complet avec augmentation des performances de la défense sol-air ; besoins financiers : 15 à 18 milliards env. Option 2 : remplacement de la flotte actuelle par près de 40 nouveaux avions de combat et renouvellement de la défense sol-air ; besoins financiers : 9 milliards env. Option 3 : remplacement de la flotte d'avions actuelle par près de 30 nouveaux avions de combat et augmentation significative des performances pour la défense sol-air ; besoins financiers : 8 à 8,5 milliards env. Option 4 : acquisition de près de 20 nouveaux avions de combat et exploitation en parallèle de la flotte des F/A-18, renouvellement des moyens de la défense sol-air ; besoins financiers : 5 milliards env.

Composition du groupe d'accompagnement

- M. l'ancien conseiller aux Etats Hans Altherr (PLR), président
- M. l'ancien conseiller aux Etats Peter Bieri (PDC)
- M. l'ancien conseiller national Roland Borer (UDC)
- Mme la conseillère aux Etats Géraldine Savary (PS)
- M. Beat Brunner, membre de la direction de Swissmem
- M. Jon Albert Fanzun, chef de cabinet du chef du DFAE
- M. le colonel EMG Stefan Holenstein, président de la Société suisse des officiers
- M. Simon Plüss, responsable du secteur Contrôles à l'exportation/Matériel de guerre, SECO, DEFR
- M. Karl Schwaar, directeur suppléant de l'Administration fédérale des finances, DFF
- M. le commandant de corps Dominique Andrey, conseiller militaire du chef du DDPS
- M. l'ambassadeur Christian Catrina, chef de la Politique de sécurité et secrétaire général suppléant du DDPS
- M. Urs Marti, chef des Finances du DDPS
- M. le commandant de corps Aldo Schellenberg, commandant des Forces aériennes
- M. Peter Winter, directeur du domaine de compétences Systèmes aéronautiques, armée suisse