

Audit de l'aptitude à l'emploi du drone de reconnaissance

armasuisse

L'ESSENTIEL EN BREF

L'Office fédéral de l'armement (armasuisse) dispose d'un crédit de 298 millions de francs pour acquérir, sur mandat du Groupement Défense, un système d'exploration sans pilote ni arme. Le système se compose de six drones adaptés aux besoins de l'armée, de stations de contrôle au sol, de deux simulateurs et de matériel logistique. Au moment de l'audit, le système financier SAP affichait un engagement de 288 millions de francs, ce qui laisse très peu de marge de manœuvre financière pour la suite du projet, alors que les défis sont considérables.

Le projet se trouve à la fois en phase de réalisation et en phase d'introduction : les systèmes sont en principe encore en développement, mais l'équipe de projet a déjà réceptionné certains éléments des systèmes de la part du fournisseur israélien Elbit. Selon le message sur le programme d'armement 2015, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) voulait achever le projet en 2019. Au moment de l'audit, le président de l'organe de surveillance du projet a reporté la clôture du projet à fin 2026, alors que armasuisse a laissé entrevoir qu'à ce moment-là le système ne répondrait pas à certaines exigences militaires essentielles. Il s'en suit que les coûts d'exploitation et d'entretien dus à la nécessité de prévoir un avion d'escorte seront nettement plus élevés que ceux annoncés dans le programme d'armement 2015. Selon la planification, les drones pourront remplir toutes les exigences militaires au plus tôt à partir de 2029. Selon armasuisse, les retards sont principalement imputables aux fournisseurs RUAG et Elbit, à la pandémie de COVID-19 et au conflit actuel au Proche-Orient.

Nécessité de clarifier de toute urgence les prochaines étapes du projet

La gestion des fournisseurs présente des lacunes. Contrairement à son intention initiale, armasuisse assume le rôle d'entrepreneur général d'un projet de développement. Elle est liée à Elbit par un contrat d'entreprise qui prévoit la construction et la livraison de drones adaptés aux besoins de l'armée ainsi que des systèmes et composants nécessaires à leur exploitation. Par ailleurs, elle est liée à RUAG par un autre contrat qui porte sur un système innovant de détection et d'évitement « Detect and Avoid System »¹ (DAA), dont les drones doivent encore être équipés. S'agissant du contrat passé avec le fournisseur Elbit, armasuisse déplore des retards, d'une part, ainsi que l'absence de certaines fonctionnalités et des vices de qualité dans les systèmes livrés, d'autre part. Pour ce qui est du contrat passé avec RUAG, les parties ont des avis divergents sur l'interprétation du contrat, en particulier en ce qui concerne la prestation à fournir (service ou ouvrage). RUAG a déposé en avril 2024 une demande de financement complémentaire qui, selon armasuisse, fait plus que doubler le plafond de coûts convenu en octobre 2023. RUAG et armasuisse ne s'entendent ni sur le montant effectif de la demande ni sur sa légalité. À cela s'ajoutent de sérieux doutes quant à la possibilité de réaliser rapidement le système DAA. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) constate qu'il est urgent d'agir afin de clarifier les prochaines étapes du projet.

Bien qu'il ait refusé, en octobre 2023, de réduire les exigences définies dans le cahier des charges militaire, le comité de pilotage devrait à présent procéder à une analyse plus approfondie des options possibles et se pencher aussi bien sur les exigences militaires que sur les exigences civiles. Cette analyse doit permettre de confronter de manière compréhensible l'ensemble des coûts du cycle de vie des drones, en tenant compte des risques et des possibilités, d'une part, et les résultats escomptés, d'autre part. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure il y a lieu d'adapter les exigences ou les aptitudes définies dans le mandat du projet, afin d'effectuer uniquement des investissements qui permettent d'obtenir un résultat correspondant aux coûts.

¹ Système de détection et d'évitement pour le drone, qui lui permet de voler de jour comme de nuit dans tous les espaces aériens. Pour plus de détails, voir le glossaire.

Gestion et pilotage du projet insatisfaisants

Le projet ayant acquis un caractère de projet de développement, il présente des risques accrus et des exigences élevées en matière de gestion et de pilotage en comparaison avec une acquisition classique. Tant l'organisation que la méthodologie du projet présentent des faiblesses.

La situation critique dans laquelle se trouve le projet résulte d'une combinaison entre des objectifs trop ambitieux, une planification et un pilotage lacunaires, une gestion insuffisante des risques et de la qualité et une sous-évaluation de la complexité.

Ayant l'intention de conclure des contrats d'entreprise avec les fournisseurs, armasuisse a sciemment évité d'endosser le rôle de partenaire de développement afin de ne pas compromettre la nature des contrats. Le degré d'implication des fournisseurs dans le projet ne correspond toutefois pas aux normes habituelles pour les projets de développement. Dès le début, les fournisseurs auraient dû être impliqués le plus étroitement possible dans le projet et considérés comme des partenaires. L'organisation actuelle du projet entrave la gestion des fournisseurs. En outre, en raison du manque de planification globale du projet, il n'est pas possible d'évaluer de manière fiable son état d'avancement et de déterminer à quel moment le système sera terminé au plus tôt. Par ailleurs, le fournisseur Elbit planifie au fur et à mesure et il arrive régulièrement qu'il ne respecte pas son calendrier.

Il manque une vue d'ensemble de tous les risques ainsi que des stratégies et des mesures permettant de les réduire. Le travail fourni par le responsable de la qualité et des risques, qui assiste le président de l'organe de surveillance du projet, est également insuffisant. Son évaluation du projet est lacunaire : ses recommandations ne sont pas efficaces et il ne propose pas de mesures de mise en œuvre documentées.

Coûts engendrés par la remise partielle et les contrôles de qualité insuffisants

Le 23 janvier 2023, armasuisse a, d'entente avec la Base logistique de l'armée (BLA), remis aux Forces aériennes deux drones ainsi que d'autres éléments du système. Ce procédé est en contradiction avec les processus habituels des modalités d'armement et a généré des surcoûts. Cependant, armasuisse reste responsable du système jusqu'à l'achèvement du projet.

Les Forces aériennes et armasuisse expliquent que cette remise partielle imprévue avait pour but de gagner des heures de vol et de faire avancer l'acquisition des connaissances. L'équipe de projet s'est appuyée sur le certificat de navigabilité de l'autorité de l'aviation civile israélienne et de la *Military Aviation Authority* suisse. Les pilotes d'essai d'armasuisse ayant identifié d'importants problèmes de qualité environ dix mois après la remise des systèmes, les Forces aériennes ont décidé de ne plus faire voler les deux drones. Même si les drones ne sont d'aucune utilité, les Forces aériennes doivent assurer leur entretien depuis la date de leur remise et la BLA en assume les coûts conformément à l'accord sur les niveaux de service. L'équipe de projet se retrouve aujourd'hui face à un dilemme en ce qui concerne la suite des livraisons : effectuer rapidement des essais pratiques avec les coûts d'entretien que cela comporte, évaluer les possibilités d'une éventuelle utilisation partielle des systèmes ou insister pour obtenir une livraison complète et conforme au cahier des charges.