

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.