



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



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

du 24 octobre 2018

1 Contenu et but

La politique d'armement est un élément central de la politique de sécurité de la Suisse. Son but est d'assurer, dans la transparence et le respect de principes économiques, que l'armée et d'autres institutions fédérales chargées de la sécurité de l'État disposent, en temps voulu, de l'équipement, de l'armement et des prestations dont elles ont besoin. Ainsi, dans le présent document, le terme d'armement s'applique non seulement aux mesures et moyens permettant de couvrir les besoins en armes, en munitions ou en matériel de guerre, mais aussi à d'autres biens, prestations, constructions et connaissances techniques ayant un rapport particulier avec la défense ou la sécurité nationale. Ce terme englobe tant les besoins de l'armée que certains besoins d'institutions fédérales œuvrant dans le domaine de la police, de la surveillance de la frontière et de la protection civile, comme l'Office fédéral de la police, le Corps des gardes-frontière, l'Office fédéral de la protection de la population et le Service de renseignement de la Confédération. L'armement concerne notamment les équipements servant directement à la défense nationale ainsi qu'à la sécurité tant intérieure qu'extérieure du pays. Dans un sens plus large, le terme armement désignera à l'avenir aussi le matériel civil destiné aux institutions précitées.

La politique d'armement se concentre sur les besoins de l'armée en matière de connaissances spécialisées critiques, de technologies clés relevant de la sécurité, de biens, de constructions, de prestations et de systèmes technologiquement complexes, de même que sur la fourniture de compétences clés et capacités industrielles permettant d'assurer la fiabilité des systèmes utilisés par l'armée ainsi que leur possibilité d'engagement et leur capacité à durer.

Ci-après, le Conseil fédéral précise les principes visant à couvrir les besoins en armement de l'armée et d'autres organismes de sécurité de l'État. Il définit également les grandes lignes de la coopération du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (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. En outre, le document montre les principes régissant la coopération avec d'autres États ou organisations internationales. Enfin, il établit également les principes applicables aux affaires compensatoires.

Les différents aspects sont concrétisés dans les documents portant sur la politique d'armement.

2 Conditions générales

Aujourd'hui, les grandes puissances militaires sont les seules à posséder une large autonomie dans le domaine de l'armement. Tous les autres États dépendent, à des degrés divers, des importations de biens d'armement. C'est tout particulièrement le cas de la Suisse et de la plupart des États de taille semblable à la sienne. Dans le domaine de la technologie militaire également, les progrès réalisés (p. ex. la numérisation) résultent de plus en plus souvent d'innovations faites en dehors du cadre de

l'armée en raison des économies d'échelle qui sont plus élevées sur les marchés civils. Les systèmes sont souvent liés entre eux ou à un fabricant en particulier, ce qui accroît les risques pour la sécurité (prise de commande inattendue par un tiers ou surveillance des systèmes). Les avancées dans le domaine de la technique militaire vont s'accroître, forçant les entreprises de l'industrie de la sécurité et de l'armement à se former continuellement. En raison du changement de paradigme – selon lequel ce n'est plus l'armée, mais les entreprises et les institutions civiles qui sont les moteurs effectifs de la technologie – la coopération avec l'économie privée gagne en importance.

Le marché international de l'armement n'est pas un marché ouvert, car il est souvent réglementé par des dispositions d'ordre national. L'acquisition de certains éléments ou composants essentiels nécessite parfois l'accord de gouvernements étrangers, et force est de constater que cette dépendance technologique de l'armée envers des pays étrangers pour des composants clés dont la disponibilité est soumise à des autorisations ou contrôles gouvernementaux ne cessera d'augmenter.

La base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse n'est pas exhaustive. À de rares exceptions près, seules les filiales suisses d'entreprises étrangères disposent de fournisseurs et intégrateurs de systèmes. Il s'agit souvent d'anciennes entreprises suisses rachetées par des groupes étrangers. Les compétences technologiques et les capacités industrielles de la Suisse dans le domaine militaire sont surtout le reflet des connaissances et des capacités des petites et moyennes entreprises innovantes qui produisent, pour partie, des sous-systèmes de haut niveau technologique ou des pièces détachées pour des systèmes globaux militaires ou civils. Ces entreprises, soumises aux restrictions de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre¹ et à la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens², participent à des projets d'armement nationaux ou internationaux selon les principes de la concurrence ou de la pratique nationale et ne peuvent s'affirmer sur le marché qu'en maintenant leur *leadership* technologique en proposant des produits convaincants dans les conditions fixées par l'économie.

Pour permettre, dans ces conditions, l'approvisionnement en composants clés et en prestations, même en situation extraordinaire, et accroître ainsi la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse, une stratégie d'intensification des coopérations internationales en matière d'armement doit être poursuivie en parallèle au renforcement des compétences et capacités strictement nationales. La pratique bien établie d'une collaboration fondée sur la confiance augmente l'accessibilité au marché. Les potentiels de coopération doivent être identifiés le plus tôt possible dans le processus d'armement. Le plus important est de reconnaître systématiquement et de suivre les tendances qui se dessinent dans les sciences, les technologies et sur les marchés. La recherche, le développement et la production de matériel d'armement ne sont, en revanche, possibles que dans une moindre mesure.

La présente politique d'armement prend notamment pour base le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 sur la politique de sécurité³ et le droit des marchés publics.

1 RS 514.51

2 RS 946.202

3 FF 2016 7549

Elle prend pour point de mire les besoins de l'Armée suisse. Le renforcement de la BTIS, la concurrence et l'égalité de traitement des prestataires sont d'autres principes fondamentaux de la politique d'armement.

3 Principes de l'acquisition

Sur la base du droit des marchés publics, la Confédération suit les principes de la concurrence et de l'efficacité dans l'acquisition et la création de systèmes, de biens, de constructions et de prestations.

Dans une branche hautement spécialisée dépendant largement de la demande publique, la concurrence entre prestataires joue un rôle déterminant dans le cadre de l'innovation et du rapport prix/prestations. Le DDPS souhaite donc un marché libre auquel plusieurs prestataires participent. Pour tirer profit de la concurrence entre ces derniers, les commandes peuvent être passées selon une procédure invitant à soumissionner ou faire l'objet d'un appel d'offres public. La concurrence doit être favorisée autant que possible, sauf en cas de monopole ou lorsqu'une seule offre est soumise. Le droit de regard sur les bases de calcul inscrit dans la loi permet de rendre la formation du prix transparente. La procédure d'appel d'offres choisie dépend de l'objet à acquérir et des dispositions régissant les marchés publics.

L'acquisition de biens d'armement se distingue de celle des biens et services purement civils. Pour préserver les intérêts de sécurité des États, les acquisitions d'armes, de munitions et d'autre matériel de guerre, ainsi que de prestations de services et de construction nécessaires à la défense et à la sécurité sont exclues des obligations internationales de l'OMC découlant de l'Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (AMP)⁴. Les acquisitions de matériels civils pour des acheteurs militaires sont donc exclues des obligations de l'OMC si elles ne figurent pas dans la liste positive de l'AMP ou si elles sont explicitement citées comme exception⁵. En Suisse, cette approche est réglée par la loi fédérale du 16 décembre 1994 et l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics⁶.

Il faut faire usage de cette marge de manœuvre dans l'application de la loi, et justifier dans chaque cas les dérogations aux principes de la concurrence et de l'efficacité. Dans ce cadre, la Suisse accorde une importance toute particulière à l'acquisition de biens et de prestations ainsi qu'à la préservation des technologies clés relevant de la sécurité, de même qu'aux compétences clés et aux capacités industrielles de la Suisse. La faculté d'intégrer des biens et des prestations dans des systèmes existants et la différence entre acquisition initiale et acquisition complémentaire sont d'autres aspects susceptibles de restreindre la concurrence.

De plus en plus souvent, l'augmentation des coûts d'acquisition et d'exploitation des systèmes d'armes modernes implique de choisir entre un nombre limité de systèmes multifonctionnels complexes – donc généralement chers – et un grand nombre de systèmes plus simples et tendanciellement moins onéreux, aux capacités d'engage-

⁴ RS 0.632.231.422

⁵ Annexe 1 de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics, RS 172.056.11

⁶ RS 172.056.1; RS 172.056.11

ment plus restreintes. Les exigences en matière de politique de défense, un niveau d'ambition technologique différencié et un financement à long terme doivent pondérer les décisions.

Les besoins de l'armée et d'autres institutions chargées de la sécurité de l'État doivent être identifiés et planifiés au plus tôt et le plus précisément possible. Aussi convient-il de toujours évaluer minutieusement l'objet à acquérir en envisageant l'ensemble de sa durée d'utilisation.

Pour réduire les coûts, il s'agit autant que possible d'appliquer les normes internationales et d'acquérir du matériel courant et interopérable. L'interopérabilité améliore et facilite la coopération entre armées, par exemple dans le cadre d'exercices communs avec les forces aériennes d'autres pays ou lors d'engagements de promotion de la paix. Le potentiel d'achat peut être optimisé par la mise en place de partenariats durables et fiables, ainsi que par des achats groupés.

Il s'agit par ailleurs de garantir la conformité internationale des biens à acquérir tout en tenant compte de l'évolution de la politique suisse de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements.

4 Coopération avec l'économie privée

Le DDPS coopère étroitement et dans bien des domaines avec des prestataires privés en Suisse et à l'étranger. Ces derniers jouent un rôle décisif en ce qui concerne les prestations, la recherche, le développement, l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des biens. Cette coopération vise à garantir la sécurité de l'approvisionnement de l'armée en biens et en prestations, ainsi qu'un haut degré d'efficacité tout au long de la durée d'utilisation.

Pendant la phase de planification, d'acquisition, d'utilisation et de retrait du service, le DDPS veille à créer des relations commerciales durables avec l'industrie. Dès la phase de planification, un modèle commercial doit être défini, avec une répartition claire des tâches, responsabilités, déroulements et compétences pour la collaboration avec des prestataires externes. La conduite des programmes et des projets d'acquisition incombe à la Confédération: elle est responsable de la direction des projets, de la capacité d'évaluation des risques (coûts, temps, qualité), de la légalité des procédures et des résultats des négociations (contrats) avec l'industrie.

En dehors des obligations convenues contractuellement avec la Confédération, l'industrie n'est pas tenue de fournir de prestations liées à la sécurité. C'est pourquoi les relations avec les partenaires industriels clés en Suisse doivent faire l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement. Si nécessaire, la Confédération acquiert des droits de propriété intellectuelle et sur les infrastructures. Il s'agit dès lors de veiller à ce que la concurrence ne puisse être en principe ni entravée ni court-circuitée. Des partenariats stratégiques doivent être envisagés et favorisés, notamment lorsqu'il s'agit d'acquérir des systèmes au cycle de vie très long.

Le groupe RUAG, qui appartient à la Confédération, est le principal partenaire industriel de l'Armée suisse. Son but est de garantir l'équipement de celle-ci. RUAG

est dans une situation délicate depuis sa création: il est, pour une part, actif sur les marchés internationaux et se trouve donc en concurrence avec les industries suisses et étrangères; et d'autre part, en sa qualité de centre de compétences pour le matériel, il assure l'exploitation des systèmes désignés par l'armée, ce qui lui donne une position particulière en regard du DDPS.

Après la dissociation des activités de RUAG Holding AG, les entités presque exclusivement consacrées à servir l'Armée suisse seront séparées du reste du groupe pour en devenir une filiale. Celle-ci limitera en principe ses prestations aux systèmes fournis à l'Armée suisse et sera le centre de compétences du matériel pour l'acquisition de systèmes complexes relevant de la sécurité. Elle fournira ainsi des prestations stables, transparentes et efficaces pour l'armée. Les autres entités commerciales seront fusionnées dans une seconde filiale qui fournira des prestations à des clients civils et militaires en Suisse et à l'étranger, dans un contexte de concurrence⁷.

5 Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse

Dans nombre d'États, une base technologique et industrielle performante est une composante de la politique d'armement, et donc de la politique de sécurité et de défense. Ce point compte davantage encore pour la Suisse, qui, en sa qualité d'État neutre, ne peut pas conclure d'alliance défensive et donc prétendre à un appui militaire de la part d'autres États. Les institutions de recherche et les entreprises qui disposent en Suisse de compétences, facultés et capacités techniques dans le domaine de la défense et de la sécurité constituent la BTIS.

La majorité des biens d'armement et des prestations destinées à l'Armée suisse est achetée auprès de filiales suisses de grandes entreprises internationales, ce qui ne permet d'assurer ni l'accès aux technologies utilisées dans ces systèmes ni les compétences clés et les capacités nécessaires à leur intégration, utilisation et entretien en Suisse, en toute situation ou sur la durée.

L'indépendance totale de la Suisse envers les pays étrangers n'étant pas un objectif réaliste, il vaut mieux qu'elle se concentre sur la maîtrise de certaines technologies essentielles pour sa sécurité. Pour que cette dépendance demeure le plus limitée possible, ces technologies sont réévaluées à intervalles réguliers. À travers le pilotage de la Confédération, il convient de les préserver et de les renforcer de manière ciblée en Suisse. Il s'agit actuellement des technologies de l'information, de la communication et des capteurs. De même, la BTIS doit posséder des compétences clés et des capacités industrielles permettant à son armée d'être opérationnelle. La base industrielle doit pouvoir fournir des prestations essentielles pour assurer la fiabilité des systèmes d'engagement de l'armée et leur capacité à durer.

Les conditions générales du marché mondial de l'armement et les ressources nationales limitées représentent des obstacles sérieux pour la Confédération. Sur le prin-

⁷ Décisions du Conseil fédéral du 21.3.2018 et du 27.6.2018 sur la dissociation des activités de RUAG Holding SA.

cipe, la promotion de la BTIS nationale, et principalement des technologies clés relevant de la sécurité, doit être concrétisée par des mesures conformes au marché, notamment le renforcement de la compétitivité des institutions de recherche et des entreprises suisses. Actuellement, la Confédération dispose des instruments de conduite suivants:

- *Acquisition en Suisse*: pour les achats d’armement, le droit des marchés publics prévoit des procédures d’attribution autorisant le processus d’acquisition en Suisse comme moyen de promotion de la BTIS.
- *Affaires compensatoires*: lors d’une acquisition à l’étranger, les affaires compensatoires permettent aux entreprises suisses d’avoir accès au savoir-faire et aux marchés pertinents; en outre, les accords de compensation permettent de privilégier les technologies clés dans le domaine de la sécurité.
- *Coopération internationale*: les contrats de coopération avec des partenaires précis autorisent des entreprises suisses à participer à des projets de recherche et à des processus d’acquisition sur le plan international, de même qu’à accéder à des technologies et à des marchés à l’étranger.
- *Recherche appliquée*: la recherche appliquée permet d’accroître les compétences technico-scientifiques requises pour soutenir l’ensemble du processus d’armement; pour ce faire, le DDPS attribue des contrats de recherche et se sert de ses réseaux avec les universités, les hautes écoles, les instituts, l’industrie et l’administration en Suisse et à l’étranger.
- *Promotion de l’innovation*: l’intensification de la collaboration entre le DDPS et les organes fédéraux chargés de la promotion et de la politique de l’innovation (Secrétariat d’État à la formation, à la recherche et à l’innovation [SEFRI], InnoSuisse, Conseil suisse de la science [CSS], Secrétariat d’État à l’économie [SECO], entre autres) doit favoriser le renforcement de la BTIS.
- *Échange d’informations avec l’industrie*: le DDPS entretient des échanges réguliers avec l’industrie, ce qui permet d’axer la BTIS sur les besoins de l’armée.
- *Politique de contrôle des exportations*: une BTIS performante nécessite des conditions générales compétitives qui permettent aux entreprises de proposer des prestations et des produits intéressants dans un contexte de concurrence internationale. Avec sa législation et sa pratique d’octroi d’autorisations dans le domaine des exportations de matériel de guerre (biens à double usage et biens militaires spécifiques), la Confédération définit les conditions générales à cet égard en tenant compte des directives internationales et dans le respect de ses priorités en matière de politique étrangère et de neutralité.

6 Coopérations internationales

La consolidation croissante de l'industrie de l'armement, les capacités technologiques restreintes en matière de sécurité et les ressources limitées exigent de plus en plus d'intensifier la collaboration avec d'autres pays et de rechercher des coopérations dans le cadre d'organisations internationales. Ces possibilités de coopération sont variées et englobent, par exemple, l'échange d'informations, la recherche et le développement, l'achat de matériel, la logistique, le soutien lors des tests et des évaluations et les négociations menées dans le cadre des contrats passés avec les prestataires industriels externes. Cette coopération dépend des besoins de l'armée et de l'organe chargé des acquisitions. Dans la doctrine militaire, l'armée identifie ses lacunes de capacités et ses besoins technologiques; pendant la phase de planification, elle définit ses besoins d'acquisition avec l'organe qui en est responsable. Prendre en compte parallèlement les possibilités de coopération permet de clarifier aisément et en temps voulu tout le potentiel que renferme une collaboration à l'échelon international.

Une coopération fructueuse présuppose des relations stables. Pour la Suisse, ce principe est tout particulièrement valable avec ses voisins et d'autres États et organisations dans l'espace européen, ainsi qu'avec des *leaders* technologiques mondiaux. Étant donné que le potentiel et le succès des coopérations dépendent aussi de l'évolution des conditions générales applicables au domaine de l'acquisition d'armement dans les États et les organisations partenaires, il est donc nécessaire de s'intéresser de près aux changements qui s'opèrent sur le plan international.

La Suisse s'engage dans des coopérations internationales portant sur certains projets auprès de plateformes de l'Agence européenne de défense (AED) et de l'OTAN – dans la mesure où elle y a accès même en sa qualité de non-membre. Les communautés d'utilisateurs encouragent la réalisation commune de programmes visant à maintenir ou à accroître la valeur des systèmes militaires. Dans ce cadre, l'objectif est de conserver à l'Armée suisse sa capacité à intervenir avec le plus d'autonomie possible. Dans la phase de planification, les coopérations en matière d'armement sont examinées selon les normes sous l'angle de la politique de sécurité et de la politique d'armement.

Il s'agit également de prendre en compte les dispositions du droit de la neutralité et du droit international public, les intérêts de la politique étrangère et de la politique de sécurité ainsi que les considérations sur la politique de neutralité. Pour ce faire, l'organe chargé des acquisitions entretient une collaboration institutionnalisée avec les instances compétentes, tant au sein du DDPS qu'au niveau de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse.

En cas de doute sur la compatibilité d'un projet précis avec la politique étrangère, le DDPS procède à son réexamen par le truchement de ses propres organes compétents et de ceux du Département fédéral des affaires étrangères et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche. Lorsque les implications en politique étrangère sont considérables, l'organe chargé des acquisitions consulte les secrétariats d'État concernés.

Affaires compensatoires

L'AMP n'autorise les affaires compensatoires que pour les acquisitions de matériel de guerre. La Suisse tire profit de ces affaires compensatoires qui permettent à son industrie de l'armement d'accéder aux marchés internationaux, lesquels sont souvent réglementés.

Lorsque la Suisse achète du matériel de guerre à l'étranger, elle exige du fournisseur une compensation qui représente en principe 100 % du prix d'achat en Suisse pour les grands contrats. Les affaires compensatoires peuvent être directes ou indirectes. Lorsqu'elles sont directes, les prestations fournies par les entreprises suisses sont liées au bien d'armement à acquérir. Lorsqu'elles sont indirectes, des entreprises suisses reçoivent des commandes sans rapport direct avec le bien concerné.

Les affaires compensatoires ont pour vocation de renforcer la compétitivité de l'industrie nationale, notamment des entreprises BTIS. Elles peuvent ouvrir l'accès à des technologies de pointe et à un savoir-faire en particulier, permettre d'accroître le volume des exportations et renforcer la position de l'industrie suisse sur les marchés internationaux. Elles doivent, de surcroît, permettre de réduire, voire de combler, les lacunes de l'industrie suisse au niveau de ses capacités dans le domaine de la sécurité. Il est aussi possible d'édicter des dispositions prévoyant une répartition de ces affaires dans les régions linguistiques.

Pour que les affaires compensatoires portent leurs fruits, il est nécessaire qu'elles soient accompagnées d'une information rapide de l'industrie et qu'elles donnent lieu à une coopération étroite avec les organisations sectorielles et les groupes d'intérêts. Il faut aussi que l'industrie concernée soit compétitive et que la Suisse en tire une valeur ajoutée substantielle. Les affaires compensatoires ne doivent pas être un outil politique de préservation des structures.

Les affaires compensatoires ne concernent pas seulement les prestataires actifs dans le domaine de l'armement, mais aussi les fournisseurs de biens d'investissement civils ou de prestations industrielles. Parmi eux, la priorité doit être accordée aux entreprises suisses de la BTIS. La valeur imputable à une affaire compensatoire peut être catégorisée en fonction de la nature du système à acquérir et de la compensation. Reste qu'il doit toujours s'agir de transactions complémentaires. Pour des raisons d'efficience, en plus des valeurs d'acquisition, des valeurs seuils sont définies pour les commandes.

Les affaires compensatoires impliquent aussi des coûts transactionnels (charges des organes engagés dans la compensation et le *controlling* en Suisse). En face de ces dépenses, on trouve un retour en Suisse des montants dépensés à l'étranger avec une utilité correspondante sur le plan de l'économie publique. En cas d'excès de réglementation (p. ex. taux élevés pour certaines branches de l'industrie ou répartition régionale obligatoire), il peut arriver que la préservation des structures soit encouragée sans tenir compte de leur compétitivité. Mais une telle démarche est contraire au concept de base des affaires compensatoires en Suisse. Les risques de majoration des prix ou de corruption peuvent survenir dans le cas d'une gestion opaque de ces affaires. Aussi, l'utilisation d'instruments de pilotage et de contrôle, tels que les registres accessibles au public, doit servir à encourager la transparence. Dans le cadre de l'établissement des bases juridiques liées au registre des affaires compensa-

toires, le DDPS étudie les solutions permettant d'assurer la plus grande transparence possible.

8 Communication

Un processus de communication ouvert, anticipatif et régulier accompagne la politique d'armement. Son but est d'entretenir une collaboration étroite entre les instances politiques, les organisations sectorielles, les groupes d'intérêts, l'industrie et l'administration.

Il faut tenir compte du fait que l'acquisition d'armement est tiraillée entre la préservation des intérêts liés à la sécurité du DDPS et la transparence que réclament légitimement le monde politique et le public. La communication doit notamment fournir des informations sur l'état de la planification, de la conduite et de la surveillance des projets d'acquisition et de coopération, ainsi que sur les affaires compensatoires directes et indirectes.

9 Mise en œuvre

La responsabilité de la mise en œuvre de la politique d'armement incombe au DDPS, qui veille à l'intégrer dans sa réglementation interne, à adopter les dispositions d'exécution qui s'imposent et à assurer sa coordination tant sur le plan interne qu'externe.

10 Dispositions finales

Les présents principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Ils remplacent les principes du 30 juin 2010⁸.

⁸ FF 2010 4589, 2013 7995