



Achat d'armement à l'étranger

Evaluation des affaires compensatoires

L'essentiel en bref

Lorsque l'armée suisse achète de l'armement à l'étranger, le fabricant étranger est en principe tenu de compenser à 100% la somme contractuelle par une participation directe ou indirecte de l'industrie suisse (participation industrielle, affaires compensatoires). La participation directe signifie que des entreprises suisses sont directement impliquées dans la production des équipements achetés. Dans le cas de la participation indirecte, aussi appelée « **offset** », le fabricant étranger est tenu d'attribuer à l'industrie suisse des mandats relevant de sa sphère d'influence ou de lui donner accès à ce type de mandats.

Lorsque le Parlement discute des programmes d'armement, la question de la participation industrielle suscite régulièrement des interventions. Sur mandat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance a mandaté le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour qu'il effectue une évaluation. Le CDF doit notamment contrôler sur une période prolongée la durabilité des affaires compensatoires dans le secteur de l'armement et la façon dont l'industrie suisse en bénéficie. L'objectif est d'en déduire quels types d'affaires compensatoires sont les plus judicieuses.

Objet de l'évaluation et questions posées

La présente évaluation porte sur les participations industrielles dans le domaine de l'armement en Suisse entre 1995 et 2005. S'appuyant sur la documentation papier d'armasuisse, le CDF a saisi les données concernant les participations industrielles des années 1995 à 2005, ventilées entre 28 projets d'achat d'armement.

Quelque 1'000 entreprises suisses ont participé à environ 6'500 transactions ponctuelles, pour un volume total de participations industrielles d'environ 4.3 milliards de CHF, soit une moyenne d'à peu près 400 millions de CHF par an. Un quart de cette somme concernait des participations industrielles directes, avec une tendance à la baisse. Le CDF a vérifié pour cette période

- si la politique de participations industrielles repose sur des principes et des directives consistants,
- quelles branches et entreprises en Suisse profitent de ces participations,
- comment les affaires compensatoires se répercutent sur les entreprises impliquées et
- si ces participations créent **durablement** des places de travail (effet sur l'emploi), si elles génèrent un volume de mandats et d'exportations supplémentaire, si elles ouvrent de nouveaux marchés et si elles permettent d'acquérir des connaissances et des savoir-faire.

Pour ce faire, le CDF a effectué une enquête auprès d'un échantillon représentatif de quelque 80 entreprises suisses et d'autres acteurs.

Imprécision et, parfois, manque de cohérence des principes

De l'avis du CDF, les principes existants en matière de politique d'armement et les messages sur l'armement du CF permettent de déduire cinq objectifs généraux poursuivis par les participations industrielles :

- maintenir le potentiel industriel indispensable à la défense nationale;



- créer un nombre d'emplois supplémentaires en Suisse, dans une proportion de 100%;
- compétitivité des entreprises suisses participant à des offset (une répartition régionale adéquate n'est plus exigée);
- acquérir du savoir-faire supplémentaire (offset);
- créer un volume supplémentaire de mandats à l'étranger (offset).

Plusieurs principes imprécis et parfois incohérents coexistent, ce qui est illustré à l'aide des exemples suivants.

Concernant l'objectif de répercussion positive sur l'emploi dans une proportion de 100%, il convient de préciser qu'en application des règlements en vigueur, les mandats attribués à des fournisseurs suisses pour lesquels la création de valeur en Suisse dépasse 51% sont pris en compte à 100% de leur valeur contractuelle. Cette réglementation est incohérente avec le principe de création d'emplois supplémentaires en Suisse dans une proportion de 100%. Le caractère additionnel des affaires occupe une place centrale dans la politique de participation industrielle, mais aucun contrôle n'est effectué pour le vérifier. De plus, aucune précision n'est fournie concernant des expressions comme «le potentiel industriel indispensable à la défense nationale». Par contraste, divers pays européens se sont dotés de directives très précises concernant ces questions.

Coûts réduits de mise en œuvre chez armasuisse et vaste marge de manœuvre pour les fabricants étrangers

armasuisse assure l'organisation concrète de la politique de participation industrielle et sa mise en œuvre. Les règles d'application nécessaires et les procédures d'acquisition sont arrêtées dans ses règles internes de processus. Les participations industrielles se fondent sur des contrats d'achat, qui obligent les fabricants étrangers à compenser la valeur du contrat par une participation de l'industrie suisse. Les participations directes sont traitées par les organes de la ligne, les participations indirectes par l'unité «Droit et affaires internationales» d'armasuisse.

Un autre instrument essentiel à l'exécution d'une affaire compensatoire est le formulaire «Offset Declaration Statement» (ODS), à l'aide duquel les fabricants étrangers déclarent à armasuisse les mandats décernés à des fournisseurs suisses qu'ils aimeraient voir pris en compte comme offset. Les ODS ont valeur de document officiel et constituent le fondement du controlling exercé par armasuisse. Ils ne sont toutefois pas analysés d'un point de vue statistique. Le controlling est exercé par armasuisse en collaboration avec l'organisation faîtière de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux (Swissmem). Swissmem peut émettre des recommandations, mais joue un rôle subalterne. Les ODS ont constitué une source de données importante pour la présente évaluation.

Le CDF a constaté qu'armasuisse accorde une large confiance aux fabricants et aux entreprises suisses cosignataires. Certains éléments comme le caractère additionnel des mandats, la création de valeur, le genre d'équipements achetés ou d'autres aspects tels que l'acquisition de savoir-faire, ne peuvent pas être vérifiés à l'aide des formulaires ODS. Ils ne sont par ailleurs que rarement contrôlés par armasuisse en contact direct avec les entreprises suisses concernées. Cela explique pourquoi les indications sont fréquemment lacunaires et imprécises.

D'une façon générale et en comparaison internationale, armasuisse pose peu de conditions pour les affaires compensatoires et dispose de ressources limitées pour la mise en œuvre, surtout pour



ce qui est du contrôle. Les fabricants étrangers apprécient la souplesse du système, tout comme les bonnes performances et la compétitivité de l'industrie suisse.

Les coûts supplémentaires totaux occasionnés par les participations directes, mentionnés dans les messages sur l'armement 1995-2005, se montent à quelque 53 millions de francs. On sait en revanche peu de choses sur les coûts des affaires compensatoires. Ce qui est certain, c'est que l'absence d'une politique structurelle ainsi que la performance et à la compétitivité de l'industrie suisse permettent de satisfaire aux obligations d'offset à relativement bon compte, en comparaison avec d'autres pays.

Environ 1'000 entreprises suisses impliquées, un petit nombre d'entre elles recueillant un grand volume de commandes

Le volume des participations industrielles de la période 1995-2005, soit environ 4,3 milliards de CHF, a été réparti de façon inégale entre les entreprises suisses. D'une part, les secteurs de relativement petite taille que sont l'aviation et les armes et munitions ont attiré vers eux une part relativement grande des mandats, et d'autre part une grande partie du volume a été attribuée à un petit nombre d'entreprises. 1% des entreprises ont ainsi reçu chacune des participations industrielles d'une valeur de plus de 80 millions de CHF. Ces dix entreprises, qualifiées ci-après de «big players» ont ainsi absorbé à elles seules 44% du volume global. Trois pour cent des entreprises impliquées (les trente plus grands fournisseurs) monopolisent les deux tiers du volume total et RUAG, le principal fournisseur, a recueilli à lui seul 10% du volume global de commandes. À l'autre bout du spectre, quelque 500 entreprises n'ont récolté chacune que des parts insignifiantes de marché.

La période de 1995 à 2005, a vu une augmentation des participations industrielles indirectes et des transactions de petite taille. Il convient de relever l'inégalité de la répartition régionale des participations industrielles, et surtout la sous-représentation de la Suisse latine, qui s'accroît. On a toutefois explicitement renoncé à fixer des objectifs de répartition régionale.

Un effet sur l'emploi bien moindre que prévu

L'effet sur l'emploi des affaires compensatoires est moindre que ce qu'évoquaient les messages accompagnant les programmes d'armement. Selon le CDF, seuls **40%** du volume des affaires compensatoires – et non 100% comme annoncé dans les messages – ont profité à l'industrie suisse. Cela s'explique d'une part par l'absence de caractère additionnel d'une grande partie des affaires compensatoires, comprises dans le cadre des relations commerciales existantes («daily business», «courant normal») avec le fabricant étranger. D'autre part, une certaine proportion du volume des affaires compensatoires est tombée dans l'escarcelle de fournisseurs étrangers.

Effets modestes des participations industrielles

Il ne faut pas surestimer non plus les autres effets des participations industrielles, étant donné que ces affaires représentent en moyenne 2% à peine du chiffre d'affaires des entreprises impliquées. Dans le cas des «big players», cette part se monte à environ 4%.

Si l'analyse des effets des offset montre que ces derniers peuvent incontestablement exercer un effet stimulant durable sur les entreprises suisses, ces effets se restreignent à un petit groupe d'entreprises constitué principalement de «big players» et, dans quelques rares cas isolés, de PME. Pour les fabricants étrangers, il est plus facile de remplir les obligations de participation industrielle par le biais de leurs filiales en Suisse, de grands groupes et de sous-traitants organisés



en réseau qu'avec des PME. Nombre de petits fournisseurs suisses ont indiqué lors du sondage être déçus de ne pas avoir reçu davantage de mandats dans le cadre de participations industrielles.

D'une manière générale, on peut dire que les participations industrielles directes exercent davantage d'effets positifs que les affaires compensatoires, et ce particulièrement pour des domaines comme le transfert de savoir-faire, la promotion de l'innovation et l'ouverture de nouveaux marchés.

Enseignements à tirer de la comparaison internationale

L'achat d'armement n'est soumis ni aux règles de l'OMC sur les marchés publics ni aux directives de l'Union européenne sur la concurrence. La grande majorité des pays exige des participations industrielles lors de l'achat d'armement. Il s'agit en premier lieu d'Etats fortement dépendants de l'étranger pour leur armement et ne disposant pas d'une industrie de l'armement capable de produire des «systèmes» entiers. Chaque pays s'est doté de ses propres directives et les différences sont parfois considérables. Tant au niveau européen qu'au niveau de l'industrie de certains pays, des efforts sont entrepris visant à réduire le volume des participations industrielles, voire à abolir ces dernières, alors même que d'autres pays ou organisations s'efforcent d'étendre la portée du système de participations.

La politique suisse en matière d'offset se caractérise par sa grande souplesse. Les fabricants étrangers ne doivent remplir qu'un nombre limité de conditions : la libre concurrence est de mise, aucune politique structurelle ou régionale ne vient imposer ses impératifs, alors qu'une grande liberté règne dans le choix des secteurs à prendre en compte, des types de biens devant être achetés, ainsi que concernant le caractère additionnel des affaires compensatoires. Cette politique «low profile» est peu coûteuse à mettre en œuvre pour la Confédération et pour les fabricants étrangers et elle aide à limiter les coûts additionnels lors de l'achat d'armement. En ce sens, on peut la qualifier d'efficace.

Pour ce qui est des effets de cette politique sur l'économie suisse, ils sont en revanche bien moindres. Bien que le volume de commandes passées à l'industrie suisse approche les 400 millions de CHF par an en moyenne, nombre de ces commandes ne sont pas véritablement additionnelles. De plus, rares sont les affaires compensatoires réellement efficaces en termes de transfert de savoir-faire, de promotion de l'innovation et d'ouverture de nouveaux marchés (établissement de nouvelles relations commerciales).

Recommandations

D'une manière générale, le CDF ne considère pas les affaires compensatoires comme une option porteuse pour l'industrie suisse, bien que certaines affaires permettent à un petit nombre de fournisseurs suisses d'asseoir leur position ou d'ouvrir de nouveaux marchés. La politique actuelle contrevient par ailleurs à l'esprit du libre-échange. Elle génère des solutions informelles et n'a que peu d'effets positifs pour le pays.

La recommandation principale du CDF consiste à élaborer une **stratégie** transparente pour la politique suisse en matière de participations industrielles et pour sa mise en œuvre. L'objectif est de ne pas susciter de faux espoirs au sein du Parlement et parmi les fournisseurs suisses. Sur proposition de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national, le Conseil fédéral doit notamment se prononcer clairement sur les variantes ci-dessous :



1. Statu quo, politique «low profile» : peu d'effets sur l'économie nationale, grande souplesse pour les fabricants étrangers, avec en contrepartie des coûts de mise en œuvre et d'acquisition modérés.
2. «Effet positif sur l'emploi dans une proportion de 100%» : davantage de contrôles, meilleurs ODS pour les affaires compensatoires et coûts d'acquisition plus élevés.
3. «Participations industrielles plus efficaces pour la défense nationale» : cette option suppose une définition claire du «potentiel industriel indispensable» à la défense nationale. On pourrait également appliquer des «multiplicateurs» (pondération privilégiant les affaires qui réaliseraient ce potentiel), afin d'améliorer la qualité des participations industrielles sur ce plan.
4. «Participations industrielles plus efficaces pour l'industrie suisse» : grande efficacité sur les plans du transfert de savoir-faire, de la promotion de l'innovation et de l'ouverture de nouveaux marchés, ce qui suppose une définition précise de ces critères. Ici aussi, on pourrait envisager d'utiliser des multiplicateurs.

Plus les objectifs sont ambitieux, plus on fixe de conditions favorisant une participation industrielle et plus les contrôles nécessaires sont nombreux, plus les coûts sont élevés lors de l'acquisition d'armement et de la mise en œuvre de la politique par armasuisse.

D'autre part, le CDF a identifié diverses possibilités d'optimisation dans les domaines du controlling et de la transparence. En améliorant le controlling et en augmentant la valeur seuil par transaction, on peut réduire la part relevant du «daily business» et accroître les affaires véritablement additionnelles. Il serait également opportun d'accroître la transparence du rapport coût-utilité de la politique menée, d'une part en mentionnant correctement dans les messages sur l'armement les effets sur l'emploi, et d'autre part en demandant aux fabricants étrangers des offres avec et sans obligation de compenser.

La prise de position d'armasuisse figure à l'annexe 1. Le CDF a pris connaissance des différences de point de vue exprimées par cette dernière. Il maintient, tel quel, l'entier de ses recommandations

Texte original en allemand