



Audit de la gestion du stock

DDPS et RUAG MRO

CDF-24134

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

09.01.2025



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE	Contrôle fédéral des finances (CDF)
BESTELLADRESSE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Berne
ORDERING ADDRESS	Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE	525.24134
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATION	www.efk.admin.ch/fr
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS	<p>Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.</p> <p>Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, les cas susceptibles d'engager la responsabilité civile ainsi que les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance du risque sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).</p>
--------------------------------------	--

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	12
1 Mission et déroulement	16
1.1 Contexte	16
1.2 Objectifs et questions d'audit	16
1.3 Étendue et principes de l'audit	16
1.4 Documentation et entretiens	17
1.5 Discussion finale	17
2 Règles contractuelles s'appliquant aux stocks en consignation	18
2.1 Le dispositif contractuel est adéquat	18
2.2 armasuisse et la BLA n'exploitent pas toutes les possibilités offertes par le contrat	18
3 Surveillance des stocks en consignation	21
3.1 Les risques d'abus ne résident pas dans les quelques prêts de matériel autorisés	21
3.2 La BLA ne contrôle pas suffisamment le niveau des stocks ni les sorties du stock en consignation	21
4 Intégralité des stocks en consignation	23
4.1 Puisqu'aucun inventaire n'a été dressé, le niveau des stocks en consignation n'est pas attesté	23
4.2 Le contrôle de l'inventaire effectué à Thoune a fourni des résultats suffisants	24
4.3 Le contrôle de l'inventaire à Zweisimmen a fourni de bons résultats	25
Annexe 1 – Abréviations	26

Audit de la gestion du stock

DDPS et RUAG MRO

L'ESSENTIEL EN BREF

Sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué, conjointement avec le cabinet d'avocats Niederer Kraft Frey (cabinet NKF) et RUAG, l'audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO¹. La version provisoire du rapport intermédiaire rédigé par le cabinet NKF dans ce contexte contient des indications selon lesquelles RUAG aurait peut-être utilisé, sans autorisation, des pièces de rechange provenant des stocks en consignation² de l'armée, dans le but de conclure des transactions avec des tiers à son propre compte. RUAG³, en sa qualité de centre de compétence de l'armée pour le matériel, gère sur ses sites de nombreux stocks en consignation liés aux systèmes d'armes. Elle est ainsi responsable de l'acquisition, de l'assurance-qualité, du stockage et de l'entretien des articles stockés.

L'audit du CDF portait uniquement sur le stock en consignation des véhicules à chenilles de la Business Area Ground de RUAG, car des problèmes avaient été soulevés à cet égard par le passé, notamment concernant les chars Leopard 1 et Leopard 2⁴. La valeur totale du stock en question n'a pas pu être établie durant l'audit puisque, directement après avoir été acheté, tout le matériel est comptabilisé comme étant entièrement amorti, soit comme ayant une valeur résiduelle de zéro.

Les informations disponibles ne suffisent pas à lever les soupçons selon lesquels RUAG aurait, par le passé, retiré sans autorisation du matériel du stock des véhicules à chenilles en consignation pour conclure des transactions avec des tiers à son propre compte, et aurait par conséquent nuit au patrimoine de l'armée. La Base logistique de l'armée (BLA), qui est responsable de gérer les systèmes et les cycles de vie, ne contrôle pas suffisamment le niveau des stocks et les sorties de matériel. RUAG ne lui a toujours pas accordé de droit de lecture pour son système de gestion des stocks. RUAG ne rend qu'un bref rapport annuel à la BLA sur le niveau des stocks et les entrées et sorties du stock en consignation. Entre 2014 et 2023, RUAG a procédé à 1140 mises au rebut et à 1319 modifications de l'inventaire sans autorisation de la BLA.

armasuisse et la BLA ne font pas valoir tous les droits dont ils disposent face à RUAG

Les prestations de RUAG sont définies de manière adéquate dans le contrat-cadre, dans les principes applicables à la gestion des stocks en consignation et dans les accords de niveau de service (*service level agreements*, SLA) portant sur les systèmes d'armes. armasuisse assume le rôle du service d'achat alors que la BLA est la gestionnaire opérationnelle responsable du système d'armes.

Selon le contrat-cadre, RUAG doit permettre à la BLA d'accéder à son système de production SAP. Toutefois, à ce jour, elle n'a accordé de droit d'accès ni à armasuisse ni à la BLA. RUAG est en outre tenue d'établir des rapports adéquats contenant des indicateurs de performance. L'obligation de disposer de réserves pour trois ans revêt une importance particulière dans ce contexte. Les stocks minimaux doivent ainsi toujours permettre de couvrir les besoins pendant trois ans. Cependant, le rapport annuel de RUAG ne précise nulle part où se

¹ CDF-24192 : Audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO, effectué à la demande de la DélFin.

² Dans le présent rapport, le terme « stock en consignation » désigne les stocks de marchandises que RUAG gère et exploite sur ses sites, mais qui appartiennent au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

³ Dans le présent rapport, les dénominations « RUAG MRO » et « RUAG » désignent respectivement les sociétés RUAG MRO Holding SA et RUAG SA.

⁴ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166) et Audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO (CDF-24192).

situent les stocks par rapport au niveau minimal. D'après les calculs de RUAG, le déficit concernant le matériel des chars Leopard 2 se situe entre 5 et 7 millions de francs. Il s'explique en partie par le plafonnement du budget pour les pièces de rechange et les mesures d'entretien instauré par l'État-major de l'armée.

La BLA est autorisée à effectuer des inspections ou des audits auprès de RUAG avec le soutien d'armasuisse. Ni la BLA, ni armasuisse n'ont exercé ce droit, malgré l'existence des problèmes susmentionnés concernant les stocks en consignation.

Le CDF a recommandé à armasuisse et à la BLA de faire valoir leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations afin de renforcer la surveillance des stocks en consignation.

La BLA ne contrôle pas suffisamment le niveau et les mouvements des stocks

RUAG ne fait parvenir qu'une fois par an à la BLA un rapport qui est établi manuellement et contient, pour chaque article, le niveau des stocks en fin d'année ainsi que les entrées et sorties ayant eu lieu en cours d'année. La transparence n'est pas assurée durant l'année dans la mesure où la BLA ne dispose pas d'un accès direct et travaille donc avec des chiffres pouvant dater de douze mois en arrière. Le rapport annuel de RUAG sur les stocks ne fournit aucune explication sur les entrées et les sorties de matériel. Il est donc impossible de faire la différence entre l'utilisation de pièces pour l'entretien de systèmes de l'armée et la radiation d'un article en raison d'une mise au rebut ou d'un écart d'inventaire. L'établissement manuel d'un rapport lorsque l'inventaire comprend plus de 10 000 types d'articles est inefficace et accroît le risque d'erreur.

La BLA ne dispose d'aucun moyen fiable de contrôler si, par le passé, RUAG a retiré du matériel du stock en consignation afin de conclure des transactions à son propre compte. Entre 2014 et 2023, RUAG a uniquement déclaré sept prêts destinés à des transactions avec des tiers.

Alors qu'elle y est contractuellement obligée, RUAG n'a pas informé la BLA au préalable et ne lui a pas demandé son autorisation pour 1140 mises au rebut et la comptabilisation de 1319 écarts d'inventaire. Il est possible que ces opérations n'aient pas été effectuées correctement. Le CDF a recommandé à RUAG d'examiner les mises au rebut et les écarts d'inventaire non autorisés et de rédiger un rapport à l'intention de la BLA.

armasuisse et la BLA n'ont jamais inspecté leurs stocks en consignation chez RUAG

Selon le contrat-cadre et les SLA, il incombe à RUAG d'assurer la qualité des pièces de rechange achetées. Des problèmes de qualité ont été constatés à plusieurs reprises concernant les véhicules à chenilles. Néanmoins, la BLA n'a jamais effectué d'audit ou d'inspection auprès de RUAG en collaboration avec armasuisse.

Les SLA précisent que les stocks en consignation chez RUAG sont soumis à l'ordre d'inventaire de la BLA. Toutefois, aucun inventaire n'a jamais été établi. Dans l'un de ses rapports de contrôle, la Révision interne du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) indique que le stock en consignation chez RUAG avait, par erreur, été omis dans l'ordre d'inventaire⁵. Selon ses propres dires, RUAG n'a jamais dressé d'inventaire, alors qu'elle est contractuellement responsable de garantir que les stocks sont complets.

Au cours de l'audit dont il est question dans le présent rapport, la BLA a modifié l'ordre d'inventaire une deuxième fois. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Pour la première fois, il indique correctement que la division Gestion des stocks de la BLA est responsable d'établir l'inventaire annuel des stocks en consignation chez RUAG. L'équipe d'audit du CDF a dressé un inventaire à Thoune et à Zweisimmen. Ces contrôles ponctuels ne sont certes pas représentatifs, mais ils donnent des indications sur la qualité des données. Le contrôle à Thoune a donné un résultat suffisant, le taux d'erreur s'élevant à 5,8 %, alors qu'à Zweisimmen, il a donné un bon résultat avec un taux d'erreur de 4 %.

Durant l'inventaire à Thoune, le CDF, accompagné de deux représentants de la BLA spécialisés dans les véhicules à chenilles, a notamment constaté que le matériel défectueux n'était pas toujours clairement marqué

⁵ Rapport de contrôle A 2023-03 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers (en allemand), Révision interne du DDPS, 3 novembre 2023, publié sur le site de la Révision interne DDPS.

physiquement et ne se distinguait donc pas du matériel prêt à l'emploi. Par conséquent, la BLA ne connaît pas le niveau des stocks des articles utilisables.

Lors de la prochaine inspection ou du prochain inventaire, la Gestion des stocks de la BLA devrait contrôler si RUAG a tenu compte des remarques du CDF et pris les mesures qui s'imposent.

Prüfung der Lagerverwaltung

VBS und RUAG MRO

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Im Auftrag der Finanzdelegation hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die «Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO» gemeinsam mit der Anwaltskanzlei Niederer Kraft Frey (NKF) und RUAG wahrgenommen.⁶ Der in diesem Zusammenhang erstellte Entwurf des Zwischenberichts von NKF enthielt Hinweise, dass RUAG unbewilligt Ersatzteile aus dem Konsignationslager⁷ im Besitz der Armee für ihr eigenes Geschäft mit Dritten verwendet haben könnte. Die RUAG⁸ verwaltet als Materialkompetenzzentrum der Armee an ihren Standorten eine Vielzahl von Konsignationslagern zu Waffensystemen. Sie ist dabei für die Beschaffung, Qualitätssicherung, Lagerung und die Instandhaltung verantwortlich.

Die EFK-Prüfung konzentrierte sich auf die Konsignationslager der Raupenfahrzeuge der RUAG Business Area Ground, da es hier in der Vergangenheit zu Vorfällen v. a. im Zusammenhang mit den Leopard 1 und Leopard 2 Panzern kam.⁹ Der Gesamtwert des Konsignationslagers bei den Raupenfahrzeugen konnte im Laufe der Prüfung nicht ermittelt werden, da sämtliches Material direkt nach dem Einkauf auf Null abgeschrieben wird.

Die vorliegenden Erkenntnisse können den Verdacht nicht ausräumen, dass RUAG in der Vergangenheit unbewilligt Material für eigene Geschäfte mit Dritten aus dem Konsignationslager der Raupenfahrzeuge bezogen und damit das Vermögen der Armee geschädigt hat. Die Logistikbasis der Armee (LBA) hat als verantwortliche System- und Lebenswegmanagerin eine ungenügende Kontrolle über die Bestände und die Abgänge von Material. RUAG hat der LBA bis heute kein Leserecht auf ihr Lagersystem gewährt. RUAG berichtet der LBA nur jährlich summarisch über den Bestand, die Zu- und die Abgänge im Konsignationslager. Im Zeitraum 2014–2023 hat die RUAG 1140 Verschrottungen und 1319 Inventuranpassungen ohne LBA-Bewilligung vorgenommen.

Armasuisse und LBA setzen nicht alle Rechte durch, die sie gegenüber RUAG haben

Die Dienstleistungen der RUAG sind im Rahmenvertrag, in den Grundsätze im Umgang mit Konsignationslagern und in den waffensystem-spezifischen Service Level Agreements (SLA) angemessen geregelt. Dabei spielt armasuisse die Rolle der Beschaffungsstelle und LBA ist die verantwortliche, operative Managerin des jeweiligen Waffensystems.

RUAG muss LBA gemäss Rahmenvertrag Zugriff auf ihr SAP-Produktivsystem gewähren. Armasuisse und LBA konnten dieses Zugriffsrecht bei RUAG bis heute nie durchsetzen. RUAG muss zudem ein angemessenes Reporting mit Leistungskennzahlen sicherstellen. Speziell von Bedeutung ist dabei die Dreijahresbevorratung. Dabei muss der Mindestbestand immer sicherstellen, dass der Bedarf für drei Jahre abgedeckt ist. Es fehlen im jährlichen RUAG-Bericht aber Angaben, wo der Lagervorrat im Vergleich zum Mindestbestand liegt. Beim Leopard 2 Material gibt es gemäss den Berechnungen von RUAG eine Unterdeckung im Wert von rund 5-7 Millionen Franken. Ein Teil davon ist durch die Plafonierung des Ersatzmaterial- und Instandhaltungsbudgets (EIB) durch den Armeestab zu erklären.

⁶ EFK-24192: Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO, Auftrag der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte.

⁷ Mit Konsignationslagern sind in diesem Bericht durch die RUAG an ihren Standorten geführte und durch sie bewirtschaftete Warenlager gemeint, welche sich im Eigentum des VBS befinden.

⁸ Mit «RUAG» bzw. mit «RUAG MRO» ist in diesem Bericht immer die RUAG MRO Holding AG und die RUAG AG gemeint.

⁹ Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei Geschäften mit dem Leopard 1 Panzer (EFK-23166) und Prüfung möglicher Betrugsaspekte bei der RUAG MRO (EFK-24192).

Die LBA darf mit Unterstützung von armasuisse bei RUAG Inspektionen bzw. Audits durchführen. Von diesem Recht haben weder LBA noch armasuisse trotz der beschriebenen Probleme im Umgang mit den Konsignationslagern Gebrauch gemacht.

Die EFK hat armasuisse und der LBA empfohlen, ihre vertraglichen Rechte bzw. Pflichten von RUAG einzufordern, um die Überwachung der Konsignationslager zu verstärken.

Die LBA hat eine unzureichende Kontrolle über Lagerbestand und -bewegungen

Die LBA erhält nur einmal pro Jahr einen von RUAG manuell erstellten Bericht mit dem Jahresendbestand pro Artikel und den Zu- und Abgängen während des Jahres. Unterjährig hat die LBA keine Transparenz über die Bestände und operiert mit bis zu zwölf Monate alten Zahlen. Im RUAG-Jahreslagerbericht sind die Zu- und Abgänge nicht weiter erklärt. Ein Materialverbrauch für die Instandhaltung zugunsten der Armee sieht beispielsweise gleich aus wie eine Ausbuchung aufgrund einer Verschrottung oder einer Inventurdifferenz. Ein manuell erstellter Bericht bei über 10 000 verschiedenen Artikeltypen ist zudem fehleranfällig und ineffizient.

Die LBA hat keine verlässliche Kontrolle, ob RUAG in der Vergangenheit Material für eigene Geschäfte aus dem Konsignationslager entnommen hat. Deklariert hat RUAG im Zeitraum 2014–2023 lediglich sieben Leihentnahmen für Drittgeschäfte.

Bei 1140 Verschrottungen und 1319 Inventurdifferenzbuchungen hat RUAG die LBA trotz vertraglicher Verpflichtung nicht vorgängig informiert und keine Bewilligung eingeholt. Es besteht ein Risiko, dass diese nicht korrekt erfolgt sind. Die EFK hat empfohlen, dass RUAG die unbewilligten Verschrottungen und Inventurdifferenzen untersucht und der LBA Bericht erstattet.

Armasuisse und LBA haben ihre Konsignationslager bei RUAG noch nie inspiziert

Gemäss Rahmenvertrag und SLA ist RUAG für die Qualität der Beschaffung von Ersatzmaterial zuständig. In der Vergangenheit gab es bei den Raupenfahrzeugen wiederholt Qualitätsprobleme. Trotzdem hat die LBA mit Unterstützung von armasuisse bei RUAG noch nie einen Audit bzw. eine Inspektion durchgeführt.

In den einzelnen SLA ist festgehalten, dass die Konsignationslager bei der RUAG dem sog. Inventurbefehl der LBA unterstehen. Es fand jedoch noch nie eine Inventur statt. Ein Prüfbericht der Internen Revision des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport stellte fest, dass das RUAG-Konsignationslager irrtümlicherweise nicht im Inventurbefehl enthalten war.¹⁰ Auch RUAG hat nach eigenen Angaben nie eine Inventur durchgeführt, obwohl sie vertraglich für die Vollständigkeit der Lager verantwortlich ist.

Während dieser Prüfung hat LBA den Inventurbefehl zum zweiten Mal angepasst. Er tritt am 1. Januar 2025 in Kraft. Darin ist nun erstmals korrekterweise das LBA-Lagermanagement für die jährliche Inventur der Konsignationslager bei der RUAG verantwortlich.

Das EFK-Prüfteam führte eine Inventur in Thun und Zweisimmen durch. Die Stichprobe ist zwar nicht repräsentativ, gibt aber trotzdem Hinweise auf die Qualität der Daten. Die Stichprobe in Thun ergab ein genügendes Resultat mit einer Fehlerquote von 5,8 %. Die Stichprobe in Zweisimmen ergab ein gutes Resultat mit einer Fehlerquote von 4 %.

Während der Inventur in Thun machte die EFK unterstützt von zwei LBA-Vertretern aus dem Bereich Raupenfahrzeuge u. a. die Feststellung, dass defektes Material physisch teilweise nicht klar gekennzeichnet ist und nicht vom einsatzbereiten Material unterschieden werden kann. Damit ist der Bestand an einsatzfähigem Material gegenüber der LBA nicht offengelegt.

Im Rahmen der nächsten Inspektion bzw. Inventur sollte das LBA-Lagermanagement kontrollieren, ob RUAG auf die gemachten Feststellungen reagiert und die entsprechenden Anpassungen vorgenommen hat.

¹⁰ Prüfbericht A 2023-03 «Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte», Interne Revision VBS, 3. November 2023, abrufbar auf der Webseite der Internen Revision VBS.

VERIFICA

Verifica della gestione dei depositi

DDPS e RUAG MRO

L'ESSENZIALE IN BREVE

Su incarico della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin), il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la «Verifica di possibili aspetti di truffa – RUAG MRO Holding AG» in collaborazione con lo studio legale Niederer Kraft Frey (NKF) e RUAG¹¹. La prima versione del rapporto intermedio, elaborata ai fini di questo mandato da NKF, conteneva indizi sul fatto che RUAG potrebbe avere utilizzato senza autorizzazione pezzi di ricambio appartenenti alla merce in conto deposito («consignment stock»¹²) di proprietà dell'esercito per le proprie attività operative con terzi. In qualità di centro di competenza per il materiale dell'esercito, RUAG¹³ gestisce presso le proprie sedi numerosi consignment stock relativi ai sistemi d'arma. In questo contesto è responsabile degli acquisti, della garanzia della qualità, dello stoccaggio e della manutenzione.

La verifica del CDF era incentrata sui consignment stock dei veicoli cingolati della RUAG Business Area Ground, poiché in passato erano state rilevate lacune in relazione a tali depositi, soprattutto in riferimento ai carri armati Leopard 1 e 2¹⁴. Nell'ambito della verifica non è stato possibile determinare il valore complessivo del consignment stock dei veicoli cingolati, poiché tutto il materiale viene ammortizzato a zero immediatamente dopo l'acquisto.

Le presenti constatazioni non consentono di invalidare l'ipotesi secondo cui in passato RUAG ha utilizzato senza autorizzazione materiale prelevato dal consignment stock dei veicoli cingolati per attività operative con terzi, infliggendo così un danno al patrimonio dell'esercito. La Base logistica dell'esercito (BLEs), in quanto responsabile dei sistemi e del ciclo di vita, non ha un controllo sufficiente sulle scorte e sulle uscite di materiale. Finora RUAG non ha concesso alla BLEs il diritto di lettura per quanto riguarda il proprio sistema di deposito. RUAG informa la BLEs solo sommariamente una volta all'anno sullo stato delle scorte, sulle entrate e sulle uscite relative al consignment stock. Tra il 2014 e il 2023, RUAG ha effettuato 1140 rottamazioni e 1319 adeguamenti di inventario senza autorizzazione da parte della BLEs.

armasuisse e BLEs non fanno valere tutti i diritti di cui dispongono nei confronti di RUAG

Le prestazioni di RUAG sono disciplinate in maniera adeguata all'interno del contratto quadro, nei principi di gestione dei consignment stock e nei service level agreement (SLA) specifici dei sistemi d'arma. In tale ambito, armasuisse assume il ruolo di servizio d'acquisto e la BLEs è il manager operativo responsabile del rispettivo sistema d'arma.

Secondo il contratto quadro, RUAG deve concedere alla BLEs l'accesso al suo sistema di produzione SAP. Finora, tuttavia, armasuisse e la BLEs non sono riusciti ad accedervi. Inoltre, RUAG deve garantire un reporting adeguato che presenti indicatori relativi alle prestazioni. In questo contesto sono fondamentali le informazioni relative alla costituzione di scorte per il triennio successivo. In sostanza, le scorte minime devono sempre garantire la copertura del fabbisogno di tre anni. Il rapporto annuale di RUAG non fornisce però indicazioni sullo stato delle scorte effettive in relazione a quelle minime. Stando ai calcoli di RUAG, nel caso del materiale relativo

¹¹ CDF-24192: Verifica di possibili aspetti di truffa presso RUAG MRO, incarico della DelFin.

¹² Nel presente rapporto, con «merce in conto deposito» («consignment stock») sono intesi i depositi di merci di proprietà del DDPS, gestiti e amministrati da RUAG presso le proprie sedi.

¹³ Nel presente rapporto, con «RUAG» e «RUAG MRO» si intendono sempre RUAG MRO Holding AG e RUAG SA.

¹⁴ Verifica dell'osservanza delle disposizioni nelle operazioni riguardanti i carri armati Leopard 1 (CDF-23166) e Verifica di possibili aspetti di truffa presso RUAG MRO Holding AG (CDF-24192).

ai carri armati Leopard 2 si registra una copertura insufficiente per un importo pari a circa 5–7 milioni di franchi. Questa situazione è riconducibile in parte alla fissazione di un tetto massimo per il budget relativo al materiale di ricambio e manutenzione (BMR&M) decisa dallo Stato maggiore dell'esercito.

Coadiuvata da armasuisse, la BLEs può effettuare ispezioni o audit presso RUAG. Questo diritto non è stato fatto valere né dalla BLEs né da armasuisse, nonostante i problemi descritti pocanzi riguardanti la gestione dei consignment stock.

Il CDF ha raccomandato ad armasuisse e alla BLEs di rivendicare i propri diritti e pretendere che RUAG assolva i propri obblighi contrattuali, al fine di rafforzare la sorveglianza sui consignment stock.

Il controllo esercitato dalla BLEs sulle scorte dei depositi e sui rispettivi movimenti è insufficiente

Unicamente a cadenza annuale, RUAG consegna alla BLEs un rapporto elaborato manualmente che contiene dati sulle scorte effettive presenti a fine anno per singoli articoli nonché sulle entrate e sulle uscite del materiale dai depositi. Durante l'anno la BLEs non dispone di informazioni aggiornate sulle scorte e deve utilizzare cifre vecchie che possono risalire anche a dodici mesi prima. Il rapporto annuale di RUAG non apporta ulteriori spiegazioni sulle entrate e sulle uscite dai depositi. L'impiego di materiale per la manutenzione a favore dell'esercito non si distingue ad esempio dallo storno in seguito a una rottamazione o a una differenza di inventario. Inoltre, un rapporto redatto manualmente con oltre 10 000 differenti tipi di articoli è inefficace e soggetto a errori.

La BLEs non è in grado di eseguire un controllo che attesti in modo affidabile se in passato RUAG ha prelevato dai consignment stock materiale per attività operative proprie. Nel periodo 2014–2023, RUAG ha dichiarato soltanto sette prelievi in prestito per affari con terzi.

Nonostante l'obbligo contrattuale, nel caso di 1140 rottamazioni e 1319 registrazioni di differenze di inventario, RUAG non ha informato previamente la BLEs e non ha richiesto autorizzazioni. Vi è il rischio che tali operazioni non siano avvenute correttamente. Il CDF ha raccomandato a RUAG di verificare le rottamazioni e le differenze di inventario non autorizzate e di redigere un rapporto all'attenzione della BLEs.

armasuisse e BLEs non hanno mai ispezionato i propri consignment stock presso RUAG

Secondo il contratto quadro e i SLA, RUAG è responsabile della qualità degli acquisti del materiale di ricambio. In passato, vi sono stati ripetuti problemi di qualità per quanto riguarda i veicoli cingolati. Ciononostante, la BLEs non ha mai effettuato audit né ispezioni, provvedimenti che avrebbe invece potuto intraprendere coadiuvata da armasuisse.

Nei singoli SLA è stabilito che i consignment stock presso RUAG sottostanno al cosiddetto ordine di verifica dell'inventario della BLEs. Tuttavia, non è mai stata eseguita una verifica dell'inventario. Da un rapporto della Revisione interna del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), è emerso che per errore il consignment stock di RUAG non rientrava nell'ordine di verifica dell'inventario¹⁵. Stando a quanto da essa stessa dichiarato, neanche RUAG ha mai eseguito una verifica dell'inventario, benché sia contrattualmente responsabile per la completezza dei depositi.

Nel corso di questa verifica, la BLEs ha adeguato per la seconda volta l'ordine di verifica dell'inventario, che è entrato in vigore il 1° gennaio 2025. Per la prima volta, come responsabile dell'inventario annuale del consignment stock di RUAG figura, come è giusto che sia, l'unità Gestione di depositi della BLEs.

Il team di verifica del CDF ha eseguito una verifica dell'inventario a Thun e Zweisimmen. Questo controllo a campione non è rappresentativo, ma ha comunque fornito indicazioni sulla qualità dei dati. Il controllo a Thun ha ottenuto una valutazione sufficiente con una quota d'errore del 5,8 per cento, mentre quello a Zweisimmen una valutazione buona, con una quota d'errore del 4 per cento.

¹⁵ Rapporto di verifica A 2023-03 sulla gestione del deposito di materiale dell'esercito da parte di terzi («Lagerhaltung von Armeematerial durch Dritte»), Revisione interna DDPS, 3 novembre 2023, disponibile sul sito Internet della Revisione interna del DDPS.

Durante la verifica dell'inventario a Thun il CDF, supportato da due rappresentanti della BLEs dell'ambito dei veicoli cingolati, ha constatato, tra l'altro, che in parte il materiale difettoso non era contrassegnato in modo chiaro e non era possibile distinguerlo dal materiale utilizzabile. Pertanto, la BLEs non può aggiornarsi correttamente in merito alle scorte effettive di materiale utilizzabile.

Nel quadro dell'ispezione o della verifica successiva dell'inventario, la Gestione di depositi della BLEs dovrebbe controllare se RUAG ha preso atto delle lacune riscontrate e ha effettuato i rispettivi adeguamenti.

AUDIT

Inventory management audit

DDPS and RUAG MRO

KEY FACTS

On behalf of the Finance Delegation, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted the "Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO" together with the law firm Niederer Kraft Frey (NKF).¹⁶ The associated draft interim report from NKF contained indications that RUAG may have used spare parts from the consignment warehouse¹⁷ owned by the Armed Forces for its own business with third parties without authorisation. As the Armed Forces' materials competence centre, RUAG¹⁸ manages multiple consignment warehouses for weapons systems at its locations. It is responsible for procurement, quality assurance, storage and maintenance.

The SFAO audit focused on the consignment warehouses for tracked vehicles belonging to RUAG Business Area Ground. This was because incidents had previously occurred in connection with the Leopard 1 and Leopard 2 tanks.¹⁹ It was not possible to ascertain the total value of the consignment warehouse for tracked vehicles during the audit because all materials are written down to zero directly after purchase.

The present findings cannot allay the suspicion that in the past RUAG obtained materials from the consignment warehouses for tracked vehicles for its own business with third parties without authorisation and thereby damaged the Armed Forces' asset base. As the responsible system and life cycle manager, the Armed Forces Logistics Organisation (AFLO) has insufficient control over the stock levels and outflows of materials. To date, RUAG has not granted read access to AFLO for its inventory system. RUAG merely provides AFLO with an annual summary of the consignment warehouse's stock levels and in- and outflows. Between 2014 and 2023, RUAG scrapped 1,140 items and made 1'319 inventory adjustments without AFLO authorisation.

armasuisse and AFLO are not enforcing all the rights they have over RUAG

RUAG's services are appropriately regulated in the framework agreement, in the principles concerning warehouses and in the service level agreements (SLA) for specific weapon systems. Here, armasuisse assumes the role of procurement office and AFLO is the responsible operations manager for the respective systems.

The framework agreement stipulates that RUAG must grant AFLO access to its SAP productive system. To date, armasuisse and AFLO have been unable to assert this right to access. RUAG must, in addition, provide appropriate reporting with key performance indicators. Of particular importance is the three-year stockpiling, which requires the minimum stock levels to cover the demand for three years. However, the annual RUAG reporting lacks information on warehouse stock levels compared to the minimum levels. According to RUAG's calculations, there is a shortfall of CHF 5 to 7 million for Leopard 2 parts. Part of this can be explained by the ceiling which the Armed Forces Staff has placed on the Budget for Replacement Material and Maintenance (EIB).

With the support of armasuisse, AFLO can carry out inspections and audits at RUAG. Despite the problems described surrounding the consignment warehouses, neither AFLO nor armasuisse have exercised this right.

¹⁶ SFAO-24192: Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO, mandate from the Finance Delegation

¹⁷ In this report, "consignment warehouse" refers to the warehouses operated and managed by RUAG at its locations, which are owned by the DDPS

¹⁸ In this report, "RUAG" and "RUAG MRO" refer to RUAG AG and RUAG MRO Holding AG

¹⁹ Audit of compliance for transactions with the Leopard 1 tank (SFAO-23166) and Audit of potential aspects of fraud at RUAG MRO (SFAO-24192)

The SFAO recommended that armasuisse and AFLO assert their contractual rights and obligations from RUAG in order to strengthen supervision of the consignment warehouses.

AFLO has insufficient control over the warehouse stock levels and movements

AFLO only receives one manually prepared report from RUAG per year. This contains the stock levels at the end of the year per article and the in- and outflows over the course of the year. During the year, AFLO has no transparency over the stock levels and works with figures which can be up to 12 months old. The RUAG annual inventory report does not provide any further information on the in- and outflows. For example, material usage for Armed Forces maintenance looks identical to a write-off due to scrapping or an inventory adjustment. Furthermore, a manually prepared report for over 10,000 different types of article is error-prone and inefficient.

AFLO cannot reliably verify whether in the past RUAG took materials for its own business from the consignment warehouse. RUAG declared only seven cases of items being borrowed for third-party business between 2014 and 2023.

Despite its contractual obligation, RUAG scrapped 1,140 items and made 1,319 inventory adjustments without informing AFLO in advance and without obtaining prior authorisation. There is a risk that these were not done correctly. The SFAO recommended that RUAG investigate the unauthorised scrappings and inventory adjustments and report its findings to AFLO.

Armasuisse and AFLO have never inspected their consignment warehouses at RUAG

According to the framework agreement and SLA, RUAG is responsible for the quality of spare parts procurements. In the past, there had been repeated quality problems with the tracked vehicles. Despite this, AFLO has never carried out an audit or inspection at RUAG with the support of armasuisse.

The individual SLAs stipulate that the consignment warehouses at RUAG are subject to so-called inventory orders from AFLO. However, an inventory has never taken place. An audit report by the internal audit office of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport noted that the RUAG consignment warehouse was erroneously not included in the inventory order.²⁰ By its own account, RUAG never carried out stock-taking exercise, even though it is contractually responsible for the inventory being complete.

During this audit, AFLO amended the inventory order a second time. It will enter into force on 1 January 2025. This now correctly states that AFLO Inventory Management is responsible for the annual inventory of the consignment warehouses at RUAG.

The SFAO audit team carried out an inventory in Thun and in Zweisimmen. Although the random sample was not representative, it does provide an indication of the data quality. The random sample in Thun produced a satisfactory result with an error rate of 5.8%. The random sample in Zweisimmen produced a good result with an error rate of 4%.

During the inventory in Thun, the SFAO, with the support of two AFLO representatives, observed that in the tracked vehicles section, amongst others, defective materials were not clearly physically marked as such and could not be distinguished from deployable materials. This means that the stock levels of deployable materials are not made available to AFLO.

As part of the next inspection and/or inventory, AFLO Inventory Management should verify whether RUAG has reacted to the observations made and whether it has made the relevant modifications.

²⁰ Audit report A 2023-03 "Storage of Armed Forces equipment by third parties", internal DDPS audit, 3 November 2023, available on the DDPS internal audit website

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU GROUPE DÉFENSE, BASE LOGISTIQUE DE L'ARMÉE

Le Groupement Défense remercie le CDF de son examen des magasins d'articles en consignation de RUAG SA et accepte ses recommandations.

Sur la base des deux recommandations et du chapitre traitant de l'exhaustivité desdits magasins, un plan de mesures, avec détermination des responsabilités (BLA, armasuisse, RUAG MRO SA), et des délais ont été fixés. Les premières mesures seront appliquées en janvier 2025 déjà. Dans leur ensemble, les mesures (au nombre de 13) seront concrétisées au 31 décembre 2025.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE RUAG MRO HOLDING SA

Nous vous remercions pour le contrôle des stocks en consignation à Thoun et à Zweisimmen ainsi que pour l'analyse critique de la collaboration entre RUAG, Armasuisse et la BLA en la matière. RUAG est d'accord avec les constatations.

Même si le présent rapport ne contient pas de recommandations directes de la part du CDF à RUAG, cette dernière soutiendra pleinement la BLA et Armasuisse dans la mise en œuvre des améliorations suggérées.

Dans le sens d'un «Read Across», RUAG examinera également les autres processus concernés en fonction des constatations du CDF et en tirera les enseignements nécessaires.

RUAG constate que les contrôles aléatoires effectués ont donné un bon résultat (Zweisimmen) ou un résultat suffisant (Thoun). RUAG est toutefois consciente des conditions cadres difficiles en matière d'infrastructure et travaille donc avec la BLA sur un projet d'amélioration de l'infrastructure logistique et de l'entreposage. Cela devrait permettre de créer à l'avenir de meilleures conditions, notamment pour la gestion des stocks en consignation.

Nous attirons également votre attention sur la prise de position de RUAG concernant le rapport du CDF «Contrôle» de la gestion et du pilotage de RUAG MRO». La direction travaille d'arrache-pied, avec le soutien du conseil d'administration, à instaurer un véritable changement de culture et s'efforce de remédier également à ces lacunes procédurales.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE D'ARMASUISSE

armasuisse se réjouit de l'examen effectué par l'EKF des entrepôts de consignation de RUAG AG et accepte les recommandations.

Les points faibles et le besoin d'optimisation qui en résulte dans la gestion et le contrôle des entrepôts de consignation ont été identifiés par LBA et armasuisse avant même l'inspection par l'EKF. Par la suite, armasuisse a créé les conditions-cadres contractuelles dans le cadre du MJ-SLA Masteragreement avec RUAG AG afin que la LBA, en tant qu'organisme responsable des matériaux, puisse avoir un accès ONLINE aux entrepôts de consignation et puisse également vérifier la gestion des entrepôts sur place au moyen d'audits.

Cependant, en raison de diverses influences chez RUAG (changement de direction, réorganisations et conversions SAP), la mise en œuvre opérationnelle a été retardée, de sorte que les lacunes constatées par l'EKF dans la gestion du contrôle des entrepôts de consignation existent toujours.

Comme indiqué dans le résumé, ainsi que dans le chapitre 2.1 de l'EKF, la construction contractuelle entre armasuisse et RUAG AG est appropriée. Il n'y a pas besoin d'agir ici. armasuisse est en collaboration avec la LBA au 1er Trimestre 2025, veiller à ce que les accords contractuels soient désormais appliqués. L'accent est mis sur l'octroi de l'accès EN LIGNE aux entrepôts de consignation de la RUAG pour des collaborateurs sélectionnés de la LBA. En outre, armasuisse soutient la LBA, si nécessaire, dans la réalisation des audits annuels ou périodiques et dans la mise en œuvre d'éventuelles lacunes constatées dans ce contexte.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

La version provisoire du rapport intermédiaire rédigé par le cabinet d'avocats Kanzlei Niederer Kraft Frey AG (cabinet NKF) dans le cadre de l'audit 24192²¹ du CDF et reçu le 30 septembre 2024 contient des indications selon lesquelles les collaborateurs de RUAG MRO²² auraient peut-être utilisé, sans autorisation, des pièces de rechange provenant du stock en consignation de l'armée dans le but de conclure des transactions avec des tiers à leur propre compte.

Par courrier du 25 octobre 2024, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a demandé au Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à un examen indépendant afin de déterminer si RUAG MRO gère le stock en consignation dans l'intérêt de son propriétaire. Le CDF a accepté le mandat de la DélFin le 29 octobre 2024.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le but de cet audit est d'évaluer si la gestion par RUAG MRO des stocks en consignation est soumise à une réglementation et à une surveillance adéquates. À cette fin, la DélFin a formulé les trois questions suivantes :

- Le processus de gestion des stocks en consignation est-il soumis à une réglementation adéquate ?
- Les directives relatives à la gestion des stocks en consignation ont-elles été respectées ? Il s'agit notamment de déterminer si tous les retraits effectués en vue de conclure des transactions avec des tiers ont été autorisés et si le matériel utilisé a été remplacé par du matériel de qualité équivalente. Il convient également d'établir si les spécifications du fabricant concernant la certification des pièces de rechange ont été respectées.
- Le propriétaire du stock a-t-il reçu la confirmation que les stocks sont complets et cette information est-elle étayée ?

1.3 Étendue et principes de l'audit

L'audit a été mené du 1^{er} au 29 novembre 2024 par Alessandro Manferdini (responsable de révision) et Federico Callari (expert en audit de la Révision interne du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS]), sous la supervision de Martin Köhli. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements postérieurs à l'audit.

Afin d'appuyer le CDF, la Révision interne DDPS a mis à sa disposition l'expert qui avait effectué un audit en 2023 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers²³.

L'audit porte sur les stocks en consignation chez RUAG de la Business Area Ground. Il concerne plus précisément les véhicules à chenilles (char Leopard 2, char de grenadiers 2000, char de grenadiers M113 et obusier blindé M109). Les stocks en consignation sont des stocks de marchandises qui appartiennent au DDPS, mais se trouvent sur les sites de RUAG et sont gérés par celle-ci²⁴. RUAG stocke des pièces de rechange (du matériel à usage unique) à Thoun pour les quatre types de véhicules à chenilles susmentionnés ainsi que des petites pièces (réserves constituées en raison d'un arrêt de production) à

²¹ CDF-24192 : Audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO, effectué à la demande de la DélFin.

²² Dans le présent rapport, les dénominations « RUAG MRO » et « RUAG » désignent respectivement les sociétés RUAG MRO Holding SA et RUAG SA.

²³ Rapport de contrôle A 2023-03 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers (en allemand), Révision interne DDPS, 3 novembre 2023, publié sur le site de la Révision interne DDPS.

²⁴ La définition adoptée par le comité de pilotage chargé de dissocier le DDPS de RUAG s'écarte volontairement de la définition généralement acceptée dans la littérature du domaine civil.

Zweisimmen. L'audit ne porte expressément pas sur les autres stocks. La période sous revue s'étend de 2014 à 2023.

1.4 Documentation et entretiens

armasuisse, la Base logistique de l'armée (BLA) et RUAG ont obligamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents requis ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction. Certaines informations, telles que la valeur totale du stock en consignation des véhicules à chenilles, et les autorisations pour les mises au rebut et les écarts d'inventaire n'avaient pas encore été fournies au terme de la procédure d'audit. En outre, les prêts de matériel n'avaient pas encore été identifiés dans le système SAP.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 23 décembre 2024. Y ont participé, pour le Secrétariat général du DDPS, le chef de l'État-major, pour la BLA, le chef C Véhicules génie et matériel sauv / rempl, pour armasuisse, le responsable du domaine de compétences « systèmes terrestres » / vice-directeur, pour RUAG, le président et la vice-présidente du conseil d'administration, la responsable du comité d'audit et de gestion des risques du conseil d'administration, le CEO, le CFO, le Head of Corporate Management et le responsable de la révision interne. La Révision interne DDPS était représentée par un expert en audit. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, le chef du centre de compétences et le responsable de révision.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle que le suivi de la mise en œuvre des recommandations incombe à la direction des offices ou aux secrétariats généraux ainsi qu'à la direction générale ou au conseil d'administration.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 RÈGLES CONTRACTUELLES S'APPLIQUANT AUX STOCKS EN CONSIGNATION

2.1 Le dispositif contractuel est adéquat

La fourniture de prestations logistiques par RUAG SA, en tant que prestataire, à armasuisse, en tant que service d'achat représentant la Confédération suisse, se fonde sur le « Master Agreement SLA »²⁵. L'annexe XI, qui définit les principes applicables à la gestion des stocks en consignation, s'applique en particulier²⁶. Un accord de niveau de service (*service level agreement*, SLA) a été conclu pour chaque système d'armes, soit pour chaque type de véhicule à chenilles. La BLA, troisième partie au contrat, y est définie comme le gestionnaire de systèmes responsable²⁷.

Les droits et obligations des trois parties sont précisés dans le Master Agreement et les SLA y afférents. En tant que centre de compétence pour le matériel (CCM), et notamment pour les véhicules à chenilles, RUAG est chargée d'acquies de son propre chef les pièces de rechange du stock en consignation et d'entretenir les véhicules à chenilles. Les pièces de rechange achetées et les travaux d'entretien sont facturés mensuellement à la BLA. En sa qualité de gestionnaire de systèmes, la BLA est responsable de la gestion du cycle de vie durant la phase d'utilisation (y c. la mise hors service) des systèmes d'armes²⁸.

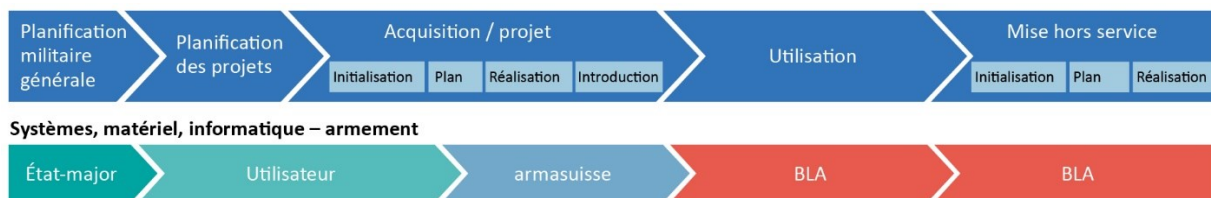


Fig. 1 : répartition des rôles entre armasuisse et la BLA (source : vue d'ensemble de la collaboration entre le Groupement Défense et armasuisse, directives relatives à la collaboration entre les domaines départementaux Défense et armasuisse).

Q APPRÉCIATION

En concluant avec RUAG un Master Agreement et des SLA spécifiques pour chaque système d'armes, armasuisse et la BLA ont réglementé la gestion des stocks en consignation de façon adéquate.

2.2 armasuisse et la BLA n'exploitent pas toutes les possibilités offertes par le contrat

Selon le ch. 18 du Master Agreement, RUAG doit permettre au mandant d'accéder à son système de production SAP. Toutefois, à ce jour, il n'a accordé de droits d'accès ni à armasuisse ni à la BLA.

Selon le ch. 8.3.3 du Master Agreement, RUAG est tenue de marquer le matériel en consignation de façon appropriée et de le séparer du reste des articles dans la mesure du possible. Les articles qui appartiennent à l'armée ne sont pas clairement séparés physiquement du reste du matériel : ils sont répartis dans plusieurs entrepôts de RUAG et stockés avec des articles de RUAG ou du matériel en consignation d'autres clients. Le matériel de l'armée n'est pas identifiable sans accès à SAP. Les articles sont entreposés selon le

²⁵ Master Agreement SLA, contrat n° 4780002245, armasuisse, valable depuis le 1^{er} janvier 2023. Les parties au contrat sont armasuisse et RUAG SA.

²⁶ Anlage IX: Grundsätze im Umgang mit Konisgnationslagern – Detailregelungen zu RUAG AG, version 1.0 du 23 septembre 2021 (selon le ch. 37 du Master Agreement).

²⁷ Les parties au SLA sont armasuisse, la BLA et RUAG SA.

²⁸ Handbuch Arbeitsteam Logistik, BLA, 20 décembre 2018, p. 8.

principe du stockage dynamique, parfois aussi qualifié de stockage chaotique²⁹. Par conséquent, pour certains numéros d'articles, on trouve jusqu'à cinq emplacements différents.

En vertu du ch. 21 du Master Agreement et du ch. 4.2 des principes applicables à la gestion des stocks en consignation, la BLA est autorisée à effectuer des inspections ou des audits auprès de RUAG en collaboration avec armasuisse. Ni la BLA ni armasuisse n'ont jamais fait usage de ce droit, malgré les problèmes de qualité qui ont été soulevés par le passé concernant les pièces de rechange des véhicules à chenilles.

Le ch. 10.3 du Master Agreement et le ch. 4.1 des principes applicables à la gestion des stocks en consignation précisent que RUAG doit établir des rapports adéquats qui contiennent des indicateurs clés de performance (KPI). La couverture des stocks revêt une grande importance dans ce contexte. L'objectif est de disposer de réserves pour trois ans. Il incombe à RUAG de garantir que les stocks atteignent le niveau minimal. Chaque année, RUAG établit un fichier Excel à l'intention de la BLA qui contient le niveau des stocks à la fin de l'année ainsi que les entrées et sorties ayant eu lieu en cours d'année. Ce fichier Excel ne permet pas de savoir où se situent les stocks par rapport aux réserves requises pour trois ans. Il est ressorti de la séance « LCM Vehicles & Weapon Systems » du 27 mars 2024, à laquelle ont participé armasuisse, la BLA et RUAG, que le matériel du char Leopard 2 affichait un déficit d'environ 7 millions de francs par rapport au niveau minimal. À la fin du mois d'août 2024, le gestionnaire des systèmes de RUAG a procédé à une nouvelle estimation qui plaçait le montant à 5,2 millions de francs. Ce déficit s'explique en partie par le plafonnement du budget pour les pièces de rechange et les mesures d'entretien instauré par l'État-major de l'armée.

Concernant les stocks indiqués dans le fichier Excel, aucune distinction n'est faite entre le matériel intact et le matériel défectueux ou en réparation.

APPRÉCIATION

La BLA n'exploite pas entièrement les possibilités de contrôle prévues dans le contrat. RUAG ne fournit pas à la BLA tous les instruments nécessaires à une surveillance efficace. armasuisse et la BLA doivent faire valoir leurs droits et obligations contractuels auprès de RUAG.

Il est essentiel que la BLA ait accès au système SAP de RUAG pour avoir une meilleure vue d'ensemble sur ses stocks (y c. couverture des stocks pendant au moins trois ans, entrées et sorties, distinction entre le matériel intact et le matériel défectueux ou en réparation) et pour les surveiller en temps réel.

Le matériel de l'armée devrait être clairement marqué et séparé physiquement du reste des articles stockés.

RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à armasuisse de faire valoir ses droits contractuels auprès de RUAG en collaboration avec la BLA et de lui demander en priorité le droit d'accès à son système de production SAP. Il faudra ensuite satisfaire les exigences relatives au marquage visible du matériel.

²⁹ Dans le cas du stockage dynamique (ou chaotique), l'article n'est pas stocké à un emplacement fixe, mais change d'emplacement dans l'entrepôt durant la durée de stockage. Les emplacements sont saisis dans le système de gestion des marchandises et marqués.



PRISE DE POSITION D'ARMASUISSE

La recommandation est acceptée.

armasuisse, avec la participation de LBA et de RUAG AG, assurera en première priorité l'accès ONLINE pour certains collaborateurs de LBA aux entrepôts de consignation de RUAG.

L'objectif est de mettre cette mesure à la fin du 1er janvier. Trimestre 2025. Par la suite, les processus de gestion, d'étiquetage, de contrôle et de reporting des entrepôts de consignation sont examinés pour déterminer leur potentiel d'optimisation. Sur la base des connaissances, les processus, les instructions de travail, etc. sont révisés et mis en œuvre. L'objectif est de vérifier pour la première fois l'effet des mesures dans le cadre d'un audit vers la fin de 2025. Ensuite, des audits périodiques doivent permettre de s'assurer que les accords contractuels sont respectés et que les entrepôts de consignation sont gérés en conséquence. La responsabilité de la réalisation des audits incombe à la LBA. armasuisse soutient la LBA en fonction des besoins et assure l'application du besoin d'optimisation identifié ou l'élimination d'éventuelles lacunes.

3 SURVEILLANCE DES STOCKS EN CONSIGNATION

3.1 Les risques d'abus ne résident pas dans les quelques prêts de matériel autorisés

Selon les principes applicables à la gestion des stocks en consignation, RUAG est autorisée, sous certaines conditions, à utiliser pour ses propres transactions avec des tiers le matériel de l'armée qu'elle gère. La procédure s'appliquant aux prêts de matériel est définie à l'annexe 2 des principes applicables à la gestion des stocks en consignation³⁰.

Selon les renseignements fournis par armasuisse et la BLA, les prêts ne sont autorisés qu'exceptionnellement. Ainsi, durant la période sous revue, soit entre 2014 et 2023, seuls sept prêts de pièces de rechange provenant des stocks en consignation des véhicules à chenilles ont été octroyés. Ces sept retraits se sont déroulés selon la procédure d'autorisation simplifiée « Utilisation de pièces de rechange » définie à l'annexe 2.

Toutefois, contrairement à ce que prévoit l'annexe 2, RUAG ne fournit pas de rapports périodiques sur l'état des retraits, des achats de réapprovisionnement et des achats effectués en vue de compléter les stocks. Au terme de l'audit du CDF, RUAG n'avait toujours pas réussi à identifier les prêts de matériel dans son système SAP.

Q APPRÉCIATION

armasuisse et la BLA n'ont aucun moyen de contrôler si RUAG remplace le matériel qu'elle a utilisé pour des transactions avec des tiers par du matériel de qualité équivalente et si les spécifications du fabricant sont respectées. RUAG doit signaler les prêts autorisés dans le système et dresser un rapport annuel à l'intention de la BLA.

Au vu du faible nombre de prêts, le CDF renonce à formuler une recommandation. Ce sont en effet les prêts non autorisés ou les prêts qui ont été retirés du stock en consignation sans être remplacés (atteinte au patrimoine de l'armée) qui pourraient engendrer des abus. Le ch. 3.2 ci-après et la recommandation 2 portent justement sur ce cas de figure.

3.2 La BLA ne contrôle pas suffisamment le niveau des stocks ni les sorties du stock en consignation

Comme indiqué au ch. 2.2, la BLA reçoit une fois par an un fichier Excel qui contient le niveau des stocks à la fin de l'année ainsi que les entrées et sorties ayant eu lieu en cours d'année. Puisqu'aucune explication n'est fournie quant à ces entrées et sorties, la BLA ne connaît pas les raisons de ces mouvements de stock. Ainsi, il est impossible de faire la différence entre l'utilisation de pièces pour l'entretien de systèmes de l'armée et la radiation d'un article en raison d'une mise au rebut ou d'un écart d'inventaire.

Entre 2014 et 2023, 4183 articles du stock en consignation ont été mis au rebut. D'après un contrôle de la BLA, la mise au rebut de 3043 de ces articles a été ordonnée et exécutée correctement dans le cadre de la mise hors fonction de l'artillerie de forteresse, au moyen de l'application CHEOPS prévue à cet effet. Les notifications d'exécution y afférentes sont enregistrées dans CHEOPS. En revanche, il n'existe aucune notification pour les 1140 autres articles³¹. RUAG peut, de son propre chef, éliminer les articles dont la date de péremption est dépassée et se réapprovisionner. Dans un tel cas de figure, la BLA doit également être informée par écrit à des fins de transparence, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

³⁰ Grundsätze im Umgang mit Konisgnationslagern – Detailregelungen zu RUAG AG, version 1.0 du 23 septembre 2021, p. 15.

³¹ La valeur des articles mis au rebut n'a pas pu être déterminée avant la fin de l'audit, notamment parce qu'aucun prix n'est enregistré dans le système pour 570 des 1140 articles.

Entre 2014 et 2023, RUAG a en outre comptabilisé 1319 écarts d'inventaire³² pour le stock en consignation de l'armée³³. Selon le ch. 8.3.7 du Master Agreement, tous les dommages et pertes doivent être immédiatement communiqués à la BLA. Elle n'a cependant été informée d'aucun de ces écarts.

RUAG gère plus de 10 000 numéros d'articles pour la BLA. Selon ses dires, le fichier Excel qui recense le niveau des stocks à la fin de l'année et dont il est question au début du présent chapitre n'est pas généré automatiquement par SAP. Un test effectué par le CDF a révélé que pour 187 numéros d'articles, l'addition du solde de la fin de l'année 2019 et des entrées nettes de 2020 n'équivalait pas au solde de la fin de l'année 2020. D'après les informations fournies par RUAG, contrairement à ce qui était indiqué dans le fichier Excel, la date de référence n'était pas le 31 décembre 2020, mais le 13 janvier 2021.

APPRÉCIATION

La BLA ne surveille pas suffisamment ses stocks en consignation chez RUAG³⁴. Elle n'a aucun moyen de contrôler si RUAG a retiré plus d'articles du stock en consignation que les prêts déclarés. RUAG n'a pas informé la BLA des 1140 transactions désignées comme des mises au rebut ni des 1319 comptabilisées comme des écarts d'inventaire. Il se peut donc que des abus aient été commis.

L'établissement manuel d'un rapport lorsque l'inventaire comprend plus de 10 000 types d'articles est inefficace et accroît le risque d'erreur. La date de référence devrait toujours être le 31 décembre de l'année sous revue. Comme indiqué dans la recommandation 1, la BLA doit disposer d'un droit de lecture pour le système de production SAP de RUAG afin d'avoir accès à des informations fiables et actuelles sur son stock en consignation.

Il incombe à RUAG d'établir des rapports clairs et transparents sur les entrées et sorties du stock en consignation. Elle peut procéder à des mises au rebut et comptabiliser des écarts d'inventaire uniquement en collaboration avec la BLA et moyennant l'accord de celle-ci, et doit pouvoir fournir des justificatifs.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à la BLA d'exiger, conjointement avec armasuisse, que RUAG traite les mises au rebut et les écarts d'inventaire non autorisés et établisse un rapport. Les mises au rebut et les écarts d'inventaire doivent être autorisés rétroactivement. En cas de transactions injustifiées, ceux-ci devront être remboursés à la Confédération par RUAG. En outre, il conviendrait désormais que la BLA approuve les mises au rebut et les modifications de l'inventaire, comme le prévoit le contrat-cadre.

³² 763 inscriptions correspondaient à des écarts négatifs et 556 à des écarts positifs.

³³ La valeur des articles ayant été rayés en raison d'écarts d'inventaire n'a pas pu être déterminée avant la fin de l'audit, notamment parce qu'aucun prix n'est enregistré dans le système pour 123 des 1319 articles.

³⁴ Rapport de contrôle A 2023-03 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers (en allemand), Révision interne du DDPS, 3 novembre 2023, publié sur le site de la Révision interne DDPS.



PRISE DE POSITION DE LA BASE LOGISTIQUE DE L'ARMÉE

La recommandation est acceptée.

La recommandation n° 2 « Traitement des démontages et des écarts d'inventaire » est soutenue par la BLA. Afin de combler les lacunes identifiées, des mesures ont été définies avec des responsabilités et des délais. Ces mesures formulées (4 au total, voir ci-dessous) seront mises en œuvre d'ici le 31 décembre 2025.

- Définition de la procédure à suivre pour le traitement rétroactif des démontages et des inventaires non approuvés par l'industrie.
- Clarifier le devenir du matériel, établir un rapport.
- Tirer les conséquences du rapport et les appliquer chez RUAG (remplacement réel, indemnisation, renonciation à des mesures, etc.).
- Contrôle de la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre du SLA (en continu).

4 INTÉGRALITÉ DES STOCKS EN CONSIGNATION

4.1 Puisqu'aucun inventaire n'a été dressé, le niveau des stocks en consignation n'est pas attesté

Bien que les divers SLA précisent que les stocks en consignation chez RUAG sont soumis à l'ordre d'inventaire de la BLA, ils ne sont pas mentionnés dans l'ordre en question et aucun inventaire n'a jamais été établi. Dans son rapport de contrôle sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers, la Révision interne DDPS indique que le matériel à usage unique provenant du stock en consignation chez RUAG avait, par erreur, été omis dans l'ordre d'inventaire³⁵. Selon ses propres dires, RUAG n'a jamais dressé d'inventaire, alors qu'elle est responsable de garantir que les stocks soient complets.

Sur recommandation de la Révision interne DDPS, la BLA a revu son ordre d'inventaire au 1^{er} mars 2024 et y a intégré les stocks en consignation. Aux ch. 3.4 et 4.4, ce n'était pas la division Gestion des stocks de la BLA qui était définie comme service compétent, mais la division Management sys véhicules chenillés. Il existe des désaccords entre les deux divisions concernant la répartition des rôles et des responsabilités. Selon les processus en place, la division Gestion des stocks de la BLA est uniquement responsable du matériel dont les stocks sont gérés dans le système ERP de la BLA, mais pas des stocks en consignation.

Au cours de l'audit dont il est question dans le présent rapport, la BLA a encore une fois modifié l'ordre d'inventaire. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Il précise, pour la première fois, que la division Gestion des stocks de la BLA est responsable de l'inventaire des stocks en consignation chez RUAG.



APPRÉCIATION

Aucun inventaire n'ayant été établi, il n'est pas possible de connaître le niveau des stocks ni de savoir s'ils sont complets. Il manque donc un outil de contrôle important qui permettrait de prévenir ou d'identifier les potentiels abus.

³⁵ Rapport de contrôle A 2023-03 sur l'entreposage de matériel de l'armée auprès de tiers (en allemand), Révision interne du DDPS, 3 novembre 2023, publié sur le site de la Révision interne DDPS.

RUAG devrait dresser chaque année un inventaire des stocks en consignation sous la supervision de la division Gestion des stocks de la BLA. Il est aussi possible d'établir un inventaire par échantillonnage sur la base d'échantillons saisis en cours d'année.

Le CDF renonce à formuler une recommandation étant donné que, selon le nouvel ordre d'inventaire, la division Gestion des stocks de la BLA est responsable de l'inventaire des stocks à partir du 1^{er} janvier 2025. Il renvoie cependant à la recommandation 2.

4.2 Le contrôle de l'inventaire effectué à Thoune a fourni des résultats suffisants

Le 26 novembre 2024, l'équipe d'audit du CDF, accompagnée du responsable des véhicules à chenilles de la division Gestion des stocks de la BLA et d'un spécialiste du matériel de la BLA, a dressé un inventaire à Thoune³⁶. La liste des stocks de la BLA, qui date du 31 décembre 2023, a été établie il y a 11 mois. Avant l'établissement de l'inventaire, le chef d'équipe de l'entrepôt de RUAG assigné à la tâche a dû consulter le système SAP pour connaître les stocks actuels des articles sélectionnés pour le comptage.

Constat : les quantités sont correctes pour 32 des 34 articles comptés, ce qui équivaut à un taux d'erreur de 5,8 %

Résultats détaillés de l'inventaire dressé à Thoune :

- char Leopard 2 : les quantités sont correctes pour 19 des 20 articles comptés. Pour un article, il y a 3 unités de plus par rapport à la quantité indiquée dans le système ;
- char de grenadiers 2000 : les quantités sont correctes pour 5 des 5 articles comptés ;
- obusier blindé M109 : les quantités sont correctes pour 4 des 5 articles comptés. Pour un article, il manque 2 unités par rapport à la quantité indiquée dans le système ;
- char de grenadiers M113 : les quantités sont correctes pour 4 des 4 articles comptés.

Durant l'inventaire, l'équipe d'audit a constaté ce qui suit :

- La liste Excel ne permet pas à la BLA de savoir combien d'articles sont intacts, défectueux ou en réparation. S'agissant du char Leopard 2, deux des articles sélectionnés étaient défectueux ou en réparation selon SAP ; cependant, ces articles semblaient être, au moins partiellement, intacts.
- Quelques articles sont défectueux ou en réparation depuis des années (l'un des articles sélectionnés l'est depuis 2006), mais aucune mise au rebut ou remise en état n'est prévue.
- Tout le matériel défectueux n'est pas clairement marqué physiquement et ne peut donc pas être distingué du matériel prêt à l'emploi.
- Certains articles sont stockés au mauvais endroit : pour l'un des articles sélectionnés, les unités défectueuses sont stockées dans le système AutoStore chauffé alors que les unités intactes sont rangées dans l'entrepôt extérieur, dans lequel il fait froid en hiver et chaud en été. Au vu des températures auxquelles sont exposés les articles concernés (circuits), ceux-ci sont probablement inutilisables.
- Les fortes chutes de neige de la semaine du 18 novembre 2024 ont causé des dégâts d'eau sur le toit de l'entrepôt extérieur. Plusieurs articles ont été touchés et mis de côté par RUAG pour vérification.
- 3 canons pour l'obusier blindé M109 sont stockés sous un abri, mais tout de même exposés aux intempéries. Ils devraient être mieux emballés ou mieux abrités.
- L'un des articles sélectionnés ne se trouvait pas sur la liste Excel que la BLA reçoit chaque année de RUAG. Cette absence a été remarquée parce que RUAG avait déposé en août 2024 une demande de prêt pour cet article auprès de la BLA, qui l'avait rejetée. Il semble donc que le rapport de fin d'année de RUAG soit incomplet.

³⁶ Comme l'inventaire portait uniquement sur un échantillon, il n'est pas représentatif.

Q APPRÉCIATION

Les résultats du contrôle de l'inventaire réalisé à Thoune peuvent être considérés comme suffisants.

Il n'est pas idéal que la BLA ne puisse pas savoir combien d'articles sont défectueux ou en réparation. Cela a une influence sur la couverture des stocks. Les articles défectueux devraient être réparés rapidement ou être mis au rebut avec l'autorisation de la BLA.

Les manquements constatés en rapport avec le stockage des articles peuvent rendre le matériel inutilisable.

RUAG doit remédier aux manquements signalés. Lors de la prochaine inspection ou du prochain inventaire, la division Gestion des stocks de la BLA devrait contrôler si RUAG a tenu compte des remarques du CDF et pris les mesures qui s'imposent.

Le CDF renonce à formuler une recommandation.

4.3 Le contrôle de l'inventaire à Zweisimmen a fourni de bons résultats

Le 27 novembre 2024, l'équipe d'audit du CDF, accompagnée du responsable des véhicules à chenilles de la division Gestion des stocks de la BLA, a dressé un inventaire à Zweisimmen³⁷. Dans l'entrepôt de Zweisimmen (appelé l'entrepôt MOALAG), du petit matériel (résistances, transistors, potentiomètres, etc.) destiné à la remise en état des composants électroniques (circuits imprimés) des chars Leopard 2 est stocké dans quatre armoires à tiroirs.

RUAG n'utilise pas de système de gestion pour ce stock. En 2017 déjà, elle avait été priée d'en introduire un, après qu'elle avait retiré des articles destinés à des transactions avec des tiers sans autorisation de la BLA.

La BLA ne reçoit pas d'état annuel des stocks et ne dispose donc d'aucune information sur les mouvements effectifs ou l'utilisation de ce matériel.

L'équipe a fait les comptes pour 25 articles, tant dans le stock actif que dans les réserves constituées en raison d'un arrêt de production, ce qui équivaut donc à 50 positions.

Constat : les quantités sont correctes pour 24 des 25 articles comptés, ce qui équivaut à un taux d'erreur de 4 %.

Résultats détaillés de l'inventaire dressé à Zweisimmen :

- Pour un article, les 25 unités se trouvent dans le stock actif ; 10 unités auraient dû se trouver dans les réserves. La quantité totale est cependant correcte.
 - Pour un article, l'une des quatre unités ne correspond pas au type d'article correct.
-

Q APPRÉCIATION

Les résultats du contrôle de l'inventaire réalisé à Zweisimmen peuvent être considérés comme bons.

RUAG devrait tenir compte des remarques de l'équipe d'audit et réagir en conséquence. La décision d'introduire un système de gestion des stocks dépendra de l'analyse coût-utilité. Les articles devront au moins être déclarés globalement à la BLA dans les listes des stocks. Lors de la prochaine inspection ou du prochain inventaire, la division Gestion des stocks de la BLA devrait contrôler si RUAG a tenu compte des remarques du CDF et pris les mesures qui s'imposent.

Le CDF renonce à formuler une recommandation.

³⁷ Die Inventurstichprobe ist nicht repräsentativ.

ANNEXE 1 – ABRÉVIATIONS

BLA	Base logistique de l'armée
cabinet NKF	Niederer Kraft Frey AG
CCM	centre de compétence pour le matériel
CDF	Contrôle fédéral des finances
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
KPI	indicateur clé de performance (<i>key performance indicator</i>)
SLA	accord de niveau de service (<i>service level agreement</i>)