



# ***Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements***

armasuisse



## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.cdf.admin.ch">http://www.cdf.admin.ch</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.15525.540.00171.008
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	E-Mail: <a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
<b>Complément d'informations</b>	Tel. +41 58 463 11 11
<b>Informazioni complementari</b>	
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Texte original</b>	Français
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorized (please mention the source)

## **Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achats d'armements armasuisse**

### **L'essentiel en bref**

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise en œuvre des recommandations formulées en 2007 dans son rapport sur les affaires compensatoires d'achat d'armements à l'étranger. Il s'est également intéressé à l'efficacité de l'organisation afin de s'assurer de l'atteinte des objectifs.

#### **Prise de position du Conseil fédéral et adoption d'une nouvelle stratégie**

En 2008, le Conseil fédéral a pris position sur les recommandations du CDF. Il a reconnu nécessaire d'améliorer les conditions-cadres afin d'accroître le niveau qualitatif des affaires compensatoires et la plus-value pour l'industrie suisse.

En mars 2010, le Conseil fédéral a adopté la nouvelle stratégie de participation industrielle qui inclut les affaires compensatoires directes et indirectes. Celle-ci fixe les grands principes comme le renforcement de la base industrielle pour la défense et la sécurité, ainsi que le maintien et l'acquisition de savoir-faire supplémentaire. armasuisse a ensuite concrétisé cette stratégie en définissant différents critères comme l'utilisation de multiplicateurs et la définition de valeurs-seuils. De nouveaux mécanismes de controlling et de surveillance ont été adoptés.

Le CDF estime que l'adoption de ces conditions-cadres constitue un net progrès. Elles fournissent les bases pour une mise en œuvre cohérente et transparente. La recommandation du CDF relative à la stratégie est intégralement implémentée. Les principes du Conseil fédéral présentent des éléments pour concrétiser la plupart des autres recommandations du CDF.

#### **Critères à préciser pour assurer une mise en œuvre cohérente de la stratégie**

armasuisse a élaboré les bases de la stratégie dans la perspective de l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Suite au refus de l'acquisition du Gripen, armasuisse ne dispose pas d'un autre projet d'une telle envergure afin d'apprécier les effets produits par la nouvelle orientation stratégique. Fin 2014, le volume d'affaires compensatoires indirectes (offsets) était très faible, se situant à environ 90 millions par an.

armasuisse applique les affaires compensatoires pour des acquisitions de matériel militaire à l'étranger d'un montant supérieur à 20 millions de francs. Le matériel qualifié de civil, par exemple l'achat de camions de transport standards, n'est pas soumis aux affaires compensatoires. armasuisse peut renoncer à ces dernières lorsqu'elles ne contribuent guère à renforcer la base industrielle pour la sécurité et l'armement. Le CDF a constaté que ce principe n'a pas été appliqué jusqu'à présent.

Les conditions-cadres prévoient l'utilisation de multiplicateurs pour valoriser les affaires compensatoires les plus prometteuses en termes de durabilité pour l'industrie suisse. C'est une pratique usuelle dans les autres pays. Hormis une tentative fortement critiquée et abandonnée, armasuisse ne recourt pas à des multiplicateurs pour apprécier les transactions directes ou indirectes.

armasuisse a adapté le formulaire de déclaration des affaires compensatoires. Les transactions présentant une plus-value en Suisse inférieure à 20 % ne sont plus acceptées. Le CDF estime en



revanche que les transactions avec une plus-value située entre 20 % et 70 % devraient être reconnues au prorata de leur valeur. Actuellement, à partir de 51 % de plus value en Suisse, l'intégralité de la valeur de la transaction est acceptée.

armasuisse offre la possibilité de procéder à un échange d'affaires compensatoires lorsqu'un fournisseur suisse est confronté aux mêmes obligations dans un autre pays. Le CDF constate que cette pratique peut représenter une part importante des affaires compensatoires indirectes, allant de 65 % pour un cas jusqu'à 90 % pour un second. Le CDF ne tire pas de généralités sur la base de ces seuls cas. Toutefois ces échanges correspondent à une forme de soutien direct aux entreprises suisses soumises à ces obligations. De plus, le fournisseur étranger remplit ses propres obligations sans grande difficulté. Une telle pratique requiert davantage de transparence.

Autre pratique, armasuisse peut prendre en compte des affaires compensatoires avant la période contractuelle. Elle s'inscrit dans l'idée de garantir une coopération industrielle durable. armasuisse peut autoriser ce fournisseur à constituer une sorte de 'réserves' en vue d'une future acquisition par la Confédération. L'exemple du Gripen montre que Saab ou ses sous-traitants peuvent faire valoir jusqu'en 2018 des affaires compensatoires validées par armasuisse. Il existe peu d'informations sur ces pratiques.

### **Nécessité de garantir la durabilité du bureau des affaires compensatoires**

En 2009, armasuisse et les associations professionnelles ont décidé de créer un bureau offset pour valider les affaires compensatoires indirectes et diffuser l'information à l'intention des entreprises suisses. Ce bureau est financé au moyen d'une contribution de 0,1 % de la valeur d'une transaction versée par l'entreprise suisse bénéficiaire. Le CDF estime le principe d'une telle contribution intéressant, car elle incite les entreprises suisses à présenter des transactions répondant aux critères des offsets. Celles qui refusent de payer ne voient pas leur transaction reconnue.

La solution retenue s'est révélée peu durable. Elle est trop dépendante des fluctuations des affaires compensatoires. En effet, à cause d'un volume toujours plus faible, le financement de ce bureau n'était plus garanti. Le modèle d'affaires était basé sur un volume annuel de 400 millions de francs de transactions à traiter. Face au risque de manque de liquidités et de déficit, armasuisse a décidé de réduire les activités de ce bureau dès le début de l'année 2014, puis de les suspendre après l'été 2014. Le CDF a pris acte qu'armasuisse et les associations professionnelles se sont mis d'accord début 2015 pour remettre sur pied le bureau offset.

Le controlling d'armasuisse se base sur l'atteinte chiffrée des 100 % d'affaires compensatoires réalisées par le fournisseur étranger. Il n'y a pas d'analyse plus détaillée sur la qualité des affaires, la part des transactions refusées ou encore la plus-value réelle pour les entreprises suisses.

Le CDF est conscient du faible volume d'affaires compensatoires et de la difficulté d'apprécier la pertinence de la nouvelle orientation stratégique. Il reconnaît les efforts entrepris pour renforcer la cohérence et la transparence des affaires compensatoires. Le CDF formule de nouvelles recommandations qui sont avant tout des ajustements. Elles visent à garantir une mise en œuvre selon les principes définis par le Conseil fédéral. Il s'agit d'appliquer les critères fixés de manière la plus complète possible et d'avoir les informations nécessaires afin de savoir si la stratégie atteint les effets escomptés.

## **Wirksamkeit der Organisation von Kompensationsgeschäften bei der Beschaffung von Rüstungsgütern armasuisse**

### **Das Wichtigste in Kürze**

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, wie ihre Empfehlungen aus dem Bericht von 2007 über die Kompensationsgeschäfte bei Rüstungsbeschaffungen im Ausland umgesetzt wurden. Ausserdem untersuchte sie, wie wirksam die Organisation ist, mit der die Erreichung der Ziele sichergestellt wird.

#### **Stellungnahme des Bundesrats und Verabschiedung einer neuen Strategie**

Der Bundesrat nahm 2008 zu den Empfehlungen der EFK Stellung. Er erkannte die Notwendigkeit einer Verbesserung der Rahmenbedingungen an, um die Qualität der Kompensationsgeschäfte und die Wertschöpfung für die Schweizer Industrie zu erhöhen.

Im März 2010 verabschiedete der Bundesrat die neue Industriebeteiligungsstrategie, die die direkten und indirekten Kompensationsgeschäfte betrifft. Diese Strategie legt die Grundprinzipien wie die Stärkung der für Verteidigung und Sicherheit relevanten Industriebasis sowie den Erhalt und Aufbau von zusätzlichem Know-how fest. Daraufhin konkretisierte armasuisse die Strategie mit der Definition verschiedener Kriterien, u. a. dem Einsatz von Multiplikatoren und der Festlegung von Schwellenwerten. Auch neue Controlling- und Aufsichtsmechanismen wurden verabschiedet.

Nach Auffassung der EFK stellt die Verabschiedung dieser Rahmenbedingungen, die die Grundlage für eine kohärente und transparente Umsetzung bieten, einen klaren Fortschritt dar. Die Strategieempfehlung der EFK ist damit vollständig umgesetzt. Die Grundprinzipien des Bundesrats bieten Gewähr, dass auch die meisten übrigen Empfehlungen der EFK konkretisiert werden können.

#### **Kriterien sind noch zu präzisieren, um eine kohärente Umsetzung der Strategie sicherzustellen**

Die strategischen Grundlagen wurden von armasuisse im Hinblick auf die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeugs ausgearbeitet. Nach der Ablehnung des Gripen verfügt armasuisse über kein anderes Vorhaben dieser Grössenordnung, um die Wirkung der neuen strategischen Ausrichtung zu beurteilen. Ende 2014 war das Volumen der indirekten Kompensationsgeschäfte (Offsets) extrem gering, nur ca. 90 Millionen pro Jahr.

Kompensationsgeschäfte kommen bei armasuisse bei der Beschaffung von Rüstungsgütern im Ausland für über 20 Millionen Franken zur Anwendung. Für die Beschaffung von sogenannten zivilen Rüstungsgütern, bspw. von Standard-Transportlastwagen, gibt es hingegen keine Kompensationsgeschäfte. armasuisse kann auf Kompensationsgeschäfte verzichten, wenn diese nicht zur Stärkung der sicherheits- und rüstungspolitisch relevanten Industriebasis beitragen. Die EFK stellte fest, dass dieser Grundsatz bisher nicht angewandt wurde.

Die Rahmenbedingungen sehen den Einsatz von Multiplikatoren vor, um diejenigen Kompensationsgeschäfte zu fördern, die in punkto Nachhaltigkeit für die Schweizer Industrie am aussichtsreichsten sind. Im Ausland ist diese Praxis verbreitet. Abgesehen von einem einzigen, nach heftigen Kritiken wieder aufgegebenen Versuch setzt armasuisse keine Multiplikatoren zur Bewertung der direkten oder indirekten Transaktionen mehr ein.



Das Meldeformular für Kompensationsgeschäfte wurde von armasuisse angepasst. Transaktionen mit einer Wertschöpfung in der Schweiz von weniger als 20 Prozent werden nicht mehr akzeptiert. Die EFK ist jedoch der Auffassung, dass Transaktionen mit einer Wertschöpfung zwischen 20 und 70 Prozent wertanteilmässig anerkannt werden sollten. Derzeit wird ab 51 Prozent Wertschöpfung in der Schweiz der volle Transaktionswert akzeptiert.

armasuisse bietet Schweizer Lieferanten, die in einem Drittstaat denselben Verpflichtungen unterliegen, die Möglichkeit eines Austausches von Kompensationsgeschäften. Die EFK stellt fest, dass diese Praxis einen bedeutenden Anteil der indirekten Kompensationsgeschäfte ausmachen kann; in einem konkreten Fall beträgt er 65 Prozent, in einem anderen sogar 90 Prozent. Aus nur zwei Fällen zieht die EFK keine allgemeinen Schlüsse. Solche Tauschgeschäfte kommen jedoch einer direkten Unterstützung von Schweizer Unternehmen, die diesen Verpflichtungen unterliegen, gleich. Zudem kann der ausländische Lieferant seine eigenen Verpflichtungen mühelos erfüllen. Eine solche Praxis erfordert mehr Transparenz.

Eine andere Praxis besteht darin, dass armasuisse Kompensationsgeschäfte aus der Zeit vor Vertragsbeginn anrechnet. Damit soll eine nachhaltige Industriezusammenarbeit garantiert werden. armasuisse kann dem betreffenden Lieferanten erlauben, im Hinblick auf eine spätere Beschaffung durch den Bund eine Art „Reserven“ zu bilden. Das Beispiel des Gripen zeigt, dass Saab bzw. die Sublieferanten Kompensationsgeschäfte bis 2018 geltend machen können, die von armasuisse anerkannt worden waren. Es gibt kaum Informationen zu diesen Praktiken.

### **Das Fortbestehen des Büros für Kompensationsgeschäfte muss gewährleistet sein**

armasuisse und die Berufsverbände beschlossen 2009 die Schaffung eines Offset-Büros. Seine Aufgabe war es, die indirekten Kompensationsgeschäfte für gültig zu erklären und Informationen für die Schweizer Unternehmen bereitzustellen. Finanziert wurde das Büro mit den Beiträgen in Höhe von 0,1 Prozent des Transaktionswerts seitens der Schweizer Unternehmen, die von Gegengeschäften profitieren. Die EFK erachtet ein solches Verfahren grundsätzlich als interessant, denn es motiviert die Schweizer Unternehmen, Transaktionen zu präsentieren, die die Offsetkriterien erfüllen. Nicht beitragswillige Unternehmen können ihre Transaktionen nicht anerkennen lassen.

Diese Lösung war nur von kurzer Dauer, da sie zu stark von den Schwankungen der Kompensationsgeschäfte abhing. Aufgrund eines konstant sinkenden Volumens war die Finanzierung des Büros nicht mehr gewährleistet. Das Geschäftsmodell gründete auf einem jährlichen Transaktionsvolumen von 400 Millionen Franken. Angesichts von Liquiditätsknappheit und drohendem Defizit beschloss armasuisse zunächst, die Tätigkeit des Büros ab Anfang 2014 zu reduzieren und sie im Spätsommer 2014 ganz auszusetzen. Anfang 2015 nahm die EFK zur Kenntnis, dass armasuisse und die Berufsverbände sich auf die Wiedereröffnung des Offset-Büros geeinigt hatten.

Das Controlling von armasuisse geht davon aus, dass der ausländische Lieferant die Gegengeschäfte zu 100 Prozent erfüllt. Es existiert keine detaillierte Analyse der Qualität der Geschäfte, des Anteils abgelehnter Transaktionen oder der tatsächlichen Wertschöpfung für die Schweizer Unternehmen.

Die EFK ist sich des geringen Volumens der Kompensationsgeschäfte und der Schwierigkeit, die neue strategische Ausrichtung richtig zu beurteilen, bewusst. Sie erkennt die bisherigen Anstren-

gungen zur Erhöhung von Kohärenz und Transparenz der Kompensationsgeschäfte an. Die EFK gibt neue Empfehlungen ab, in erster Linie sind es Anpassungen der bisherigen. Sie sollen gewährleisten, dass die bundesrätlichen Grundprinzipien eingehalten werden. Angestrebt wird eine möglichst umfassende Anwendung der definierten Kriterien und die Beschaffung der nötigen Informationen, anhand derer sich erkennen lässt, ob die Strategie zielführend ist.

**Originaltext in Französisch**



## **Efficacia dell'organizzazione degli affari di compensazione in occasione di acquisti di armamenti armasuisse**

### **L'essenziale in breve**

---

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel 2007 nel suo rapporto concernente gli affari di compensazione connessi all'acquisto di armamenti all'estero. Si è parimenti interessato all'efficacia dell'organizzazione per verificare l'adempimento degli obiettivi.

### **Parere del Consiglio federale e adozione di una nuova strategia**

Nel 2008 il Consiglio federale ha espresso il suo parere in merito alle raccomandazioni del CDF e ha riconosciuto la necessità di migliorare le condizioni quadro al fine di aumentare il livello qualitativo degli affari di compensazione e il valore aggiunto per l'industria svizzera.

Nel mese di marzo 2010 il Consiglio federale ha adottato una nuova strategia in materia di partecipazioni industriali che include gli affari di compensazione diretti e indiretti. Essa fissa principi come il rafforzamento della base industriale rilevante per la difesa e la sicurezza nonché il mantenimento e l'acquisizione di conoscenze supplementari. In seguito armasuisse ha concretizzato questa strategia definendo diversi criteri come l'impiego di moltiplicatori e la definizione di valori soglia. Sono stati adottati nuovi meccanismi di controllo e di sorveglianza.

Il CDF ritiene che l'adozione di queste condizioni quadro sia un netto progresso. Esse forniscono le basi per un'attuazione coerente e trasparente. La raccomandazione del CDF concernente la strategia è stata attuata integralmente. I principi del Consiglio federale presentano elementi atti a concretizzare la maggior parte delle altre raccomandazioni formulate dal CDF.

### **Criteri da precisare per garantire un'attuazione coerente della strategia**

armasuisse ha elaborato le basi della strategia in previsione dell'acquisto di un nuovo velivolo da combattimento. Visto il rifiuto dell'acquisto del Gripen, armasuisse non dispone di progetti di portata simile che permettano di valutare gli effetti del nuovo orientamento strategico. Alla fine del 2014, il volume degli affari di compensazione indiretti (offset) era molto contenuto, con un totale di circa 90 milioni all'anno.

armasuisse applica gli affari di compensazione agli acquisti di armamenti all'estero che superano i 20 milioni di franchi. Il materiale considerato civile, ad esempio l'acquisto di autocarri standard per il trasporto, non è sottoposto agli affari di compensazione. armasuisse può rinunciare agli affari di compensazione se non contribuiscono a rafforzare la base industriale rilevante per la sicurezza e l'armamento. Il CDF ha constatato che questo principio finora non è stato applicato.

Le condizioni quadro prevedono l'impiego di moltiplicatori per valorizzare gli affari di compensazione più promettenti in termini di durabilità per l'industria svizzera. Questa prassi è usuale negli altri Paesi. Tranne un tentativo fortemente criticato e abbandonato, armasuisse non ricorre a moltiplicatori per valutare le transazioni dirette o indirette.

armasuisse ha adeguato il modulo per la notifica degli offset. Non sono più ammesse le transazioni che generano in Svizzera un valore aggiunto inferiore al 20 per cento. Il CDF ritiene invece che le

transazioni con un valore aggiunto situato tra il 20 e il 70 per cento dovrebbero essere considerate in proporzione al loro valore. Attualmente è ammessa l'integralità del valore della transazione a partire dal 51 per cento di valore aggiunto generato in Svizzera.

armasuisse offre la possibilità di procedere a uno scambio di affari di compensazione se un fornitore svizzero è confrontato agli stessi impegni in un altro Paese. Il CDF constata che questa prassi può rappresentare una parte importante degli affari di compensazione indiretti, che in un caso hanno rappresentato il 65 per cento e in un altro il 90 per cento. Sulla base di questi due soli casi il CDF non può trarre conclusioni generali. Questi scambi corrispondono tuttavia a una forma di sostegno diretto alle imprese svizzere sottoposte a questi obblighi. Il fornitore estero adempie inoltre ai propri obblighi senza grande difficoltà. Una tale prassi richiede maggiore trasparenza.

Secondo un'altra prassi, armasuisse può tenere conto di affari di compensazione prima del periodo contrattuale. Essa si iscrive nell'idea di garantire una cooperazione industriale durevole. armasuisse può autorizzare il fornitore a costituire una specie di «riserva» in vista di una futura acquisizione da parte della Confederazione. L'esempio del Gripen dimostra che Saab o i suoi subappaltatori possono far valere fino al 2018 degli affari di compensazione convalidati da armasuisse. Riguardo a queste prassi esistono poche informazioni.

### **Necessità di garantire la durabilità dell'Ufficio degli affari di compensazione**

Nel 2009 armasuisse e le associazioni professionali hanno deciso di creare un Ufficio degli affari di compensazione per convalidare gli offset indiretti e informare le imprese svizzere. Questo ufficio è finanziato tramite un contributo dello 0,1 per cento del valore di ogni transazione versata dalle imprese svizzere beneficiarie. Il CDF considera interessante il principio di tale contributo, poiché incita le imprese svizzere a presentare transazioni che soddisfano i criteri degli offset. Alle imprese che rifiutano di pagare non viene riconosciuta la transazione.

Questa soluzione si è rivelata poco durevole. Essa dipende troppo dalle fluttuazioni degli affari di compensazione. Infatti il finanziamento di questo ufficio non è più garantito visto il volume di transazioni sempre più esiguo. Il modello aziendale si basava su un volume annuo di transazioni da trattare corrispondente a 400 milioni di franchi. Visto il rischio di assenza di liquidità e di deficit, armasuisse ha deciso di ridurre le attività dell'Ufficio dall'inizio del 2014, per poi sospenderle dopo l'estate dello stesso anno. Il CDF ha preso atto che armasuisse e le associazioni professionali si sono accordate a inizio 2015 per riaprire l'Ufficio degli affari di compensazione.

Il controlling di armasuisse si basa sul raggiungimento del 100 per cento di affari di compensazione realizzati dal fornitore estero. Non esiste un'analisi più dettagliata sulla qualità degli affari, sulla parte di transazioni rifiutate o il valore aggiunto reale per le imprese svizzere.

Il CDF è cosciente dell'esiguo volume di affari di compensazione e della difficoltà di valutare la pertinenza del nuovo orientamento strategico. Esso riconosce gli sforzi intrapresi per rafforzare la coerenza e la trasparenza degli affari di compensazione. Il CDF formula nuove raccomandazioni che sono anzitutto degli adeguamenti. Esse mirano a garantire l'attuazione secondo i principi definiti dal Consiglio federale. Si tratta di applicare i criteri fissati nel modo più completo possibile e di ottenere le informazioni necessarie allo scopo di sapere se la strategia raggiunge gli effetti desiderati.



## **Effectiveness of the organisation of compensation transactions in relation to armament procurements armasuisse**

### **Key points**

---

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the implementation of the recommendations made in its 2007 report on compensation transactions in relation to armament procurements abroad. It also looked at the effectiveness of the organisation in order to ensure the objectives are met.

#### **Position of the Federal Council and adoption of a new strategy**

In 2008, the Federal Council expressed its position on the SFAO's recommendations, acknowledging that it was necessary to improve the framework conditions in order to boost the quality of compensation transactions and the added value for Swiss industry.

In March 2010, the Federal Council adopted the new industrial participation strategy, which includes direct and indirect compensation transactions. This sets out the main principles such as the strengthening of the industry base for defence and security, as well as the maintenance and acquisition of additional know-how. armasuisse then fleshed out this strategy by defining various criteria such as the use of multipliers and the definition of thresholds. New supervision and controlling mechanisms were adopted.

SFAO sees the adoption of these framework conditions as a real step forward. They form the basis for coherent and transparent implementation. The SFAO's strategy recommendation has been fully implemented. The Federal Council's principles have features to flesh out most of the other recommendations of the SFAO.

#### **Criteria to be specified to ensure coherent implementation of the strategy**

armasuisse prepared the strategy basis with a view to the acquisition of new fighter jets. Following the rejection of the Gripen acquisition, armasuisse does not have another project on such a large scale to assess the effects of the new strategic thrust. At the end of 2014, the volume of indirect offset transactions was extremely low at around CHF 90 million p.a.

armasuisse uses compensation transactions for the acquisition of military equipment abroad worth more than CHF 20 million. Equipment deemed to be civilian, e.g. the purchase of standard transport lorries, is not subject to compensation transactions. armasuisse can decide not to use compensation transactions if they would contribute little to strengthening the security and armament industry base. The SFAO noticed that this principle had not been applied up to now.

The framework conditions make provision for the use of multipliers to leverage the most promising compensation transactions in terms of sustainability for Swiss industry. This is standard practice in other countries. Aside from a highly criticised attempt that was abandoned, armasuisse does not use multipliers to assess direct or indirect transactions.

armasuisse adapted the form for declaring compensation transactions. The transactions whose added value in Switzerland is lower than 20% are no longer accepted. However, the SFAO believes that transactions whose added value is between 20% and 70% should be recognised on a

pro rata basis in terms of their value. At the moment, the entire transaction value is accepted from 51% of added value in Switzerland.

armasuisse offers the possibility of exchanging compensation transactions when a Swiss supplier is faced with the same obligations in another country. The SFAO noted that this practice can account for a significant proportion of indirect compensation transactions, going from 65% for one case to 90% for a second. The SFAO has not drawn general conclusions from these cases. Moreover, the foreign supplier fulfils its own obligations without any great difficulty. However, these exchanges correspond to a form of direct support for the Swiss companies subject to these obligations. Moreover, the foreign supplier fulfils its own obligations without any great difficulty. Such a practice requires greater transparency.

In another practice, armasuisse can take account of compensation transactions before the contractual period. The idea here is to ensure sustainable industrial cooperation. armasuisse can authorise a supplier to create a form of "reserves" in view of a future acquisition by the Confederation. The Gripen example shows that Saab or its sub-contractors can claim compensation transactions validated by armasuisse up to 2018. There is not much information on these practices.

#### **Need to ensure the sustainability of the Offset Office**

In 2009, armasuisse and the professional associations decided to create the Offset Office to validate indirect compensation transactions and provide information to Swiss companies. This office is financed by means of a contribution of 0.1% of the value of a transaction, paid by the beneficiary Swiss company. The SFAO believes that the principle of such a contribution is appealing, as it incites Swiss companies to present transactions that meet the offset criteria. Those that refuse to pay find that their transaction is not recognised.

The chosen solution has proved to be rather unsustainable. It is overly dependent on fluctuations in compensation transactions. As it happens, financing for this office was no longer ensured because of an ever-decreasing volume. The business model was based on an annual transaction volume of CHF 400 million to be dealt with. Confronted with the risk of a lack of liquidity and of a deficit, armasuisse decided to reduce the office's activities at the start of 2014 and then suspend them after the summer of 2014. The SFAO noted that armasuisse and the professional associations agreed at the start of 2015 to re-establish the Offset Office.

armasuisse controlling is based on the achievement in quantity terms of 100% of compensation transactions realised by the foreign supplier. A more detailed analysis on the quality of the transactions, the proportion of transactions refused or the real added value for Swiss companies is not performed.

The SFAO is aware of the low volume of compensation transactions and the difficulty of assessing the pertinence of the new strategic thrust. It recognises the efforts made to increase the coherence and transparency of compensation transactions. The SFAO has made new recommendations that are primarily adjustments. Their aim is to ensure implementation in line with the principles defined by the Federal Council. It is a case of applying the set criteria in the most complete manner possible and having the information necessary to know whether the strategy is achieving the desired effects.

#### **Original text in French**



### **Prise de position générale d'armasuisse :**

Mit der Neugestaltung des Offsetbüros wurden insbesondere folgende wichtige Themen berücksichtigt.

- Swissmem/GRPM übernehmen Entscheidkompetenz und Verantwortung über die finanziellen Mittel des OBB und damit über die Verwendung der Mittel aus dem Offset-Promille der Industrie.
- Swissmem/GRPM sprechen über die Vertreter in der Aufsicht OBB bei grossen Beschaffungen mehr mit: Offsetkonzepte, Eckwerte für Offsetverträge, Banking Agreements etc.

Im Zuge des GPK-S-Berichts (Prüfung der Kooperation in der militärischen Ausbildung und Rüstung vom 6.10.2015) wurde darauf hingewiesen, dass unter anderem die Industriebeteiligungsstrategie inkl Offset-Policy überprüft werden soll. Voraussetzung dafür sind der neue SiPol Bericht, die revidierte Gesetzgebung BöB/VöB und die WEA. Diese Grundlagen liegen nach aktueller Planung Ende 2016 vor (abhängig vom politischen Prozess), sodass ab 2017 mit der Überarbeitung der Industriebeteiligungsstrategie gestartet werden kann und sie somit Ende 2018 in Kraft treten sollte.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Mission et déroulement de l'audit</b>	<b>14</b>
1.1	Contexte	14
1.2	Objectifs et questions d'audit	14
1.3	Etendue de l'audit et principes	15
1.4	Documentation et entretiens	16
<b>2</b>	<b>Recommandations du Contrôle fédéral des finances et prise de position du Conseil fédéral</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>Nouvelle stratégie du Conseil fédéral</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>Mise en œuvre de la stratégie</b>	<b>20</b>
4.1	Valeur-seuil de participation : critères à préciser	20
4.2	Multiplicateurs peu utilisés	21
4.3	Valeur-seuil par transaction plus élevée qu'auparavant	22
4.4	Formulaire de déclaration partiellement adapté	22
4.5	Echange d'obligations en matière d'affaires compensatoires (swap) : une pratique méconnue	23
4.6	Prise en compte des affaires compensatoires avant la période contractuelle	25
<b>5</b>	<b>Activités du bureau offset et répartition des tâches avec armasuisse</b>	<b>26</b>
5.1	Externalisation de la gestion des affaires compensatoires indirectes	26
5.2	Solution trop dépendante des fluctuations du volume d'affaires compensatoires	27
5.3	Bonne collaboration pendant près de quatre ans puis apparition de tensions	28
<b>6</b>	<b>Controlling et surveillance d'armasuisse</b>	<b>29</b>
6.1	Controlling d'armasuisse axé sur l'atteinte des 100 % pour les offsets	29
6.2	Surveillance assumée par armasuisse et les organisations professionnelles	30
6.3	Nécessité de définir des indicateurs statistiques pour le controlling stratégique	30
<b>7</b>	<b>Informations dans les messages relatifs aux acquisitions d'armements</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>Entretien final</b>	<b>33</b>
<b>Annexe 1:</b>	<b>Bases légales, principes et directives</b>	<b>34</b>
<b>Annexe 2:</b>	<b>Abréviations, priorité des recommandations du CDF</b>	<b>35</b>
<b>Annexe 3:</b>	<b>Programmes de participations directes et indirectes en cours de réalisation</b>	<b>36</b>
<b>Annexe 4:</b>	<b>Réalisation des affaires compensatoires prévues dans les programmes d'armement 2004–2014</b>	<b>37</b>



## 1 Mission et déroulement de l'audit

### 1.1 Contexte

En vertu de son programme annuel 2015, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé d'examiner la mise en œuvre des recommandations formulées en 2007 dans son rapport d'évaluation sur les affaires compensatoires lors d'achat d'armements à l'étranger<sup>1</sup>. Cet examen porte également sur l'organisation actuelle mise en place afin de s'assurer du respect des engagements pris en matière d'affaires compensatoires.

Le thème des contreparties au profit de l'industrie suisse demeure important comme l'a démontré la campagne de votation sur le projet d'acquisition du Gripen en 2014. Pour renforcer le pilotage et le contrôle de gestion des affaires compensatoires, armasuisse a le soutien d'un bureau externe financé par une contribution des entreprises suisses bénéficiaires. Or ce bureau offset a cessé ses activités après l'été 2014. En avril de la même année, la presse s'est fait l'écho de divergences de vue entre armasuisse et le bureau offset, suite à des auditions devant la Commission de politique de sécurité du Conseil National<sup>2</sup>. Le CDF a estimé opportun de faire un bilan de la situation début 2015.

### 1.2 Objectifs et questions d'audit

Ce mandat d'audit poursuit les objectifs suivants :

- Vérifier si les recommandations formulées en 2007 ont été mises en œuvre.
- Examiner si les conditions définies permettent de garantir des affaires compensatoires de haute qualité offrant une plus-value pour l'industrie suisse.
- S'assurer que l'organisation mise en place garantit une mise en œuvre efficace.
- Apprécier le fonctionnement et le financement du bureau offset.

Le CDF ne mène pas une nouvelle analyse détaillée sur les effets des affaires compensatoires. Il souhaite savoir si les éléments mis en place vont dans la bonne direction et fournissent des indications plausibles sur une amélioration de la situation par rapport aux constats de 2007.

Les questions se concentrent sur les points suivants :

- Examen de chacune de huit recommandations et mesures prises.
- Concrétisation des mesures prises.
- Application des critères.
- Répartition des compétences entre armasuisse et le bureau offset.
- Pilotage et surveillance d'armasuisse.

---

<sup>1</sup> CDF (2007). *Achat d'armement à l'étranger – Evaluation des affaires compensatoires*. Berne, Contrôle fédéral des finances, septembre 2007.

<sup>2</sup> Fischer, Bernhard (2014). *Geheimprotokolle : Bund mit Gripen-Gegengeschäft überfordert*. Handelszeitung, 02.04.2014.

Burri, Anja und Brönnimann, Christian (2014). *Gripen-Deals : « Es droht ein Kontrollvakuum »*. Tagesanzeiger, 07.04.2014.

## Encadré 1 : Affaires compensatoires directes et indirectes

Il existe deux catégories d'affaires de participation industrielle : la participation directe et la participation indirecte.

Les **affaires compensatoires directes** sont des affaires en lien direct avec l'acquisition d'un armement précis. Elles permettent d'acquérir du savoir-faire qui sera ensuite mis à contribution pour la maintenance ou la modernisation du système en question.

La participation indirecte est retenue lorsque la participation directe est impossible ou lorsqu'elle n'est pas indiquée. Les **affaires compensatoires indirectes (offsets)** ne sont pas directement liées à l'armement à acquérir. Ce genre de participation industrielle concerne avant tout des mandats à l'industrie, des activités de soutien, des transferts de technologie, des développements communs et des activités contribuant au marketing et à la vente.

Les affaires compensatoires indirectes peuvent également être subdivisées en deux catégories, à savoir celles en rapport avec la politique de sécurité et d'armement et celles concernant l'industrie civile.

Source : armasuisse

### 1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par Laurent Crémieux (responsable d'audit, centres de compétences audit de rentabilité et évaluation) et Arthur Utz (centre de compétences audit des achats et construction). Il a été réalisé entre janvier et mars 2015 et porte sur la situation à fin 2014.

L'équipe d'audit s'est concentré sur les services d'armasuisse. Outre des entretiens avec les responsables des affaires compensatoires, l'équipe du CDF a examiné la documentation relative à la stratégie et à la politique, aux principes généraux et critères, aux activités du bureau offset, ainsi qu'au pilotage et à la surveillance exercés par armasuisse. Par ailleurs, la réalisation des affaires compensatoires a été examinée pour trois acquisitions d'armement, sur la base de l'analyse des dossiers et d'une sélection de transactions. Il s'agit des acquisitions suivantes<sup>3</sup> :

- Remplacement partiel du missile air-air AMRAAM.
- Système de pont d'appui 45 mètres, 2<sup>ème</sup> tranche.
- Véhicule protégé de transport de personnes.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.

Un entretien a également été mené avec les chercheurs du *Centre for Security Economics and Technology* de l'Université de Saint-Gall (CSET), spécialistes de la question des affaires compen-

---

<sup>3</sup> Les détails comme la répartition entre affaires directes et indirectes ou la période ouverte pour les réaliser sont présentés à l'annexe 3.



satoires. L'équipe du CDF s'est intéressée aux publications scientifiques produites par ce centre de recherche sur ce thème.

#### 1.4 Documentation et entretiens

Le CDF a reçu toute la documentation et les informations souhaitées de manière compétente. Il remercie l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité et leur attitude coopérative.

## 2 Recommandations du Contrôle fédéral des finances et prise de position du Conseil fédéral

En 2007, sur la base des résultats de son analyse, le Contrôle fédéral des finances a formulé huit recommandations (voir encadré ci-dessous).

### Encadré 2 : Recommandations du CDF en 2007

Recommandation n° 1 : La Commission de politique de sécurité du Conseil national doit demander au Conseil fédéral une stratégie cohérente et transparente en matière de politique de participations industrielles et de sa mise en œuvre.

Recommandation n° 2 : Le controlling des participations industrielles doit être optimisé.

Recommandation n° 3 : Le formulaire de déclaration offset doit être amélioré et son caractère officiel en tant qu'attestation doit être mieux connu.

Recommandation n° 4 : Pour chaque acquisition d'armement, une offre avec et une offre sans participation industrielle (directe et indirecte) doivent être par principe demandées au fournisseur étranger.

Recommandation n° 5 : L'information pour les entreprises potentiellement intéressées et les PME doit être renforcée.

Recommandation n° 6 : Les messages relatifs à l'acquisition d'armement doivent indiquer de manière transparente l'efficacité des participations industrielles en Suisse en termes d'emplois et leurs coûts supplémentaires effectifs.

Recommandation n° 7 : Le nombre d'offsets sans effet doit être réduit grâce à des valeurs-seuils. Il s'agit des offsets avec des transactions d'un montant très bas et des affaires dites 'courant normal' (daily business).

Recommandation n° 8 : La part des affaires stimulantes doit être augmentée (au cas où le Conseil fédéral décide une politique active).

Le Conseil fédéral a pris position en 2008. Il a fixé les grands axes de la nouvelle stratégie à définir en matière de participations industrielles et a estimé que des améliorations sont nécessaires en particulier sur les points suivants : augmenter le niveau qualitatif des affaires compensatoires directes et indirectes ; réaliser des affaires compensatoires de haut niveau technologique ; identification des technologies importantes en matière de sécurité et d'armement et soutien ciblé ; renforcement des activités de recherche ; garantir la disponibilité d'un savoir-faire durable et d'un transfert de technologies dans le domaine de la politique de sécurité.

Concrètement, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'élaborer une stratégie afin de répondre à la recommandation n° 1. armasuisse a reçu comme mission d'examiner les points nécessaires afin de mettre en œuvre les recommandations n° 2, 3, 5, 6, 7 et 8.

En revanche, le Conseil fédéral rejette la recommandation n° 4 estimant qu'elle est en contradiction avec les bases de la politique d'armement qui prévoient que les achats à l'étranger doivent être, par définition, compensés à 100 %. D'une part, ce principe est appliqué par la plupart des pays européens<sup>4</sup>. D'autre part, demander une offre qui ne sera de toute façon pas retenue n'est pas crédible et entraîne une surcharge administrative pour les entreprises qui répondent à un appel d'offres. Le CDF n'insiste pas sur cette recommandation. Comme proposé dans son rapport de 2007<sup>5</sup>, il rappelle qu'il serait idéalement préférable d'avoir un système sans offset. La Suisse devrait s'engager pour supprimer les affaires compensatoires au niveau international et les exceptions correspondantes dans les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Afin de répondre à la volonté du Conseil fédéral, armasuisse a octroyé différents mandats au *Centre for Security Economics and Technology* de l'Université de Saint-Gall (CSET). Celui-ci a livré en 2009 un rapport détaillé sur les conditions nécessaires afin d'avoir des affaires compensatoires durables pour la Suisse<sup>6</sup>. Les résultats se basent sur une étude approfondie des pratiques à l'étranger. Ils confirment pour l'essentiel les constats du Contrôle fédéral des finances et esquissent des pistes pour la stratégie. Le CSET a identifié trois options possibles :

- Stratégie *low profile* :  
Elle correspond au statu quo et à la poursuite des principes prévalant jusqu'en 2007.
- Stratégie de participation industrielle sélective :  
Elle a pour objectif de maintenir le potentiel industriel pour la défense nationale. Dans ce cadre, il est nécessaire de préciser ces critères d'encouragement des affaires intéressantes, d'améliorer le pilotage et d'avoir une politique d'information active.
- Stratégie du parapluie :  
Elle vise à avoir une coordination intensive et un pilotage étroit des mesures visant à soutenir les secteurs industriels actifs dans la sécurité et la défense.

---

<sup>4</sup> *Seuls, les Pays-Bas, la Roumanie et la Turquie acceptent que les achats d'armement à l'étranger soient compensés pour une valeur inférieure à 100 %. Même les pays qui, officiellement, n'ont pas de politique en matière d'affaires compensatoires, appliquent ce principe dans la réalité.*

<sup>5</sup> *EFK (2007). Rüstungsbeschaffung im Ausland – Evaluation der Kompensationsgeschäfte. Bern, Eidg. Finanzkontrolle, September 2007, S. 49.*

<sup>6</sup> *Centre for Security Economics and Technology (2009). Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz – Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen. Sankt Gallen, Universität Sankt Gallen, Februar 2009.*



Sur la base de différents critères, le CSET a suggéré l'option de la stratégie sélective comme la meilleure direction possible. Il a formulé 14 recommandations afin de concrétiser l'orientation stratégique. Celles-ci se recoupent avec les recommandations du CDF. Suite à ces résultats, armasuisse a donné un mandat supplémentaire au CSET afin de préparer les bases de la stratégie et de la politique en matière d'affaires compensatoires. armasuisse a repris l'essentiel des propositions qui ont ensuite été soumises pour approbation au Conseil fédéral (voir chapitre 3).

Par la suite, le DDPS a lancé en 2010 le projet sur l'analyse de la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). L'objectif consiste à identifier les besoins en compétences déterminantes pour la sécurité de la Suisse. armasuisse a recouru aux services du CSET afin de définir les indicateurs pertinents, effectuer un recensement des entreprises et créer une base de données. Le CSET a livré ses premiers résultats en 2012<sup>7</sup>. armasuisse dispose ainsi des informations essentielles pour définir les besoins en matière technologique et industrielle.

### **3 Nouvelle stratégie du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral a adopté la nouvelle stratégie de participation industrielle en mars 2010. Elle s'intègre dans la stratégie révisée en matière d'acquisitions d'armement<sup>8</sup> également approuvée par le Conseil fédéral la même année.

Le Conseil fédéral a défini plusieurs objectifs pour les affaires compensatoires directes et indirectes :

- Renforcement de la base industrielle indispensable pour la défense et la sécurité de la Suisse : cette mesure vise à garantir autant que possible l'autonomie de la Suisse pour l'entretien et la modernisation des systèmes d'armement.
- Compensation intégrale : les affaires compensatoires directes et indirectes doivent correspondre aux 100 % de la valeur d'un contrat.
- Maintien du savoir-faire et acquisition d'un savoir-faire supplémentaire.
- Volumes supplémentaires de mandats et d'exportations à l'étranger.

Pour justifier ces orientations, le Conseil fédéral précise que les affaires compensatoires sont une pratique usuelle parmi les pays européens, tout comme les objectifs retenus. Elles visent à renforcer durablement la base technologique et industrielle suisse importante pour les domaines de la sécurité et de l'armement.

La stratégie définit en outre des règles et des mesures :

- Valeur-seuil de participation : les affaires compensatoires ne sont réalisées que lors d'acquisitions d'une certaine importance ; la valeur-seuil dépend en outre du niveau technologique du système d'armement à acquérir.
- Fixation de priorités afin de maintenir la base technologique et industrielle pour la sécurité et la défense.

---

<sup>7</sup> Centre for Security Economics and Technology (2012). *Analyse der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis der Schweiz*. Sankt Gallen, April 2012.

<sup>8</sup> En réponse à un rapport de la Commission de gestion sur les acquisitions d'armements au sein du DDPS.

- Etablissement de processus transparents afin de gérer les affaires compensatoires.
- Mise en œuvre de mécanismes de pilotage efficaces, en recourant notamment à des multiplicateurs afin de valoriser le transfert de savoir-faire et de technologies.
- Amélioration du controlling et des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de la durabilité des affaires compensatoires.
- Amélioration de la communication et de l'information.

Pour la mise en œuvre, le Conseil fédéral a prévu que le financement des ressources supplémentaires est garanti au moyen d'un pour mille par transaction à la charge des entreprises suisses bénéficiaires.

Le DDPS et armasuisse ont concrétisé la stratégie dans un document sur la politique en matière d'affaires compensatoires. armasuisse a défini des critères concrets afin de mettre en œuvre les principes du Conseil fédéral. Parmi les plus importants, citons :

- Valeur-seuil de participation : armasuisse peut renoncer aux affaires compensatoires si celles-ci ne contribuent guère à renforcer la base industrielle importante pour la sécurité et la défense.
- Définition des principaux domaines technologiques et industriels : création d'une base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) avec des informations-clés sur les entreprises répertoriées.
- Valeur-seuil des transactions afin d'être reconnues comme affaires compensatoires.
- Déclaration de la valeur ajoutée par les entreprises suisses bénéficiaires.
- Caractère additionnel de la transaction : nouvelle relation d'affaires ; intensification des relations commerciales existantes ; simple poursuite de la relation d'affaires ; rôle d'intermédiaire du fournisseur étranger.
- Multiplicateurs entre 0,5 et 3.
- Règles sur des transactions spécifiques, parmi lesquelles les activités de recherche et développement, les échanges et réductions d'obligations compensatoires (*swap / abatement*), la prise en compte d'affaires compensatoires réalisées avant la signature du contrat d'achat d'armement (*banking*).

La définition des conditions-cadres et la cohérence entre les différents principes constituent un net progrès. En effet, il n'existait pas de bases stratégiques pour les affaires compensatoires avant 2010. Le CDF estime ainsi que la recommandation n° 1 est mise en œuvre. De plus, la stratégie du Conseil fédéral et la concrétisation par armasuisse présentent de multiples éléments allant dans le sens de la mise en œuvre des recommandations n° 2 (controlling), 3 (formulaire de déclaration offset), 5 (information des entreprises), 7 (limiter les offsets sans véritable caractère additionnel) et 8 (promouvoir les affaires compensatoires ayant un effet stimulant). Le chapitre suivant traite de la mise en œuvre de la stratégie et la réalisation des affaires compensatoires concrètes de 2010 à fin 2014.



## 4 Mise en œuvre de la stratégie

armasuisse a élaboré la stratégie dans l'optique du remplacement des avions Tiger et de l'acquisition d'un nouvel avion de combat. Comme le projet d'acquisition du Gripen a été refusé en votation populaire en mai 2014, il est difficile d'apprécier si la stratégie en matière d'affaires compensatoires produit les effets escomptés. En effet, armasuisse estime qu'il faut un volume d'affaires compensatoires indirectes proche d'un milliard de francs pour pouvoir juger l'utilité de la stratégie. A fin 2014, le volume d'affaires compensatoires indirects se situait autour de 90 millions de francs par an<sup>9</sup>. Cela étant dit, le Contrôle fédéral des finances estime possible de dresser quelques constats sur la base des affaires compensatoires réalisées dans le cadre de la nouvelle stratégie entre 2010 et 2014 ou déjà prévues pour les années à venir.

### 4.1 Valeur-seuil de participation : critères à préciser

Si les acquisitions d'armement à l'étranger font en principe l'objet d'une compensation à 100 %, la stratégie prévoit que les affaires compensatoires ne sont réalisées que pour les acquisitions d'une certaine importance. Dans le document sur la politique en matière d'affaires compensatoires, il est stipulé qu'armasuisse peut adapter la valeur-seuil selon les cas ou même « renoncer aux affaires compensatoires si ces dernières ne contribuent guère à renforcer la base industrielle importante pour la sécurité et l'armement »<sup>10</sup>. Le CDF salue cette orientation suggérée comme une sorte d'alternative à la recommandation n° 4. Il a toutefois constaté qu'armasuisse ne l'a pas appliqué jusqu'à présent. Plus précisément armasuisse n'a pas défini de critères afin de concrétiser cette idée et se base sur sa pratique qui prévalait déjà en 2007. La valeur-seuil est fixée à 20 millions de francs. Le caractère « civil » ou « militaire » de l'acquisition est déterminant. Si le matériel à acquérir correspond à des critères civils, alors armasuisse applique les règles sur les marchés publics sans recours aux affaires compensatoires. Si le matériel présente des caractéristiques militaires, alors armasuisse applique le principe de la compensation à 100 %. Le CDF estime que les critères actuels ne permettent pas définir les conditions selon lesquelles armasuisse pourrait renoncer dans certains cas aux affaires compensatoires.

#### *Recommandation 1 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à armasuisse de définir des critères afin de pouvoir adapter la valeur-seuil de participation et renoncer aux affaires compensatoires lorsque celles-ci ne contribuent guère à renforcer la base industrielle importante pour la sécurité et l'armement.*

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: Im Rahmen der Überarbeitung der Industriebeteiligungsstrategie (Offset-Policy) wird armasuisse die heutigen Kriterien überprüfen und ergänzen.

<sup>9</sup> armasuisse, *Aperçu de participations de l'industrie suisse, novembre 2014*, [www.armasuisse.ch](http://www.armasuisse.ch)  
Voir également les informations figurant à l'annexe 3.

<sup>10</sup> armasuisse (2009). *Politique en matière d'affaires compensatoires*. Berne, 15 décembre 2009, p. 7.

## 4.2 Multiplicateurs peu utilisés

Parmi les conditions-cadres, armasuisse a prévu la possibilité d'appliquer des multiplicateurs pour tenir compte de la valeur d'une affaire compensatoire. Ces multiplicateurs sont fixés entre 0,5 et 3<sup>11</sup>. Dans la pratique, le CDF a constaté qu'armasuisse n'applique pas les multiplicateurs ni pour les affaires directes, ni pour les affaires indirectes. Dans la perspective d'acquisition du Gripen, armasuisse a tenté d'appliquer un facteur 2 pour une affaire compensatoire directe<sup>12</sup>. Cette décision a été sévèrement critiquée par les entreprises qui ne bénéficiaient pas d'un traitement comparable. D'autre part, cette perspective a été interprétée comme une trop grande facilité offerte à Saab afin de remplir ces obligations d'affaires compensatoires<sup>13</sup>. armasuisse a utilisé un multiplicateur dans le cadre d'une affaire compensatoire directe pour la dernière fois en 2006. Aucun multiplicateur n'a été appliqué pour des affaires indirectes (offset).

Dans son rapport de 2007, le CDF a considéré que l'application de multiplicateurs peut contribuer à augmenter la qualité des affaires compensatoires et encourager les affaires stimulantes pour l'industrie suisse (recommandation n° 8). Le CSET a également confirmé l'intérêt de recourir à cet instrument soulignant qu'il s'agit très probablement de l'élément de pilotage le plus efficace<sup>14</sup>. De surcroît, la plupart des pays européens utilisent des multiplicateurs, sur une échelle plus grande que celle définie par armasuisse. Plusieurs pays se basent sur une échelle de 1 à 5, certains allant jusqu'à 10.

### *Recommandation 2 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à armasuisse d'utiliser les multiplicateurs y compris pour les affaires compensatoires indirectes (offsets) selon les modalités définies dans le document sur la politique en matière d'affaires compensatoires.*

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: Die Anwendung von Multiplikatoren wird systematisch geprüft und dokumentiert.

---

<sup>11</sup> *Affaires compensatoires en dehors des domaines industriels fixés : 0.5-1 ; affaires compensatoires avec des institutions de recherche : 1-2 ; affaires compensatoires de haute importance pour la Suisse dans le domaine de la politique de sécurité et d'armement : 1-3.*

<sup>12</sup> *Dans le cadre de pré-engagements de Saab et de ses fournisseurs en vue de l'acquisition du Gripen.*

<sup>13</sup> *Friedli Daniel (2014). Beim Gegengeschäft wird doppelt gezählt, Saab darf wichtige Offset-Geschäfte speziell bewerten – Gegner kritisieren abenteuerliche Buchhaltung. NZZ am Sonntag, 16.02.2014, Seite 13.*

<sup>14</sup> *Centre for Security Economics and Technology (2009). Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz – Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen. Sankt Gallen, Universität Sankt Gallen, Februar 2009, Seite 64-65 und 85-86 (Handlungsempfehlungen).*



### 4.3 Valeur-seuil par transaction plus élevée qu'auparavant

En 2007, le CDF a proposé de relever la valeur-seuil pour reconnaître une transaction comme affaire compensatoire (recommandation n° 7). Le CDF avait constaté que la majorité des transactions était inférieure à 50 000 francs. 18 % des transactions se situaient même en dessous de 15 000 francs. Le CSET a confirmé l'utilité de relever la valeur-seuil fixée jusqu'à alors à 5000 francs. Dans sa pratique actuelle, armasuisse a établi la valeur-seuil à 10 000 francs par transaction. Relever davantage ce critère pénaliserait les PME selon armasuisse. Le CSET indique quant à lui que les PME ne sont en général pas en mesure de traiter de grands volumes d'affaires. Parmi les cas examinés, le CDF a constaté que les transactions reconnues par armasuisse ont souvent une valeur importante (voir encadré n° 3). Ces transactions concernent peu d'entreprises suisses bénéficiaires. De plus, certaines transactions importantes correspondent à un échange d'affaires compensatoires (*swap* ; voir sous-chapitre 4.5). Etant donné que le volume d'affaires compensatoires est actuellement faible, il demeure difficile de tirer des tendances générales.

#### Encadré 3 : Réalisation des affaires compensatoires et transactions validées par armasuisse

##### Cas 1 :

Parmi les compensations indirectes reconnues entre 2011 et 2013, 7 transactions ont été approuvées par armasuisse au profit de 3 entreprises suisses. Si la valeur d'une transaction est de 18 000 francs, les 6 autres se situent dans une fourchette entre 6 et 43 millions de francs.

##### Cas 2 :

Deuxième exemple concernant une acquisition en plusieurs tranches :

- 21 transactions ont été reconnues comme affaires compensatoires directes pour des montants allant de 140 000 francs à 4,5 millions de francs.
- 46 transactions ont été reconnues comme affaires compensatoires indirectes, parmi lesquelles 6 transactions sont inférieures à 10 000 francs, 17 se situent entre 10 000 et 100 000 francs, 17 entre 100 000 et 3,5 millions de francs, et 6 sont supérieures à 3,5 millions de francs. 6 transactions parmi les plus élevées correspondent en fait à des échanges d'obligations d'affaires compensatoires (*swap*).

##### Cas 3 :

De 2011 à 2013, 16 transactions ont été approuvées au bénéfice de 4 entreprises suisses. Parmi ces transactions, 9 se situent entre 35 000 francs et 100 000 francs, 4 ont une valeur entre 100 000 francs et 1 million de francs, 2 sont légèrement supérieures à 1 million de francs. Une transaction d'une valeur de 81 millions de francs correspond à un échange d'obligations compensatoires (*swap*).

### 4.4 Formulaire de déclaration partiellement adapté

Le CDF comme le CSET ont estimé que des améliorations sont nécessaires au niveau du formulaire de déclaration des offsets (Offset Declaration Formular). armasuisse l'a adapté. Les informations et critères relatifs au caractère additionnel de la transaction ont été précisés. Les transactions présentant un taux de plus-value en Suisse inférieur à 20 % ne sont plus prises en compte. L'entreprise suisse bénéficiaire doit s'engager à payer 0,1 % de la transaction. Si elle refuse de payer cette contribution, armasuisse ne valide pas la transaction.

En revanche, dès que la plus-value en Suisse se situe à 51 % ou au-delà, le 100 % de la valeur de la transaction est acceptée. Pour une déclaration de plus-value entre 20 % et 50 %, armasuisse valide le prorata de la transaction. La règle des 51 % n'a pas changé depuis 2007. Dans son rapport d'évaluation, le CDF avait déjà mentionné la nécessité de préciser de nouvelles catégories à partir de 51 %. Le CDF est d'avis que la catégorie de 21 % à 50 % (validation au prorata de la transaction) doit être appliquée jusqu'à 70 % et que seules les transactions présentant une plus-value en Suisse supérieure à 71 % peuvent être assimilées à 100 %. Cette distinction renforce la mise en œuvre des principes définis par le Conseil fédéral, à savoir le maintien et le développement de capacités industrielles en Suisse.

#### *Recommandation 3 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à armasuisse de valider la valeur des transactions se situant entre 51 % et 70 % au prorata de la plus value déclarée. Il s'agit d'appliquer les mêmes règles que pour les transactions déclarées avec une plus value située entre 21 % et 50 %. A partir de 71 %, les transactions sont validées à 100 % de leur valeur.*

Prise de position d'armasuisse :

Teilweise einverstanden: Der Wert wird an die Swissness Erwartungen von 60 % angepasst.

Parmi la vingtaine de formulaires examinés, le CDF estime que les informations indiquées sont plausibles. Le bureau offset examine et valide les données. Formellement, armasuisse approuve les transactions lors des revues régulières avec le fournisseur étranger. Certaines transactions peuvent être requalifiées en affaires directes au lieu d'indirectes. Le CDF a toutefois constaté quelques lacunes sur l'échantillon sélectionné :

- Dans un cas, 100 % de la transaction a été reconnue alors que l'entreprise avait annoncé une plus-value de 30 %.
- Dans quatre cas, la plus-value n'est pas indiquée et parfois il manque des informations (personnes de contact, date pour la signature).
- Pour une transaction, il manque le critère d'additionalité.
- Un formulaire correspond à un échange d'affaires compensatoires (swap). Il n'est pas certain qu'un échange d'affaires compensatoires s'intègre dans les critères définis dans le formulaire.

#### **4.5 Echange d'obligations en matière d'affaires compensatoires (swap) : une pratique méconnue**

armasuisse prévoit, de manière exceptionnelle, la possibilité de compenser intégralement ou partiellement des obligations de compensation dans un pays par des obligations existantes dans un autre pays<sup>15</sup>. Les autorités étatiques doivent approuver les cas concrets, soit armasuisse et les services étrangers chargés de superviser leurs propres affaires compensatoires. Cette pratique existe entre deux pays (échange bilatéral), voire entre trois pays (échange trilatéral). Le schéma n° 1 ci-dessous présente un exemple d'échange entre deux pays.

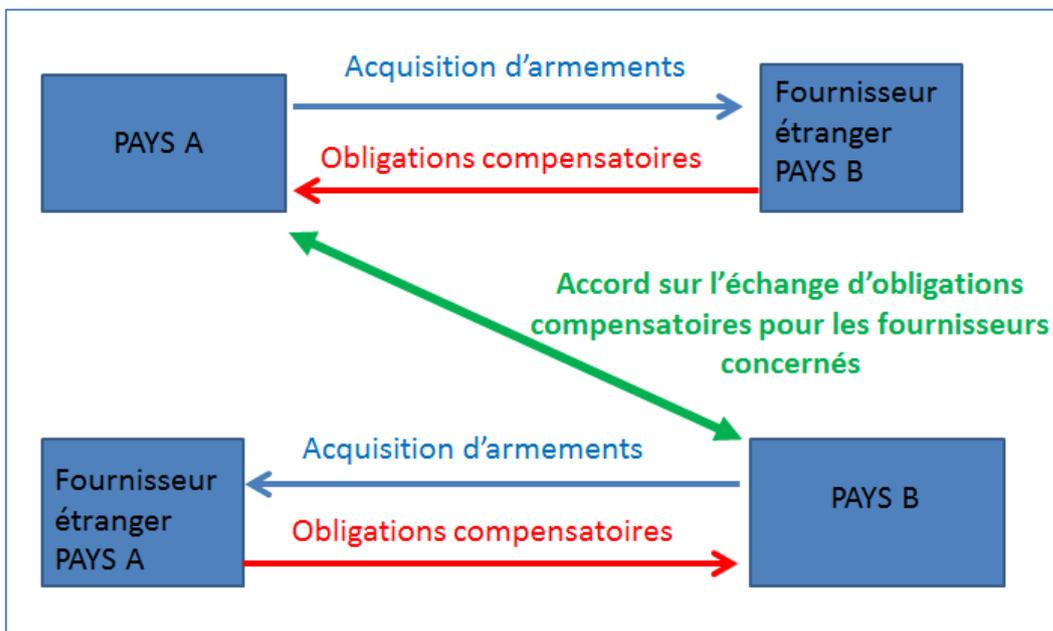
---

<sup>15</sup> armasuisse (2009). *Politique en matière d'affaires compensatoires*. Berne, 15 décembre 2009, p. 11.

Parmi les trois acquisitions examinées, le CDF a constaté que les échanges d'obligations représentaient un montant important, voire très important pour deux d'entre elles. Dans le premier cas, ces échanges représentent près de 65 % des affaires compensatoires indirectes. Ces échanges bénéficient principalement à une entreprise suisse soumise à des obligations compensatoires dans un pays tiers. Dans le second cas, ils correspondent à 90 % des affaires compensatoires indirectes, également au profit d'une seule entreprise suisse.

Les entreprises suisses qui exportent du matériel d'armement à l'étranger sont elles aussi soumises à des obligations contractuelles d'affaires compensatoires. Suivant les pays, ces entreprises peuvent éprouver des difficultés à respecter leurs engagements surtout si elles ne font pas partie d'un grand groupe industriel. Dans les deux cas examinés, l'entreprise suisse sollicite le soutien d'armasuisse pour l'aider à remplir ses obligations compensatoires en demandant si un échange est possible. armasuisse prend contact avec son ou ses homologues étrangers. Chacune des autorités étatiques doit formellement donner son accord. Celui-ci est ensuite communiqué aux fournisseurs d'armement concernés dans leur pays respectif.

### Schéma 1 : Exemple d'échange d'affaires compensatoires entre deux pays



Source : CDF

De fait, ces échanges constituent une forme de soutien direct aux entreprises suisses exportatrices soumises à des obligations compensatoires à l'étranger. Ils leur simplifient le travail, la charge administrative et par conséquent limitent leurs coûts. Cette pratique diminue également la charge administrative pour armasuisse et le bureau offset, puisque le nombre de transactions à vérifier devient très faible. Le fournisseur étranger peut remplir ses obligations sans grande difficulté, d'autant plus que la demande émane du côté suisse. Il n'est pas certain que cette pratique s'inscrive clairement dans la logique de la stratégie définie par le Conseil fédéral. Le recours à ces échanges demeure fort peu connu, tout comme les entreprises suisses bénéficiaires. armasuisse ne communique pas un tel niveau de détails sur les affaires compensatoires réalisées. Tout du moins, le CDF reconnaît que les informations internes à armasuisse, relatives à ces échanges, sont bien documentées et explicites.

#### Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à armasuisse de rendre plus transparente la pratique des échanges d'obligations en matière d'affaires compensatoires (swap) et de recourir à cette pratique de manière restrictive, seulement pour des raisons fondées.

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: Eine restriktivere Anwendung von SWAP wird umgesetzt und transparent aufgezeigt.

#### 4.6 Prise en compte des affaires compensatoires avant la période contractuelle

armasuisse peut prendre en compte des affaires compensatoires qui ont été réalisées avant la période fixée dans le contrat d'acquisition. Cette pratique est connue sous le terme de 'banking' et est usuelle dans les autres pays. Elle a pour objectif de garantir une coopération durable entre un fournisseur étranger et l'industrie suisse<sup>16</sup>. En général, le fournisseur étranger doit faire une demande formelle de 'banking'. En pratique deux cas de figure se présentent :

- Lors des appels d'offres et de la phase de sélection, les entreprises soumissionnaires cherchent à établir des relations d'affaires qui peuvent entrer en ligne de compte pour des participations directes ou indirectes. Lorsqu'un programme d'acquisition d'armements est soumis au Parlement, le fournisseur étranger sélectionné par armasuisse a déjà initié des démarches auprès de l'industrie suisse, voire a signé des contrats avec des entreprises suisses entrant dans le cadre de futures affaires compensatoires. Elles doivent être validées par le bureau offset, puis armasuisse. Les entreprises qui ne sont pas retenues lors de la phase de sélection peuvent faire valoir ses affaires compensatoires pour une éventuelle future acquisition par la Suisse. De même lorsque le Parlement helvétique ou le peuple refusent le projet d'acquisition, armasuisse fixe le délai de validité généralement à 5 ans. Dans le cas du projet refusé d'acquisition du Gripen, Saab, ses sous-traitants et sociétés partenaires peuvent faire valoir jusqu'à fin 2018 les contrats passés avec l'industrie suisse sous réserve d'une future acquisition suisse auprès des mêmes fournisseurs<sup>17</sup>. Dans le cadre du projet d'acquisition du Gripen, le bureau offset et armasuisse ont validé les contrats pour un montant total d'environ 250 millions de francs.
- Lorsque le fournisseur étranger a dépassé ses obligations d'affaires compensatoires (plus de 100 %), il peut là aussi demander de provisionner le surplus en prévision d'une future acquisition par la Suisse. Dans un cas<sup>18</sup>, le fournisseur étranger atteint déjà un niveau de 230 %. Ce cas demeure a priori exceptionnel, les autres dépassements d'obligations récents se situant plutôt vers 110 %.

<sup>16</sup> armasuisse (2009). *Politique en matière d'affaires compensatoires*. Berne, 15 décembre 2009, p. 11.

Centre for Security Economics and Technology (2009). *Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz – Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen*. Sankt Gallen, Universität Sankt Gallen, Februar 2009, Seite 59-60.

<sup>17</sup> Gripen E – Offset : Milliardenaufträge für die Schweizer Industrie. *STA Info*. Société suisse Technique et Armée, Flash 01/2014, p. 16.

Brönnimann, Christian (2014). *Gripen-Nein trifft Schweizer Firmen*. *Tagesanzeiger*, 19.05.2014.

<sup>18</sup> Etat février 2015.



Le CDF ne remet pas en cause cette pratique. Il est toutefois d'avis qu'elle peut entraîner des confusions et qu'un besoin d'une plus grande transparence est nécessaire. Le volume actuel des 'réserves' d'affaires compensatoires est difficile à apprécier étant donné que le fournisseur étranger reste libre de l'utiliser. De plus, les entreprises étrangères peuvent transmettre ces 'réserves' à leurs sous-traitants ou à des sociétés partenaires. Le lien entre un programme précis de participations industrielles et le volume d'affaires générées pour les entreprises suisses devient ténu. Aucune information ne figure à ce propos dans les messages sur l'acquisition d'armement. Dans son analyse, le CSET a également mentionné un besoin d'amélioration à ce niveau.

*Recommandation 5 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à armasuisse de rendre plus transparente la pratique des 'réserves' d'affaires compensatoires en faveur des fournisseurs étrangers et de préciser les critères d'utilisation de ces 'réserves'.*

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: armasuisse wird die Vorbehalte von Offsets (Banking) transparenter machen und die Kriterien präzisieren.

## **5 Activités du bureau offset et répartition des tâches avec armasuisse**

### **5.1 Externalisation de la gestion des affaires compensatoires indirectes**

Le Conseil fédéral a jugé nécessaire de renforcer la gestion des affaires compensatoires, en particulier la transparence, le pilotage et le controlling. A cet effet, il a décidé que les entreprises suisses bénéficiaires financent les ressources supplémentaires nécessaires pour le contrôle de gestion opérationnel. Elles contribuent à hauteur d'un pour mille de la valeur reconnue pour chaque transaction d'affaires compensatoires. Cette contribution permet de financer les ressources supplémentaires auprès des associations professionnelles ou d'armasuisse<sup>19</sup>.

En septembre 2009, les parties<sup>20</sup> se sont accordées pour créer un Bureau des affaires compensatoires (aussi dénommé Bureau offset). Compétent pour les affaires indirectes uniquement, il travaille sur mandat d'armasuisse et poursuit trois objectifs principaux : faciliter les contacts entre les fournisseurs étrangers soumis aux obligations compensatoires et les entreprises suisses ; vérifier la validité des transactions d'affaires compensatoires ; contrôler leur prise en compte et le paiement de la contribution de l'entreprise bénéficiaire. Ce bureau est intégralement financé par la contribution de 0,1 % de chaque transaction. Les fonds ont été directement gérés jusqu'à fin 2014 par la Centre Patronal Berne<sup>21</sup>. Le DDPS a estimé qu'il s'agissait d'un partenariat public privé (PPP). armasuisse assure la surveillance, conjointement avec Swissmem et le GRPM. Formellement,

---

<sup>19</sup> Conseil fédéral (2010). *Stratégie de participation industrielle*. Berne, 31.03.2010, p. 9.

<sup>20</sup> armasuisse, Swissmem et le Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité (GRPM).

<sup>21</sup> En vertu d'une convention de prestations entre armasuisse et le Centre patronal sur l'exploitation d'un bureau offset.

armasuisse garde le lead pour l'approbation des affaires compensatoires réalisée, le bureau offrant un soutien externe. Le bureau a commencé ses activités au 1<sup>er</sup> janvier 2010 avec 2 personnes.

Le CDF estime que la contribution versée par les entreprises bénéficiaires est une solution intéressante. D'une part, elle permet le financement des ressources nécessaires. D'autre part, elle constitue une incitation pour que les entreprises déclarent de véritables affaires compensatoires. Les entreprises suisses bénéficiaires ont bien accepté ce système. Celles qui ont refusé de payer n'ont pas vu leurs transactions reconnues comme affaires compensatoires. Le CDF regrette simplement que la possibilité de financer des ressources supplémentaires à armasuisse grâce à la contribution de 0,1 % n'ait pas été examinée. Cette possibilité est évoquée dans la stratégie du Conseil fédéral<sup>22</sup>. La solution retenue correspond en fait à une simple externalisation de tâches avec un financement externe.

## **5.2 Solution trop dépendante des fluctuations du volume d'affaires compensatoires**

Si cette solution offre une grande souplesse, sa durabilité n'est pas garantie. En effet les ressources du bureau offset ne sont disponibles qu'avec un volume d'affaires compensatoires minimal. Le modèle d'affaires élaboré en 2009 se base sur un volume d'offsets d'environ 400 millions par an<sup>23</sup>. Comme le volume d'affaires compensatoires est devenu toujours plus faible à partir de 2013, armasuisse a réduit les activités du bureau offset afin d'éviter un risque de déficit. Par ailleurs, les charges du bureau offset se sont révélées plus importantes que prévu alors que les recettes ont été plus faibles que prévu. En 2011–2012, ceci est dû aux transactions refusées par le bureau offset faute de caractère additionnel et au fait que des entreprises suisses ont refusé de payer la contribution de 0,1 %. C'est un paradoxe : si le bureau offset contrôle méticuleusement les transactions, il a besoin de ressources et il risque d'avoir moins de recettes à cause des offsets refusés.

Dès janvier 2014, le bureau offset n'était plus actif que deux jours par mois. Selon le CDF et sur la base des documents examinés, cette situation et le manque de liquidités sont une des causes du litige apparu entre armasuisse et le bureau offset. En 2010, les associations professionnelles ont préfinancé les activités du bureau offset. Mais en 2013, il y avait trop d'incertitudes. Le refus de l'acquisition de l'avion Gripen a renforcé les très faibles perspectives de ressources. A l'automne 2014, armasuisse et les associations professionnelles ont décidé de suspendre les activités du bureau offset. De surcroît, le Centre Patronal Berne ne souhaitait pas poursuivre son mandat de gestion fiduciaire, après 5 ans d'activités. En mars 2015, armasuisse et les associations professionnelles ont signé un nouveau règlement d'organisation pour relancer les activités du bureau offset. Les bases restent identiques si ce n'est que les associations professionnelles auront la responsabilité des activités opérationnelles du bureau offset : comptabilité, relations bancaires, révision des comptes, recherche d'une fiduciaire. La validation formelle des transactions reste de la compétence d'armasuisse, qui donne également son feu vert pour les personnes engagées dans le bureau.

---

<sup>22</sup> Conseil fédéral (2010). *Stratégie de participation industrielle*. Berne, 31.03.2010, p. 9.

<sup>23</sup> Selon la convention établie entre armasuisse et les associations professionnelles. *Le business plan est prévu pour les années 2010 à 2012*.



### 5.3 Bonne collaboration pendant près de quatre ans puis apparition de tensions

Durant près de quatre ans, de 2010 à 2013, la collaboration entre armasuisse et le bureau offset a bien fonctionné. Le bureau a examiné et validé les transactions pour les montants suivants :

- 2010 : 251 millions de francs
- 2011 : 540 millions de francs
- 2012 : 411 millions de francs
- 2013 : 273 millions de francs

Parmi les affaires annoncées dans le cadre du projet de remplacement des Tiger, le bureau en a refusé environ la moitié. Parmi les autres acquisitions d'armement, le bureau offset a rejeté environ 20 % des transactions soumises. Le bureau offset a également été actif pour organiser des réunions entre fournisseurs étrangers et entreprises suisses.

L'ancien chef du bureau offset avait développé une base de données très complète où les informations relatives à chaque transaction étaient saisies. Ceci consisterait une base d'informations idéale afin de mener des analyses plus détaillées et apprécier si l'orientation stratégique produit les effets escomptés. Malheureusement, depuis 2013, les données ne sont plus saisies. armasuisse estime qu'une telle base de données est trop complexe et qu'elle n'est pas adaptée à ses besoins, ni nécessaire afin de remplir les exigences contractuelles.

Selon la répartition initiale des tâches, le bureau offset soutient armasuisse dans son controlling opérationnel des affaires compensatoires. En cas de divergences, il revient au directeur d'armasuisse de trancher. Il n'a jamais été question que le bureau offset soit indépendant, ni ne soit soumis à une autorité indépendante. Les tâches, compétences et responsabilités détaillées des différents organes n'ont été approuvées qu'en mai 2014. L'élaboration de ce document a fait l'objet de divergences en 2013. Par la suite, armasuisse a estimé que, dans quelques cas, le bureau offset avait outrepassé ses compétences et avait, de sa propre initiative, interprété de manière restrictive les critères relatifs aux offsets<sup>24</sup>.

Le climat politico-médiatique avant la votation sur le Gripen a tendu les relations entre le bureau offset et armasuisse. La Commission de politique de sécurité qui les a auditionnés n'a cependant pas donné suite à la proposition d'avoir un bureau offset indépendant, ou encore à celle d'avoir un organe de surveillance externe à armasuisse.

Le CDF prend acte du récent accord entre armasuisse et les associations professionnelles pour mettre sur pied un nouveau bureau offset. Il souhaite qu'une solution durable soit trouvée pour son financement, sans péjorer la qualité et l'indépendance de ses contrôles.

---

<sup>24</sup> armasuisse n'a cependant pas été en mesure de présenter au CDF un exemple concret de transaction où une divergence serait apparue.

### Recommandation 6 (priorité 2)

Le CDF recommande à armasuisse de s'assurer que le financement du bureau offset soit garanti sur le long terme et tienne compte des fluctuations du volume d'affaires compensatoires. La solution retenue ne doit pas diminuer la qualité ni l'indépendance des contrôles.

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: Dies zu überwachen ist die Aufgabe von armasuisse.

## 6 Controlling et surveillance d'armasuisse

### 6.1 Controlling d'armasuisse axé sur l'atteinte des 100 % pour les offsets

armasuisse consacre actuellement environ 0,9 poste pour la gestion des affaires compensatoires indirectes. Le chef de projet pour l'acquisition d'un système d'armement est directement responsable des affaires directes. armasuisse axe son controlling sur le respect des engagements contractuels du fournisseur étranger et la réalisation des affaires compensatoires. Concrètement, armasuisse examine si le fournisseur étranger atteint l'objectif de 100 % des affaires compensatoires indirectes. Pour ce faire, armasuisse se base sur les appréciations du bureau offset pour chaque transaction (jusqu'à mi-2014). armasuisse valide formellement les affaires compensatoires indirectes lors des revues régulières (*review meeting*) avec le fournisseur étranger sur la base des rapports périodiques présentés par ce dernier. Le controlling d'armasuisse ne reprend en général pas les informations en détails : transaction acceptée / refusée et motifs, bénéficiaire, valeur ajoutée suisse, requalification de la transaction en affaires directes, paiement du 0,1 % de la transaction. Ces informations seraient disponibles sur la base de données développée par le bureau offset, mais celle-ci n'est plus alimentée, ni utilisée.

Parmi les trois dossiers examinés, le controlling d'armasuisse est plus détaillé pour une acquisition à l'étranger car il est géré directement par le chef de projet. Le controlling offre dans ce cas précis une vision d'ensemble avec les participations directes et indirectes. Il s'agit cependant d'une exception. Sur la base de ce controlling particulier, le CDF a pu constater que certaines affaires compensatoires proposées comme indirectes ont été requalifiées par armasuisse comme affaires directes, à juste titre. En effet, le fournisseur étranger a procédé à des acquisitions en Suisse en vue de vente d'armements similaires à ceux fournis à la Confédération, mais dans un pays tiers. Ce type de transaction est qualifié de rachat en retour, *buy back*, également connu sous le terme d'affaire compensatoire semi-directe. Ces transactions sont a priori intéressantes car elles montrent que les entreprises suisses ont réussi à valoriser leurs participations directes en Suisse dans le cadre d'une vente du fournisseur étranger dans un autre pays. Le CDF estime dommage que le controlling d'armasuisse ne dispose pas de données standardisées plus détaillées et complètes incluant participations directes et indirectes. Ces données permettraient de fournir davantage d'informations sur la qualité des affaires compensatoires réalisées et renforceraient la transparence.



## 6.2 Surveillance assumée par armasuisse et les organisations professionnelles

armasuisse assume la tâche de surveillance pour l'ensemble du processus : réalisation des affaires compensatoires, respect des engagements du fournisseur étranger, activités opérationnelles du bureau offset. Les cas de divergences relatives à des transactions remontent jusqu'au chef d'armasuisse qui doit trancher. Selon armasuisse, le directeur de l'armement n'a pas eu à se prononcer sur des cas concrets litigieux.

Vis-à-vis de l'organisation et des objectifs du bureau offset, la surveillance est assurée par un comité où figurent armasuisse et les associations professionnelles : armasuisse est représenté par le chef de l'armement et un délégué à la surveillance ; Swissmem a deux représentants et le GRPM en a un. Le chef de l'armement dirige les séances. Ce comité se prononce sur l'organisation des affaires compensatoires et définit les conditions-cadres pour le bureau offset. Il valide les perspectives pluri-annuelles (business plan), le budget et fixe des objectifs annuels. Il approuve les comptes annuels. Depuis 2011, ce comité s'est réuni environ 2 fois par an. Toutes les séances n'ont cependant pas fait l'objet de comptes rendus. C'est en particulier le cas à partir de la fin de l'année 2013, lorsque des différends sont apparus entre armasuisse et le bureau offset (voir sous-chapitre 5.3).

## 6.3 Nécessité de définir des indicateurs statistiques pour le controlling stratégique

Hormis les données utilisées pour le controlling, armasuisse ne mène pas d'analyses statistiques détaillées afin d'apprécier la qualité des affaires compensatoires et la réalisation des objectifs définis dans la stratégie du Conseil fédéral. Or la saisie de données dans le but d'établir des statistiques est une condition nécessaire fixée par le Conseil fédéral pour avoir un pilotage ciblé et afin de savoir si les orientations stratégiques sont les bonnes<sup>25</sup>. Le CSET a également souligné ce besoin. Outre des analyses sur l'apport qualitatif des affaires réalisées, armasuisse devrait pouvoir renforcer son information vis-à-vis des autorités politiques sur la forme des affaires réalisées : affaires directes, indirectes, transactions refusées, nouvelles relations d'affaires ou poursuite de relations existantes, achats en retour, échange d'affaires compensatoires, réserves d'affaires compensatoires, ... Le CDF reconnaît que le volume d'affaires compensatoires est actuellement faible et que la stratégie du Conseil fédéral n'a pas encore pleinement déployé ses effets. Cependant, armasuisse doit définir des indicateurs statistiques clés, puis disposer d'une base de données afin de rendre compte des effets de la stratégie et, le cas échéant, proposer des adaptations. Ces analyses peuvent être ensuite menées par armasuisse, le bureau offset ou un tiers.

### *Recommandation 7 (priorité 2)*

*Le CDF recommande à armasuisse de définir les indicateurs statistiques nécessaires afin de déterminer si la stratégie du Conseil fédéral produit les effets escomptés. Il s'agit de savoir si les objectifs relatifs au maintien de la base industrielle suisse dans le domaine de la sécurité et de l'armement ont été atteints.*

Prise de position d'armasuisse :

Einverstanden: Dies ist Bestandteil des neuen Controllings durch das Offset Büros. Dabei wird der Wirksamkeit und der Nachhaltigkeit ein besonderes Augenmerk geschenkt.

<sup>25</sup> Conseil fédéral (2010). *Stratégie de participation industrielle*. Berne, 31.03.2010, p. 8.

## 7 Informations dans les messages relatifs aux acquisitions d'armements

Ce chapitre concerne la mise en œuvre de la recommandation n° 6. Les conséquences pour l'économie suisse des acquisitions d'armements à l'étranger font toujours l'objet d'un chapitre spécifique dans les messages du Conseil fédéral. Le tableau n° 1 ci-dessous fournit un exemple récent de la pratique actuelle. La colonne 'sans effets' indique des acquisitions à l'étranger qui ne sont pas compensées, par exemple pour du matériel civil.

**Tableau 1 : Présentation des conséquences pour l'économie suisse dans les messages sur l'acquisition d'armements**

Projet	Crédit	Participations					
		Suisse			Etranger		
	Participation directe			Participation indirecte		Sans effets	
	millions de francs	millions de francs	%	millions de francs	%	millions de francs	%
Réseau d'engagement Défense	209	209,0	100	—	—	—	—
Système de pont d'appui 45 m, 2 <sup>e</sup> tranche	86	11,0	13	59,0	69	16,0	18
Nouvelle génération de véhicules	74	33,0	45	—	—	41,0	55
Amélioration et optimisation de la disponibilité de systèmes	149	130,0	87	—	—	19,0	13
Véhicule protégé de transport de personnes, 3 <sup>e</sup> tranche	222	166,5	75	35,5	16	20,0	9
<b>Total</b>	<b>740</b>	<b>549,5</b>	<b>74</b>	<b>94,5</b>	<b>13</b>	<b>96,0</b>	<b>13</b>
<b>Montant exerçant des effets sur l'emploi en Suisse (production en Suisse et participation indirecte)</b>				<b>549,5</b>	<b>74</b>		
				<b>644,0</b>	<b>87</b>		

Source : 13.040 - Message sur l'acquisition de matériel d'armement 2013 du 22 mai 2013, p. 3261

Si des progrès ont été réalisés par rapport à 2007, il subsiste un risque de confusion au sujet de la colonne 'participation directe'. Celle-ci regroupe en effet à la fois les acquisitions effectuées en Suisse et les participations directes lors d'un achat auprès d'un fournisseur étranger. Or les programmes d'affaires compensatoires (directes et indirectes) et par conséquent leurs effets ne concernent que les achats à l'étranger lors d'acquisition.

Prenons l'exemple du véhicule protégé de transport de personnes : armasuisse indique sur son site internet pour les programmes de participation industrielle que le fournisseur étranger, Kongsberg Defence, a des engagements d'affaires compensatoires pour 166,5 millions de francs (voir également annexe 3). Ce montant correspond au montant figurant dans le message. Or, le véhicule est directement acquis auprès de Mowag<sup>26</sup>, qui le fabrique en Suisse. Kongsberg Defence ne fournit

<sup>26</sup> General Dynamics European Land Systems – MOWAG S.à.r.l. (GDELS-MOWAG S.à.r.l.), selon le Programme d'armement 2013, pp. 3253–3257.



que la tourelle qui vient se fixer sur le véhicule. L'essentiel des 166,5 millions indiqués correspondent en réalité à l'achat auprès de Mowag. Les engagements de Kongsberg pour les affaires directes sont très limités.

Pour une plus grande transparence, le CDF estime nécessaire de distinguer entre les retombées économiques pour l'industrie suisse résultant d'une acquisition en Suisse et les retombées provenant des affaires compensatoires (directes et indirectes) réalisées dans le cadre d'une acquisition à l'étranger.

armasuisse communique chaque année aux autorités politiques des informations sur le degré de réalisation des affaires participations industrielles. Ces informations sont fournies en complément du Compte d'Etat. Le tableau présenté en annexe 4 indique l'état de réalisation sur la base de chaque programme d'armement. Dans ce tableau, une distinction est faite entre acquisition d'armements en Suisse et affaires compensatoires directes. Afin de faciliter la comparaison, le DDPS devrait reprendre le même modèle dans les messages relatifs aux acquisitions d'armement. En revanche, le DDPS ne diffuse pas d'informations sur la réalisation des affaires compensatoires pour chaque acquisition. Ces informations restent internes.

## **8 Entretien final**

Les résultats de l'audit ont été discutés le 14 avril 2015 avec les responsables des affaires compensatoires d'arnasuisse.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



## **Annexe 1: Bases légales, principes et directives**

Bases stratégiques des acquisitions d'armements, Berne, 31 mai 2013

Politiques en matière d'affaires compensatoires du DDPS, Berne, le 15 décembre 2009 (actualisé 1<sup>er</sup> juillet 2010)

Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS du 30 juin 2010

Rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité, 23 juin 2010

Rapport du Conseil fédéral sur l'armée 2010, 1<sup>er</sup> octobre 2010

Stratégie en matière d'acquisitions du Conseil fédéral pour le DDPS, Berne, 31 mars 2010

Stratégie de participation industrielle du Conseil fédéral, Berne, 31 mars 2010

## **Annexe 2: Abréviations, priorité des recommandations du CDF**

### **Abréviations:**

BTIS	Base technologique et industrielle pour la sécurité
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSET	Centre for Security Economics and Technology
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
GRPM	Groupement romand pour le matériel de défense et de sécurité
OMC	Organisation mondiale du commerce
PPP	Partenariat public privé
STA	Société suisse Technique et Armée

### **Priorité des recommandations du CDF:**

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne, 3 = faible). Tant le facteur risque [par exemple, le volume des conséquences financières, resp. l'importance des constatations; la probabilité de survenance d'un dommage; la fréquence de cette lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité) et la répétition; etc.] que le facteur de l'urgence de la mise en œuvre (court, moyen et long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).



### Annexe 3: Programmes de participations directes et indirectes en cours de réalisation

#### Aperçu des participations directes en cours

Projet	Fabricant/donneur de licence étranger	Durée	Volum en mio. CHF
Sauvegarde des capacités du F/A-18 (F/A-18 WE)	Boeing, USA	08-16	30
Remplacement partiel du missile air-air AMRAAM	Raytheon, USA	11-15	10
Système de pont d'appui 45 m, 2 <sup>e</sup> tranche	WFEL Ltd., GB	13-16	11
Véhicule protégé de transport de personnes, 3 <sup>e</sup> tranche	Kongsberg Defence, NO	13-17	166.5
Véhicule léger tout-terrain	Daimler, D	14-22	60
Système de pose de ponts	KMW, D	14-20	36

Source : armasuisse, état novembre 2014.

#### Aperçu des participations indirectes en cours

Projet	Fabricant/donneur de licence étranger	Durée	Volum en mio. CHF
Installation électronique d'instruction au tir pour le char de grenadiers 2000 et pour les commandants de tir de l'artillerie (ELSA)	Rheinmetall Defence Electr. GmbH, D	05-14	45
Nouvelle installation électronique d'instruction au tir Leopard (ELSA Leo)	Rheinmetall Defence Electr. GmbH, D	06-14	21
Système d'informations de conduite des Forces terrestres, 2 <sup>e</sup> étape (SIC FT)	Thales Communications AG, CH/F	07-15	59
Sauvegarde des capacités du F/A-18 (F/A-18 WE)	Raytheon / Boeing, USA	08-16	140
Remplacement partiel du missile air-air AMRAAM	Raytheon, USA	11-18	148
Système de pont d'appui 45 m, 2 <sup>e</sup> tranche	WFEL Ltd., GB	13-19	59
Véhicule protégé de transport de personnes, 3 <sup>e</sup> tranche	Kongsberg Defence, NO	13-20	35.5
Véhicule léger tout-terrain	Daimler, D	14-25	340
Système de pose de ponts	KMW, D	14-23	121

Source : armasuisse, état novembre 2014.

#### Annexe 4: Réalisation des affaires compensatoires prévues dans les programmes d'armement 2004 – 2014

Industriebeteiligungen (IB) Rüstungsprogramme: 2004 - 2014, Stand Offset Erfüllung (in Mio)						
Jahr	Direkte Beteiligung <sup>2)</sup>		Indirekte Beteiligung		Stand Offset Erfüllung	
	GU Schweiz <sup>1)</sup>	GU Ausland	gem. Botschaft <sup>3)</sup>	Offset-Verträge <sup>4)</sup>	Mio. CHF	in %
2004	67	33	200	142	152	107
2005	144	175	632	456	452	99
2006	802	18	442	324	300	93
2007	221	240	89	59	0	0
2008	335	54	268	236	247	105
2009	129	38	275	156	328	210
2010	192	0	8	8	8	100
2011	42	36	248	211	184	87
2012 <sup>5)</sup>						
2013	372	178	95	95	0	0
2014	139	96	461	461	0	0
<b>Total</b>	<b>2'443</b>	<b>868</b>	<b>2'718</b>	<b>2'148</b>	<b>1'671</b>	<b>78</b>

1) 100 % GU - Schweiz (ohne IB-Verpflichtungen)

2) GU-Ausland (IB-Verpflichtungen Direkte Beteiligung CH-Industrie)

3) GU-Ausland (IB-Verpflichtungen Indirekte Beteiligung / Offset CH-Industrie, Zahlen Botschaft RP)

4) Indirekte Beteiligung / Offset gemäss abgeschlossenen Offset-Verträgen

5) Botschaft RP 12: Ablehnung Beschaffung Kampfflugzeug Gripen Total 2.5 Mrd. (Volksabstimmung 18.5.2014)

Source : armasuisse, 2015

GU : *Generalunternehmen* – Entreprise générale

Le niveau d'atteinte des offsets (colonne de droite) se base sur les contrats offsets (*Offset-Verträge*). Jusqu'en 2010, on note une différence significative entre les offsets annoncés dans les messages sur l'acquisition d'armements et les engagements contractuels du fournisseur étranger. Ceux-ci sont plus faibles qu'escompté dans le message.