



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Évolution de la politique en matière d'armement de la Suisse

Stratégie en matière de politique d'armement du Conseil fédéral

du 20 juin 2025

Table des matières

1	Introduction	4
2	Contexte de politique de sécurité et d'armement de la Suisse	5
3	Modèle-cible: besoins d'armement de l'armée jusqu'en 2035	10
4	Objectifs de la politique d'armement	11
4.1	Objectif 1: la Suisse renforce ses compétences clés et ses capacités industrielles sur le territoire national au profit de l'aptitude à l'engagement et de la capacité à durer de l'armée	11
4.2	Objectif 2: la Suisse augmente sa capacité d'évaluation et de développement de nouvelles technologies sur le territoire national et la met au service de l'armée	12
4.3	Objectif 3: la Suisse contribue à la sécurité de l'Europe dans le domaine de l'armement et accroît ainsi sa propre sécurité et son indépendance	12
4.4	Objectif 4: la Suisse augmente la capacité de coopération de l'armée par le biais d'acquisitions d'armement	13
4.5	Objectif 5: la Suisse acquiert ses biens d'armement plus rapidement, de manière plus flexible, à des coûts plus avantageux et davantage en fonction des cycles technologiques	13
4.6	Conflits d'objectifs	13
5	Champs d'action	16
5.1	Identification et hiérarchisation des technologies clés importantes pour la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles	17
5.2	Utilisation des technologies clés importantes pour la sécurité ainsi que des capacités et compétences clés industrielles existant en Suisse par le biais d'acquisitions nationales	19
5.3	Mise à disposition d'une planification de l'armement la plus fiable possible pour combler les lacunes de capacités existantes et en éviter de nouvelles	20
5.4	Mise à profit de la souplesse du droit des marchés publics pour un processus d'acquisition plus rapide et économique en conformité avec les cycles technologiques	20
5.5	Renforcement de la recherche, du développement et de l'innovation en matière de sécurité en Suisse	21
5.6	Extension de la collaboration internationale en matière de recherche, de développement et d'innovation dans le domaine de la sécurité	22
5.7	Priorité aux acquisitions dans les pays voisins et encouragement de coopérations d'armement européennes	22
5.8	Alignement des affaires compensatoires sur l'objectif d'accroissement de la capacité de défense et à durer de l'armée suisse	25

5.9	Création de conditions-cadres adaptées et d'une sécurité juridique pour la BTIS en lien avec les exportations de matériel de guerre	25
5.10	Renforcement de chaînes d'approvisionnement résilientes, robustes et sûres	27
6	Mise en œuvre	28
Annexe		
I.	Plan d'action	29
II.	Liste des abréviations	38

1 Introduction

Depuis l'adoption des Principes du Conseil fédéral en matière de politique d'armement du DDPS en 2018¹, l'environnement de la politique de sécurité de la Suisse s'est considérablement et durablement détérioré. La guerre en Ukraine marque un tournant dans l'ordre sécuritaire européen en vigueur depuis la fin de la guerre froide. Les conflits armés entre États reviennent sur le devant de la scène politico-sécuritaire. La guerre confirme la pertinence du matériel militaire conventionnel, mais l'on constate également une montée en puissance des nouvelles technologies – en particulier lorsqu'elles sont associées à des moyens de combat et des systèmes éprouvés.

Sur le marché international de l'armement, la demande en forte croissance se heurte actuellement à une offre limitée, ce qui se traduit par un allongement des délais de livraison et une hausse des prix. Et ce tout particulièrement pour la Suisse, qui, parce qu'elle achète de faibles volumes et ne fait partie d'aucune alliance militaire, n'est pas prioritaire auprès des fabricants. Depuis son refus de réexporter du matériel de guerre suisse vers l'Ukraine, notre pays a par ailleurs perdu son statut de partenaire fiable. Ainsi, de plus en plus d'États tiennent la Suisse et ses entreprises en dehors des projets d'acquisitions et des chaînes de livraison. Il apparaît aussi clairement que les États européens s'associent de plus en plus pour coopérer dans le domaine de l'armement. Ne faisant partie d'aucune alliance militaire ou économique et pratiquant des conditions-cadres restrictives à l'égard des exportations de matériel de guerre, la Suisse court le risque d'une mise à l'écart.

Pour que l'armée suisse puisse aussi s'acquitter de sa mission première – à savoir défendre le pays et sa population – dans le cadre de la nouvelle situation politico-sécuritaire, sa capacité de défense doit être rétablie au plus vite dans tous les domaines. De plus, son aptitude à l'engagement et sa capacité à durer doivent être accrues. Il devient également de plus en plus important d'assurer la capacité de l'armée à collaborer car en cas de situation critique où la Suisse serait la cible d'une attaque armée, elle devrait pouvoir se défendre de manière aussi autonome que possible ou, en particulier, en coopération avec des pays voisins². La prise en compte de ces besoins de l'armée dans le contexte de la dynamique actuelle du marché de l'armement et des développements technologiques dans ce domaine requiert une réorientation de la politique d'armement de la Suisse et un pilotage stratégique renforcé au niveau du Conseil fédéral.

À travers sa stratégie en matière de politique d'armement, le Conseil fédéral entend instaurer les bases propres à assurer la sécurité matérielle de l'armée même en cas de développement des capacités, de crises et de conflit armé. Le chap. 2 s'intéressera aux défis à relever par la Suisse dans le contexte de la politique de sécurité et d'armement, tandis que le chap. 3 esquissera, sur la base des valeurs-cibles de l'armée jusqu'à 2035, les besoins de capacités de l'armée. Le chap. 4 en déduira cinq grands objectifs de politique d'armement du Conseil fédéral puis discutera des conflits d'objectifs en

¹ FF 2018 7241

² Voir notamment le rapport sur la politique de sécurité 2021: «Si la Suisse est la cible d'une attaque armée remettant en question sa neutralité, elle doit avoir le choix, soit de se défendre de manière autonome, soit de collaborer avec d'autres États, en particulier les pays voisins» (FF 2021 2895 p. 38).

résultant. Sur la base de ces objectifs et conflits d'objectifs, dix champs d'action seront identifiés au chap. 5 et le chap. 6 se penchera sur la méthode de mise en œuvre de la stratégie. L'annexe proposera un plan d'action assorti des premières mesures à mettre en œuvre.

La présente stratégie est en relation avec une série d'autres documents du Conseil fédéral, dont le rapport du 24 novembre 2021 sur la politique de sécurité de la Suisse³, le rapport complémentaire du 7 septembre 2022 au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine⁴, le rapport du 26 octobre 2022 Clarté et orientation de la politique de neutralité en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022⁵, le rapport du 31 janvier 2024 Capacité de défense et coopération⁶ en réponse aux postulats 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023⁷ et 23.3131 Dittli du 14 mars 2023⁸, la stratégie de politique extérieure 2024–2027 du Conseil fédéral⁹ et l'arrêté fédéral sur les valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée jusqu'en 2035¹⁰, adoptées dans le cadre du message sur l'armée 2024¹¹.

2 Contexte de politique de sécurité et d'armement de la Suisse

La politique d'armement de la Suisse s'appuie sur le contexte de politique de sécurité et d'armement et les tendances qui peuvent en être déduites. Les principaux défis résultent de la détérioration de la situation sécuritaire en Europe et de la forte demande en armement qui en découle, de l'affaiblissement croissant de la Base technologique et industrielle importante pour la sécurité (BTIS) de la Suisse du fait d'un recul de la demande lié à des restrictions d'exportations, ainsi que des nouvelles exigences en matière d'acquisitions liées aux nouveaux développements technologiques et de la numérisation de la guerre.

Détérioration de la situation sécuritaire en Europe et conséquences sur le marché de l'armement

Le contexte de sécurité de la Suisse est de nature complexe et volatile. La guerre de la Russie contre l'Ukraine a conduit à une violation fondamentale de l'ordre sécuritaire européen. L'attaque militaire russe montre de façon exemplaire que les intérêts politico-militaires sont à nouveau poursuivis avec une agressivité croissante, par la

³ FF 2021 2895

⁴ FF 2022 2357

⁵ www.parlament.ch > 22.3385 > rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

⁶ www.parlament.ch > 23.3000 > rapport en réponse à l'intervention parlementaire et

⁷ www.parlament.ch > 23.3131 > rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

⁸ Postulat 23.3000 CPS-E du 12 janvier 2023, Renforcement de la capacité de défense de la Suisse.

⁹ Postulat 23.3131 Dittli du 14 mars 2023, Renforcer la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la défense, sans adhésion!

¹⁰ www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Stratégie et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure

¹¹ FF 2024 564

¹¹ FF 2024 563

force et au mépris du droit international. La propagation progressive et l'utilisation croissante de systèmes d'armes tels que missiles balistiques, missiles de croisière et armes hypersoniques, a par ailleurs encore accru la menace des armes à longue portée, qui peuvent être déclenchées à une grande distance de leur cible. L'effet protecteur lié au facteur d'éloignement a donc diminué – également pour la Suisse.

La multiplication des conflits hybrides en Europe montre bien que des acteurs tels que la Russie n'hésitent pas à employer également un certain nombre de moyens non cinétiques tels que cyberattaques, campagnes de désinformation, espionnage, sabotage et pressions diverses. Pour atteindre des objectifs politico-militaires sans confrontation militaire, ces outils sont alors utilisés sous le seuil du conflit armé. La ligne entre guerre et paix devient ainsi de plus en plus floue.

La détérioration de la situation sécuritaire en Europe a des conséquences directes sur le marché international de l'armement. Conjuguée à des stocks réduits et des dépenses mondiales de défense en hausse, la forte consommation de munitions et de matériel lié à la guerre de la Russie contre l'Ukraine a entraîné un excédent de la demande d'équipements militaires. Cette demande ne peut être satisfaite avec les capacités de production existantes. La mise en place de capacités de production supplémentaires se poursuit. La pénurie touche aussi bien les systèmes de grande envergure que les biens de consommation militaires et les nouvelles technologies assorties d'applications militaires. Dans un contexte de tensions interétatiques croissantes, il est probable que cet excédent de demande perdure et augmente encore à l'avenir.

Le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande entraîne des délais de livraison plus longs et des prix nettement plus élevés. En outre, les fabricants de matériel militaire livrent d'abord les forces armées du pays dans lequel ils opèrent principalement et dans un second temps seulement les alliés et les partenaires d'autres formats de coopérations. Comme elle ne fait partie d'aucune alliance de défense et achète seulement de petits volumes, la Suisse a de plus en plus de difficultés à négocier avec les fabricants étrangers et se voit d'ores et déjà confrontée à un allongement des délais de livraison et une hausse des prix des biens d'armement. Face aux évolutions susmentionnées, les États européens ont également réagi en intensifiant leur coopération en matière de défense et de politique d'armement. D'une part, les États de l'Union européenne (UE) partageant les mêmes valeurs que la Suisse ont de plus en plus tendance à se regrouper dans des formats binationaux et multinationaux pour mener des projets de coopération en matière d'armement, tels que des acquisitions communes¹² ou des projets communs de développement de systèmes globaux¹³. Au cas par cas, de tels formats peuvent aussi constituer des possibilités de coopération attrayantes pour la Suisse. D'autre part, la nomination pour la première fois d'un commissaire européen à la défense et à l'espace, le développement d'une stratégie industrielle de défense européenne (EDIS) et la publication du *Livre blanc sur la défense européenne – Pré-*

¹² L'initiative de bouclier du ciel européen, ou *European Sky Shield Initiative* (ESSI), en est un bon exemple.

¹³ Parmi les exemples actuels, on peut citer le programme du système de combat aérien du futur SCAF, ou *Future Combat Air System* (FCAS) (France, Allemagne, Espagne, Belgique), le programme global de combat aérien, ou *Global Combat Air Programme* (GCAS) (Royaume-Uni, Italie, Japon) ou encore le programme du système principal de combat terrestre, ou *Main Ground Combat System* (MGCS) (France, Allemagne).

paration à l'horizon 2030 reflètent le niveau d'ambition accru de l'UE dans le domaine de la défense et de l'armement, le programme industriel de défense européenne (EDIP) et le plan ReARM Europe/Readiness 2030 visant à atteindre ce niveau d'ambition. Dans le cadre de ces initiatives d'armement, l'UE a l'intention d'inciter ses États membres à investir davantage, ensemble et dans les capacités européennes. L'objectif est de renforcer la compétitivité et la disponibilité de l'industrie européenne de l'armement. Ces investissements dans la défense sont stratégiques et à long terme, et visent une Europe souveraine et autonome. La pression dans ce domaine s'est encore nettement accrue du fait des développements qui se dessinent au niveau des relations transatlantiques. En conséquence, l'acquisition d'armement européen doit également être privilégiée. Ce principe limitera la participation d'États tiers, plus précisément d'entreprises de ces pays, aux initiatives d'armement de l'UE. La Suisse, qui ne fait pas partie de l'UE et dispose de conditions-cadres rigides en matière d'exportations de matériel de guerre, risque d'être tenue à l'écart des formats de coopération militaro-industriels et de rater le coche de l'évolution en direction d'un marché intérieur plus intégré dans le domaine de l'armement.

Affaiblissement croissant de la BTIS en raison de possibilités d'exportation limitées

L'économie suisse se caractérise fondamentalement par sa compétitivité mondiale et sa grande force d'innovation. En comparaison mondiale, les entreprises helvétiques font partie de celles qui investissent le plus dans la recherche et le développement. De même, la Suisse dispose de hautes écoles, d'universités et d'établissements de recherche de renommée mondiale et dotés de compétences avérées dans les technologies d'avenir (p. ex. drones et robotique, intelligence artificielle [IA], technologies quantiques). Une grande partie de la recherche technologique et du développement pratiqués en Suisse se rapporte jusqu'à présent aux applications civiles, les évolutions technologiques recensées dans le domaine civil pouvant également constituer des bases importantes pour des applications militaires. La transition entre la BTIS et le reste de l'industrie est donc fluide.

La BTIS se compose d'établissements de recherche et d'entreprises qui disposent d'aptitudes, de compétences et de capacités importantes pour l'armée et d'autres institutions de sécurité de l'État dans le domaine de la sécurité et de la défense. Les entreprises de la BTIS doivent être détenues par la Suisse, ou au moins être présentes sur un site en Suisse si elles appartiennent à des entités étrangères.

Au sein de la BTIS, certaines entreprises apportent toutefois des contributions particulières pour l'aptitude à l'engagement et la capacité à durer de l'armée suisse, dont des compétences clés et des capacités industrielles, y compris des aptitudes et capacités d'exploitation, de maintenance et de production de systèmes militaires pertinents pour l'engagement, ainsi que l'intégration, le développement et la production de composants essentiels et de certains types de munitions. Ces entreprises constituent la

Base industrielle critique en matière de défense (BID). Ce cœur de la BTIS n'existe aujourd'hui en Suisse que dans une mesure très limitée¹⁴.

Éléments constitutifs de cette BID, les intégrateurs de systèmes jouent un rôle important. Il s'agit d'entreprises dotées de la capacité à fabriquer des systèmes militaires globaux. À quelques rares exceptions, on ne trouve d'intégrateurs de systèmes qu'au sein de succursales d'entreprises étrangères établies en Suisse. Il s'agit alors souvent d'anciennes entreprises suisses rachetées par des groupes étrangers. Cette situation permet à notre pays de profiter de synergies avec les sites étrangers de ces entreprises. Les compétences technologiques et les capacités industrielles qu'il reste en Suisse dans le domaine de la défense se situent principalement dans le savoir-faire et les capacités de petites et moyennes entreprises (PME) innovantes, qui produisent en sous-traitance des sous-systèmes, modules ou composants relevant en partie d'une haute technologie à destination de systèmes globaux militaires et civils.

La subsistance de la BID en son cœur suppose un niveau d'activité de base significatif et une demande constante. Compte tenu de la petite taille du marché domestique, les entreprises domiciliées en Suisse produisant du matériel de guerre, en particulier, dépendent impérativement des exportations. Par le passé, ces entreprises jouissaient d'un grand prestige à l'étranger en dépit de leur petite taille.

Depuis le début de guerre de la Russie contre l'Ukraine, cette perception a toutefois changé. Les exportations de matériel de guerre d'entreprises privées seraient en principe autorisées conformément au droit de la neutralité. Mais si la Suisse limite l'exportation (y c. la réexportation) ou le transit de tels biens pour l'une des parties au conflit, par exemple dans le cadre de sanctions, cette restriction doit aussi s'appliquer à l'autre belligérant en vertu du droit de la neutralité (principe de l'égalité de traitement).

Vient encore s'appliquer la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)¹⁵, qui prévoit l'interdiction d'exporter du matériel de guerre si le pays de destination participe à un conflit armé international. L'exportation de matériel de guerre vers la Russie et l'Ukraine est donc exclue par la législation suisse, qui va ici au-delà des obligations relevant du droit de la neutralité.

Au début de la guerre en Ukraine, le refus par la Suisse de réexporter son matériel de guerre en vertu de ce régime juridique s'est heurté à l'incompréhension de ses partenaires européens. C'est en partie pour cette raison que divers États et entreprises européennes ne perçoivent plus la Suisse comme un partenaire fiable. Ils craignent notamment que la Suisse ne leur fournisse plus de biens d'armement si les États eux-mêmes sont impliqués dans un conflit armé international. Bon nombre d'États européens estiment aujourd'hui que la probabilité d'un tel scénario dans les prochaines années est très élevée. C'est la raison pour laquelle les entreprises fabriquant du matériel de guerre installées en Suisse se retrouvent de plus en plus exclues des chaînes

¹⁴ En Suisse, il n'existe plus que quelques intégrateurs de systèmes ou fabricants de systèmes militaires complets. Pour l'acquisition des systèmes principaux de l'armée et de certains sous-systèmes (p. ex. les engins guidés pour les systèmes de défense aérienne basés au sol), la Suisse est donc déjà presque entièrement dépendante de l'étranger. Elle est également très dépendante de l'étranger pour l'achat de munitions de certains calibres.

¹⁵ RS 514.51

d'approvisionnement des fournisseurs de systèmes et des projets d'acquisitions des gouvernements européens. En réponse à ce phénomène, un certain nombre de fabricants de matériel de guerre domiciliés en Suisse ont d'ores et déjà délocalisé à l'étranger une partie de leur production. À cela vient s'ajouter le fait que l'installation de nouvelles entreprises d'armement ou de fabricants de technologies d'applications à la fois civiles et militaires (technologies à double usage) est freinée par l'actuelle politique de contrôle des exportations. Si la Suisse ne parvient pas à regagner la confiance de ses partenaires européens quant à sa fiabilité en tant que fournisseur de matériel militaire, elle risque, prochainement, de perdre définitivement sa BID et d'affaiblir durablement sa BTIS. En corollaire, la Suisse devient ainsi fortement dépendante de l'étranger, effet indésirable déjà observable pour quelques types de munitions.

Mutation technologie et numérisation

Les nouveaux développements technologiques et la numérisation croissante de la guerre amènent des défis supplémentaires qui impacteront notamment les futures acquisitions. Dans bien des cas aujourd'hui, le progrès technologique s'accélère de manière exponentielle. Les systèmes d'engagement de l'armée suisse sont donc condamnés à perdre plus rapidement leur performance relative. Le maintien du niveau technologique requis nécessite des mises à jour des systèmes existants ou des acquisitions de remplacement.

Les nouvelles technologies, en partie disruptives¹⁶, et l'intégration de celles-ci dans des moyens de combat et systèmes en place engendrent en outre des changements significatifs dans la manière de faire la guerre ainsi que de nouvelles formes de menaces. À titre d'exemple, on peut citer les drones disponibles sur le marché, utilisés soit pour le renseignement soit comme moyens d'action, p. ex. sous la forme de munitions à fragmentation. Ce sont souvent des entreprises civiles, pour la plupart non domiciliées en Suisse, qui sont à l'origine de ces nouveaux développements technologiques. Les hautes écoles techniques, dont celles basées en Suisse, jouent également un rôle de moteurs technologiques. L'un des défis majeurs consiste donc à garantir l'accès aux technologies du domaine civil et à mettre ces systèmes à la disposition de l'armée.

Par ailleurs, la numérisation et l'interconnexion des systèmes de l'armée au sein du réseau intégré de capteurs, de renseignement, de conduite et d'action (réseau CRCA) progressent¹⁷. La numérisation efficace de ce réseau CRCA permet d'acquérir une avance décisive en termes de connaissances et de décisions par rapport aux forces adverses. Ces évolutions vont également de pair avec une croissance exponentielle des volumes de données disponibles, ce qui induit de nouvelles exigences en termes de capacités d'exploitation des données mais aussi à l'égard des conditions juridiques de l'utilisation de ces données à l'avenir. La numérisation et la mise en réseau croissantes des systèmes nécessitent une intégration modulaire des logiciels, capteurs et

¹⁶ Dotées d'un haut niveau d'innovation, les technologies disruptives évincent les technologies en place.

¹⁷ Le document «Digitale Transformation der Armee DxDA» peut être consulté (unique-ment en allemand) à l'adresse suivante: www.vtg.admin.ch/Portrait/Bases/L-armee-prpare-l-venir/Transformation-numrique-de-l-armee/Stratgie-de-numrisation-DxDA.

effecteurs afin de répondre aux différents cycles technologiques des logiciels et du matériel. Il convient ici d'assurer un haut niveau de protection contre les attaques depuis le cyberspace et l'espace électromagnétique. Les besoins de modularisation et d'interfaces claires s'accompagnent d'une augmentation de la complexité des processus d'acquisition.

3

Modèle-cible: besoins d'armement de l'armée jusqu'en 2035

Les valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée jusqu'en 2035 déclinent le profil de capacités de l'armée jusqu'en 2035 en différents domaines¹⁸. Elles prévoient un large profil capacitaire équilibré axé sur la guerre hybride, les menaces à distance, et, dans un cas extrême, une attaque militaire de grande envergure. Il s'agit ainsi de préparer l'armée, en tant que système global, aux principaux scénarios de menaces envisagés pour la Suisse.

Du profil de capacités défini dans les valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée jusqu'en 2035, l'on peut déduire un modèle-cible provisoire pour les besoins d'armement de l'armée jusqu'en 2035, respectivement les capacités industrielles requises. Un tel modèle-cible est nécessaire pour couvrir les besoins d'armement en temps utile et coordonner les capacités et moyens déployés. Son horizon temporel correspond à la durée d'acquisition des systèmes destinés à l'armée suisse, soit en moyenne sept à douze ans pour les acquisitions d'armement de grande envergure.

Modernité et capacité de défense

La mise en regard de l'actuel profil de capacités de l'armée et de celui qui figure dans les valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée jusqu'en 2035 révèle des lacunes dans pratiquement tous les domaines, notamment la conduite et la mise en réseau, le renseignement intégré et les capteurs, mais aussi au niveau des capacités requises pour produire un effet au sol, dans les airs, ainsi que dans le cyberspace et l'espace électromagnétique. Pour renforcer la capacité de défense, il convient de combler au moins une partie de ces lacunes de capacités et rattraper le retard technologique vis-à-vis des pays occidentaux chefs de file. L'utilisation accrue de technologies telles que l'IA, les systèmes sans équipage et la technologie quantique revêt ici une grande importance. L'effet en profondeur et dans l'espace gagne également en profondeur. La collecte d'informations depuis l'espace devient de plus en plus cruciale, notamment dans les domaines de la télécommunication, de l'observation terrestre, de la géolocalisation et de la navigation de précision. Tout cela sans oublier qu'un grand nombre des systèmes d'engagement principal atteindront la durée de vie maximum à la fin des années 2030 et que leurs capacités doivent être progressivement remplacées.

Autonomie dans les domaines niches, résilience et capacité à coopérer

D'ici 2035, l'approvisionnement de l'armée doit devenir le plus autonome possible dans des domaines niches, existants ou restant encore à définir. Il s'agit de petits do-

¹⁸ FF 2024 564

maînes d'importance stratégique pour la capacité à durer de l'armée et pour lesquels la Suisse détient le potentiel d'être aussi autonome que possible. Cette démarche devrait contribuer à ce que l'armée puisse également remplir ses missions jusqu'à une éventuelle conversion à une économie de guerre – c'est-à-dire la conversion de l'économie aux exigences de la conduite de la guerre, y compris la gestion économique et la priorisation des biens et des matériaux qui sont essentiels à la conduite de la guerre.

Une grande importance est également accordée au développement de l'actuelle logistique en dispositif de guerre, à la protection des moyens et des chaînes logistiques, à l'approvisionnement en munitions, matériel et carburant, tout comme à la garantie d'un approvisionnement énergétique résistant. Mais aujourd'hui comme demain, il est irréaliste d'envisager pour la Suisse une autonomie dépassant le cadre de quelques domaines niches. Pour renforcer sa capacité de défense, notre pays doit donc être capable de former des coopérations efficaces en matière d'armement avec d'autres États, de sorte à accroître la capacité de défense et à durer de l'armée. Cette volonté englobe notamment des acquisitions conjointes d'armement, une participation à des groupes d'utilisateurs multinationaux et une collaboration internationale renforcée en matière de recherche et développement¹⁹. Pour mettre à profit ces potentiels de coopération, la Suisse doit toutefois être capable de proposer à ses partenaires des contributions fiables dans le domaine de l'armement.

4

Objectifs de la politique d'armement

Sur la base des évolutions évoquées dans le domaine de la politique de sécurité et d'armement de la Suisse et du modèle-cible pour les besoins d'armement de l'armée jusqu'en 2035, le Conseil fédéral déduit cinq objectifs supérieurs de la politique d'armement²⁰:

4.1

Objectif 1: la Suisse renforce ses compétences clés et ses capacités industrielles sur le territoire national au profit de l'aptitude à l'engagement et de la capacité à durer de l'armée

Le Conseil fédéral souhaite qu'à l'avenir, l'armée soit opérationnelle dans toutes les situations et dispose également d'une capacité à durer suffisante jusqu'au passage à une économie de guerre. Les compétences clés et les capacités industrielles de la Suisse dans le domaine de l'armement représentent une base importante pour la capacité à durer de l'armée. Sont ici déterminantes des compétences clés et des capacités industrielles telles que la production de systèmes sélectionnés, de composants clés et de certains types de munitions. L'objectif d'accroissement de la capacité à durer nécessite par ailleurs que les centres de compétences pour le matériel (CCM) et les autres

¹⁹ FF 2024 563 p. 35

²⁰ Ces objectifs ne sont pas classés par ordre de priorité. Dans la poursuite de ses objectifs, le Conseil fédéral observe le principe de la liberté économique (art. 94 de la Constitution; RS 101) et prend en compte les risques et les coûts des interventions de l'État.

entreprises de la BTIS disposent des compétences clés et des capacités industrielles requises pour l'exploitation et la maintenance des systèmes de l'armée pertinents pour l'engagement dans toutes les situations.

4.2

Objectif 2: la Suisse augmente sa capacité d'évaluation et de développement de nouvelles technologies sur le territoire national et la met au service de l'armée

Compte tenu de l'évolution rapide des technologies et des exigences du futur profil de capacités de l'armée, les capacités de la Suisse dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation devraient être encore mieux utilisées pour l'armée. À l'avenir, la Suisse doit disposer de la capacité d'évaluation nécessaire pour pouvoir anticiper les menaces liées au développement et à l'utilisation de nouvelles technologies et s'en protéger le plus efficacement possible. La Suisse doit également avoir la capacité de développer elle-même au moins une partie des technologies essentielles pour la sécurité nationale et le développement de l'armée, également en vue d'assurer sa souveraineté numérique. Les potentiels technologiques et les capacités de production helvétiques doivent être utilisés pour l'armée. Ces potentiels et capacités peuvent aussi être mis en œuvre sous la forme de contributions de la Suisse à des coopérations internationales.

4.3

Objectif 3: la Suisse contribue à la sécurité de l'Europe dans le domaine de l'armement et accroît ainsi sa propre sécurité et son indépendance

La Suisse reste jusqu'à présent largement à l'écart de la coopération intensifiée en matière de politique d'armement et des processus d'intégration qui se dessinent dans ce secteur en Europe. En permettant à ses pays voisins d'accéder à ses prestations d'armement, la Suisse pourra développer et assurer son propre accès aux systèmes, composants et capacités industrielles importants pour la sécurité de ses partenaires de coopération. Le principe donnant-donnant s'applique également au secteur de l'armement. Dans ce cadre, les entreprises suisses doivent pouvoir accéder aux coopérations internationales et chaînes d'approvisionnement des fournisseurs de systèmes étrangers. Les modèles d'acquisitions alternatifs, tels que les affaires de gouvernement à gouvernement (affaires G2G), sont également susceptibles de favoriser les coopérations d'armement de la Suisse avec des États européens.

4.4**Objectif 4: la Suisse augmente la capacité de coopération de l'armée par le biais d'acquisitions d'armement**

La politique de défense de la Suisse vise à pouvoir se protéger et se défendre de manière aussi autonome que possible, tout en étant capable de se défendre aux côtés d'autres États au besoin. Ses pays voisins sont ici au premier plan²¹. Pour que la Suisse soit en mesure de se défendre en cas d'attaque armée avec ses voisins et d'autres États européens, la capacité de l'armée à collaborer doit être assurée. Du point de vue de l'armement, cela signifie qu'à l'avenir, la Suisse acquerra davantage de systèmes et d'équipements identiques («interchangeables») à ceux de ces États, ou tout du moins compatibles (interopérables) avec ceux-ci. Cette démarche augmente les possibilités d'action de la Suisse en matière de politique de sécurité.

4.5**Objectif 5: la Suisse acquiert ses biens d'armement plus rapidement, de manière plus flexible, à des coûts plus avantageux et davantage en fonction des cycles technologiques**

Compte tenu de la persistance de l'excédent de la demande en armement sur le marché international ainsi que de la rapidité du progrès technologique, le choix des modèles retenus devra se faire plus vite à l'avenir, de sorte que les systèmes soient disponibles en temps voulu. Dans le cas de certaines acquisitions, notamment dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), il convient donc d'envisager des modèles alternatifs qui permettront de raccourcir les cycles d'acquisitions. Par ailleurs, les processus d'acquisition devront être conçus encore plus efficacement en termes de coûts, en renonçant par exemple, lors de l'achat de nouveaux systèmes, à des exigences spécifiques à la Suisse.

4.6**Conflits d'objectifs**

Les cinq objectifs susmentionnés applicables à la stratégie en matière de politique d'armement peuvent être en conflit. De même, il peut y avoir des conflits d'objectifs entre les objectifs de la stratégie et d'autres objectifs de l'action publique de la Suisse. Les obligations de la Suisse en matière de droit de la neutralité doivent également être prises en compte. De la même manière, des contradictions peuvent apparaître entre les objectifs de la stratégie et ceux de l'action publique et les obligations de neutralité de la Suisse ne doivent pas être oubliées. Une gestion transparente et systématique de ces conflits d'objectifs est essentielle pour identifier des champs d'action et des mesures concrètes adaptées à la mise en œuvre de la stratégie.

²¹ Voir notamment le rapport sur la politique de sécurité 2021: «Si la Suisse est la cible d'une attaque armée remettant en question sa neutralité, elle doit avoir le choix, soit de se défendre de manière autonome, soit de collaborer avec d'autres États, en particulier les pays voisins» (FF 2021 2895 p. 38).

Renforcement de la BTIS en Suisse / concurrence et efficacité économique dans les acquisitions

Le budget de l'armée fixe le cadre financier du renforcement de la capacité de défense de cette dernière. Compte tenu des ressources financières limitées, il importe d'assurer une utilisation aussi efficace que possible des moyens mis à disposition pour les investissements dans les capacités requises par l'armée pour le renforcement de sa capacité de défense et à durer. Les acquisitions de systèmes, biens, constructions et prestations à destination de l'armée devraient donc être régies par les principes de concurrence et d'efficacité économique (rentabilité), en conformité avec les prescriptions des marchés publics.

La nature du marché de l'armement est toutefois bien différente de celle des marchés civils et présente des particularités structurelles. Dans la plupart des segments, ce marché se caractérise aujourd'hui par un petit nombre de fournisseurs et d'intégrateurs de systèmes travaillant avec un réseau de sous-traitants spécialisés. La demande émane presque exclusivement d'acteurs étatiques qui ne considèrent pas uniquement le prix et la qualité dans leurs critères d'acquisitions. Les nouveaux acteurs accèdent difficilement au marché du fait des barrières élevées à l'entrée résultant des technologies complexes, des coûts de développement importants, des longs cycles de vie des produits et des fortes contraintes réglementaires dans les exportations. Cette situation se traduit par une concurrence limitée et une difficulté de fixation efficace des prix.

Compte tenu de ces particularités du marché de l'armement, des écarts au principe de concurrence et d'efficacité économique peuvent se justifier dans le but de préserver les intérêts de la Suisse au niveau de sa politique de sécurité (cf. art. 10, al. 4, let. a, et art. 21, al. 3, de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics [LMP]²²). L'acquisition de biens et prestations importants pour la sécurité et le maintien en Suisse de technologies, d'aptitudes et de capacités correspondantes sont ici au premier plan.

Un éventuel surcoût financier au niveau des acquisitions doit toutefois toujours être mis en balance avec la plus-value en matière de politique de sécurité. Sur le territoire national, il s'agit donc de se concentrer sur le maintien, la mise en place et le développement de technologies, compétences et capacités industrielles particulièrement critiques pour la capacité de développement, l'aptitude à l'engagement et la capacité à durer de l'armée, ainsi que pour l'instauration de coopérations internationales dans le domaine de l'armement (cf. champ d'action 1).

Renforcement de la BTIS sur le territoire national / obligations liées au droit de la neutralité

Un défi particulier réside dans la conciliation du renforcement visé de la BTIS et des obligations liées au droit de la neutralité armée de la Suisse. Du fait de sa neutralité et de la nécessité qui en découle de pouvoir se protéger et se défendre de manière aussi autonome que possible, la Suisse est en réalité particulièrement tributaire d'une BTIS forte. Mais en même temps et précisément du fait de ses obligations liées au droit de la neutralité, la Suisse court le risque de perdre prochainement la BID et d'affaiblir durablement la BTIS.

²² RS 172.056.1

Comme le montre l'analyse du contexte de la politique de sécurité et d'armement de la Suisse, la BTIS, et en particulier la base industrielle critique en matière de défense, dépendent fortement des possibilités d'exportation en raison du marché intérieur déjà très limité. La perte de confiance évoquée des États européens concernant la fiabilité de la Suisse en tant que fournisseur de biens d'armement en raison de restrictions d'exportations a réduit la demande en matériel militaire suisse. De plus en plus d'États européens ne sont plus disposés à se rendre partiellement dépendants de la Suisse et de son industrie pour leur propre capacité de défense et pour la défense collective.

Les États européens, qui étaient jusque-là les principaux débouchés des biens d'armement suisses, se soucient de plus en plus de la sécurité de l'approvisionnement pour le cas où leurs alliés, ou eux-mêmes, se verraient contraints de faire usage de leur droit à la légitime défense. Outre le propre approvisionnement en biens d'armement et plus spécifiquement en pièces détachées, il est essentiel pour eux de pouvoir transmettre du matériel militaire acquis à l'étranger à des États partenaires ou plus généralement à des pays faisant valoir leur droit de légitime défense conformément à la Charte des Nations Unies²³. L'art. 22a, al. 2, let. a, LFMG²⁴ exclut toutefois explicitement toute livraison de matériel de guerre aux États participant à un conflit armé international. Le principe de l'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité dans l'art. 9 de la Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre²⁵ n'autorise par ailleurs aucune réexportation unilatérale de matériel de guerre vers des États impliqués dans un conflit armé international.

Les États européens justifient donc l'exclusion des entreprises suisses des acquisitions d'armement en argumentant qu'en cas de besoins extrêmes (venant du fait qu'ils participent à un conflit armé international), ils ne seraient plus livrés par la Suisse et que des biens d'armement suisses déjà acquis ne pourraient pas non plus être transmis à des États partenaires.

En ce qui concerne les livraisons directes, la Suisse n'est toutefois pas en mesure de garantir aux acheteurs de matériel de guerre suisse qu'ils continueront à être approvisionnés s'ils sont eux-mêmes impliqués dans un conflit armé international, même s'ils se défendent eux-mêmes. Le Conseil fédéral devrait décider au cas par cas quelles exportations de matériel de guerre sont compatibles ou non avec le droit de la neutralité.

Si notre pays ne peut regagner la confiance des États acheteurs de biens d'armement helvétiques quant à sa capacité de livraison et que les États européens n'acquiertent plus de biens d'armement suisses, la BID ne pourra guère être maintenue en Suisse (cf. champ d'action 9). La dépendance de la Suisse envers les importations d'armement étranger continuerait donc d'augmenter. Cette situation pèse d'autant plus lourd que, comme le montre l'analyse du contexte de la politique de sécurité et d'armement, la Suisse, déjà non prioritaire auprès des fabricants d'armement étrangers, est con-

²³ Le droit à la légitime défense est ancré dans l'art. 51 de la Charte des Nations Unies (RS 0.120). Il accorde à tout État membre des Nations Unies un droit à la légitime défense contre toute agression armée.

²⁴ RS 514.51

²⁵ RS 0.515.21

fronté à un allongement des délais de livraison. Dans l'environnement sécuritaire actuel, il ne faut guère s'attendre à ce que la Suisse redevienne prioritaire dans l'attribution de créneaux de production auprès des fabricants étrangers. Le comblement des lacunes de capacités de l'armée devient donc plus difficile et prend du retard. Par ailleurs, si la Suisse devait elle-même se défendre contre une agression armée, la BTIS ne serait plus capable de fournir à son armée les prestations critiques dans la mesure nécessaire. De même, les potentiels de la BTIS seraient perdus pour pouvoir renforcer la coopération internationale en matière d'armement. La conciliation du nécessaire renforcement de la BTIS sur le territoire national et des obligations de la Suisse liées au droit de la neutralité représente donc un défi important pour la sécurité et l'indépendance de notre pays.

Renforcement de la BTIS sur le territoire national / développement de la coopération internationale en matière d'armement

Un conflit d'objectifs apparent se situe en outre au niveau du renforcement souhaité de la BTIS sur le territoire national, en potentielle contradiction avec l'intensification prévue de la coopération internationale en matière d'armement de la Suisse. Ces deux objectifs sont pourtant étroitement liés et complémentaires. Le renforcement de la BTIS s'impose pour différentes raisons: d'une part, pour accroître l'aptitude à l'engagement et la capacité à durer de l'armée et permettre à cette dernière de réagir aux nouveaux développements technologiques.

D'autre part, dans le but d'accroître l'attrait de la Suisse en tant que partenaire de coopération internationale. En raison de la persistance de la demande mondiale excédentaire et des coopérations d'armement de plus en plus nombreuses dans l'environnement européen, la Suisse a d'ores et déjà plus de difficultés à accéder aux biens et prestations étrangers dont elle est dépendante. Les États ne souhaiteront coopérer avec la Suisse dans le domaine de l'armement qu'à condition que cette dernière propose elle-même les biens et prestations d'armement qu'ils recherchent (cf. champ d'action 7). Le renforcement de la BTIS n'est donc pas en contradiction avec le développement de la coopération internationale en matière d'armement. Bien au contraire: c'est un préalable à celle-ci.

5 Champs d'action

Des cinq objectifs et conflits d'objectifs présentés ci-dessus sont tirés dix champs d'action visant principalement le renforcement de la BTIS et l'amélioration de ses conditions-cadres, mais aussi l'intensification de la coopération internationale de la Suisse en matière d'armement. En premier sont évoqués les champs d'action qui se concentrent sur le territoire national (champs d'action 1 à 5), puis ceux qui se rapportent aux relations de la Suisse avec d'autres États et entreprises étrangères (champs d'action 6 à 10). Ces champs d'action ne sont pas classés par ordre de priorité.

5.1

Identification et hiérarchisation des technologies clés importantes pour la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles

Une base technologique et industrielle performante est un élément essentiel de la politique d'armement, et donc de la politique de sécurité et de défense de la Suisse. La BTIS doit pouvoir proposer en Suisse les technologies et les compétences clés industrielles critiques pour la sécurité nationale par le biais des capacités requises. Les objectifs, consistant à accroître nettement la capacité de défense (et en particulier la capacité à durer de l'armée) et à réduire la dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger dans des domaines sélectionnés, renforcent l'importance de la BTIS et en particulier celle de la BID en son cœur. Dans le même temps, les ressources de cette dernière peuvent aussi être déployées sous forme de contributions à des coopérations internationales s'inscrivant dans le cadre de l'armement (cf. champs d'action 6, 7 et 8).

Les technologies clés importantes pour la sécurité renvoient à des technologies sélectionnées d'une pertinence particulière pour la capacité de développement et à durer de l'armée suisse. Il peut alors s'agir de technologies émergentes ou déjà établies. La BTIS doit assurer la capacité d'évaluation et de développement dans ces nouveaux domaines technologiques, c'est-à-dire qu'elle doit être capable d'identifier assez tôt les potentiels et les risques associés aux technologies clés importantes pour la sécurité, et de développer elle-même, du moins en partie, les technologies.

Les compétences clés industrielles désignent les capacités et compétences technologiques essentielles du point de vue des systèmes d'engagement de l'armée. Elles peuvent par exemple se manifester dans la capacité de développement et d'intégration de composants clés ou la transformation de potentiels technologiques en capacités de production.

Les capacités industrielles portent sur les ressources productives concrètes nécessaires à la mise en œuvre des compétences clés dans les biens de défense. Elles englobent l'infrastructure physique, telle que des unités de fabrication spécialisées, des installations d'essai et des lignes de production, mais aussi la capacité de fabrication de biens d'armement en quantités suffisantes. Elles incluent également la capacité (d'une importance croissante) d'augmenter rapidement la production en période de crises ou en cas de conflit armé (capacité à durer et d'extension).

Les capacités et compétences clés industrielles doivent être redéfinies et hiérarchisées sur la base d'une capacité à durer de l'armée nettement plus élevée et du profil capacitaire de celle-ci jusqu'en 2035, en s'appuyant sur la pertinence d'engagement des systèmes de l'armée et la capacité à durer requise. De même, les technologies clés importantes pour la sécurité sont à redéfinir et hiérarchiser sur la base des besoins de capacités de l'armée. Les possibilités de coopération avec d'autres États doivent également être intégrées dans la hiérarchisation des technologies clés importantes pour la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles.

Dans ce cadre, il convient de vérifier régulièrement que les technologies clés relevant de la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles nouvellement définies et priorisées existent bien en Suisse en quantité suffisante pour approvisionner l'armée. L'obtention des informations correspondantes requiert la mise en place d'un suivi systématique de la BTIS. Les lacunes existantes en matière de capacités pourront

ainsi être comblées le plus rapidement et le plus efficacement possible. Le suivi systématique de la BTIS s'impose également pour l'évaluation des compétences technologiques et capacités industrielles dont dispose la Suisse et que celle-ci peut apporter dans le cadre de coopérations internationales.

Pour permettre à l'armée d'accéder, lors de crises ou de conflits armés, aux technologies clés relevant de la sécurité ainsi qu'aux capacités et compétences clés industrielles dont elle a besoin, celles-ci doivent être préservées et renforcées en Suisse même en temps de paix. Notre pays dispose à cet effet d'instruments conformes au marché, tels que les acquisitions nationales (champ d'action 2), l'échange avec l'industrie (champ d'action 3), les projets de recherche & développement et de promotion de l'innovation (champ d'action 5), la coopération internationale en matière d'armement (champs d'action 6 et 7), les affaires compensatoires (champ d'action 8) et la politique de contrôle des exportations (champ d'action 9). Le déploiement de ces outils doit s'effectuer en vue du renforcement de la capacité de défense et à durer de l'armée.

Rôle de RUAG MRO Holding SA

Faisant partie de la BID, RUAG MRO Holding SA (RUAG) joue un rôle important dans le renforcement de la capacité de défense et à durer de l'armée. L'industrie helvétique a besoin d'entreprises proposant des prestations du domaine CCM au profit de l'armée pour assurer la capacité à durer des systèmes prioritaires. Importante partenaire de l'armée suisse dans le domaine MRO²⁶, l'entreprise RUAG détenue par la Confédération assume la fonction de CCM de l'armée par excellence dès lors qu'il s'agit de systèmes relevant de la sécurité, qu'un équipementier d'origine enregistré en Suisse n'est pas majoritairement détenu par la Suisse et que l'armée suisse ne fonctionne pas elle-même comme CCM. Au-delà de son rôle de CCM, RUAG assume d'autres fonctions importantes d'intégrateur de systèmes. Pour accroître la capacité à durer de l'armée, RUAG devra être capable, dans un rôle de réserve industrielle stratégique, de contribuer significativement à la maintenance des systèmes de l'armée suisse dans toutes les situations et de fournir des prestations d'intégration de systèmes, matériel et logiciels informatiques. Pour ce faire, la Confédération et RUAG définissent conjointement les valeurs de référence stratégiques de la coopération.

En vertu de l'art. 1 de la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)²⁷, RUAG est autorisée, dans des cas particuliers, à prendre des participations stratégiques dans des entreprises si celles-ci s'avèrent nécessaires pour garantir l'équipement de l'armée²⁸. Les conditions-cadres financières peuvent alors limiter les possibilités de RUAG, en particulier pour des projets de participation de grande envergure visant à garantir des projets critiques en matière de défense. Des adaptations des bases légales devraient donc être étudiées pour que la Confédération puisse mettre des moyens à disposition si nécessaire. Les participations de RUAG doivent toujours être considérées à l'aune des risques potentiels, en particulier les risques financiers pour la Confédération et les dépenses en tant que propriét-

²⁶ Le MRO inclut la maintenance, la réparation et la révision.

²⁷ RS 934.21

²⁸ Sont ici déterminants les objectifs stratégiques du 29 novembre 2023 du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour les années 2024 à 2027 (FF 2023 2874).

taire, mais aussi au regard des éventuelles distorsions de la concurrence vis-à-vis d'acteurs privés.

Mise en réserve de matériel et munitions

La capacité à durer de l'armée est également tributaire d'une mise en réserve suffisante de matériel et munitions ou, dans la mesure où les capacités de fabrication sont disponibles en Suisse, d'une mise en réserve de produits semi-finis correspondants. Cet aspect englobe également la disponibilité de composants ou modules aussi génériques que possible, tels que des puces ou des chipsets programmables. La mise en réserve décentralisée de matériel et munitions au sein de lieux protégés est également essentielle pour la capacité à durer, de même que la capacité d'allonger la durée de vie de ces instruments. Étant donné que les précédents volumes d'acquisitions résultent avant tout des besoins d'instruction de l'armée, ces besoins doivent à présent être redéfinis par rapport au contexte sécuritaire très différent, en particulier ceux associés à l'introduction de futurs systèmes complexes tels que l'avion de combat F-35A. L'industrie suisse peut jouer un rôle important dans la mise en place et le développement des réserves correspondantes, mais cette mise en réserve doit présenter un rapport coût/bénéfice équilibré. Dans la mesure où le stockage n'est pas possible ou pertinent, les options disponibles de refabrication, plus précisément d'acquisition sub-séquente du matériel et des composants concernés, doivent être étudiées.

5.2

Utilisation des technologies clés importantes pour la sécurité ainsi que des capacités et compétences clés industrielles existant en Suisse par le biais d'acquisitions nationales

La BTIS et la BID possèdent aujourd'hui encore des ressources qui devraient également s'avérer utiles pour le futur profil de capacités de l'armée en tant que technologies clés importantes pour la sécurité, capacités et compétences clés industrielles. Ces ressources existant sur le territoire helvétique doivent être utilisées, préservées et développées de façon systématique. Évoqué précédemment, le suivi de la BTIS à mettre en place doit aussi permettre d'identifier et d'exploiter les potentiels qui n'ont pas été utilisés en Suisse jusqu'à présent, ou trop peu.

Le recours plus actif à l'instrument que représente l'acquisition nationale est l'un des principaux leviers du maintien et du renforcement des technologies clés importantes pour la sécurité, des capacités et des compétences clés industrielles en Suisse. Pour les achats d'armement, le droit des marchés publics prévoit des procédures d'adjudication faisant du processus d'acquisition helvétique un instrument de promotion de la BTIS nationale. L'art. 21, al. 3, LMP autorise les attributions de gré à gré à titre exceptionnel dans la mesure où il s'agit d'acquisitions à des fins de défense et de sécurité, l'efficacité des offres devant être prise en compte même pour les procédures de gré à gré. Le maintien des fournisseurs et intégrateurs de systèmes encore présents dans notre pays devra faire l'objet d'une attention particulière à l'avenir. En outre, il faut davantage impliquer les PME dans les achats d'armement, en veillant toutefois à communiquer assez tôt les informations relatives aux projets d'acquisitions (cf. champ

d'action 3). De plus, les PME doivent être davantage intégrées dans les projets d'acquisitions dans le cadre des affaires compensatoires (cf. champ d'action 8).

5.3 Mise à disposition d'une planification de l'armement la plus fiable possible pour combler les lacunes de capacités existantes et en éviter de nouvelles

Les capacités requises par l'armée, déduites du profil décrit dans les valeurs-cibles pour l'orientation de l'armée jusqu'en 2035, doivent être mises à disposition le plus rapidement possible. Dans la perspective d'un conflit armé potentiel, l'armée doit par ailleurs être dotée des biens d'armement dont elle a besoin. Pour investir à ses propres risques dans de nouveaux produits et tenir compte de la demande de l'armée pour les produits et systèmes existants et la planification de ses capacités de production, l'industrie est tributaire d'informations fiables et régulières concernant les acquisitions prévues dans les années à venir et leurs conditions-cadres en vertu du droit des marchés publics. Une communication précoce de ces informations à l'industrie peut également contribuer à une fourniture plus rapide des produits et systèmes requis et à un raccourcissement de la durée d'acquisition (cf. champ d'action 4).

Pour développer les capacités de l'armée et accroître la capacité à durer, il est donc important d'intégrer l'industrie dans le processus à un stade précoce, ce pour quoi la planification de l'armement se doit d'être la plus fiable possible. Cette planification doit s'inscrire sur le long terme, avec les cycles d'innovation et le profil capacitaire prévu, mais aussi sur le court et moyen terme avec les projets d'acquisitions à venir. Toujours dépendante de l'approbation des moyens financiers suffisants par le Parlement, une telle planification de l'armement ne peut être totalement définitive. L'industrie se doit donc de toujours faire preuve d'une certaine souplesse pour réagir aux nouvelles situations budgétaires.

5.4 Mise à profit de la souplesse du droit des marchés publics pour un processus d'acquisition plus rapide et économique en conformité avec les cycles technologiques

Au sein du cadre juridique dédié aux achats, les processus d'acquisition doivent être encore plus rapides et économiques. Il s'agit notamment de les adapter davantage aux cycles technologiques. Dès aujourd'hui, des étapes et contenus sont axés sur les besoins des projets («tailoring») afin d'éviter des travaux inutiles et des retards. Cette possibilité doit être davantage mise à profit à l'avenir, mais elle comporte également certains risques en termes de projet et de mise en œuvre. L'opération de tailoring doit donc toujours s'accompagner d'une gestion des risques adaptée. Pour les acquisitions de TIC, des méthodes dites «agiles» doivent être déployées plus largement, afin d'assurer une réaction rapide aux changements et une prise en compte des cycles technologiques plus courts que ceux des acquisitions de grands systèmes.

De plus, la numérisation renforcée du processus d’acquisition donne la possibilité de traiter plus rapidement les projets d’acquisitions. La digitalisation permet de simplifier et, si possible, d’automatiser les processus et étapes de travail, mais aussi d’améliorer la communication et la collaboration entre les parties prenantes. Dans le même temps, les processus numériques se traduisent par une analyse et une évaluation plus ciblées des données.

Enfin, il faut renoncer plus encore aux exigences spécifiques et aux «sur-spécifications» pour l’armée suisse dans les futures acquisitions et se tourner vers des systèmes déjà disponibles sur le marché et correspondant à des normes internationales (cf. champ d’action 7). Ces efforts permettront de réduire la complexité et la durée des processus d’acquisition mais aussi, par expérience, les coûts d’acquisition et de cycle de vie. Il s’agit en outre de renoncer aux essais et tests approfondis, longs et coûteux pour de nouveaux systèmes dès lors que l’on peut accéder aux données correspondantes d’États partenaires relevant d’une norme comparable. Dans le cadre de coopérations, la Suisse peut de son côté communiquer les données qu’elle a collectées.

5.5 Renforcement de la recherche, du développement et de l’innovation en matière de sécurité en Suisse

Pour que notre pays puisse continuer à développer ses compétences technologiques importantes pour l’armée suisse et les étendre à de nouveaux domaines, les investissements de l’armée consacrés à la recherche, au développement et à l’innovation doivent être augmentés dans le domaine des technologies clés importantes pour la sécurité. La Confédération peut par ailleurs développer les compétences technologiques nécessaires par le biais de moyens existants, tels que des contrats-cadres assortis de quantités minimales d’achat, ainsi que dans le cadre des études de projets, essais et préparatifs d’achats. La promotion de la recherche et de l’innovation des unités administratives dans les domaines civil, militaire et à double usage est harmonisé dans le cadre de la coordination de la recherche de l’administration fédérale.

Il convient d’améliorer les conditions-cadres des start-ups qui développent des technologies disruptives à double usage, de sorte que celles-ci considèrent qu’il est économiquement intéressant pour elles de se positionner dans le domaine de l’armement. Cette démarche nécessite notamment d’améliorer les conditions-cadres juridiques des start-ups dans la perspective d’une passation de commandes ultérieures dans des projets d’innovation et du traitement des contrôles de sécurité des entreprises et de leur personnel. Une mise à profit accrue par l’armée des synergies de la recherche et de l’innovation dans les domaines civil, militaire et double usage et l’emploi plus large d’instruments tels que des concours d’innovation peuvent également contribuer à l’expérimentation et au développement de nouvelles technologies à double usage.

5.6**Extension de la collaboration internationale en matière de recherche, de développement et d'innovation dans le domaine de la sécurité**

La Suisse peut encore mieux promouvoir le développement de nouvelles capacités de l'armée au travers de projets de coopération menés avec des partenaires de recherche et de technologie internationaux. Elle peut alors s'appuyer sur les formats de coopération établis. Notre pays participe déjà avantageusement à des projets de recherche et d'innovation de l'OTAN (notamment dans le cadre de la Science and Technology Organisation [STO]) et de l'UE (notamment dans le cadre de l'Agence européenne de défense [AED]), de l'Agence spatiale européenne (ESA) ainsi qu'à d'autres partenariats multilatéraux et bilatéraux. Ces partenariats dans la recherche, le développement et l'innovation doivent être encore intensifiés, en particulier dans le domaine des technologies clés importantes pour la sécurité, et il convient également d'encourager encore plus que jusqu'à présent l'inclusion de l'industrie suisse. Dans ce cadre, les entreprises suisses devraient également pouvoir prendre des participations dans des consortiums européens ou internationaux, comme c'est le cas notamment pour des projets financés par le Fonds européen de la défense ou d'un éventuel programme venant lui succéder. La Suisse aspire en outre à une future participation à des programmes-cadres européens de recherche et d'innovation pour des technologies clés importantes pour la sécurité.

Dans le domaine de la recherche, du développement et de l'innovation, la Suisse peut également se positionner de manière plus proactive en tant que partenaire attrayante sur le plan international. Cela implique aussi que notre pays propose à titre proactif ses capacités et prestations de services pertinentes, telles que l'accès aux infrastructures de test de haute qualité en Suisse, à des partenaires sélectionnés pour des projets de coopération. Forte de son leadership en matière d'innovation, de sa compétitivité et de sa productivité, la Suisse possède par ailleurs le potentiel requis pour s'imposer comme un centre de l'innovation européenne en matière de défense pour certaines technologies émergentes, telles que les systèmes sans équipage, l'IA et la technologie quantique.

5.7**Priorité aux acquisitions dans les pays voisins et encouragement de coopérations d'armement européennes**

Même si la BTIS est renforcée sur le plan national, notre pays reste dépendant des importations de biens d'armement étrangers, en particulier pour les systèmes principaux. À l'avenir, la Suisse souhaite acquérir les systèmes, le matériel et les prestations de services destinés à l'armée en priorité auprès de ses voisins et d'autres pays d'Europe²⁹. Du fait de la proximité géographique de ces pays, les distances de transport

²⁹ 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 la sécurité sont exclues des obligations internationales de l'OMC (Accord révisé du 15 avril 1994 sur les marchés publics; RS **0.632.231.422**).

sont courtes, ce qui présente notamment des avantages en cas de crises ou d'agression armée et accroît également la sécurité de la chaîne d'approvisionnement (cf. champ d'action 10). Par ailleurs, la Suisse doit mieux se préparer à l'éventualité d'une agression armée dans laquelle elle serait amenée à se défendre aux côtés d'autres pays. Les premiers concernés seraient alors ses pays voisins et d'autres États européens. Il est donc judicieux et nécessaire d'accroître dès aujourd'hui la capacité de coopération (interopérabilité & interchangeabilité) de l'armée suisse avec les forces armées de ses voisins en acquérant des systèmes et du matériel auprès d'eux. Cette priorité européenne n'exclura toutefois pas de futures acquisitions auprès d'États non européens. Ces acquisitions peuvent continuer à être judicieuses pour la Suisse si les capacités de fabrication, de maintenance et de réparation des systèmes sont également disponibles en Europe. Des acquisitions supplémentaires auprès d'autres régions du monde peuvent également contribuer à la diversification des fournisseurs et réduire ainsi les risques de défauts de livraison (cf. champ d'action 10).

L'acquisition à l'étranger de systèmes, d'équipements et de prestations de services pour l'armée ouvre par ailleurs des perspectives de coopération allant au-delà du seul pays fabricant, dans des domaines tels que l'exploitation, le développement et l'instruction. La Suisse profite dès aujourd'hui de sa participation à divers groupes d'utilisateurs³⁰. Le secteur industriel suisse, y compris RUAG, peut jouer un rôle important dans la mise en place de coopérations d'armement européennes. Les précédentes considérations militaires et spécifiques à l'armement doivent à l'avenir se refléter systématiquement dans les critères d'adjudication lors d'achats à l'étranger, outre la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

Multiplication des acquisitions conjointes (marchés communs)

Dans le domaine des acquisitions à l'étranger, la possibilité d'achats conjoints avec des États partenaires doit être davantage mise à profit. En acquérant des systèmes, équipements et prestations pour l'armée, également par le biais de forums multilatéraux, la Suisse peut accroître la capacité de coopération (interopérabilité & interchangeabilité) de l'armée tout en profitant d'économies d'échelle. Les acquisitions conjointes concourent donc également à l'utilisation efficiente des ressources. Les acquisitions via l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (Nato Support and Procurement Agency – NSPA) et via l'ESA ou le recours à des «open contracts» avec d'autres nations en sont des exemples. En tant que membre d'un consortium international, notre pays peut potentiellement bénéficier de délais de livraison plus courts et de coûts plus faibles, mais aussi faire appel à l'expertise d'organisations d'acquisitions étrangères, en particulier pour des systèmes avec lesquels l'armée suisse n'a pas ou peu d'expérience.

Jusqu'ici, les acquisitions conjointes ont toutefois souvent été freinées par les exigences nationales spécifiques des forces armées impliquées, les planifications et processus de financement divergents et la nécessité d'intégration dans les systèmes existants. Pour réaliser des acquisitions communes, il est donc indispensable de coordonner la planification de l'armement à long terme et les exigences techniques

³⁰ La Suisse participe par exemple aux groupes d'utilisateurs du CV90/char de grenadiers 2000, de l'avion de combat F/A-18, du char de combat Leopard 2, du char de grenadiers à roues Piranha et du Forum SAP DEIG.

avec les projets d'acquisitions des États partenaires. Des forums de l'UE et de l'OTAN favorisant l'échange entre leurs États membres au sujet de leur planification des capacités et leurs projets d'acquisitions peuvent être utilisés à cette fin.

Co-développement de normes internationales et accès à celles-ci

Pour accroître la capacité collaborative de son armée, la Suisse s'implique par ailleurs activement, via des organismes internationaux de normalisation, dans le développement de normes militaires visant à promouvoir l'interopérabilité. Il s'agit principalement de formats de l'OTAN, en particulier la Conférence des directeurs nationaux des armements (CDNA). Déjà représentée dans différents sous-groupes de travail de la CDNA, la Suisse développe encore cet engagement. De même, elle se mobilise pour accéder aux normes internationales et les rendre autant que possible accessibles à son industrie. L'application de normes internationales dans le développement de biens d'armement helvétiques peut accroître non seulement la capacité de collaboration de l'armée, mais aussi les possibilités d'intégration de ceux-ci dans les chaînes d'approvisionnement internationales.

Développement de l'offre d'affaires de gouvernement à gouvernement

La Suisse a déjà eu recours à plusieurs reprises par le passé à des affaires G2G dans le cadre d'acquisitions à l'étranger de systèmes principaux de l'armée, telles que l'avion de combat F-35A et le système de défense sol-air Patriot via le Foreign Military Sales Program des États-Unis.

Les affaires G2G au sens strict désignent les accords passés entre gouvernements au sujet d'acquisitions de biens ou de prestations d'armement. L'éventail s'étend ici des prestations de prospection ou de négociation commerciale à l'acquisition de matériel militaire pour d'autres gouvernements, en passant par la fourniture de services dans le domaine des contrôles de la qualité. Dans le deuxième exemple cité, la nation demanduse ne négocie pas directement avec les fournisseurs; la vente passe par le gouvernement partenaire qui propose des biens et/ou services provenant de ses propres stocks ou qu'il acquiert à cette fin auprès de l'industrie nationale. En fonction de la situation, le gouvernement proposant des affaires G2G endosse par conséquent le rôle de mandataire, de coordinateur, ou de fiduciaire.

À ce jour, les possibilités de la Suisse d'effectuer des affaires G2G pour d'autres États sont limitées. Pour le Conseil fédéral et dans le contexte de la politique de sécurité, il est toutefois impératif que la Suisse ait la possibilité d'effectuer des affaires G2G³¹. Pour les potentiels pays demandeurs, les acquisitions sous forme d'affaires G2G proposées par la Suisse s'accompagnent d'avantages en matière de politique de sécurité et d'armement, tels que la mise en place et le développement d'un réseau de relations avec les États acquéreurs et le soutien des exportations par des entreprises suisses d'armement. Comme dit précédemment, les offres G2G peuvent prendre des formes diverses. Sur la base des opportunités et des risques associés aux différentes variantes, il faut étudier la possible conception des affaires G2G de la Suisse.

³¹ Voir motion 24.3710 Götte, «Permettre les affaires de gouvernement à gouvernement dans le secteur de l'armement».

5.8**Alignement des affaires compensatoires
sur l'objectif d'accroissement de la capacité
de défense et à durer de l'armée suisse**

Lorsque la Suisse fera l'acquisition de biens ou de prestations d'armement étrangers à l'avenir, il faudra envisager suffisamment tôt la possible implication de son industrie dans la mise en place de capacités industrielles critiques en matière de défense. Dans les acquisitions de systèmes principaux, les affaires compensatoires doivent être davantage mises à profit pour l'intégration des entreprises suisses pertinentes et alignées sur l'objectif d'accroissement de la capacité de défense et à durer. Cela implique également de clarifier auprès des fabricants des systèmes dans quelle mesure l'industrie suisse (éventuellement accompagnée de l'armée) peut fournir des prestations à long terme dans le domaine du support de systèmes. L'outil des affaires compensatoires pourra alors apporter une précieuse contribution au maintien et au renforcement de la BID.

Une utilisation plus ciblée des affaires compensatoires permettra également d'intégrer davantage de composants clés helvétiques dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Cette intégration des fabricants suisses est susceptible d'accroître la probabilité d'accès de notre pays aux biens d'armement ou prestations de partenaires étrangers, même en cas de forte demande internationale et de crises. Les affaires compensatoires pourront ainsi apporter une contribution supplémentaire à l'accroissement de la capacité à durer de notre armée.

5.9**Création de conditions-cadres adaptées
et d'une sécurité juridique pour la BTIS en lien
avec les exportations de matériel de guerre**

Comme indiqué dans l'analyse du contexte de la politique de sécurité et d'armement de la Suisse et dans le sous-chapitre sur les conflits d'objectifs, la Suisse n'est plus considérée comme un fournisseur d'armement fiable dans le contexte européen. Le recul de la demande de matériel de guerre suisse a notamment affaibli la BID, mais aussi la BTIS. Ces évolutions soulignent l'urgence d'améliorer durablement les conditions-cadres pour les exportations de l'industrie suisse de l'armement et de rétablir la confiance dans la fiabilité de la Suisse en tant que fournisseur d'armement. Comme indiqué plus haut, les États partenaires de la Suisse exigent désormais que l'on puisse leur garantir, dès l'achat de matériel de guerre suisse, que même s'ils étaient impliqués dans un conflit armé international, ils continueraient à être approvisionnés par la Suisse. En ce qui concerne les livraisons directes, le droit de la neutralité impose toutefois des limites à une adaptation correspondante du cadre juridique (voir chap. 3 sur les conflits d'objectifs). Il faut reconnaître cette réalité et en discuter ouvertement, en connaissance des conséquences potentielles.

Les possibilités d'exportation qui existent encore, par exemple pour les composants, sont souvent insuffisamment connues³². Suite au refus de réexporter du matériel de guerre suisse vers l'Ukraine, les gouvernements européens et les entreprises étrangères ont parfois l'impression que l'achat d'armement en provenance de Suisse est fondamentalement problématique. Cela accentue le désavantage concurrentiel de l'industrie suisse de l'armement sur le marché international de l'armement. Une communication améliorée et plus proactive des conditions-cadres en vigueur pour les exportations d'armement lors des contacts avec les gouvernements et les entreprises étrangères est donc essentielle pour renforcer à nouveau la confiance des acheteurs potentiels.

La Suisse a tout intérêt à ce que son industrie de la sous-traitance, qui fabrique en partie des composants de haute technologie relevant du matériel de guerre, reste solidement ancrée dans les chaînes d'approvisionnement des fournisseurs de systèmes étrangers. Il convient donc également d'examiner les conditions-cadres (p. ex. conditions et processus d'autorisation) des fournisseurs afin de déterminer si la possible intégration dans des chaînes d'approvisionnement internationales est toujours assurée et si les processus d'autorisation répondent aux exigences d'une industrie compétitive à l'échelle mondiale.

Contrairement à un grand nombre d'autres États, la Suisse ne s'est pas livrée jusqu'ici à la défense des intérêts de l'industrie de l'armement helvétique à l'étranger. Aux fins d'harmonisation des conditions de concurrence, l'industrie de l'armement suisse devra être soutenue dans sa volonté d'ouverture d'opportunités commerciales à l'étranger. Cette démarche inclut notamment l'acquisition et la mise à disposition d'informations concernant les appels d'offres d'autres États ainsi qu'une meilleure communication relative au portefeuille de l'industrie suisse de l'armement à l'étranger.

En raison de la diminution de la demande de matériel de guerre suisse en Europe, il convient également d'examiner des coopérations d'armement plus larges avec d'autres pays et régions. De telles coopérations ne favorisent pas directement les exportations de l'industrie suisse de l'armement. Elles peuvent cependant contribuer à mieux faire connaître le portefeuille de l'industrie suisse de l'armement à l'étranger et à impliquer l'industrie dans des coopérations d'armement – selon la forme que celles-ci prendraient individuellement. Les pays démocratiques sont au centre de ces coopérations d'armement avec des États hors d'Europe. Il s'agit par exemple du Japon, de la Corée du Sud, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans la région Asie-Pacifique. Ces marchés prennent de plus en plus d'importance dans le contexte de la baisse actuelle de la demande européenne en produits d'armement suisses. Il convient toutefois de souligner que les coopérations en matière d'armement avec

³² Le Conseil fédéral a par exemple statué qu'en cas d'exportations de matériel de guerre sous forme d'éléments d'assemblage et de pièces détachées par des États tiers pour traitement et intégration, la livraison à des entreprises d'armement européennes est possible même si le matériel de guerre fabriqué est susceptible d'être envoyé en Ukraine. Le droit de la neutralité ne prévoit pas de directives pour ce cas de chaînes de valeur internationales. De telles livraisons de matériel de guerre sont fondamentalement autorisées pour les pays figurant à l'annexe 2 de l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (RS 514.511), tant que leur part dans la valeur de fabrication du produit final est inférieure à 50 %.

des États situés en dehors de l'Europe ne peuvent pas renforcer la sécurité de la Suisse dans la même mesure que la coopération avec les États voisins et d'autres États européens (cf. champ d'action 7). Tout d'abord, la capacité de coopération de l'armée avec les forces armées de ces États revêt une importance particulière en raison de leur proximité géographique, notamment dans la perspective d'un cas d'urgence dans lequel la Suisse devrait se défendre en association. De plus, les entreprises suisses sont déjà étroitement imbriquées dans les chaînes d'approvisionnement des fournisseurs de systèmes européens. Le renforcement de la coopération en matière d'armement avec les États voisins et d'autres États européens, y compris le rétablissement de la confiance dans la capacité de livraison de la Suisse et de son industrie, est donc une priorité pour la Suisse.

5.10

Renforcement de chaînes d'approvisionnement résilientes, robustes et sûres

Les chaînes d'approvisionnement des systèmes et produits utilisés par l'armée suisse sont aujourd'hui mal connues. La grande complexité et l'interpénétration internationale des chaînes concernées, tout comme les impénétrables géopolitiques, montrent toutefois l'importance de chaînes logistiques sûres, robustes et résilientes dans le domaine de l'armement pour assurer l'approvisionnement même en cas de crise ou de conflit armé et protéger l'intégrité des systèmes.

Des chaînes d'approvisionnement sûres supposent des fournisseurs fiables, des transports protégés et des normes de qualité pour éviter que des composants manipulés ou de mauvaise qualité ne soient introduits dans le processus. Il faut également assurer la protection contre l'espionnage (numérique) et le maintien du secret sur les informations techniques sensibles. Pour garantir un maximum de robustesse dans le domaine de l'armement, les chaînes d'approvisionnement doivent en outre résister à des facteurs perturbateurs extérieurs tels que des crises géopolitiques, des conflits commerciaux ou des catastrophes naturelles, et disposer ainsi de structures redondantes, de fournisseurs diversifiés et d'une capacité suffisante à faire tampon. Elles doivent aussi être résilientes, c'est-à-dire capables de rétablir toute la fonctionnalité après des dérangements ou des restrictions dues à des crises. Cette résilience peut notamment être assurée par des mécanismes d'adaptation flexibles et des voies d'acquisitions alternatives.

La mise en place d'une gestion complète de la chaîne logistique à destination des systèmes et produits utilisés par l'armée est essentielle pour identifier rapidement de possibles failles et dépendances critiques vis-à-vis des fournisseurs (notamment pour les matières premières critiques), mettre en place si nécessaire des redondances et diversifier les fournisseurs. Par ailleurs, la sécurité de la chaîne d'approvisionnement des nouveaux systèmes doit être prise en compte assez tôt pour les acquisitions en Suisse (cf. champ d'action 2) et à l'étranger (cf. champ d'action 7).

Cette sécurité doit également être accrue pour répondre aux besoins énergétiques de l'armée, notamment en développant des solutions robustes et facilement remplaçables, dont des systèmes de stockage d'énergie plus mobiles et plus efficaces pour les opérations en Suisse et les effets sur de grandes distances. Les scénarios imaginant

une indisponibilité temporaire, voire une destruction, des infrastructures énergétiques critiques soulignent la nécessité d'une meilleure autonomie énergétique de l'armée. Le développement de solutions novatrices de stockage d'énergie peut contribuer à accroître l'aptitude à l'engagement et la capacité à durer de l'armée, ainsi qu'à réduire la dépendance vis-à-vis des chaînes d'approvisionnement étrangères.

6

Mise en œuvre

Le succès de la mise en œuvre de la stratégie en matière de politique d'armement repose sur une approche coordonnée, flexible et adaptable de toutes les parties concernées pour pouvoir réagir aux nouvelles conditions-cadres.

Plan d'action

L'annexe à la stratégie propose un plan d'action qui, sur la base des divers champs d'action, définit des mesures concrètes et des responsabilités pour leur mise en œuvre. Ce plan prend la forme d'un «document vivant» qui sera contrôlé régulièrement et, au besoin, adapté sur la base des nouveaux développements et complété d'autres mesures. Les mesures du plan sont attribuées aux champs d'action, qu'elles contribuent à mettre en œuvre. Il incombe aux «acteurs principaux» cités dans le plan d'action d'élaborer les dispositions d'exécution relatives aux différentes mesures. Ces instances sont également chargées de mesurer régulièrement l'avancement de la mise en œuvre. Des travaux préliminaires ont déjà été réalisés pour une partie des mesures indiquées et les objectifs et indicateurs ont été définis.

Financement

Le financement des mesures du plan d'action s'effectue fondamentalement dans le cadre des ressources existantes des acteurs identifiés.

Pilotage

La mise en œuvre de la stratégie est pilotée par un groupe de travail interdépartemental (GTI) à long terme sous la houlette du DDPS (plus précisément armasuisse). Ce groupe est composé de représentantes et représentants du DDPS, du DFAE, du DEFR et du DFF. Ses tâches consistent à établir des rapports périodiques sur l'état d'avancement de la mise en œuvre, à identifier des obstacles et à élaborer des solutions à même d'y remédier. Les travaux du GTI feront ponctuellement appel à la BTIS afin d'intégrer des expériences concrètes et pratiques qui pourront alors être prises en compte par le biais d'adaptations éventuelles du plan d'action.

Rapports

Un suivi systématique sera réalisé afin d'assurer une mise en œuvre transparente de la stratégie et un rapport sera adressé une fois par an au Conseil fédéral. Ce document fera le point sur l'avancement dans la mise en œuvre de différentes mesures, évaluera l'efficacité de celles-ci à l'aide des indicateurs établis, mettra en évidence les difficultés existantes et fera au besoin une demande de développement du plan d'action.

Annexe

I. Plan d'action

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
Champ d'action 1: identification et hiérarchisation des technologies clés importantes pour la sécurité et des capacités et compétences clés industrielles			
1	<p>Les technologies clés importantes pour la sécurité et les capacités et compétences clés industrielles sont définies et classées par ordre de priorité d'ici début 2026. armasuisse procède à la définition et au classement par priorité des technologies principales importantes pour la sécurité, tandis que la définition et le classement par priorité des capacités et compétences clés industrielles sont du ressort du Groupe D. Les synergies avec les offices concernés sont abordées dans le cadre du GIT. Un réexamen et, le cas échéant, une adaptation a lieu tous les trois ans. Au besoin, notamment en raison de nouveaux développements technologiques significatifs, l'adaptation peut se faire plus tôt.</p>	DDPS (armasuisse, Groupe D)	

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
2	Un suivi systématique de la BTIS est mis en place d'ici la mi-2026 pour s'assurer de la disponibilité de technologies clés importantes pour la sécurité et de capacités et compétences clés industrielles en Suisse, et afin d'identifier assez tôt les nouveaux développements. Sur la base du suivi de la BTIS, on détermine également, d'ici début 2027, quelles capacités technologiques et industrielles la Suisse peut fournir de manière ciblée dans le cadre de coopérations internationales. Les synergies dans les domaines pertinents doivent être systématiquement examinées avec les offices concernés.	DDPS (armasuisse, Groupement D)	
3	Le profil stratégique de RUAG et la collaboration de cette dernière avec l'armée sont développés de sorte que RUAG puisse proposer dans toutes les situations des prestations solides pour la sécurité de la Suisse, et que la sécurité d'approvisionnement soit garantie même en cas de crises ou de conflit armé. Des adaptations des bases légales doivent être étudiées pour que la Confédération puisse au besoin mettre des moyens à disposition pour les projets de participation de grande envergure de RUAG visant à garantir des projets critiques en matière de défense.	DDPS (propriétaire, armasuisse)	DDPS (Groupe- ment D), DFF (AFF), DEFR (SECO), DFJP (OFJ), RUAG
4	Le Groupement D détermine, en tenant compte de la nécessité et des coûts, quel matériel et quelles munitions, et dans quelles quantités, seront mis en réserve à l'avenir. armasuisse évalue comment assurer la refabrication ou l'acquisition subséquente de biens qui ne peuvent/doivent pas être stockés.	DDPS (Groupement D, armasuisse)	

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
Champ d'action 2: utilisation des technologies clés importantes pour la sécurité ainsi que des capacités et compétences clés industrielles existant en Suisse par le biais d'acquisitions nationales			
5	<p>Principe «Buy Swiss»: la part du volume d'acquisition de biens (non soumis aux accords internationaux) en Suisse est augmentée par rapport au volume actuel. Si possible 60 % du volume d'acquisition doivent s'effectuer en Suisse d'ici 2030, dans la mesure où les offres sont judicieuses sur les plans économique et politico-sécuritaire. Cela vaut notamment pour les acquisitions relatives aux technologies clés importantes pour la sécurité et les capacités et compétences clés industrielles. Le lieu de la création de valeur est déterminant.</p>	DDPS (armasuisse)	
Champ d'action 3: mise à disposition d'une planification de l'armement la plus fiable possible pour combler les lacunes de capacités existantes et en éviter de nouvelles			
6	<p>Le Groupement D développe, en impliquant armasuisse, une planification de l'armement la plus fiable possible et l'adapte chaque année. En plus d'indiquer les lacunes de capacités, la planification de l'armement propose des informations relatives aux contrats prévus et à leurs calendriers. La planification de l'armement est publiée par la première fois en 2026.</p>	DDPS (Groupement D, armasuisse)	
Champ d'action 4: mise à profit de la souplesse du droit des marchés publics pour un processus d'acquisitions plus rapide et économique en conformité avec les cycles technologiques			
7	<p>Les délais d'approvisionnement et les durées des projets sont raccourcis grâce au recours accru à des méthodes de «tailoring» et «agiles», ainsi qu'au renforcement de la numérisation à partir de 2026 par rapport à la période 2020 à 2024. Le recours au «tailoring» est toujours accompagné d'une gestion des risques.</p>	DDPS (Groupement D, armasuisse)	

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
8	Le Groupement D renonce autant que possible aux exigences spécifiques pour l'armée suisse et limite les exigences au strict nécessaire. Sur cette base, les futures acquisitions s'appuieront sur les systèmes déjà disponibles sur le marché qui répondent aux normes internationales. Il est renoncé le plus possible aux sur-spécifications et aux «hélvétisations».	DDPS (Groupement D, armasuisse)	
9	L'échange avec d'autres États de données d'essais et de tests qui correspondent à une norme comparable à celle de la Suisse est intensifié. Les données collectées par la Suisse sont intégrées de façon ciblée dans les coopérations internationales dans le cadre des offres.	DDPS (armasuisse)	
Champ d'action 5: renforcement de la recherche, du développement et de l'innovation en matière de sécurité en Suisse			
10	D'ici 2030, le DDPS augmente progressivement à 2 % la part du budget de l'armée consacrée à la recherche et au développement. Un pourcentage d'augmentation de la part du budget de l'armée consacrée à l'innovation sera fixé dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie en matière de politique d'armement.	DDPS	
11	D'ici fin 2028, le DDPS développe, aux côtés du Domaine des EPF, une nouvelle coopération axée sur des problématiques concrètes de l'armée afin de mieux utiliser les synergies de la recherche et l'innovation dans les domaines civil, militaire et double usage.	DDPS (armasuisse)	Domaine des EPF

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
Champ d'action 6: extension de la collaboration internationale en matière de recherche, de développement et d'innovation dans le domaine de la sécurité			
12	armasuisse S+T est transformé en un centre militaire de compétences technologiques (y c. tests et évaluations) reconnu au niveau européen et intègre RUAG dans les tests dès lors que cela est possible et judicieux. Les offres doivent être proposées de façon proactive dans le cadre de coopérations internationales. La fréquence d'utilisation de cette offre par d'autres États sert d'indicateur.	DDPS (armasuisse)	RUAG
13	La coopération multilatérale de la Suisse dans les domaines de la recherche militaire et double usage, du développement et de l'innovation est encore développée dans le cadre de l'AED, de la STO de l'OTAN et de l'ESA, avec un accent sur les technologies clés importantes pour la sécurité. Dès que cela est possible et judicieux, l'industrie est intégrée dans le processus.	DDPS (armasuisse)	
Champ d'action 7: priorité aux acquisitions dans les pays voisins et encouragement de coopérations d'armement européennes			
14	Les critères d'adjudication généraux pour les futures acquisitions à l'étranger sont révisés d'ici fin 2026: les possibilités de coopérations militaires et spécifiques à l'armement, tout comme la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, sont intégrées par défaut dans la décision d'acquisition, sous forme de critères.	DDPS (armasuisse)	

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
15	Principe «Buy European»: La part du volume d'acquisition de biens (hors du domaine des traités internationaux) dans les États voisins et d'autres États européens est augmentée, si possible, à 30 % par rapport au volume d'acquisition actuel, pour autant que les offres soient pertinentes du point de vue économique et de la politique de sécurité. Cet objectif peut également être atteint par des acquisitions multinationales ou multilatérales communes avec les États mentionnés. Afin d'encourager les acquisitions communes, la Suisse coordonne chaque année ses projets d'acquisition avec les plans d'acquisition des pays voisins et d'autres États européens.	DDPS (armasuisse)	
16	La Suisse recherche un meilleur accès aux formats de coopérations d'armement dans le cadre de l'UE.	DDPS (SEPOS, armasuisse) / DFAE (Secrétariat d'État)	DEFR (SECO)
17	D'ici fin 2027, la Suisse renforce son engagement en faveur du développement de normes internationales dans le cadre de la CDNA de l'OTAN et le gère de façon stratégique. Elle rend autant que possible les normes internationales accessibles à l'industrie nationale.	DDPS (armasuisse, Groupement D)	

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
18	Avec l'adoption de la motion Götte 24.3710, la Suisse crée les bases juridiques nécessaires à la réalisation d'affaires G2G dans une ampleur définie au profit d'États étrangers et, allant de pair avec cette possibilité, à l'élargissement de l'éventail de prestations proposé. Lors de l'élaboration d'une offre G2G de la Suisse, les risques juridiques et financiers encourus par la Confédération sont réduits au maximum.	DDPS (armasuisse)	DFAE (Secrétariat d'État), DFF (AFF), DFJB (OFJ), DDPS (SEPOS), DEFR (SECO)

Champ d'action 8: alignement des affaires compensatoires sur l'objectif d'accroissement de la capacité de défense et à durer de l'armée suisse

19	Dans les acquisitions de systèmes principaux, les affaires compensatoires de l'armée à l'étranger sont utilisées de manière ciblée pour positionner les entreprises suisses dans les chaînes d'approvisionnement des fournisseurs de systèmes et pour renforcer dans notre pays les capacités et aptitudes industrielles critiques en matière de défense tout comme les technologies clés importantes pour la sécurité.	DDPS (armasuisse)	Associations de la BTIS
----	---	-------------------	-------------------------

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
Champ d'action 9: création de conditions-cadres adaptées et d'une sécurité juridique pour la BTIS en lien avec les exportations de matériel de guerre			
20	Les représentations de la Suisse à l'étranger doivent à l'avenir jouer un rôle plus actif dans la défense des intérêts de l'industrie suisse de l'armement. Cela concerne en particulier les attachés à la défense de la Suisse, qui seront chargés d'ici la fin 2025 de soutenir l'industrie suisse de l'armement dans l'ouverture d'opportunités commerciales à l'étranger. Cette démarche inclut l'acquisition et la mise à disposition d'informations concernant les appels d'offres d'autres États, la communication du portefeuille de l'industrie suisse de l'armement auprès des entreprises et gouvernements étrangers, tout comme le soutien des négociations commerciales d'entreprises d'armement helvétiques à l'étranger. En outre, l'industrie suisse de l'armement est impliquée dans des missions économiques de l'administration fédérale par le biais des associations industrielles, afin d'aider les entreprises à établir des contacts avec les gouvernements étrangers et l'industrie.	DDPS (armasuisse, Groupement D) / DEFR (SECO) / DFAE (Secrétariat d'État)	Associations de la BTIS
21	Il est étudié si, dans le cadre juridique en vigueur pour les exportations de matériel de guerre, les «livraisons juste-à-temps» pourront être possibles à l'avenir. Cela permettrait à l'industrie suisse de la sous-traitance de réagir de façon plus rapide et plus fiable aux demandes d'entreprises situées à l'étranger. Si le résultat de cet examen est positif, les bases juridiques correspondantes seront créées.	DEFR (SECO)	DFAE (DSI), DDPS (SEPOS, armasuisse), DFJP (OFJ)
22	Intensifier encore les coopérations d'armement avec des États démocratiques hors Europe. D'ici 2027, des protocoles d'entente (Memoranda of Understanding) sont signés avec deux États de l'espace Asie-Pacifique pour une coopération renforcée en matière d'armement.	DDPS (armasuisse)	DFAE (Secrétariat d'État)

Nº	Mesures	Responsabilité / co-responsabilité	Parties prenantes
Champ d'action 10: renforcement de chaînes d'approvisionnement résilientes, robustes et sûres			
23	Une gestion de la chaîne logistique pour les systèmes et produits utilisés par l'armée est mise en place d'ici 2028. Les chaînes d'approvisionnement critiques pour les systèmes de l'armée pertinents dans l'engagement sont identifiées, les dépendances critiques réduites en continu et les fournisseurs diversifiés.	DDPS (armasuisse, Groupement D)	

II. Liste des abréviations

AED	Agence européenne de défense
AFF	Administration fédérale des finances
BID	Base industrielle critique en matière de défense
BTIS	Base technologique et industrielle importante pour la sécurité
CDNA	Conférence des directeurs nationaux des armements
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
CRCA	Capteurs, renseignement, conduite et action
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
EDIP	European Defence Industrial Program (programme européen pour l'industrie de la défense)
EDIS	European Defence Industrial Strategy (stratégie industrielle de défense européenne)
ESA	Agence spatiale européenne
ESSI	European Sky Shield Initiative (initiative de bouclier du ciel européen)
FED	Fonds européen de défense
G2G	Government-to-Government (gouvernement à gouvernement)
GCAP	Global Combat Air Programme (programme global de combat aérien)
GTI	Groupe de travail interdépartemental
IA	Intelligence artificielle
LEAC	Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre
LMP	Loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics
MRO	Maintenance, Repair, Overhaul (maintenance, réparation et révision)
NSPA	Nato Support and Procurement Agency (Agence OTAN de soutien et d'acquisition)
OMG	Ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre

OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PME	Petites et moyennes entreprises
S+T	armasuisse Science et technologies
SCAF	Système de combat aérien du futur
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEPOS	Secrétariat d'État à la politique de sécurité
STO	Science & Technology Organization (Organisation pour la science et la technologie)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne

