

Évaluation des affaires compensatoires pour les acquisitions d'armement

Rapport de Kurt Grüter, Berne

À l'intention de Madame la Conseillère fédérale Viola Amherd, cheffe du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

Berne, le 30 avril 2019

Table des matières	Page
Résumé	3
1 Mandat et procédure	5
11 Problématique	5
12 Étendue et procédure	5
2 Contexte	5
3 Conditions générales	6
31 Politique d'armement de la Confédération	6
32 Base technologique et industrielle importante pour la sécurité	6
4 Affaires compensatoires	7
41 Définition	7
42 Objectifs des affaires compensatoires en Suisse	8
43 Possibilité de prise en compte d'affaires compensatoires	8
44 Processus des affaires compensatoires	9
45 Accord de compensation et formulaire de déclaration de compensation	10
46 Le registre d'offset et les informations sur les affaires compensatoires	10
5 Position du Conseil fédéral sur l'obligation de compensation à 100 %	12
6 Controverse autour des affaires compensatoires	13
7 Des études guère éclairantes	14
8 Exigences concernant Air2030	16
9 Réponses aux questions du mandat	16
91 Quels sont les avantages des affaires compensatoires ?	16
92 Quels sont les coûts des affaires compensatoires ?	17
93 Rapport entre coûts et avantages	19
94 Pourquoi une compensation à 100 % ?	19
10 Évaluation globale et recommandations	19
101 Évaluation globale	19
102 Recommandations	20
Annexe Sources	23

Résumé

Dans les principes en matière de politique d'armement du DDPS publiés le 24 octobre 2018, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes de l'acquisition d'armement. Cette politique doit garantir que l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État disposent en temps voulu, dans la transparence et le respect de principes économiques, de l'équipement, de l'armement et des prestations dont elles ont besoin. Les affaires compensatoires constituent l'un des éléments essentiels de cette politique ; lors d'une acquisition de grande ampleur, la Suisse exige une compensation, représentant en général 100 % du prix d'achat. Les principes en matière de politique d'armement décrivent aussi le but et le mécanisme de fonctionnement des affaires compensatoires.

Qu'est-ce qu'une affaire compensatoire ?

« Les affaires compensatoires, également appelées *offsets* ou participations industrielles, sont toutes les catégories d'affaires de compensation réalisées dans le cadre d'acquisitions d'armements à l'étranger. »¹

On distingue deux catégories d'affaires compensatoires.

« **Les participations industrielles directes** désignent les affaires en relation directe avec l'acquisition d'armement concernée ou avec le bien d'armement à acquérir. Les entreprises suisses sont directement associées à la fabrication du produit.

La participation industrielle indirecte n'a pas de relation directe avec l'acquisition d'armement concernée ou avec le bien d'armement à acquérir. Les fabricants concernés s'engagent à acheter des biens ou des services auprès d'entreprises suisses dans des branches industrielles sélectionnées ou à leur confier des mandats supplémentaires. »²

D'après le Conseil fédéral, pour nombre d'États, une base technologique et industrielle de pointe est une composante de la politique d'armement, et donc de la politique de sécurité et de défense. Les institutions de recherche et entreprises qui disposent en Suisse de compétences, facultés et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité constituent la base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS). L'Office fédéral de l'armement (armasuisse) a actualisé la politique d'affaires compensatoires début 2019 en se basant sur les principes du Conseil fédéral. **Le renforcement de la BTIS est l'objectif premier des affaires compensatoires.** La mise en œuvre efficace de la politique d'affaires compensatoires suppose une définition précise des technologies et industries clefs pertinentes en matière de sécurité ainsi que la plus grande transparence possible, un bon fonctionnement du controlling et une surveillance efficace des affaires compensatoires.

¹ armasuisse, Fiche d'information Affaires compensatoires, juillet 2018

² armasuisse, Infographie Affaires compensatoires en Suisse

En théorie, les affaires compensatoires sont contraires aux **principes du libre-échange**. Toutefois, pour les acquisitions d'armement, l'Organisation mondiale du commerce tolère des exceptions. Une compensation à 100 % n'a pas à être étayée par des faits et chiffres. Le Conseil fédéral a néanmoins constaté qu'elle correspondait à une tradition depuis longtemps établie. Le seul argument de vente politique en faveur d'une compensation à 100 % est que le manque à gagner doit être intégralement compensé en Suisse et qu'ainsi l'acceptation politique du bien d'armement à acquérir est meilleure.

Une guerre des chiffres fait rage à propos des **coûts et des avantages**. Il y a quoi qu'il en soit unanimité pour estimer que les obligations augmentent le prix du bien d'armement à acquérir et que le montant des coûts supplémentaires dépend de la productivité et de la compétitivité de l'industrie du pays bénéficiaire. Dans son étude, Th. Friedli prend pour hypothèse des coûts supplémentaires de l'ordre de 2 à 5 %.³ Le Contrôle fédéral des finances (CDF) parle de 5 à 10 %.⁴ Les opinions divergent également en ce qui concerne les avantages. Dans l'évaluation qu'il a réalisée en 2007, le CDF arrive à la conclusion que l'impact sur l'emploi est plus faible que supposé par le Conseil fédéral dans ses messages sur l'armement. Sur la base d'un modèle simple, Th. Friedli estime que les rentrées fiscales devraient se situer entre 4 et 5 % du volume des affaires compensatoires, ces chiffres devant toutefois encore être vérifiés en détail.

En matière d'acquisitions d'armement, il convient de mettre dans la balance **flexibilité et focalisation**. Les effets sont d'autant plus limités et le risque de maintien de structures économiques d'autant plus fort que les obligations sont peu contraignantes et que la flexibilité est grande. Si les affaires compensatoires se focalisent sur la BTIS, les coûts pour les entreprises et la surveillance augmentent. Comme le programme d'affaires compensatoires est l'un des critères d'évaluation des offres, il convient de prêter une attention particulière à la qualité des affaires compensatoires et au renforcement de la BTIS. Les aspects de politique de l'emploi ne sont pas l'objectif de la politique des affaires compensatoires, mais peuvent éventuellement avoir un effet secondaire positif.

Pour l'achat du nouvel avion de combat et du système de défense sol-air – programme Air2030 – le Conseil fédéral se base sur un volume de crédits de huit milliards de francs. Avec une part étrangère supposée de 80 % par exemple, le volume de compensation à 100 % s'élèverait à 6,4 milliards, une somme qui dépasserait certainement la **capacité d'absorption** de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité de la Suisse. Le risque de corruption dans l'attribution des affaires compensatoires et l'incitation à contrôler généreusement leur prise en compte devraient augmenter.

Compte tenu de ces considérations, le soussigné recommande **d'intensifier la focalisation sur la BTIS et, en contrepartie, d'assouplir l'obligation de compensation au profit de la BTIS**. armasuisse se base sur un ordre de grandeur de 60 % pour la BTIS. Afin de permettre cette focalisation, la base de données de la BTIS doit être élargie, la transparence la plus grande possible, comme le demande le Conseil fédéral, doit être garantie et le controlling et la surveillance doivent être renforcés en conséquence. Les

³ Voir Th. Friedli et al., *Studie zu industriellen Beteiligungen (Étude des participations industrielles)*, Saint-Gall 2019, p. 34

⁴ Voir Contrôle fédéral des finances, *Achat d'armement à l'étranger*, 2007, p. 19

programmes d'affaires compensatoires proposés doivent être soigneusement évalués à l'aide d'analyses coûts-bénéfices.

1 Mandat et procédure

11 Problématique

Dans le contexte des acquisitions prévues par le programme Air 2030, Madame la Conseillère fédérale Viola Amherd, en sa qualité de cheffe du DDPS, a attribué le mandat de faire évaluer les questions suivantes par un expert indépendant.

- a) L'expert donne une appréciation globale des bases existantes.
- b) Les avantages (directs et indirects) des affaires compensatoires peuvent-ils être décrits qualitativement et/ou quantitativement du point de vue de la politique de sécurité, de l'économie, etc. ?
- c) Les coûts des affaires compensatoires (directs et indirects) peuvent-ils être chiffrés ?
- d) Est-il possible d'établir scientifiquement une relation directe entre avantages et coûts (directs et indirects) des affaires compensatoires ?
- e) Quels sont les arguments en faveur d'affaires compensatoires à hauteur de 100 % ? Un pourcentage de 80 % serait-il plus judicieux ?

Le bref rapport doit comporter 10 à 20 pages. Servent notamment de bases les principes en matière de politique d'armement du Conseil fédéral (2018), la politique d'affaires compensatoires d'armasuisse (2019), les rapports du Contrôle fédéral des finances (2007, 2016) ainsi que les études de Th. Friedli (2019) et de Diego Heinen (2018).

12 Étendue et procédure

Le présent rapport s'appuie sur les bases figurant dans le mandat du DDPS, d'autres documents, des recherches sur Internet et la consultation d'experts.

Une analyse de l'efficacité des affaires compensatoires conclues ces dernières années ne fait pas l'objet du présent rapport d'expertise.

2 Contexte

La Conseillère fédérale Viola Amherd veut se faire une idée complète du programme **Air2030** avant de soumettre des propositions au Conseil fédéral. La compensation des achats d'armement à l'étranger par des commandes passées en Suisse, ce que l'on appelle des affaires compensatoires, est l'une des facettes de ce programme.

Le 23 mars 2018, le chef du DDPS a défini les **exigences concernant l'achat d'un nouvel avion de combat et d'un nouveau système de défense sol-air**. Entre autres choses, pour cette acquisition, des affaires compensatoires doivent être demandées pour 100 % du prix d'achat. Les affaires éligibles en tant qu'affaires compensatoires conclues au cours des cinq années précédant la signature du contrat peuvent être prises en compte, dans la limite de 20 % du volume total (*offset-banking-agreements*). Par ailleurs, 60 % de ces affaires compensatoires doivent concerner la BTIS, à raison de 20 % d'affaires compensatoires directes et 40 % d'indirectes. De plus, il faut s'efforcer de parvenir à une **répartition régionale** entre les trois régions linguistiques suisses. Enfin, les multiplicateurs sont autorisés dans le cas d'une participation directe et indirecte de l'industrie.⁵

Le 24 octobre 2018, en approuvant la politique d'armement, le Conseil fédéral a confirmé la politique d'affaires compensatoires et s'est également prononcé en faveur d'une certaine flexibilité. Il a décidé qu'une compensation de 100 % devait **en général** être exigée pour les affaires les plus importantes.

3 Conditions générales

31 Politique d'armement de la Confédération

Dans les principes en matière de politique d'armement du DDPS publiés le 24 octobre 2018, principes qui se basent notamment sur le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse daté du 24 août 2016 et sur le droit des marchés publics, le Conseil fédéral formule des principes par lesquels il entend doter l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État de l'équipement, de l'armement et des prestations dont elles ont besoin, ce en temps voulu, selon les principes de l'économie et dans la transparence. Le Conseil fédéral définit les grandes lignes de la coopération du DDPS avec le secteur privé et décrit la manière dont l'accès aux connaissances critiques doit être rendu possible ainsi que la façon de garantir leur disponibilité, même pendant les périodes de tensions, voire de conflits armés.

La politique d'armement constitue la base des affaires compensatoires. L'organisation effective de la politique d'affaires compensatoires est assurée par armasuisse, la centrale d'achat de l'armée. La nouvelle politique en matière d'affaires compensatoires est entrée en vigueur en 2019.

32 Base technologique et industrielle importante pour la sécurité

Pour l'acquisition de biens et de prestations, armasuisse vise à garantir et à élargir le potentiel industriel suisse important pour la défense nationale. Cela est décisif pour l'exploitation, la maintenance et le développement de l'armée ainsi que pour garantir à

⁵ Voir VBS, Anforderungen an die Beschaffung eines neuen Kampfflugzeug (NKF) und eines neuen Systems der bodengestützten Luftverteidigung (Bodluf) [DDPS, Exigences portant sur l'achat d'un nouvel avion de combat et d'un nouveau de système de défense sol-air] du 23 mars 2018, en allemand uniquement, p. 4

long terme la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse. Les compétences stratégiques de l'armée ont déterminé les secteurs industriels et les domaines technologiques de grande importance et pourraient donc constituer une justification appropriée pour s'écarter des principes généraux d'acquisition. Ce principe de **renforcement de la BTIS** est le fil rouge dans tous les documents du Conseil fédéral, du DDPS et d'armasuisse.

Les entreprises et institutions de recherche qui disposent en Suisse de compétences, facultés et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité constituent la BTIS.⁶ armasuisse a défini les secteurs industriels pouvant faire l'objet d'affaires compensatoires. Ce sont notamment l'industrie mécanique et métallurgique, les secteurs de l'électronique et de l'électrotechnique, ainsi que l'optique. Sont aussi concernés l'industrie horlogère, la construction automobile et ferroviaire, les secteurs du caoutchouc et du plastique, l'industrie chimique, l'industrie aéronautique et aérospatiale ainsi que les entreprises d'informatique et les éditeurs de logiciels.

Th. Friedli critique la **base de données BTIS actuelle**. Elle n'est selon lui pas créatrice de valeur et nécessite beaucoup de travail de maintenance, n'offre aucune garantie quant à l'importance sécuritaire des technologies ni aux contributions des entreprises; il fustige en outre le fait que des entreprises figurent dans cette base de données sans raison apparente et que le processus d'auto-enregistrement ne soit pas contrôlé. La base de données actuelle contribue peu au processus d'affaires compensatoires et n'aide que très modérément les obligataires dans la recherche de partenaires suisses.⁷ Depuis longtemps déjà, Swissmem demande de façon pressante que soient identifiées les industries et technologies importantes pour la sécurité afin de « garantir... les compétences clefs scientifiques et techniques jugées essentielles dans le cadre des acquisitions ».⁸

4 Affaires compensatoires

41 Définition⁹

Dans le cas d'acquisitions d'armement, afin de garantir la création de valeur ajoutée sur leur territoire national, de nombreux pays demandent des contreparties, ou affaires compensatoires, appelées aussi *offsets*. L'accord sur les marchés publics (*Government Procurement Agreement* ; GPA)¹⁰ autorise uniquement les affaires compensatoires pour les achats de matériel de guerre.

Pour les achats d'armement par un gouvernement, les affaires compensatoires ne sont visiblement pas une particularité, mais la règle. Elles constituent un outil largement utilisé par les États pour combiner les avantages d'une production nationale avec les coûts plus faibles d'un achat à l'étranger.¹¹ D'après Th. Friedli, une centaine de pays utilise les

⁶ Principes, *ibidem*, p. 7258

⁷ Voir Th. Friedli et al., *ibidem*, p. 14 et suivantes

⁸ P. Müller, *Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik (L'instrument manquant de la politique d'armement)*, ASMZ, 04/2018

⁹ Voir armasuisse, *Infographie*, *ibidem*

¹⁰ Voir Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994 signé par la Confédération, RS **0.622.231.422**, art. XXIII

¹¹ Voir Th. Friedli et al., *ibidem*, p. 3

affaires compensatoires comme instrument pour les achats d'armement.¹² Dans l'industrie suisse, il existe un vaste consensus sur les effets positifs des affaires compensatoires.¹³

On distingue deux types d'affaires compensatoires : pour les affaires compensatoires **directes**, les prestations réalisées par les entreprises suisses sont directement intégrées dans le bien d'armement à acquérir. Des affaires compensatoires directes doivent être utilisées pour la maintenance (semi-) autonome. Pour les **affaires compensatoires indirectes**, les entreprises suisses reçoivent des commandes qui ne sont pas directement liées au bien d'armement à acquérir. D'après le Conseil fédéral, elles contribuent au renforcement général de la base industrielle et consolident de cette manière le savoir-faire helvétique dans des domaines exigeants sur le plan technologique.

En Suisse, les affaires compensatoires sont en principe utilisées pour les gros achats dans le cadre de programmes d'armement. La valeur seuil se situe autour de 20 millions. armasuisse peut modifier cette valeur à la baisse ou à la hausse ou renoncer aux affaires compensatoires.¹⁴ Une valeur seuil, actuellement de 10 000 francs, est fixée pour les transactions isolées.

Le principal instrument utilisé pour la gestion des affaires compensatoires est la définition des secteurs technologiques et industriels privilégiés. L'objectif est qu'une proportion de 60 % au moins de l'obligation de compensation soit réalisée avec des entreprises de la BTIS. Les affaires compensatoires directes doivent permettre d'atteindre une proportion de 20 % ou plus de l'obligation globale de compensation.¹⁵

42 Objectifs des affaires compensatoires en Suisse

Les affaires compensatoires ont pour but de **renforcer la compétitivité de l'industrie suisse, notamment les entreprises de la BTIS**. L'objectif doit donc être de garantir les compétences clefs scientifiques et techniques jugées essentielles dans le cadre de l'acquisition de biens d'armement et de coopérations.¹⁶ Les affaires compensatoires sont un instrument de maintien de la BTIS. En dépit d'achats à l'étranger, elles permettent aux entreprises helvétiques d'accéder à un savoir-faire important et de leur ouvrir des marchés.

43 Possibilité de prise en compte d'affaires compensatoires¹⁷

D'après les renseignements fournis par armasuisse, la création de valeur ajoutée, le caractère supplémentaire et le respect des délais sont déterminants. Les entreprises

¹² Voir Th. Friedli et al., *ibidem*, p. 5

¹³ Voir Th. Friedli et al., *ibidem*, p. II

¹⁴ Voir armasuisse, Infographie et Politique en matière d'affaires compensatoires, 1^{er} janvier 2019, p. 5

¹⁵ Voir armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires, *ibidem*, p. 5

¹⁶ Voir swissmem, Affaires compensatoires, 1^{er} mars 2018, p. 1

¹⁷ Voir armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires, *ibidem*, p. 6 et suivantes

suisses sont tenues de fournir le chiffre d'affaires et de justifier la part de valeur ajoutée créée à l'intérieur de la Suisse.

Le **volume de création de valeur ajoutée** suisse doit être de 61 % ou plus pour pouvoir être intégralement pris en compte. D'après les renseignements fournis par armasuisse, cette part correspond aux attentes de Swissness. En dessous de 20 %, les affaires compensatoires ne sont pas prises en compte dans le volume de compensation. Si cette proportion est inférieure à 61 %, mais supérieure à 20 %, les affaires sont reconnues proportionnellement.

De plus, les affaires compensatoires doivent présenter un **caractère supplémentaire** et une durabilité. La transaction n'est reconnue que si certains critères de supplémentarité sont satisfaits. L'entreprise productrice doit pouvoir prouver que l'affaire compensatoire est une affaire supplémentaire pour elle. De plus, seuls sont reconnus des produits et prestations « d'origine suisse » de **branches industrielles** prédéfinies. Les denrées alimentaires ou les prestations touristiques, par exemple, n'entrent pas en ligne de compte.

Comme la valeur économique générale des investissements est le plus souvent supérieure aux dépenses financières pures, des **multiplicateurs** (pondération multiple) peuvent être utilisés pour tenir compte de la valeur effective d'une affaire compensatoire. Dans ce cas, le montant effectif de la compensation est plus faible. Les expériences faites en Suisse montrent que de tels multiplicateurs font débat. Il est d'autant plus important que leur utilisation soit transparente et compréhensible.

Outre ces conditions générales, la politique d'affaires compensatoires définit des **transactions spécifiques** comme le transfert de technologie, la recherche et le développement, les swaps ou le banking, qui peuvent également être pris en compte dans le volume des compensations.

44 Processus des affaires compensatoires

Le processus des affaires compensatoires est piloté par armasuisse et le bureau des affaires compensatoires à Berne. Celui-ci participe à la définition des critères, encourage le réseautage entre partenaires industriels suisses et étrangers, surveille et contrôle les activités liées aux affaires compensatoires, contrôle les demandes des fournisseurs soumis à l'obligation de réaliser des affaires compensatoires et tient une comptabilité détaillée des affaires validées et de leur évaluation.¹⁸ Il tient un registre à cette fin.

Le processus des affaires compensatoires se compose de cinq phases, auxquelles s'ajoute le suivi. Le controlling se fait sous la direction d'armasuisse en collaboration avec le bureau des affaires compensatoires. Il doit notamment apporter la preuve que l'affaire compensatoire peut apporter durablement à l'industrie suisse les meilleurs avantages possibles, qu'elle renforce la base industrielle, que les fabricants étrangers s'acquittent de leurs obligations et que les affaires compensatoires réalisées sont correctement déclarées et dans le respect des règles.¹⁹

¹⁸ Voir armasuisse, Infographie, ibidem

¹⁹ Voir armasuisse, Fiche d'information Affaires compensatoires

Grâce au controlling et au reporting stratégiques pendant la phase de suivi, l'expérience acquise avec les affaires compensatoires est exploitée et utilisée comme base de départ pour de futurs projets.²⁰

45 Accord de compensation et formulaire de déclaration de compensation

C'est surtout en réponse au rapport du CDF de 2007 que le processus d'affaires compensatoires a été redéfini. Le fabricant doit ainsi soumettre les modalités des affaires compensatoires en même temps que les offres. Les différentes **offres d'affaires compensatoires** sont évaluées par une analyse coûts-bénéfices qui est ajoutée à l'appréciation générale de l'offre. Lors de l'élaboration du projet de contrat, le contrat d'achat et la convention de compensation sont préparés en même temps.

Dans ce but, armasuisse a créé un modèle **d'accord de compensation**. La convention est conclue entre la Confédération et l'entreprise productrice. En douze articles, elle fixe notamment les principes, définit les transactions susceptibles d'être prises en compte et les règles à respecter pour les rapports. L'obligation de compensation doit en principe avoir été satisfaite dans les deux ans suivant l'exécution du contrat. En cas de non-exécution, une pénalité conventionnelle de 5 % au moins de la part non exécutée est appliquée. Cette pénalité ne dispense pas de l'exécution intégrale de la compensation.

Il faut de plus indiquer la **répartition** de la transaction entre les **régions linguistiques**. L'entreprise suisse doit donner son accord pour l'inscription au registre public d'offset et la cession de 0,1 % de la valeur de l'affaire compensatoire pour le financement du bureau des affaires compensatoires.

L'entrepreneur général doit apporter la preuve de la réalisation et du volume des affaires compensatoires ainsi que de leur conformité avec les critères à l'aide d'une procédure d'annonce standardisée (**Offset Declaration Form, ODF**).²¹ Cette preuve inclut la confirmation écrite des bénéficiaires suisses du mandat.

Le fabricant doit établir un ODF pour chaque transaction. Le formulaire signé doit être soumis à armasuisse au plus tard dans les neuf mois suivant la reconnaissance de recevabilité de l'affaire. Pour les rapports et le controlling, armasuisse a défini des lignes directrices que le fabricant est tenu de respecter. Des rapports réguliers sont exigés. Une réunion de suivi doit être organisée au moins une fois par an.

46 Le registre d'offset et les informations sur les affaires compensatoires

En novembre 2018, en s'appuyant sur les principes en matière de politique d'armement, a été introduit le **registre d'offset**. Ce registre public vise à rendre les offsets aussi transparents que possible. Le registre comporte le nom du projet d'acquisition, la durée, le nom du fabricant étranger, le degré d'accomplissement et le nom de l'entreprise helvétique bénéficiaire, ainsi que sa région linguistique.

²⁰ Voir armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires, ibidem, p. 4

²¹ Voir armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires, ibidem, p. 4

Au 1^{er} mars 2019, le registre contenait une liste de dix programmes offset dont les durées sont comprises entre 15 et 28 mois. Ce registre est une étape importante vers davantage de transparence, cependant il est encore incomplet. Il serait bon qu'il comporte des indications sur le prix d'achat et sur le volume des affaires compensatoires pouvant être prises en compte, ainsi que sur les branches auxquelles appartiennent les différentes entreprises. De plus, des informations bancaires et relatives aux accords de swaps devraient aussi y figurer.

Le registre d'offset n'est pas le seul à contenir des informations sur les compensations. Des indications sur les affaires compensatoires sont également fournies dans les **messages sur l'armement** du Conseil fédéral et dans la documentation supplémentaire sur le compte d'État du DDPS. Le Conseil fédéral a ainsi chiffré le volume global des compensations pour l'**achat du Gripen** à 2,5 milliards de francs environ. Le volume des compensations attendues correspond habituellement à un impact sur l'emploi de 10 000 années-hommes environ. Les participations, directes ou indirectes, ne sont pas subventionnées financièrement par la Confédération. Pour que des affaires soient conclues, les entreprises suisses doivent soumettre des offres concurrentielles.²² Parmi les possibilités de participation directe, l'assemblage final du Gripen en Suisse a été étudié, mais refusé car jugé non réalisable. Une autre option envisagée a été de faire participer une équipe de base d'employés de RUAG Aviation et des Forces aériennes à l'assemblage final du Gripen chez le constructeur Saab pour acquérir une bonne partie du savoir-faire dont elle aura besoin pour l'exploitation et la maintenance en Suisse.

À propos des retombées économiques du **programme d'armement supplémentaire**, le Conseil fédéral considère que la participation de l'industrie devrait être justifiée du point de vue de la politique de sécurité et d'armement et que l'industrie helvétique devrait être concurrentielle et compétitive. La part suisse du matériel commandé et des prestations est estimée à 816 millions de francs. Grâce à la compensation les entreprises devraient obtenir d'autres mandats de l'ordre de 39 millions de francs.²³

Dans la **documentation supplémentaire** sur le compte d'État, le DDPS donne des explications sur les participations industrielles dans les programmes d'armement. Les statistiques montrent que la proportion des participations de l'industrie dans les programmes d'armement est très fluctuante. Au cours des dix dernières années, environ 70 % des programmes d'armement ont eu, d'après le DDPS, un impact positif sur l'emploi en Suisse.²⁴ En 2007, le CDF a toutefois estimé que l'impact sur l'emploi s'est révélé moindre que les chiffres avancés dans les messages sur les programmes d'armement.²⁵

²² Voir le message du Conseil fédéral relatif à l'acquisition de l'avion de combat Gripen, FF **2012**, p. 9312

²³ Voir le message du Conseil fédéral relatif aux achats complémentaires de matériel d'armement 2015, FF **2015**, p. 6820

²⁴ Voir Autre documentation du DDPS sur le compte d'État 2018, 25 mars 2019, p. 92, ibidem, p. 47 et suivantes

²⁵ Voir Contrôle fédéral des finances, 2007, ibidem, p. 47 et suivantes

5 Position du Conseil fédéral sur l'obligation de compensation à 100 %

Le 14 juin 2018, le Conseil fédéral a indiqué, dans sa réponse à la **question du conseiller national G. Pfister**, que les affaires compensatoires à 100 % de la valeur du contrat dans le cas de gros achats à l'étranger correspondaient à une longue tradition.

Il est probable que les affaires compensatoires renchérisent les acquisitions, mais pas autant que la critique qui en a été faite pourrait le faire croire. D'un point de vue économique, les avantages l'emporteraient, car ces affaires renforcent la base industrielle suisse essentielle à la politique de sécurité et à la politique d'armement, tout en générant des commandes supplémentaires pour les entreprises de notre pays. D'une manière générale, elles permettraient aux entreprises d'accéder à des savoir-faire intéressants, favoriseraient le développement de nouveaux marchés et contribueraient ainsi à maintenir des places de travail en Suisse. Le Conseil fédéral n'a pas pu confirmer les coûts supplémentaires d'un milliard de francs. Des économies de cet ordre de grandeur ne seraient pas réalistes. De plus, tous les avantages industriels et économiques disparaîtraient. Pour accroître la transparence, les affaires compensatoires doivent figurer sur une liste consultable par le public.²⁶ Avec cette réponse, le Conseil fédéral confirme les avantages que cite armasuisse dans la politique en matière d'affaires compensatoires.

Dans son rapport sur la sécurité dans l'espace aérien pour la protection de la Suisse et de sa population, le groupe d'experts nouvel avion de combat du DDPS a constaté que le constructeur s'engage à compenser en général jusqu'à 100 % de la valeur du contrat qui lui a été attribué en passant des commandes supplémentaires à des entreprises suisses.²⁷ Le 11 novembre 2017, le **Conseil fédéral**, avec sa décision sur le renouvellement des moyens destinés à la protection de l'espace aérien (Air2030), a confirmé ce principe. Le 23 mars 2018, le DDPS a défini les exigences applicables à l'acquisition d'un nouvel avion de combat et d'un nouveau système de défense sol-air et imposé 100 % d'affaires compensatoires. Dans une interview à Nordwestschweiz, le **conseiller fédéral G. Parmelin** a déclaré avoir longuement réfléchi, il y a quelques mois, à renoncer aux affaires compensatoires pour l'achat du nouvel avion de combat. Celles-ci auraient certes été profitables pour les entreprises suisses, mais auraient eu un coût important et auraient été source de corruption en Autriche lors d'une acquisition similaire.²⁸

Le 24 octobre 2018, avec les **principes en matière de politique d'armement du DDPS** le Conseil fédéral a ensuite décidé, comme il a déjà été dit, un assouplissement de l'obligation de compensation. Une compensation à 100 % reste théorique. La question de savoir comment une compensation de 100 ou 80 % peut être justifiée est cependant légitime. En tout cas, les études ne fournissent aucun argument à cet égard. Les principaux arguments en faveur d'une compensation sont le renforcement de la base technologique et industrielle importante pour la sécurité, ainsi que l'argument politique. S'il

²⁶ Voir la réponse du Conseil fédéral du 5 septembre 2018 à la question de G. Pfister du 14 juin 2018 sur les achats d'avions de combat. Alternatives politiques aux affaires compensatoires (18.1034)

²⁷ Voir DDPS, Rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat – Avenir de la défense aérienne, 2017, p. 163

²⁸ Voir Gegengeschäfte für Kampfjet-Milliarden auf dem Prüfstand (*Les contreparties des milliards pour les avions de combat au banc d'essai*), Tagblatt du 9 avril 2017

faut acheter à l'étranger, il faudrait au moins que cela rapporte aussi des commandes à l'industrie suisse.

6 Controverse autour des affaires compensatoires

Dans l'opinion publique et les milieux politiques, le terme d'affaires compensatoires a plutôt une connotation négative. Les affaires compensatoires font débat, non seulement en Suisse, mais aussi à l'étranger. Les politiciens libéraux sont hostiles aux compensations, qu'ils considèrent comme des subventions déguisées. Elles augmenteraient considérablement le prix des achats d'armement sans apporter d'avantages supplémentaires. Aucune politique industrielle ne devrait être menée en parallèle à des achats d'armement, car elle serait trop coûteuse et inefficace. Abstraction faite des aspects de politique de sécurité, il s'agirait de subventions déguisées et de politique de maintien des structures. En laissant de côté la souveraineté et la défense, il serait évident qu'une telle notion de compensation serait en contradiction avec le paradigme d'un commerce mondial aussi libre et non perturbé que possible. Cependant, on ne devrait en aucun cas abandonner la souveraineté sur la capacité à effectuer la maintenance, la liberté de décision nationale concernant l'utilisation de l'appareil et son adaptation à de nouveaux usages, indépendamment de la façon dont nous apprécions les affaires compensatoires sur le principe.²⁹ P. Müller considère qu'il n'est pas ici question d'une promotion de l'économie en général, mais d'une politique d'État en faveur des industries et des technologies importantes pour la sécurité. Cependant, la répartition régionale visée rendrait cet argument discutable et réduirait les affaires compensatoires à une simple promotion de l'économie. Toujours selon P. Müller, Swissmem insisterait depuis longtemps déjà pour que les industries et les technologies importantes pour la sécurité soient identifiées afin de garantir les « compétences scientifiques et techniques jugées essentielles dans le cadre des achats... ».³⁰

O. Schwenk, le président du conseil d'administration de Pilatus Flugzeugwerke, est un adversaire déclaré des affaires compensatoires. Dans l'émission *Samstagsrundschau* du 24 mai 2014, il a déclaré que ce type d'affaires était une ineptie. Il a évalué les coûts supplémentaires à 20 % du volume des commandes. armasuisse le contredit : grâce à l'industrie moderne dont dispose la Suisse, on n'a pas besoin de payer de supplément. Les pays cibles de Pilatus ont une industrie peu développée. À l'opposé, la Suisse est un pays au haut niveau de développement.³¹ En 2011, R. Boutellier, professeur à l'EPF, a affirmé dans le *Handelszeitung* que les conséquences économiques des affaires compensatoires étaient surestimées. M. Huissoud, directeur du CDF, a affirmé que c'était très courageux de la part du conseiller fédéral Guy Parmelin d'avoir permis le débat sur cette

²⁹ Voir Hans C. Atzpdien, Umgang mit einer Realität des Rüstungsgeschäft – das Für und Wider von Offset (*Confrontation avec une réalité des achats d'armement – le pour et le contre des affaires compensatoires*), wt VI/2017

³⁰ P. Müller, Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik (*Instrument manquant dans la politique d'armement*), ASMZ, 04/2018

³¹ Voir Der Bund widerspricht dem Pilatus-Chef (La Confédération contredit le chef de Pilatus), Blick du 13 mai 2018

vieille affaire.³² Il s'agirait d'une subvention déguisée accordée à l'industrie de l'armement. Les retombées pour les petites entreprises seraient en revanche nettement inférieures à celles espérées. Le CDF mettrait un grand point d'interrogation derrière le calcul exact des coûts des affaires compensatoires. Les entreprises suisses auraient de toute façon conclu beaucoup d'affaires compensatoires.³³

7 Des études guère éclairantes

Au Parlement aussi, les affaires compensatoires ont été à l'origine de multiples débats. En 2006, la conférence des présidents des commissions de surveillance a donc chargé le **CDF** d'examiner la rentabilité des affaires compensatoires de l'armée. Le CDF a vérifié la viabilité de ces affaires compensatoires et la manière dont l'industrie suisse en profitait. Cette évaluation portait sur 28 projets d'acquisition d'armement par la Suisse entre 1995 et 2005. Environ mille entreprises suisses, pour un montant total de 4,3 milliards de francs, ou une moyenne annuelle de 400 millions, ont participé à cette évaluation.³⁴ Le CDF a notamment critiqué des principes imprécis et inconsistants, un impact sur l'emploi plus faible que supposé et un effet réduit de la participation industrielle. Il a considéré les affaires compensatoires comme une option peu porteuse d'avenir pour l'industrie helvétique et recommandé l'élaboration d'une stratégie de participation industrielle transparente. Le Conseil fédéral a répondu à cette recommandation par la stratégie industrielle de mars 2010 déjà évoquée. armasuisse a concrétisé la stratégie du Conseil fédéral en définissant différents critères, notamment l'utilisation de multiplicateurs et la fixation de valeurs seuils. De nouveaux mécanismes de controlling et de surveillance ont également été adoptés. Dans un audit de suivi réalisé en 2016, le CDF reconnaît les efforts entrepris par le Conseil fédéral pour accroître la cohérence et la transparence.³⁵ Le CDF exigeait davantage de transparence dans les opérations d'échange et les affaires compensatoires dans la période précédant le début des contrats. armasuisse a garanti que les opérations d'échange (swaps) seraient utilisées de façon plus restrictive et présentées de manière transparente. Des informations sur les affaires compensatoires conclues peu avant la période définie dans l'accord de compensation (banking) doivent être fournies. Depuis, le Conseil fédéral a adopté les principes en matière de politique d'armement, qui constituent la base de la politique d'affaires compensatoires. Comme il l'avait déjà fait en 2007, le CDF a répété, dans son rapport de 2016, « 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). »³⁶

³² Voir Aargauer Zeitung, Offset- Heikel und teuer (*Les affaires compensatoires, sensibles et coûteuses*), 17 avril 2018 et Tagblatt, Gegengeschäfte für Kampfjet-Milliarden auf dem Prüfstand (*Les contreparties des milliards pour les avions de combat au banc d'essai*), 9 avril 2017

³³ Versteckte Subventionierung der Rüstungsindustrie (*Subventionnement déguisé de l'industrie d'armement*), émission de la SRF du 18 mai 2014

³⁴ Voir Contrôle fédéral des finances, communiqué de presse, juin 2008

³⁵ Voir Contrôle fédéral des finances, communiqué de presse du 3 mai 2016

³⁶ Voir Contrôle fédéral des finances, Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors de l'achat d'armements, 2016, p. 17

Les études les plus récentes sur la politique d'affaires compensatoires de la Suisse sont dues à Th. Friedli et D. Heinen. **Th. Friedli** considère les réflexions sur la politique de sécurité et la politique économique comme les objectifs de la participation industrielle. Il décrit les affaires compensatoires comme la règle dans les pays d'Europe occidentale. L'accès aux grands groupes industriels actifs au niveau international est cité comme l'un des principaux arguments. Le montant des coûts des affaires compensatoires est décrit comme dépendant du pays acheteur. Les coûts supplémentaires sont largement compensés par les rentrées fiscales.³⁷ La comparaison internationale montre que la plupart des pays du monde appliquent une stratégie de participation industrielle. La majorité des pays contactés sont convaincus que les retombées positives égalent au moins les coûts. Grâce aux participations industrielles, des capacités d'une importance essentielle pourraient être acquises ou maintenues dans le pays. Les participations industrielles auraient un effet d'ouverture significatif pour l'industrie locale. L'approche suisse se distingue peu des standards internationaux. Des entretiens avec des représentants de l'industrie ont montré que la haute qualité de leurs propres produits était la clef de la conclusion réussie d'un projet de compensation. De manière générale, les retombées positives excèdent les dépenses de démarchage. Un potentiel d'amélioration existe en particulier au niveau du soutien ciblé aux PME pour l'attribution et aussi pour le controlling des obligations de compensation en cours.

Pour estimer sommairement les rentrées fiscales dues aux affaires compensatoires, Th. Friedli utilise un modèle simple. Il distingue entre effets primaires – rentrées fiscales directes grâce aux commandes supplémentaires au profit du bénéficiaire d'une affaire compensatoire – et effets secondaires – rentrées fiscales indirectes dues à des commandes supplémentaires pour l'industrie sous-traitante des bénéficiaires d'affaires compensatoires. Aussi bien les impôts sur le bénéfice des entreprises que les impôts sur le revenu des particuliers sont pris en compte. Th. Friedli arrive à des rentrées fiscales d'un montant de 4 à 5 %. En supposant que les coûts supplémentaires de la compensation se situent entre 2 et 5 %, les rentrées fiscales compenseraient ces coûts.³⁸

Th. Friedli arrive à la conclusion que l'approche suisse est raisonnable et efficace. Les affaires compensatoires seraient l'une des rares possibilités pour exercer une influence sur le développement de la BTIS. La principale motivation pour les affaires compensatoires peut et doit être l'importance pour la sécurité. L'effet économique est une conséquence et non l'objectif.

D'après **D. Heinen**, les capacités de l'industrie doivent, en cas de besoin, pouvoir couvrir les besoins de l'armée en ne perdant pas de vue tous les risques possibles. Dans son étude, il examine l'influence d'affaires compensatoires efficaces sur le développement de la BTIS suisse. Les facteurs d'efficacité sont le transfert de technologies et de connaissances, l'accès aux nouveaux marchés, la viabilité et la qualité de la production et de la technologie des produits.³⁹ Il arrive à la conclusion qu'une plus-value pour la sécurité de la Suisse ne peut être obtenue que sous certaines conditions. La BTIS doit faire l'objet d'une définition claire et d'objectifs explicites. Une conception des affaires compensatoires et des entreprises industrielles suisses à même d'y participer sont nécessaires.

³⁷ Voir Th. Friedli, *ibidem*, p. II

³⁸ Voir Th. Friedli, *ibidem*, p. 31 et suivantes

³⁹ Voir D. Heinen, *ibidem*, p. 3

Industrie de l'armement et armée devraient décider ensemble des domaines qu'une BTIS suisse doit couvrir de manière autonome et en vue de garantir une indépendance en situation de crise.⁴⁰

8 Exigences concernant Air2030

Comme il a déjà été dit, le DDPS a défini le 23 mars 2018 les exigences à satisfaire pour l'acquisition d'un nouvel avion de combat et d'un nouveau système de défense sol-air. Des affaires compensatoires à 100 % ont été exigées. Le respect de ces obligations doit se faire après la signature du contrat, des affaires pouvant toutefois remonter à cinq ans avant la signature mais dans la limite de 20 % du volume de compensation (banking). La répartition régionale n'est pas un impératif, mais elle est souhaitée. Les multiplicateurs sont autorisés. Depuis, le Conseil fédéral a assoupli l'obligation de compensation.

Les dépenses pour Air2030 sont estimées à huit milliards de francs. Avec une part étrangère de 80 % par exemple, cela donne, dans le cas d'une compensation intégrale, un volume de 6,4 milliards de francs, une somme dont il n'a encore jamais été question en Suisse et qui dépasse aussi certainement la **capacité d'absorption de l'industrie importante pour la sécurité**. À lui seul, ce chiffre obligera la Confédération soit à assouplir les conditions générales, soit à ne viser qu'une compensation partielle. Même si la Confédération dispose d'une certaine marge de manœuvre grâce à l'utilisation de multiplicateurs et à la durée d'exécution des contrats, les capacités de la BTIS demeurent limitées en Suisse. De plus, le calcul des avantages devrait se compliquer si les prestations sont indemnisées sur plusieurs années.

9 Réponses aux questions du mandat

91 Quels sont les avantages des affaires compensatoires ?

La controverse sur l'obligation de compensation est aussi une guerre de chiffres. Selon les intérêts de chacun, les bénéfices sont exagérés ou prétendus avoir un impact très positif sur l'emploi. La compensation est en outre présentée comme améliorant l'acceptation politique de l'acquisition concernée car chaque franc qui part à l'étranger est compensé par des commandes passées en Suisse.

Le renforcement de la BTIS est la raison d'être essentielle des affaires compensatoires. En d'autres termes, la motivation principale, et donc les avantages, sont l'**importance pour la sécurité**. L'effet économique est une conséquence et non l'objectif.

Parmi les autres avantages, sont cités la conquête de nouveaux marchés, l'accès à des technologies de pointe, le renforcement de la compétitivité ou l'acquisition de savoir-faire. L'acheteur n'acquiert pas seulement le bien d'armement, mais aussi la technologie nécessaire à sa fabrication, à condition que le fournisseur soit disposé à transférer les technologies pertinentes.

⁴⁰ Voir D. Heinen, *ibidem*, p. 62

Swissmem fait valoir des **exemples de réussite** dans l'industrie suisse. De nombreuses entreprises helvétiques auraient pu, avec leurs produits et leurs prestations, se positionner sur la scène internationale grâce aux affaires compensatoires. De la sorte, nombre d'entre elles auraient développé leurs activités et noué des relations commerciales durables allant bien au-delà de la période de compensation initiale.⁴¹

Les experts interrogés par D. Heinen avaient chacun fait aussi bien des expériences positives que négatives avec les affaires compensatoires. Le **facteur positif** le plus souvent mentionné est le développement de connaissances, de compétences, de capacités et de partenariats. Le **facteur négatif** le plus cité est le coût pour les plus petites entreprises. D'après D. Heinen, les entreprises ne transmettent qu'avec réticence les connaissances d'importance systémique. Un transfert de technologie et de connaissances est également possible sans obligation explicite de compensation. Les affaires compensatoires pourraient soutenir le processus.⁴²

D'après Th. Friedli, les entreprises considèrent que le plus gros avantage des affaires compensatoires est l'accès aux grands groupes d'envergure internationale, l'instauration de relations commerciales durables et les possibilités de développement à long terme. Rares sont les PME en mesure d'intégrer la chaîne logistique des grands groupes internationaux. Dans l'étude, les personnes interrogées ont jugé que les avantages étaient toujours supérieurs aux coûts. L'importance de ces avantages dépend, dans la plupart des cas, de l'approche stratégique des entreprises et du type d'affaires conclues. Il ressort des interviews que les affaires compensatoires représentent rarement une proportion significative du chiffre d'affaires des entreprises. Cette proportion est souvent inférieure à 10 %.⁴³

Les **rentrées fiscales** peuvent être considérées comme un avantage possible. Il faudrait toutefois confirmer l'ordre de grandeur calculé par Friedli avec un modèle simple. Il en va de même pour les hypothèses de Swissmem, qui suppose que sur chaque franc investi pour l'exportation, 15 à 20 centimes sont versées aux communes, aux cantons et à la Confédération.⁴⁴

La **création d'emplois** est un autre argument avancé. C'est quoi qu'il en soit un effet secondaire bienvenu qui ne doit pas être déterminant pour les affaires compensatoires. Dans l'étude qu'il a réalisée en 2007, le CDF a critiqué le fait que l'impact sur l'emploi des affaires compensatoires était plus faible que prétendu dans les messages sur l'armement. Seuls 40 % du volume des affaires compensatoires, et non 100 % comme supposé, ont profité à l'industrie suisse.⁴⁵

92 Quels sont les coûts des affaires compensatoires ?

Seuls les coûts des affaires compensatoires indirectes sont abordés dans ce paragraphe, car les coûts des **affaires compensatoires directes** figurent directement dans les mes-

⁴¹ Voir Swissmem, Affaires compensatoires, ibidem, p. 4

⁴² Voir D. Heinen, ibidem, p. 44

⁴³ Voir Th. Friedli, ibidem, p. 25

⁴⁴ Voir Swissmem, Affaires compensatoires, ibidem, p. 4

⁴⁵ Voir le rapport 2007 du CDF, ibidem, p. 47

sages sur l'armement. Ainsi, les messages sur l'armement pour la période 1995-2005 font état de 53 millions de coûts supplémentaires pour les participations directes. Les crédits correspondants aux programmes d'armement s'élevaient à 2,6 milliards de francs.⁴⁶

Pour ce qui est des coûts des **affaires compensatoires indirectes**, une guerre des chiffres encore plus acharnée que pour les avantages sévit, allant des 15 à 20 % de O. Schwenk à un possible bénéfice net dans l'étude de Friedli, en passant par les 5 % de Swissmem. Sans surprise, le groupe PRO Avions de combat escompte également un bénéfice pour l'économie helvétique. D'après P. Platzgummer, un management approprié est quasiment impossible, compte tenu de l'absence d'instruments de mesure des prestations fournies. Les débats sur ce thème sont restés politiquement peu instructifs.⁴⁷

Il n'existe pas de chiffres fiables, car les coûts dépendent fortement de la productivité et de la compétitivité du pays bénéficiaire. Comme la concurrence est vive entre fournisseurs, la possibilité d'augmenter significativement les prix est restreinte. Le prix est de plus un critère de décision important pour l'attribution d'un marché. Th. Friedli part de l'hypothèse de coûts supplémentaires de 2 à 5 %, qui seraient largement compensés par les recettes fiscales supplémentaires générées.⁴⁸ Le CDF évoque des coûts supplémentaires de 5 à 10 %.

Les coûts supplémentaires ne sont pas contestés par le Conseil fédéral. Dans ses principes en matière de politique d'armement, il constate que les affaires compensatoires génèrent des coûts de transaction (dépenses des assujettis à compensation et du controlling suisse). Un retour en Suisse des sommes dépensées à l'étranger, avec les avantages économiques correspondants, contrebalancerait ces coûts. Une régulation excessive ferait courir le risque de maintien des structures. En cas de gestion des affaires compensatoires manquant de transparence, prix excessifs ou corruption menaceraient.⁴⁹ Ainsi, en Autriche, des livraisons auraient été reconnues avant toute conclusion d'accords de compensation. Des contrats d'affaires compensatoires conclus auraient été achetés contre commission. En tout, plus de 180 millions d'euros auraient été investis dans un conglomérat d'entreprises qui avaient fait appel à des sociétés de conseil douteuses pour organiser l'affaire. Airbus aurait caché l'existence du courtier au ministère de l'économie, ainsi que le fait que cette affaire aurait également été conclue sans le consortium Eurofighter.⁵⁰

⁴⁶ Contrôle fédéral des finances, 2007, *ibidem*, p. 19

⁴⁷ Voir P. Platzgummer, *Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools*, Saint-Gall 2015, p. 3

⁴⁸ Voir Th. Friedli, *ibidem*, p. 34

⁴⁹ Voir les principes du Conseil fédéral, *ibidem*, p. 7261

⁵⁰ Voir Der Spiegel, *Wiener Melange – Interne Dokumente nähren den Verdacht: Beim Verkauf von Eurofightern an Österreich soll der Konzern mit Gegengeschäften betrogen haben*, (*Mélange viennois – Des documents internes nourrissent le soupçon: pour la vente d'Eurofighter à l'Autriche, le groupe aurait escroqué grâce aux affaires compensatoires*), 18 juin 2014

93 Rapport entre coûts et avantages

Le CDF a estimé que le « profil bas » concernant les coûts de mise en œuvre était certes avantageux pour la Confédération et les constructeurs, mais que les conséquences pour l'économie suisse devraient par contre être minimales.⁵¹ Une politique de « profil bas » signifie des effets réduits, mais aussi des coûts de mise en œuvre et d'acquisition plus faibles et une grande flexibilité pour les constructeurs étrangers.

Plus les obligations sont contraignantes, plus les suppléments de prix sont élevés. Une participation industrielle en Suisse véritablement durable et efficace en termes d'emploi suppose davantage de contrôles. Ainsi, le caractère supplémentaire doit par exemple être prouvé. Si l'accent est mis sur le renforcement de la BTIS, encore faut-il que cette base soit précisément définie. Une extension des affaires compensatoires au reste de l'industrie, dont certaines branches sont sans rapport avec la BTIS, suppose une définition claire des critères, par exemple le transfert de connaissances, l'encouragement de l'innovation et l'accès à de nouveaux marchés.

94 Pourquoi une compensation à 100 % ?

Comme il a déjà été dit, seuls quelques pays pratiquent une compensation à 100%. D'après Th. Friedli, sur les 17 pays mentionnés, seulement quatre pratiquent manifestement une obligation de compensation intégrale, à savoir le Brésil, le Canada, le Danemark et la Norvège.⁵² Avec un volume de compensation de six à sept milliards de francs, il sera difficile d'arriver à une compensation intégrale, sauf si les durées de validité sont fortement rallongées, si les multiplicateurs sont généreusement utilisés ou si des affaires sont conclues hors BTIS. Le risque est que des marchés ne remplissant pas les critères soient pris en compte. Les intermédiaires à la recherche de commissions seront certainement à l'affût. Des règles strictes sur la compliance sont indispensables. Le bureau des affaires compensatoires doit donc disposer des compétences et des ressources correspondantes.

Pour une compensation à 100 %, seul vaut l'argument politique de vente selon lequel le chiffre d'affaires perdu en Suisse est intégralement compensé par des affaires compensatoires. Le Conseil fédéral parle d'une longue tradition sans justifier plus précisément une compensation intégrale. Les chiffres montrent cependant que cet objectif a rarement été atteint par le passé.

10 Évaluation globale et recommandations

101 Évaluation globale

Les affaires compensatoires sont considérées comme une forme de protectionnisme. Elles sont fondamentalement contraires au libre commerce extérieur. Le CDF a qualifié les affaires compensatoires d'option peu porteuse d'avenir pour l'industrie suisse.

⁵¹ Voir Contrôle fédéral des finances, *ibidem*, p. 49 et suivantes

⁵² Voir Th. Friedli, *ibidem*, p. 19

D'après l'OMC, les affaires compensatoires sont en principe interdites, sauf pour les achats de matériel de guerre. Dans le domaine de l'armement, les affaires compensatoires sont la règle dans le monde entier. On parle aussi d'un bazar des affaires compensatoires. Afin d'éviter ce bazar pour le programme Air2030, la stratégie du Conseil fédéral doit être résolument appliquée, ce que seuls peuvent garantir le respect des obligations correspondantes ainsi que les mesures de controlling et de gestion.

Les différentes études plaident majoritairement en faveur d'une **concentration accrue sur la BTIS** afin de réduire ou de combler dans l'industrie suisse les lacunes de capacités essentielles à la sécurité en pesant le pour et le contre entre flexibilité et concentration.

Après le rapport critique du CDF rendu public en 2007, le Conseil fédéral a adapté la stratégie de participation industrielle. L'année dernière, avec les principes en matière de politique d'armement du DDPS, il a continué à concrétiser les conditions générales afin d'augmenter la qualité des affaires compensatoires et la création de valeur ajoutée pour l'industrie suisse. Dans son audit de 2016, le CDF conclut que l'adoption de la stratégie de participation industrielle de 2010 constitue un net progrès. Les principes de base garantiraient que la plupart des autres recommandations faites en 2007 par le CDF puissent être concrétisées.⁵³

Avec les nouveaux principes de la politique en matière d'armement du DDPS, le Conseil fédéral a décidé d'autres innovations. Ainsi, dès la soumission de leurs offres, les fabricants doivent proposer un concept d'affaires compensatoires. L'analyse de ce concept – participation directe de l'industrie ou programme industriel comme l'ampleur et la qualité de la BTIS – fait partie de l'évaluation globale et est prise en compte comme critère.

Cette politique doit maintenant être résolument appliquée. La **définition de la BTIS**, l'extension de la **base de données BTIS** et l'**augmentation de la transparence**, ainsi que le **renforcement du controlling et de la surveillance**, sont les priorités. Cela ne sera pas réalisable sans y mettre les moyens.

Le principal objectif des affaires compensatoires doit être la consolidation de la BTIS. Il ne s'agit donc pas de politique industrielle, mais de l'élargissement et du renforcement de la capacité industrielle nécessaire à la maintenance des biens d'armement. Ces obligations rendront la mise en œuvre plus coûteuse par rapport à une politique « low profile ». En renonçant à une compensation à 100 %, il est possible de limiter les éventuels coûts supplémentaires.

102 Recommandations

a) Plus forte concentration sur la BTIS

La Suisse devrait renoncer aux autres affaires compensatoires indirectes. La Confédération et Swissmem doivent s'intéresser plus systématiquement à la BTIS. En l'absence de règles portant sur le contenu, un éparpillement des subventions à l'industrie menace.

⁵³ Voir Contrôle fédéral des finances, 2016, *ibidem*, p. 5

L'utilisation de multiplicateurs renforce l'orientation vers l'industrie BTIS. Elle suppose cependant que cette utilisation soit transparente et facilement compréhensible. Il est donc recommandé d'affiner les critères et de définir plus précisément ce que l'on entend par importance essentielle de l'industrie helvétique pour la politique de sécurité et d'armement.

b) Renoncement à une compensation à 100 %

Comme une compensation à 100 % dans le domaine de la BTIS est difficile à atteindre pour un volume de six à sept milliards, une plage de 20 à 60 %, par exemple, devrait être fixée. La limite inférieure devrait pouvoir être atteinte avec des affaires compensatoires directes. L'exemple du Gripen montre cependant qu'une participation directe n'est pas facile à réaliser. Les 40 % restants devraient se limiter à l'industrie BTIS.

Pour accroître l'efficacité des affaires compensatoires, leur durée devrait rester limitée. La politique en la matière suppose, en principe, une durée de deux ans après l'expiration du marché d'armement qui est à la base. D'après les renseignements fournis par armasuisse, ce délai était de dix ans pour le F/A-18. Une durée plus longue ne devrait être envisagée que si des règles sont fixées pour des périodes données.

c) Amélioration de la base de données BTIS

Avec la limitation des affaires compensatoires à l'industrie BTIS, la pertinence et la facilité d'utilisation de la base de données prennent une importance accrue. Les branches industrielles mentionnées dans la politique en matière d'affaires compensatoires doivent être mieux alignées sur la base technologique et industrielle importante pour la sécurité. L'étude de Friedli fait différentes recommandations pour rendre la base de données plus facile à utiliser et plus crédible.

d) Contrôle plus efficace et transparence accrue

La transparence est essentielle pour les affaires compensatoires. Ce n'est que si le respect des critères pour la prise en compte générale et spécifique est prouvé qu'il y a la certitude que la politique en matière d'affaires compensatoires est efficacement mise en œuvre. Le registre d'offset, consultable par le public, doit être élargi. Le respect des différents critères devrait être prouvé dans le registre. Il devrait en particulier contenir des indications sur le caractère supplémentaire et l'appartenance aux branches, le banking et les swaps.

Une surveillance accrue suppose que le bureau des affaires compensatoires dispose des ressources correspondantes. Les intéressés doivent élaborer un concept indiquant comment le programme industriel peut être efficacement appliqué et surveillé.

e) Analyse coûts-bénéfices des programmes d'affaires compensatoires

Le groupe d'accompagnement pour l'évaluation et l'acquisition d'un nouvel avion de combat recommande que l'achat soit à nouveau lié à des affaires compensatoires. Une majorité se prononce pour que les fabricants soient tenus de proposer des affaires compensatoires pour 100 % de la valeur du contrat. Une minorité est d'avis qu'à chaque fois, il faudrait demander deux offres aux fournisseurs. Si la différence de prix dépassait un

seuil critique de 10 % par exemple, il conviendrait de renoncer aux affaires compensatoires.

Il faut renoncer à de tels suppléments de prix. Il serait préférable de comparer soigneusement entre elles les différentes offres à l'aide d'une analyse coûts-bénéfices. La participation directe et la participation indirecte axée sur la BTIS sont déterminantes.

Berne, le 30 avril 2019

Kurt Grüter

Annexe Sources

Aargauer Zeitung, Pilatus-Chef trotz Gripen-Nein zuversichtlich für Schweden-Geschäft (*En dépit du Non au Gripen, le chef de Pilatus reste confiant pour l'affaire avec les Suédois*), 24 mai 2014

Aargauer Zeitung, Offset - Heikel und teuer: Bund setzt beim Kampfjet-Kauf wieder auf Gegengeschäfte (*Les affaires compensatoires, sensibles et coûteuses: la Confédération mise à nouveau sur elles pour l'achat du nouvel avion de combat*), 17 avril 2018

Accord sur les marchés publics du 15 avril 1994 signé par la Confédération

Akeret, F., F/A-18 Offset-Geschäfte: eine Erfolgsstory über die positiven Auswirkungen von Kompensationsgeschäften auf die schweizerische Industrie (*F/A-18 et affaires compensatoires: l'histoire à succès des effets positifs des affaires compensatoires sur l'industrie suisse*), ASMZ, 1998

armasuisse, Politique en matière d'affaires compensatoires actualisée, 1^{er} janvier 2019

armasuisse, Fiche d'information Affaires compensatoires, juillet 2018

armasuisse, Infographie - Affaires compensatoires en Suisse

armasuisse, Registre d'offset, 1^{er} janvier 2019

Association PPP Suisse, 15 décembre 2009

Atzpdien, Hans C., Umgang mit einer Realität des Rüstungsgeschäfts – das Für und Wider von Offset (*Confrontation avec une réalité des achats d'armement – le pour et le contre des affaires compensatoires*), wt VI/0217

Berner Zeitung, Sind auch ohne Gegengeschäfte mit Schweden voll ausgelastet (*Nous sommes au plein emploi même sans affaires compensatoires avec la Suède*), 24 mai 2014

Berner Zeitung, Wenn die Wahrheit der Rüstungslobby gewinnt (*Quand la vérité gagne le lobby de l'armement*), 6 février 2019

Blick, Der Bund widerspricht dem Pilatus-Chef (*La Confédération contredit le chef de Pilatus*), 13 mai 2018

Conseil fédéral, Message relatif à l'acquisition de l'avion de combat Gripen, FF **2012**

Conseil fédéral, Message relatif aux achats complémentaires de matériel d'armement 2015, FF **2015**

Conseil fédéral, Les principes en matière de politique d'armement du DDPS, 24 octobre 2018

Conseil fédéral, réponse à la question 14.5011 de van Singer, Éviter les mesures cosmétiques dans la comptabilisation des mesures compensatoires « Gripen », 10 mars 2014

Conseil fédéral, réponse à la question 18.1034 de G. Pfister, Achat d'avions de combat. Alternatives politiques aux affaires compensatoires, 5 septembre 2018

Contrôle fédéral des finances, Communiqué de presse, 3 mai 2016

Contrôle fédéral des finances, Efficacité de l'organisation des affaires compensatoires lors d'achat d'armements, 23 février 2016

Contrôle fédéral des finances, Évaluation des affaires compensatoires, septembre 2007

DDPS, Exigences relatives à l'acquisition du prochain avion de combat (PAC/NKF) et d'un nouveau système de défense sol-air (DSA/Bodluf), 23 mars 2018

DDPS, Documentation supplémentaire sur le compte d'État 2018, 25 mars 2019, p. 92

Der Bund, Lohnen sich die Kampfjet-Gegengeschäfte für die Schweiz? (*Les affaires compensatoires pour l'achat de l'avion de combat en valent-elles la peine pour la Suisse ?*) 6 février 2019

Der Spiegel, Wiener Melange – Interne Dokumente nähren den Verdacht: Beim Verkauf von „Eurofightern“ an Österreich soll der Konzern mit Gegengeschäften betrogen haben, (*Mélange viennois – Des documents internes nourrissent le soupçon: pour la vente d'Eurofighter à l'Autriche, le groupe aurait été escroqué avec des affaires compensatoires*), 18 juin 2014

Fondation Lilienberg, Herausforderung neues Kampfflugzeug (*Défis du nouvel avion de combat*), mai 2018

Friedli, Th., Studie zu industriellen Beteiligungen (*Étude sur les participations industrielles*), 27 février 2019

Friedli Th. et al., Nachhaltige Offset-Ansätze für die Schweiz: Aufzeigen von Optimierungspotenzialen und strategischen Stossrichtungen (*Approches durables des affaires compensatoires en Suisse: identification des potentiels d'optimisation et des axes stratégiques*), Saint.-Gall, 8 novembre 2011

DDPS, Rapport du groupe d'experts Prochain avion de combat - Avenir de la défense aérienne, 2017

Groupe Pilatus, Geschäftsbericht 2016 (*Rapport annuel 2016*)

Handelsblatt, Politischer Druck verärgert Rüstungsfirmen (*La pression politique exaspère les industriels de l'armement*), 20 août 2004

Handelszeitung, Will die Schweiz den Flieger, erhält Pilatus den Zuschlag dafür (*Si la Suisse veut l'avion, Pilatus reçoit le contrat*), 28 mars 2014

Heinen, D., Offset-Geschäfte der Schweiz, Bedeutung für die sicherheitsrelevante Technologie- und Industriebasis (*Affaires compensatoires de la Suisse, signification pour la base technologique et industrielle importante pour la sécurité*), ZHAW 2018

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Fondation de la Hesse pour la recherche sur la paix et les conflits), HSFK-Report Nr 3/2012

Langenthaler Tagblatt, Gripen-Deals: «Es droht ein Kontrollvakuum» (*Contrat sur le Gripen : Une absence totale de contrôle menace*), 7 avril 2014

Legal Alert, Neues Gesetz über Kompensationsgeschäfte im Verteidigungssektor (*Nouvelle loi sur les affaires compensatoires dans le secteur de la défense*), juillet 2014

Luzerner Zeitung, Bundesrat aktualisiert Grundsätze für Rüstungspolitik (*Le Conseil fédéral actualise les principes en matière de politique d'armement*), 24 octobre 2018

Moltmann B., Die Zange, die nicht kneift - Der EU-Gemeinsame Standpunkt zu Rüstungsexporten – Chancen und Risiken seiner Überprüfung (*Les pinces qui ne pincent pas – La position commune de l'UE sur les exportations d'armes – Chances et risques de son contrôle*)

Müller, P., Fehlendes Instrument der Rüstungspolitik (*Instrument manquant dans la politique d'armement*), ASMZ, 04/2018

Neue Zürcher Zeitung, Mehr Transparenz bei Offsetgeschäften (*Plus de transparence dans les affaires compensatoires*), 16 décembre 2009

Platzgummer, P., Performance Management in Arms Trade Offsets: The Rationale and Application of Effective Management Tools, Saint-Gall, 22 février 2016

Prisma, Replik zum Gripen: der Möchtegern-Überflieger (*Réplique au Gripen: le soi-disant super-avion*), 14 avril 2014

Pro Avions de combat, Air2030 – Schutz unseres Luftraums - Für neue Kampfflugzeuge und eine wirksame Bodlufv (Flab) – Kompensationsgeschäfte / Offsets (*Protéger notre espace aérien – Pour de nouveaux avions de combat et une défense sol-air (DCA) efficace – Affaires compensatoires*)

Schwenk, O., Das ist ein absoluter Blödsinn, in Tages-Anzeiger (*C'est une parfaite ineptie, dans le Tages-Anzeiger*), 26 mai 2014

Spirig, Ch., Infel, Magazine de l'Association Swissmem, 2018

SRF, Versteckte Subventionierung der Rüstungsindustrie? (*Subventionnement déguisé de l'industrie de l'armement ?*), 18 mai 2014

Swissinfo, Rüstungskauf – Gegengeschäfte für Gripen: Fata Morgana oder wahr? (*Achat d'armements – Affaires compensatoires pour le Gripen : mirage ou vérité ?*), 15 mai 2014

Swissmem Network

Swissmem Affaires compensatoires, 1^{er} mars 2018

Tagblatt, Gegengeschäfte für Kampfjet-Milliarden auf dem Prüfstand (*Les affaires compensatoires pour les milliards de l'avion de combat au banc d'essai*), 9 avril 2017

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Sicherheitspolitische Information (*Association pour la politique de sécurité et les sciences de la défense, informations de politique de sécurité*), novembre 2003

Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW), Die Bedeutung der Industriebeteiligung für die Schweizer Sicherheitspolitik (*Association pour la politique de sécurité et les sciences de la défense, l'importance de la participation industrielle pour la politique de défense suisse*), mai 2017

Waffenexporte.org, Deutsche Rüstungsindustrie (*L'industrie de l'armement allemande*), 1^{er} janvier 2015

Watson News, Keine Gegengeschäfte beim Kampfjet-Kauf? Parmelin sticht in ein Wespennest (*Pas d'affaires compensatoires pour l'achat de l'avion de combat ? Parmelin est dans le pétrin*), 9 décembre 2016

WOZ, Kompensationsgeschäfte – Kampfjets für die Industrie (*Affaires compensatoires – Des avions de combat pour l'industrie*), 3 avril 2008