



Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO

RUAG MRO et SG-DDPS

CDF-24143

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

14.10.2024



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	500.24143
BESTELLNUMMER	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	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>Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance 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	15
1.1 Contexte	15
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Étendue de l'audit et principes	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Facteurs influant sur la gestion et le pilotage de RUAG MRO	17
2.1 Manque de continuité au niveau des échelons de conduite les plus élevés chez RUAG MRO	17
2.2 Collaboration perturbée entre la direction et le conseil d'administration	17
2.3 RUAG MRO doit s'employer à développer la transparence et la culture de l'erreur.....	19
2.4 La conciliation entre concurrence et politique de sécurité génère des conflits d'objectifs.....	20
3 Champs d'action concernant la gestion et le pilotage de RUAG MRO	22
3.1 RUAG MRO réorganise ses structures de gouvernance	22
3.2 Le conseil d'administration devrait recommencer à déléguer le suivi des projets à la direction	22
3.3 Les services propriétaires doivent jouer un rôle d'intermédiaire plus actif	23
3.4 Le conseil d'administration et les services propriétaires ont attribué une évaluation trop positive aux objectifs 2023 de RUAG	25
4 Audit de suivi	29
4.1 L'efficacité du système de gestion de la conformité n'est que partielle.....	29
4.2 Le respect des directives suisses en matière d'exportations par RUAG GmbH n'est pas garanti	30
4.3 L'efficacité de la gestion des risques doit faire l'objet d'un audit externe	31
4.4 Les éléments essentiels pour la gestion des risques sont présents	32
Annexe 1 – Répertoire des sources	34
Annexe 2 – Abréviations.....	35

Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO

RUAG MRO et SG-DDPS

L'ESSENTIEL EN BREF

RUAG a traversé des années mouvementées. Alors que, en 2017, l'entreprise réalisait encore un chiffre d'affaires de 1,8 milliard de francs et comptait 8500 collaboratrices et collaborateurs, ces chiffres sont tombés à 741 millions et 2800 collaboratrices et collaborateurs en 2023 pour la société RUAG MRO, issue de la dissociation des activités de RUAG entamée en 2020 et achevée en 2022. Selon les directives de propriétaire, RUAG MRO doit réaliser 80 % de son chiffre d'affaires par la fourniture de prestations destinées à l'armée suisse ; ses deux secteurs principaux, « Ground » (systèmes terrestres) et « Air » (systèmes aériens), fournissent la majorité des prestations de l'entreprise. RUAG est ainsi l'un des principaux prestataires de l'armée suisse.

L'audit visait à évaluer si la direction, le conseil d'administration et la propriétaire utilisent de manière appropriée leurs outils de gestion et de pilotage. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la question des rôles et des compétences de ces organes directeurs, y compris les rôles de mandataire (armasuisse) et de bénéficiaire (armée) des prestations, principalement sur la base de deux projets.

Suite à la dissociation effectuée en 2020, RUAG MRO a dû remanier ses outils de gestion et de pilotage pour la gestion de ses unités opérationnelles. Le manque de continuité au niveau des échelons de conduite les plus élevés a considérablement compliqué la mise en place des outils et processus susmentionnés. La collaboration entre la direction et le conseil d'administration était perturbée, notamment en raison d'un manque de transparence, d'une culture de l'erreur insuffisante et d'un manque de sens critique lors de l'évaluation des prestations et des objectifs. De manière générale, le CDF constate que la gestion et le pilotage de RUAG MRO doivent être améliorés, constat également confirmé par l'audit de suivi des recommandations du CDF. Ce dernier a en effet estimé que la gestion de la conformité (*compliance management*) et du respect des réglementations en matière d'exportations (*export compliance*) devaient gagner en efficacité pour que l'on puisse considérer les recommandations comme mises en œuvre.

Avec l'arrivée du nouveau CEO et le poste de président du conseil d'administration à repourvoir, RUAG MRO prévoit de prendre un nouveau départ en 2024. La période stratégique 2024-2027 débute en parallèle, avec pour objectif une implication plus poussée dans les projets de politique de sécurité de l'armée. Pour que ce nouveau départ soit réussi, il est nécessaire que les services propriétaires jouent un rôle d'intermédiaire plus actif entre l'armée et RUAG MRO.

Manque de continuité et climat de confiance insuffisant au niveau de la conduite

Au cours des quatre dernières années, cinq CEO et trois CFO se sont succédé au sein de RUAG. Ces nombreux changements au niveau de la conduite ont entravé la mise en place de processus de gestion et de pilotage stables et le manque de continuité n'a pas permis de créer un rapport de confiance avec le conseil d'administration. Ce dernier s'est ainsi plaint du fait que la direction ne l'ait pas informé suffisamment tôt ni de manière assez transparente des difficultés rencontrées avec certains projets ou en matière de conformité. De son côté, la direction attendait davantage d'efficacité et d'efficacités dans le cadre des travaux menés par les organes du conseil d'administration. Le CDF a recommandé au propriétaire de vérifier le bon fonctionnement du conseil d'administration après les changements survenus au niveau du personnel.

Confier à nouveau le suivi des projets à la direction

En raison d'un rapport de confiance déficient, le conseil d'administration suivait de très près le travail de la direction, y compris au niveau des projets, pour lesquels il demandait un reporting mensuel et intervenait en cas de besoin.

Le règlement d'organisation définit de manière adéquate les rôles et les compétences de la direction et du conseil d'administration. Or ces rôles et ces compétences ne sont pas exercées de façon suffisamment systématique, comme le montre le rapport du CDF sur les incidents en lien avec les chars Leopard 1. Pour y remédier, RUAG a lancé deux programmes : le projet « Elevate », qui vise à mettre en place une structure organisationnelle simplifiée avec des directives et des processus uniformes, et l'initiative « Feuille de route des ressources humaines 2023 ss », qui définit des mesures visant à améliorer la transparence et la culture de l'erreur. Ces deux programmes permettent au conseil d'administration de déléguer à nouveau davantage le suivi des projets à la direction.

Développer la collaboration dans les projets centraux en matière de politique de sécurité

Pour s'assurer de disposer des capacités militaires nécessaires à la fourniture de ses prestations en cas d'intervention, l'armée a besoin de pouvoir compter sur un partenaire fiable. Les compétences stratégiques doivent être définies suffisamment tôt par l'armée et le propriétaire dans le cadre de la planification des besoins et mises en place en collaboration avec RUAG MRO. Conformément à la stratégie du DDPS en matière d'acquisitions, ces mandats importants en termes de sécurité peuvent être attribués directement à RUAG MRO en raison du privilège quasi in house dont bénéficie la société.

Le rôle d'intermédiaire, une chance à saisir

Pour exercer son rôle de propriétaire, la Confédération mène des entretiens avec les bénéficiaires de prestations (rencontres avec armasuisse, l'armée et RUAG MRO) ainsi que des séances de propriétaire. En tant que représentant du propriétaire, le DDPS préside ces deux types de séances.

Les procès-verbaux de ces séances, dans lesquels étaient consignés les décisions prises et les points en suspens, ont été tenus jusqu'à fin 2020. Tel n'est plus le cas depuis lors, ce qui empêche un pilotage efficace.

Le CDF recommande aux services propriétaires d'être plus proactifs dans l'exercice de leur rôle, qu'ils sont appelés à considérer comme un rôle d'intermédiaire, qui contribue à la mise en place plus rapide de solutions plus pérennes. Il importe, en outre, que les décisions prises et les points en suspens soient à nouveau consignés dans des procès-verbaux.

Les organes de pilotage ont attribué une évaluation trop positive aux objectifs 2023

La Confédération a défini 30 indicateurs pour évaluer les objectifs stratégiques de RUAG MRO. Le conseil d'administration de RUAG remet chaque année un rapport d'évaluation des objectifs aux services propriétaires, qui le contrôlent et établissent de leur côté, au nom du Conseil fédéral, un rapport à l'intention des commissions compétentes du Parlement.

En 2023, le conseil d'administration a estimé que les objectifs avaient été réalisés pour une part de 83 % : 25 des 30 objectifs ont ainsi été considérés comme atteints. À une exception près concernant le domaine de la gestion des risques, les services propriétaires ont confirmé l'évaluation donnée par RUAG, qui est, de l'avis du CDF, trop optimiste. Contrairement aux années précédentes, ni armasuisse ni l'armée n'ont été formellement consultées pour ce qui est des objectifs les concernant directement.

Le CDF recommande au conseil d'administration et aux services propriétaires, en leur qualité d'organes de pilotage, d'examiner de manière plus critique l'atteinte des objectifs et d'assurer une surveillance plus étroite en cours d'année.

Application plus conséquente des directives en matière de conformité

Bien qu'elles existent, les principales directives dans le domaine de la conformité ne sont pas appliquées de manière conséquente et n'ont donc qu'une efficacité limitée. De plus, en raison des fluctuations survenues au sein de l'équipe Compliance, celle-ci doit être reconstituée. L'exécution de ses tâches de surveillance et de suivi des affaires s'en trouve entravée. Cette recommandation issue de l'audit de suivi reste donc à mettre en œuvre.

La centrale de RUAG MRO ne connaît pas tous les clients de sa filiale en Allemagne, ce qui est problématique étant donné que les exportations allemandes correspondent à environ 25 % des exportations totales de RUAG et que cette dernière s'est engagée, par le biais d'objectifs stratégiques, à respecter sur les sites étrangers non seulement les directives locales à l'exportation, mais également les directives suisses. Cette recommandation reste donc également à mettre en œuvre.

RUAG a fait des progrès en matière de gestion des risques, mais l'efficacité de cette gestion doit encore faire l'objet d'une évaluation externe. Une recommandation sur deux n'est donc pas encore mise en œuvre.

Prüfung der Führung und Steuerung der RUAG MRO

RUAG MRO und GS-VBS

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

RUAG hat bewegte Jahre hinter sich. 2017 noch ein Konzern mit 1,8 Milliarden Franken Umsatz und 8500 Mitarbeitenden erzielte die nach der im Jahr 2020 angestossenen und 2022 abgeschlossenen Entflechtung entstandene RUAG MRO im 2023 noch 741 Millionen mit 2800 Mitarbeitenden. Gemäss Eignervorgabe soll RUAG MRO 80 % ihrer Geschäfte für die Schweizer Armee generieren. Die zwei Business Areas «Ground» (Landsysteme) und «Air» (Luftsysteme) sind dabei die Hauptleistungstragenden. Damit ist RUAG ein zentraler Leistungserbringer der Schweizer Armee.

Ziel der Prüfung war es zu beurteilen, ob die Geschäftsleitung (GL), der Verwaltungsrat (VR) und der Eigner ihre Führungs- und Steuerungselemente angemessen einsetzen. Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Fragen der Rollen und Kompetenzen dieser Leitungsgremien schweremwichtig anhand von zwei Projektbeispielen, inkl. der Rollen der Leistungsbestellerin (armasuisse) und der Leistungsbezügerin (Armee).

Die RUAG MRO musste nach der Entflechtung 2020 die Führungs- und Steuerungsinstrumente zur Betreuung ihrer operativen Einheiten neu aufbauen. Es fehlte die Kontinuität auf den obersten Führungsebenen, was die Etablierung dieser Instrumente und Prozesse stark erschwerte. Die Zusammenarbeit zwischen GL und VR war beeinträchtigt. Die Ursache lag in mangelhafter Transparenz, einer unzureichenden Fehlerkultur und einer zu wenig kritischen Auseinandersetzung mit der Beurteilung der Leistungen und Ziele. Insgesamt stellt die EFK Verbesserungsbedarf in der Führung und Steuerung der RUAG MRO fest. Dies hat sich auch bei der Nachprüfung von EFK-Empfehlungen bestätigt: Die EFK hat festgestellt, dass das Compliance Management und die Export Compliance wirksamer werden müssen, damit die Empfehlungen als umgesetzt betrachtet werden können.

Im 2024 plant die RUAG MRO einen Neuanfang: Sie hat einen neuen CEO und die Position des Verwaltungsratspräsidenten soll neu besetzt werden. Zudem beginnt die Strategieperiode 2024-2027 mit dem Ziel, bei sicherheitspolitischen Projekten der Armee stärker eingebunden zu sein. Für einen erfolgreichen Neustart müssen die Eignerstellen eine aktivere Vermittlerrolle zwischen der Armee und RUAG MRO wahrnehmen.

Es fehlen Kontinuität und ein Vertrauensverhältnis in der Führung

In den letzten vier Jahren gab es fünf CEO und drei CFO bei RUAG. Diese zahlreichen Veränderungen im Management behinderten den Aufbau stabiler Führungs- und Steuerungsprozesse. Es fehlte an Kontinuität, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem VR aufzubauen. Der VR bemängelte, dass ihn die GL bei Projektproblemen und bei Compliance-Vorfällen nicht früh genug und zu wenig transparent informierte. Die GL wiederum erwartete mehr Effizienz und Effektivität bei den Arbeiten in den VR-Gremien. Die EFK hat dem Eigner empfohlen, die Funktionsfähigkeit des VR nach den personellen Veränderungen zu überprüfen.

Das Projektmonitoring wieder an die Geschäftsleitung delegieren

Aufgrund des fehlenden Vertrauensverhältnisses hat der VR die GL eng geführt – so auch bei den Projekten, über die er sich mittels Reporting monatlich informieren liess und auf die er bei Bedarf Einfluss nahm.

Die Rollen und Kompetenzen der GL und des VR sind im Organisationsreglement zweckmässig geregelt. Wie der EFK-Bericht rund um die Vorfälle der Leopard 1 Panzer zeigt, fehlte es hingegen an deren Durchsetzung.¹

¹ Der Bericht PA 23166 ist auf der Website der EFK verfügbar.

Um dies zu verbessern, hat RUAG zwei Programme lanciert: Das Projekt «Elevate» will eine vereinfachte Organisationsstruktur mit einheitlichen Vorgaben und Prozessen implementieren. Die Initiative «HR-Roadmap 2023ff» adressiert zudem Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Fehlerkultur. Damit wird die Basis gelegt, dass der VR das Projektmonitoring wieder stärker der GL überlassen kann.

Die Zusammenarbeit bei sicherheitspolitisch zentralen Projekten ausbauen

Bei militärischen Fähigkeiten, welche für die Leistungserbringung im Einsatzfall zentral sind, braucht die Armee einen zuverlässigen Partner. Diese strategischen Kompetenzen müssen von Armee und Eigner während der Bedarfsplanung frühzeitig festgelegt und mit der RUAG MRO partnerschaftlich aufgebaut werden. Für solche sicherheitsrelevanten Aufträge ist gemäss VBS-Beschaffungsstrategie aufgrund des sog. Quasi-Inhouse Privilegs eine direkte Vergabe an die RUAG MRO möglich.

Die Vermittlerrolle als Chance nutzen

Zur Wahrnehmung der Eignerrolle finden sog. Leistungsbezügergespräche (Treffen mit armasuisse, der Armee und RUAG MRO) und Eignergespräche statt. Bei beiden Gremien hat die VBS-Eignerstelle den Vorsitz.

Bis Ende 2020 waren den Protokollen zu diesen Gesprächen die Entscheide und ein Pendenzenmanagement zu entnehmen, danach nicht mehr. Dies verunmöglicht eine wirksame Steuerung.

Die EFK empfiehlt, dass die Eignerstellen ihre Rolle proaktiver im Sinne eines Vermittlers interpretieren. Dies soll zu schnelleren und nachhaltigeren Lösungen beitragen. Entscheide und Pendenzen sollen zudem wieder protokolliert werden.

Die Steuerungsgremien haben die Zielerreichung 2023 zu positiv eingeschätzt

Zur Messung der strategischen Ziele von RUAG MRO hat der Eigner 30 Indikatoren festgelegt. Der RUAG-VR berichtet den Eignerstellen jährlich über die Zielerreichung. Die Eignerstellen prüfen die Zielerreichungsbeurteilung des VR und verfassen ihrerseits im Namen des Bundesrates einen Bericht an die zuständigen Kommissionen des Parlaments.

Im 2023 gab der VR eine Zielerreichungsbeurteilung von 83 % ab: 25 von 30 Zielen wurden als erreicht beurteilt. Mit einer Ausnahme im Bereich Risikomanagement bestätigten die Eignerstellen die aus Sicht EFK zu optimistische Einschätzung der RUAG. Armasuisse und die Armee wurden – anders als in den Vorjahren – nicht formell konsultiert für Ziele, bei denen sie direkt betroffen waren.

Die EFK hat je eine Empfehlung an den VR und die Eignerstellen gerichtet: Insgesamt müssen die beiden Steuerungsgremien die Zielerreichung kritischer hinterfragen. Es empfiehlt sich auch eine engere, unterjährige Überwachung.

Compliance-Vorgaben konsequenter umsetzen

Die wesentlichen Richtlinien im Bereich Compliance sind vorhanden, werden aber nicht konsequent umgesetzt und sind daher nur beschränkt wirksam. Zudem muss aufgrund von Fluktuationen das Compliance Team neu aufgebaut werden. Das erschwert dessen Überwachung und Begleitung von Geschäften. Diese Empfehlung der Nachprüfung bleibt daher offen.

Die RUAG MRO-Zentrale kennt die Kunden ihrer Tochtergesellschaft in Deutschland teilweise nicht. Da die deutschen Exporte ca. 25 % der gesamten RUAG-Exporte ausmachen, ist dies problematisch, da sich RUAG mittels strategischen Zielen verpflichtet hat, an Auslandstandorten zusätzlich zu den lokalen Exportrichtlinien auch die Schweizerischen einzuhalten. Diese Empfehlung bleibt ebenfalls offen.

Im Risikomanagement hat RUAG Fortschritte erzielt, aber eine externe Überprüfung der Wirksamkeit des Risikomanagements ist noch ausstehend. Eine von zwei Empfehlungen bleibt damit offen.

Verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO

RUAG MRO e Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

L'ESSENZIALE IN BREVE

La RUAG si è lasciata alle spalle alcuni anni movimentati. Mentre nel 2017 era ancora un gruppo di imprese con una cifra d'affari pari a 1,8 miliardi di franchi e 8500 collaboratori, nel 2023 la RUAG MRO creata dopo lo scorporo tra il 2020 e il 2022 ha realizzato solo 741 milioni con 2800 collaboratori. Secondo le direttive dell'ente proprietario, RUAG MRO deve generare l'80 per cento della propria attività per l'Esercito svizzero. Le due aree «Ground» (sistemi terrestri) e «Air» (sistemi aerei) offrono le prestazioni principali. Pertanto RUAG è un fornitore di prestazioni centrale per l'Esercito svizzero.

Lo scopo della verifica era valutare se il comitato esecutivo, il consiglio di amministrazione e l'ente proprietario utilizzano i loro strumenti di conduzione e di gestione in modo adeguato. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato i ruoli e le competenze di questi organi direttivi soprattutto tramite due esempi di progetti, compresi i ruoli di acquirente dei servizi (armasuisse) e beneficiario di servizi (esercito).

Dopo lo scorporo del 2020, RUAG MRO ha dovuto riorganizzare gli strumenti di conduzione e di gestione per dirigere le proprie unità operative. Mancava di continuità ai massimi livelli gerarchici, il che ha fortemente complicato l'istituzione di questi strumenti e dei processi. La collaborazione tra comitato esecutivo e consiglio di amministrazione era compromessa a causa di mancanza di trasparenza, una cultura dell'errore insufficiente e un approccio troppo poco critico nella valutazione delle prestazioni e degli obiettivi. Nel complesso il CDF ravvisa la necessità di migliorare la conduzione e la gestione di RUAG MRO. Ciò ha trovato conferma anche nella verifica successiva delle raccomandazioni formulate dal CDF: occorrono una gestione della compliance e una compliance in materia di esportazioni più efficaci affinché tali raccomandazioni possano essere considerate adempiute.

RUAG MRO pianifica un nuovo inizio nel 2024: l'impresa ha assunto un nuovo CEO e intende nominare un nuovo presidente del consiglio di amministrazione. Inoltre, l'impresa inizia il periodo strategico 2024–2027 mirando a un maggiore coinvolgimento nei progetti di politica di sicurezza dell'esercito. Per iniziare con successo il nuovo periodo, gli organi proprietari devono assumere un ruolo più attivo nella mediazione tra esercito e RUAG MRO.

A livello di conduzione mancano continuità e fiducia

Negli ultimi quattro anni RUAG ha avuto cinque CEO e tre CFO. Questi numerosi cambiamenti nella gestione hanno impedito la creazione di processi di conduzione e di gestione stabili. Non è stata garantita la continuità necessaria per costruire una collaborazione di fiducia con il consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione ha criticato il fatto di non essere stato informato con sufficiente tempestività e trasparenza dal comitato esecutivo in merito a problemi riscontrati in progetti e in materia compliance. Da parte sua, invece, il comitato esecutivo si aspettava maggiore efficacia ed efficienza nei lavori svolti negli organi del consiglio di amministrazione. Il CDF ha raccomandato all'ente proprietario di verificare la funzionalità del consiglio di amministrazione in seguito ai cambiamenti di personale.

Il monitoraggio dei progetti deve essere nuovamente delegato al comitato esecutivo

A causa della mancanza di un rapporto di fiducia, il consiglio di amministrazione ha gestito da vicino il comitato esecutivo, anche per quanto riguarda i progetti di cui veniva informato mensilmente mediante rapporti e nei quali interveniva, se necessario.

I ruoli e le competenze del comitato esecutivo e del consiglio di amministrazione sono disciplinati in modo adeguato nel regolamento d'organizzazione. Come mostrato nel rapporto del CDF sui fatti riguardanti i carri armati Leopard 1, manca però la loro attuazione.² Per migliorare la situazione RUAG ha lanciato due programmi: il progetto «Elevate», che mira a implementare una struttura organizzativa più semplice, con direttive e processi uniformi e l'iniziativa «HR-Roadmap 2023ff», che affronta anche misure per migliorare la trasparenza e la cultura dell'errore. In tal modo si pongono le basi per consentire al consiglio di amministrazione di tornare ad affidare in maggior misura il monitoraggio dei progetti al comitato esecutivo.

Ampliare la collaborazione in progetti centrali di politica di sicurezza

Per le capacità militari, centrali per la fornitura di prestazioni in caso di intervento, l'esercito ha bisogno di un partner affidabile. L'esercito e l'ente proprietario devono definire queste competenze strategiche nella fase iniziale della pianificazione delle esigenze e svilupparle in collaborazione con RUAG MRO. Secondo la strategia in materia di appalti pubblici del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), le commesse di questo tipo rilevanti per la sicurezza possono essere aggiudicate direttamente a RUAG MRO in virtù del cosiddetto privilegio «quasi-in-house».

Utilizzare il ruolo di mediatore come opportunità

Per adempiere il ruolo di ente proprietario si tengono dei colloqui con i beneficiari delle prestazioni (con armasuisse, l'esercito e RUAG MRO) e con l'ente proprietario stesso. L'organo proprietario in seno al DDPS presiede entrambi gli organismi.

Fino a fine del 2020 i verbali di questi colloqui contenevano le decisioni e la gestione delle pendenze, una prassi in seguito abbandonata. Ciò impedisce una gestione efficace.

Il CDF raccomanda agli organi proprietari di assumere il loro ruolo in maniera più proattiva, agendo in qualità di mediatori. Ciò dovrebbe portare a soluzioni più rapide e più sostenibili. Inoltre le decisioni e le pendenze devono di nuovo essere iscritte nei verbali.

Gli organi di gestione hanno dato una valutazione troppo positiva al conseguimento degli obiettivi del 2023

Per misurare gli obiettivi strategici di RUAG MRO, l'ente proprietario ha stabilito 30 indicatori. Ogni anno il consiglio di amministrazione di RUAG informa in merito al conseguimento degli obiettivi gli organi proprietari, che esaminano la valutazione del consiglio di amministrazione e redigono a loro volta un rapporto a nome del Consiglio federale all'attenzione delle commissioni parlamentari competenti.

Nel 2023 il consiglio di amministrazione ha assegnato un grado di conseguimento degli obiettivi dell'83 per cento: 25 obiettivi su 30 sono stati considerati raggiunti. Fatta eccezione del settore gestione dei rischi, gli organi proprietari confermano la stima, secondo l'avviso del CDF, troppo ottimistica di RUAG. Diversamente dagli anni precedenti, armasuisse e l'esercito non sono stati consultati formalmente per gli obiettivi che li riguardavano direttamente.

Il CDF ha formulato delle raccomandazioni, una rivolta al consiglio di amministrazione e l'altra agli organi proprietari: nel complesso entrambi gli organi di gestione devono esaminare il conseguimento degli obiettivi con maggiore senso critico. Si raccomanda anche un monitoraggio più attento durante il corso dell'anno.

Attuare in maniera più coerente le prescrizioni in materia di compliance

Esistono direttive essenziali in materia di compliance, che però non vengono attuate in maniera coerente e hanno quindi un'efficacia limitata. Inoltre, a seguito di fluttuazioni nel personale, è necessario riorganizzare il team preposto alla compliance. Ciò complica il monitoraggio di questo team e delle sue attività. Questa raccomandazione, formulata nel corso della verifica successiva, rimane pertanto in sospeso.

² Il rapporto (n. 23166) è disponibile sul sito Internet del CDF.

La centrale di RUAG MRO non conosce tutti i clienti della filiale in Germania. Poiché le esportazioni tedesche costituiscono circa il 25 per cento del totale delle esportazioni, ciò è problematico in quanto RUAG si è impegnata tramite obiettivi strategici a rispettare, nelle sedi estere, oltre alle prescrizioni locali in materia di esportazione anche quelle svizzere. Anche questa raccomandazione non è ancora stata attuata.

Sebbene RUAG abbia fatto progressi nella gestione dei rischi, non è ancora stata effettuata una verifica esterna relativa alla sua efficacia. Pertanto, una delle due raccomandazioni formulate rimane in sospeso.

Audit of the management and steering of RUAG MRO

RUAG MRO and General Secretariat of the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport

KEY FACTS

RUAG has had a turbulent few years. In 2017, it was still a group with a turnover of CHF 1.8 billion and 8,500 employees. However, following the split initiated in 2020 and completed in 2022, RUAG MRO generated a turnover of just CHF 741 million with 2,800 employees in 2023. The owner requires RUAG MRO to generate 80% of its business for the Swiss Armed Forces. The two business areas Ground (land systems) and Air (air systems) are the top performers. This makes RUAG a central service provider for the Swiss Armed Forces.

The aim of the audit was to assess whether the Executive Board, the Board of Directors and the owner make appropriate use of their management and steering mechanisms. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited issues relating to the roles and competencies of these management bodies mainly on the basis of two project examples, including the roles of the service purchaser (armasuisse) and the service procurer (Armed Forces).

After the 2020 split, RUAG MRO had to rebuild the management and steering mechanisms for its operational units. The lack of continuity at the most senior levels of management made it very difficult to establish these mechanisms and processes. Collaboration between the Executive Board and the Board of Directors was affected. This was due to a lack of transparency, an inadequate error management culture and insufficient critical examination of the assessment of performance and objectives. Overall, the SFAO identified a need for improvement in the management and steering of RUAG MRO. This was also confirmed by the follow-up on SFAO recommendations: the SFAO found that compliance management and export compliance must become more effective in order for the recommendations to be considered implemented.

In 2024, RUAG MRO is planning a fresh start: it has a new CEO and the position of Chairman of the Board of Directors is to be filled by a new appointee. In addition, the strategy period for 2024 to 2027 begins with the aim of being more closely involved in the Armed Force's security policy projects. For a successful restart, the owner must play a more active role in mediating between the Armed Forces and RUAG MRO.

Leadership is lacking continuity and mutual trust

In the last four years, RUAG has had five CEOs and three CFOs. These numerous management changes hindered the development of stable management and control processes. There was a lack of continuity that would have been needed to build trust with the Board of Directors. The Board of Directors criticised the fact that the Executive Board did not provide it with information on project problems and compliance incidents early enough and with sufficient transparency. The Executive Board, in turn, expected greater efficiency and effectiveness in the activities of the Board of Directors' committees. The SFAO recommended that the owner review the Board of Directors' ability to function after the changes in personnel.

Delegate project monitoring to the Executive Board again

Due to the lack of mutual trust, the Board of Directors managed the Executive Board closely – including in the projects, with monthly reports keeping it informed and allowing it to exert influence as needed.

The roles and responsibilities of the Executive Board and the Board of Directors are appropriately regulated in the organisational regulations. However, as the SFAO report on the incidents involving the Leopard 1 tanks

shows, these regulations were not sufficiently enforced.³ To improve matters, RUAG launched two programmes: the Elevate project aims to implement a simplified organisational structure with standardised guidelines and processes, and the HR Roadmap 2023 initiative additionally addresses measures to improve transparency and the error management culture. This paves the way for the Board of Directors to leave project monitoring more to the Executive Board again.

Expand cooperation on projects that are key to security policy

The Armed Forces needs a reliable partner for military capabilities that are essential to performance in the event of deployment. These strategic competencies must be defined by the Armed Forces and the owner at an early stage when planning requirements and developed in partnership with RUAG MRO. According to the DDPS procurement strategy, direct awarding of contracts to RUAG MRO is possible for such security-related orders due to the so-called "quasi-in-house" privilege.

Using the role of intermediary as an opportunity

To fulfil its role as owner, so-called service procurer discussions (meetings with armasuisse, the Armed Forces and RUAG MRO) and owner discussions take place. The owner unit within the DDPS chairs both committees.

Until the end of 2020, information on decisions and the management of pending issues was recorded in the minutes of these discussions. This is no longer the case and makes effective steering impossible.

The SFAO recommends that the owner interpret their role as an intermediary more proactively. This should help to ensure faster and more sustainable solutions. Furthermore, minutes should be kept of decisions and pending issues again.

The steering committees overestimated the degree to which the objectives would be achieved in 2023

The owner defined 30 indicators to measure the achievement of RUAG MRO's strategic objectives. The RUAG Board of Directors reports annually to the owner bodies on the degree to which objectives have been achieved. The owner reviews the Board of Directors' assessment of the degree to which objectives have been achieved and, on behalf of the Federal Council, prepares a report for the relevant parliamentary committees.

In 2023, the Board of Directors reported an 83% achievement rate: 25 of 30 objectives were deemed to have been met. With one exception in the area of risk management, the owner confirmed RUAG's assessment, which the SFAO felt was overly optimistic. Unlike in previous years, armasuisse and the Armed Forces were not formally consulted on objectives that directly affected them.

The SFAO made one recommendation each to the Board of Directors and to the owner: overall, the two management bodies must scrutinise the achievement of objectives more closely. More in-depth monitoring during the year is also recommended.

Implement compliance requirements more consistently

The main compliance guidelines are in place, but are not consistently implemented and are therefore only partially effective. In addition, fluctuations in the compliance team mean it has to be rebuilt, making it more difficult to monitor and support operations. This recommendation from the follow-up audit therefore remains open.

In some cases, RUAG MRO head office does not know the clients of its subsidiary in Germany. Since German exports account for around 25% of all RUAG exports, this is problematic because RUAG has committed itself, by means of strategic objectives, to complying with Swiss export guidelines at foreign locations. This is in addition to local export guidelines. This recommendation also remains open.

RUAG has made progress in terms of risk management, but an external review of the effectiveness of this is still outstanding. One of two recommendations therefore remains open.

³ The report for audit mandate 23166 is available on the SFAO website

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE RUAG MRO HOLDING SA

Nous vous remercions pour votre rapport sur la conduite et la gestion de RUAG MRO.

Nous partageons la conclusion selon laquelle il reste nécessaire d'agir dans les domaines de la conformité, de la culture et de la conduite. Cette nécessité d'agir doit être placée dans le bon contexte, à savoir celui de la dissociation de l'ancienne RUAG.

RUAG MRO a été créée à partir de deux divisions de l'ancienne RUAG. Les structures supérieures d'entreprise et de gestion ont alors été attribuées presque exclusivement à RUAG International. Outre la gestion des risques et de la conformité, il manquait également une stratégie d'entreprise, une planification financière fonctionnelle avec un contrôle des coûts et un environnement de processus homogène- et ce dans une phase où la dissociation et le manque de sécurité informatique étaient les thèmes principaux. De ce point de vue, il s'agissait d'abord d'assainir la situation en matière de gestion du personnel. Dans ce contexte, des améliorations substantielles ont été obtenues précisément grâce à la dissociation.

Le plus grand besoin d'action était et reste le développement de la culture reprise de l'ancienne RUAG. Des points faibles importants- tels qu'une culture de l'erreur et une transparence insuffisantes- doivent être corrigés. Même si de nombreuses impulsions positives sont déjà perceptibles dans l'entreprise, telle que l'instauration d'un climat de confiance, le chemin vers un changement durable de la culture est encore long.

RUAG MRO soutient la mise en place, recommandée par la CDF, d'une définition précoce et partenariale des compétences et des projets dans le domaine de la sécurité. La définition à long terme de projets pour lesquels la possibilité d'une adjudication quasi-interne peut être utilisée procure à l'armée, à l'industrie de l'armement et à RUAG MRO une base fiable et stable.

Le conseil d'administration et la direction ont la volonté de continuer à porter un regard critique sur les performances de l'entreprise et de développer en permanence tant la structure de conduite que la culture. Les charges héritées du passé encore présentes sont traitées avec une aide externe. Avec la nomination du nouveau CEO, un pas important a été fait vers un changement de culture. La collaboration entre la direction et le conseil d'administration fonctionne désormais très bien.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DES SERVICES PROPRIÉTAIRES SG-DDPS ET AFF

Les services propriétaires SG-DDPS et AFF renoncent à une prise de position générale.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un premier audit de la société RUAG Holding SA en 2016, alors que ses activités n'étaient pas encore dissociées. Il a ensuite audité la société RUAG MRO Holding SA en 2020, peu après la dissociation du groupe. Ces deux audits ont mis en avant la nécessité d'améliorer de manière significative le domaine de la conformité (*compliance*)⁴.

Le CDF a contrôlé le respect des directives lors des transactions relatives aux chars Leopard 1 en 2023 et a établi un rapport à ce sujet en février 2024.⁵

Pour 2024, le programme annuel du CDF prévoit la réalisation de deux audits au sein de la société RUAG MRO : le présent audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO (CDF-24143), et un audit portant sur les éventuels aspects de fraude au sein de RUAG MRO (CDF-24192)⁶. Ce dernier sera mené dans le cadre d'une convention tripartite entre le conseil d'administration de RUAG MRO, le cabinet d'avocat Niederer Kraft Frey (mandataire) et le CDF. Il s'appuiera sur les travaux préliminaires de l'enquête mandatée par le conseil d'administration de RUAG MRO en août 2023, qui était encore en cours au moment de l'audit.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit visait à évaluer si les outils de gestion et de pilotage de RUAG MRO étaient utilisés de manière appropriée. À cet effet, le CDF a défini les questions suivantes :

- La direction, le conseil d'administration et le propriétaire ont-ils pris les mesures nécessaires en matière de gestion et de pilotage ?
- La répartition des rôles et des compétences entre le propriétaire, le conseil d'administration et la direction est-elle bien établie dans le cadre du processus décisionnel ?
- Le Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (SG-DDPS) implique-t-il comme il se doit les différents groupes d'intérêt du DDPS dans les processus de pilotage ?

Les termes « gestion et pilotage » et « gouvernance » sont utilisés comme synonymes dans le présent rapport. Le propriétaire assume ses missions de gestion par l'intermédiaire des deux services propriétaires que sont le SG-DDPS et l'Administration fédérale des finances (AFF).

Le CDF a intégré aux travaux d'audit un suivi des recommandations portant également sur la gouvernance de RUAG MRO. Il s'agit de recommandations relatives à la conformité, au respect des réglementations en matière d'exportations (*export compliance*) et à la gestion des risques :

- La recommandation n° 1 du rapport CDF-16532 (Audit du système de gestion de la conformité) est-elle mise en œuvre ?
- La recommandation n° 1 du rapport CDF-17658 (Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre) est-elle mise en œuvre⁷ ?
- Les recommandations n°1 et n°2 des rapports CDF-20432 (Audit de la gestion des risques et de la conformité) sont-elles mises en œuvre ?

⁴ Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532) du 13 octobre 2017 et Audit de la gestion des risques et de la conformité (CDF-20432), du 12 janvier 2021, tous deux disponibles sur le site Internet du CDF.

⁵ Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166) du 8 février 2024, disponible sur le site Internet du CDF [dénommé ici « Rapport du CDF concernant le char Leopard 1 »].

⁶ Dans le présent rapport, les dénominations « RUAG MRO » et « RUAG » désignent respectivement les sociétés RUAG MRO Holding SA et RUAG SA.

⁷ Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (CDF-17658) du 7 mai 2018 (confidentiel).

1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été mené du 27 mai au 26 juillet 2024 par Alessandro Manfredini (responsable de révision), Stéphanie Cecillon, Gaël Bongard et Abirshan Tharumalingam, sous la supervision de Martin Köhli. Le présent rapport ne tient pas compte des événements intervenus après l'audit.

Le CDF a répondu aux questions d'audit en se basant essentiellement sur deux projets issus des deux principaux secteurs (*Business Areas*) de RUAG MRO. Il s'agit du projet « Remplacement RITM » (remplacement du réseau intégré de télécommunications militaire) du *Business Area* « Ground » (systèmes terrestres) et du projet « Prolongation de l'utilisation des avions de combat F/A-18 » du *Business Area* « Air » (systèmes aériens).

Le projet « Remplacement RITM » fait partie du programme « Réseau de communication mobile de l'armée » (TK A)⁸. Il vise à assurer l'interconnexion entre les moyens de communication fixes, mobiles et semi-mobiles et devra donc faire office de passerelle entre les services vocaux et les services de données sécurisés de l'armée. Le marché a été attribué à l'entreprise RUAG MRO au milieu de l'année 2021 pour un montant de 81 millions de francs. La mise en œuvre est prévue pour 2030.

L'objectif du projet « Prolongation de l'utilisation des F/A-18 » est de prolonger la durée d'utilisation des avions de combat F/A-18 au moyen de paquets de mise à niveau, de sorte que les avions soient exploitables jusqu'à la livraison de la nouvelle flotte aérienne de combat en 2030. Il vise à certifier que les F/A-18 sont aptes à effectuer 6000 heures de vol au lieu des 5000 heures prévues actuellement. Ce projet, qui représente un budget de quelque 100 millions de francs pour RUAG MRO, a démarré en 2018 et s'achèvera fin 2027.

1.4 Documentation et entretiens

RUAG MRO, les services propriétaires, armasuisse et l'armée ont obligamment fourni au CDF tous les renseignements nécessaires. Les documents demandés (ainsi que l'infrastructure nécessaire) ont été mis à la disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 2 septembre 2024. Y ont participé, pour RUAG, le président du conseil d'administration, la vice-présidente, la présidente du comité d'audit et de gestion des risques, le président du comité stratégique, le CEO, le responsable des finances et le responsable de l'audit interne. Pour les services propriétaires, le secrétaire général suppléant du DDPS et le chef du Service financier III de l'AFF étaient présents. Le CDF était représenté par le directeur, le responsable du mandat, le responsable 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, aux secrétariats généraux et à la direction ou au conseil d'administration.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

⁸ Pour plus de détails, voir le rapport CDF « Audit du projet TNI clé Télécommunications de l'armée » (CDF-22121) du 7 septembre 2023, disponible sur le site Internet du CDF.

2 FACTEURS INFLUANT SUR LA GESTION ET LE PILOTAGE DE RUAG MRO

2.1 Manque de continuité au niveau des échelons de conduite les plus élevés chez RUAG MRO

Début 2020, l'entreprise RUAG a été scindée en deux groupes (RUAG MRO Holding SA et RUAG International Holding SA), détenus par la Confédération par l'intermédiaire d'une société de participation (BGRB Holding SA). RUAG MRO a dû créer, à titre de « spin-off », une structure dirigeante encadrant ses unités opérationnelles. Depuis l'achèvement de la dissociation des activités de RUAG en 2022, RUAG MRO et RUAG International sont des entités totalement séparées, et la société de participation BGRB Holding a été dissoute.

Depuis 2020, la direction de RUAG MRO a traversé une période très instable : en quatre ans, cinq CEO (dont deux solutions transitoires) et trois CFO (dont une solution transitoire de dix mois) se sont succédé. Fin 2022, une nouvelle responsable des ressources humaines a également été nommée (après une solution transitoire de quatre mois). En mars 2023, le responsable du groupe « Legal & Stab » (responsable de l'ensemble des fonctions liées à la gouvernance, aux risques et à la conformité) a quitté la société, moins de trois ans après son arrivée. Son poste a été réattribué en interne. Ce manque de stabilité au niveau de la conduite a été jugé critique par la direction.

Depuis 2020, deux changements sont intervenus au niveau du conseil d'administration (départ de la présidente du comité d'audit et de gestion des risques et du vice-président du conseil d'administration, du fait de leur âge). Le président du conseil d'administration a annoncé sa démission en février 2024. En parallèle, le conseil d'administration a intégré deux nouveaux membres : l'ancienne présidente du conseil d'administration de BGRB Holding SA et une nouvelle présidente du comité d'audit et de gestion des risques.

La direction du *Business Area* « Air » bénéficie d'une situation relativement stable, avec un responsable en poste depuis novembre 2021. En revanche, les organes de conduite du *Business Area* « Ground » ont connu davantage de fluctuations. Ainsi, en janvier 2023, une nouvelle équipe de direction a été mise en place (nouveau responsable du *Business Area* et nouveau responsable des finances), dans le but principal de traiter d'anciens dossiers sensibles. Parmi ces dossiers, on peut citer de nombreux projets et contrats déficitaires ainsi que les incidents liés à l'entreposage des chars Leopard 1 en Italie et à la perquisition menée au sein des bureaux de RUAG GmbH en Allemagne⁹.

Q APPRÉCIATION

Le grand nombre de changements survenus au niveau de la direction de RUAG MRO a considérablement compliqué la mise en place de processus de gestion et de pilotage stables et empêché le développement d'une base solide pour la collaboration entre la direction, le conseil d'administration et les services propriétaires.

2.2 Collaboration perturbée entre la direction et le conseil d'administration

Les relations entre la direction et le conseil d'administration étaient tendues. En novembre 2023, année très compliquée pour RUAG (incidents en lien avec les chars Leopard 1 et phase finale du programme « Cervino » comprenant une refonte des processus et la migration vers SAP S4/HANA), la direction a rédigé un courrier à l'attention de l'ensemble du conseil d'administration, proposant d'organiser des ateliers communs animés par une société externe dans le but d'améliorer leur collaboration. Selon la

⁹ Rapport du CDF concernant le char Leopard 1.

direction, ces ateliers contribueraient à améliorer l'efficacité et l'efficacité des travaux menés au sein des organes du conseil d'administration.

La confiance accordée à la direction par le conseil d'administration avait quant à elle été ébranlée à la suite de différents incidents. Le conseil d'administration considérait que la direction travaillait insuffisamment à la mise en œuvre de sa stratégie (à savoir le livre blanc), qu'elle l'avait informé trop tardivement des difficultés liées à certains projets et qu'elle avait manqué de transparence dans la communication des incidents rencontrés en matière de conformité. En conséquence, le conseil d'administration suivait de très près le travail de la direction.

En 2018, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à un audit externe les pratiques de pilotage de la Poste Suisse, de RUAG, de Swisscom et des CFF¹⁰. À la suite du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a demandé la mise en place d'une évaluation de la capacité de fonctionnement des conseils d'administration à titre de nouvel instrument de pilotage : « Le modèle de profil d'exigences des membres des organes dirigeants suprêmes [...] des entités de la Confédération devenues autonomes sera complété de manière à préciser que chaque membre doit être prêt à [...] accepter l'évaluation périodique de la capacité de fonctionnement du conseil d'administration »¹¹. Cette décision correspond à la recommandation n° 3 du rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise.

Jusqu'ici, les services propriétaires de RUAG MRO n'ont pas mandaté d'évaluation de la capacité de fonctionnement du conseil d'administration.

APPRÉCIATION

Le mur dressé entre le conseil d'administration et la direction a empêché une gestion et un pilotage efficaces de RUAG MRO, ce qui s'est révélé problématique.

La nomination de nouvelles personnes aux postes de conduite du conseil d'administration et de la direction permettra d'évaluer la capacité de fonctionnement de ces organes.

RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande aux services propriétaires de mandater un audit externe visant à évaluer la capacité de fonctionnement du conseil d'administration à la suite des changements de personnel au sein du conseil d'administration de RUAG MRO.

PRISE DE POSITION DU SG-DDPS ET DE L'AFF

La recommandation est acceptée.

Les services propriétaires approuvent la recommandation.

Ils prévoient de faire examiner par un prestataire externe la capacité fonctionnelle dès que le conseil d'administration se sera constitué et aura rodé ses processus de travail. Mais ils considèrent que la responsabilité d'examiner la capacité de fonctionnement sur la base de l'expertise doit rester celle du conseil.

¹⁰ Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, rapport d'experts du 26 juin 2019 [dénommé ici « Rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprises »].

¹¹ La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018, publié le 26 mai 2021, page 9 [dénommé ici « Rapport Abate »].

2.3 RUAG MRO doit s'employer à développer la transparence et la culture de l'erreur

Avec l'initiative « Orientation RH 2021 ss », RUAG MRO misait sur une transformation culturelle pour parvenir à améliorer la transparence et la culture de l'erreur, et à développer une plus forte conscience des urgences (« *Sense of Urgency* »).

Selon la division des Ressources humaines, la mise en œuvre de ce processus de transformation n'est pas encore achevée et sera prolongée dans le cadre du programme « Feuille de route des Ressources humaines 2023 ss » de RUAG, qui prévoit les mesures ci-après en vue d'une transformation culturelle :

- développer la transparence à la place du cloisonnement ;
- réduire les obstacles administratifs pour passer d'une culture administrative à une culture de service ;
- développer la culture de l'erreur.

Les quatre exemples détaillés ci-après permettent d'illustrer le manque de transparence et la culture de l'erreur insuffisante :

En mai 2020, la direction de RUAG a évoqué le problème de l'entreposage des chars Leopard 1 en Italie. Le comité d'audit et de gestion des risques a traité le sujet en juin 2020. Dans une fiche d'information, le responsable « Stab & Governance » a indiqué que l'entrepôt italien n'était vraisemblablement pas conforme aux directives du propriétaire, mais qu'il fallait attendre de trouver une solution avant d'informer ce dernier afin d'éviter toute réaction disproportionnée des services propriétaires. Ainsi, au lieu d'informer le propriétaire de la situation dans le cadre du troisième rapport trimestriel de 2020, RUAG ne lui a communiqué l'information qu'au cours du deuxième trimestre 2021.¹²

Dans le rapport d'évaluation des objectifs 2023, établi le 1^{er} mars 2024 à l'intention des services propriétaires, RUAG dressait un bilan trop positif du programme majeur « Cervino »¹³, relevant notamment que l'harmonisation des systèmes SAP contribuait nettement à améliorer la transparence et, partant, à augmenter l'efficacité et l'efficacités des prestations fournies à l'armée¹⁴. Or, à l'époque, les problèmes rencontrés après le lancement du système SAP début 2024 étaient déjà connus. Ces derniers ont conduit à des retards dans l'établissement de contrats internes (par ex. pour la maintenance des avions F/A-18), de commandes et de paiements. Lors de sa séance du 26 mars 2024, la direction a décidé de constituer un état-major de crise « Cervino » afin de gérer cette situation précaire. Lors de l'entretien du 30 avril 2024 avec les bénéficiaires de prestations, le SG-DDPS s'est déclaré déçu de ne pas avoir été informé exhaustivement par RUAG, et ce dès le début de l'année, des problèmes rencontrés sur le programme « Cervino ».

Lors de sa première rencontre avec l'équipe dirigeante de la *Business Area* « Ground » le 18 janvier 2023, son nouveau responsable a présenté les objectifs de la *Business Area* « Controlling Ground ». Dans le cadre de l'objectif n° 3 relatif à l'amélioration de la transparence, il a souligné qu'il convenait d'éliminer les vérités partielles et les erreurs du *Value Cockpit*¹⁵ et que la *Business Review*¹⁶ devait servir à rendre des comptes et non à promouvoir l'image des *Business Units*. L'objectif n° 4 concerne directement le projet « Remplacement RITM ». Sur ce point, le nouveau responsable de la *Business Area* « Ground » a également demandé plus de transparence, de confiance et un développement de la culture de l'erreur.

Dans le cadre de la *Business Review* de la *Business Area* « Air » du 25 mars 2024, le nouveau CEO a demandé que la situation présentée reflète la réalité et non une image « embellie ».

¹² Rapport du CDF concernant le char Leopard 1, page 21.

¹³ Le programme sur trois ans dénommé « Cervino » comprenait une refonte des processus et une migration SAP S4/HANA.

¹⁴ Rapport du conseil d'administration de RUAG MRO Holding SA concernant la réalisation des objectifs stratégiques 2023 du 1^{er} mars 2024, page 18 [dénommé ici « Rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023 »].

¹⁵ Le *Value Cockpit* est un rapport financier qui comprend également un point d'actualité sur les projets. Il est remis au conseil d'administration une fois par mois.

¹⁶ La *Business Review* est remise à la direction une fois par mois. Les *Business Areas* y présentent, entre autres, un point d'actualité sur leurs projets.

Il a indiqué que l’instauration de la confiance et de la transparence au sein de la société RUAG MRO et envers les services propriétaires constituait l’un de ses principaux champs d’action.

Q APPRÉCIATION

Malgré les efforts réalisés ces dernières années, RUAG n’est pas encore parvenue à mettre en place une communication transparente ni une gestion saine des erreurs.

RUAG MRO continuant à traiter les thèmes de la transparence et de la culture de l’erreur au moyen de la « Feuille de route des Ressources Humaines 2023 ss », le CDF renonce à émettre une recommandation.

2.4 La conciliation entre concurrence et politique de sécurité génère des conflits d’objectifs

La relation « triangulaire » entre armasuisse, le Groupement Défense et les services propriétaires peut générer des conflits d’objectifs qui, selon les trois parties, sont plus marqués que pour les autres entreprises proches de la Confédération :¹⁷

- en tant que service d’achat, armasuisse souhaite faire jouer la concurrence en publiant des appels d’offres OMC ;
- en tant que client, le Groupement Défense préfère compter sur un partenaire indigène et stable pour assurer la sécurité de la fourniture de la prestation, y compris en situation de crise ;
- les services propriétaires, qui représentent le Conseil fédéral en tant que propriétaire, ne veulent quant à eux pas interférer dans le pilotage assuré par armasuisse, le Groupement Défense et le conseil d’administration de RUAG.

Étant donné que RUAG MRO est détenue à 100 % par la Confédération et qu’elle ne réalise que 20 % de son chiffre d’affaires avec des tiers, les prestations qu’elle fournit à la Confédération dans le cadre du droit des marchés publics sont considérées comme étant équivalentes aux prestations fournies par les unités administratives de l’administration fédérale centrale. Légalement, cette exception quasi *in-house* peut être placée au même rang que les exceptions au droit des marchés publics pour raisons de sécurité intérieure et extérieure, évoquées habituellement dans le discours public.¹⁸ Dans ce type de situation, armasuisse a le droit de renoncer à publier un appel d’offres OMC et d’attribuer directement le mandat à la société RUAG.

Pour la fourniture de ses prestations, RUAG MRO doit se concerter avec armasuisse, le Groupement Défense et les services propriétaires : d’un côté, la société RUAG doit établir ses offres de projets à l’intention d’armasuisse dans des conditions de concurrence, mais d’un autre côté, comme il lui faut conclure 80 % de ses mandats avec la Confédération, elle doit travailler en partenariat avec celle-ci.

En raison du contexte concurrentiel, RUAG doit élaborer des offres ambitieuses en termes de prix, de temps et d’étendue des projets pour avoir ses chances de remporter des appels d’offres OMC. En parallèle, RUAG MRO doit assurer ses liquidités et atteindre les objectifs de rentabilité qui lui ont été fixés.

Dans le cadre d’une collaboration partenariale, la Confédération et RUAG doivent pouvoir se faire confiance et compter l’une sur l’autre. La ligne directrice pour l’acquisition de prestations impose ainsi des conditions à RUAG MRO, permettant de garantir la transparence dans l’établissement des prix :

- Garantie de rentabilité lorsque la concurrence fait défaut (offre quasi *in-house*) : la marge d’exploitation cible EBIT de RUAG doit se situer entre 6 et 8 % environ. Depuis l’exercice 2021, RUAG MRO doit présenter une comptabilité analytique par groupes de clients, qui doit être validée par la société d’audit externe.

¹⁷ Selon la Confédération, une des missions principales du conseil d’administration est d’identifier les éventuels conflits d’objectifs, de les gérer et de décider à quel moment il convient d’impliquer le propriétaire, comme indiqué dans le rapport Abate.

¹⁸ Ligne directrice pour l’acquisition de prestations par le DDPS auprès de RUAG SA, en considération de la stratégie de propriétaire de RUAG, SG-DDPS, 1^{er} octobre 2022.

- Dans le cas d'une offre quasi *in-house*, le service d'achat peut exiger une présentation préalable du calcul des coûts ou d'autres mesures de transparence. Lorsque la concurrence fait défaut et que le mandat représente un montant supérieur ou égal à un million de francs, le service d'achat doit s'accorder avec RUAG MRO pour obtenir un droit de consultation.

En 2019, armasuisse avait lancé un appel d'offres OMC pour le projet « Remplacement RITM ». À cette époque, la ligne directrice pour l'acquisition de prestations concernant les offres quasi *in-house* n'existait pas encore. Ainsi, RUAG MRO avait proposé une offre agressive en termes de prix, de calendrier et d'étendue du projet. Un autre soumissionnaire avait soumis une offre. Lors de la décision d'adjudication, la cheffe du DDPS avait décidé d'attribuer le marché directement à RUAG MRO sur la base d'intérêts supérieurs. Le directeur général de l'armement de l'époque avait alors interrompu la procédure d'évaluation.¹⁹

Dans la phase de réduction des risques avec armasuisse qui avait suivi l'adjudication, RUAG MRO avait demandé le paiement de frais de licence d'environ dix millions de francs pour le projet « Remplacement RITM ». armasuisse et le Groupement Défense n'étaient pas d'accord avec ces coûts et y voyaient une manœuvre non justifiée de RUAG MRO visant à améliorer sa marge. RUAG avait répondu en argumentant qu'elle souhaitait également proposer la solution commerciale « Remplacement RITM » à d'autres clients et que la facturation de frais de licence était donc justifiée. Le différend n'était pas encore réglé au moment de l'audit mené par le CDF.

APPRÉCIATION

En raison de conflits d'objectifs, l'interaction entre armasuisse, le Groupement Défense et les services propriétaires est compliquée et ne fonctionne pas toujours de manière optimale dans le cadre juridique actuel.

C'est pourquoi il est essentiel de clarifier la question de l'intégration de RUAG dans la politique de sécurité du DDPS et la manière dont doivent se dérouler la planification des besoins relatifs à la politique de sécurité ainsi que la gestion et le pilotage par le propriétaire.

Conformément à la stratégie du DDPS en matière d'acquisitions, les mandats déterminants en matière de sécurité peuvent être attribués directement à RUAG MRO grâce au privilège quasi *in-house* dont bénéficie la société, ce qui peut permettre à armasuisse d'accélérer le processus d'acquisition.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande aux services propriétaires de déterminer quels sont les projets cruciaux en matière de politique de sécurité, en concertation avec armasuisse, le Groupement Défense et le Secrétariat d'État à la politique de sécurité (SEPOS), et ce dès la phase de planification stratégique des besoins. Pour ces projets, il conviendra d'examiner suffisamment tôt la possibilité d'une attribution directe à RUAG MRO.

PRISE DE POSITION DU SG-DDPS ET DE L'AFF

La recommandation est acceptée.

Les services propriétaires approuvent la recommandation. Ils estiment que toutes les acquisitions importantes faites au profit de l'armée concernent la politique de sécurité. Ils examineront, d'entente avec les unités organisationnelles concernées, la possibilité d'une adjudication directe à RUAG MRO pour de telles acquisitions.

¹⁹ Pour plus de détails, voir le chap. 3 du rapport CDF « Audit du projet TNI clé Télécommunications de l'armée » (CDF-22121) du 7 septembre 2023, disponible sur le site Internet du CDF, page 22.

3 CHAMPS D'ACTION CONCERNANT LA GESTION ET LE PILOTAGE DE RUAG MRO

3.1 RUAG MRO réorganise ses structures de gouvernance

Les rôles et les compétences de base du conseil d'administration et de la direction sont définis dans le règlement d'organisation de RUAG.²⁰ Dans le cadre de l'audit de la conformité des transactions concernant les chars Leopard 1, le CDF a identifié plusieurs transactions pour lesquelles RUAG MRO n'avait pas respecté le règlement d'organisation.²¹

En réaction aux conclusions du CDF, le conseil d'administration a mandaté un cabinet d'avocats externe pour contrôler le règlement d'organisation ainsi que d'autres directives relatives à la gouvernance, la gestion des risques et la conformité, dans le but d'identifier les éventuelles ambiguïtés, le manque de bien-fondé et autres lacunes. En avril 2024, le cabinet d'avocats a estimé que le règlement d'organisation de RUAG MRO était « sensé et cohérent » et n'a proposé que peu de compléments. Le règlement révisé est entré en vigueur le 1^{er} juin 2024.

Le CDF a contrôlé le respect du règlement d'organisation pour les deux projets « Remplacement RITM » et « Prolongation de l'utilisation des F/A-18 » et n'a pas constaté de manquements aux prescriptions relatives aux compétences décisionnelles.

Avec le projet « Elevate », lancé au printemps 2022 et désormais porté par le nouveau CEO, RUAG MRO entend réorganiser et harmoniser ses structures de gouvernance. Le projet prévoit une structure de gouvernance chapeautant plusieurs *Business Areas* opérationnels. Dans le cadre du projet « Elevate », RUAG MRO veut réexaminer son organisation matricielle et ses structures décisionnelles qui ne sont plus adaptées à la taille de l'entreprise.²²

Q APPRÉCIATION

Le règlement d'organisation de RUAG MRO définit de manière adéquate les rôles et les compétences de la direction et du conseil d'administration.

Le projet « Elevate » traite les thèmes pertinents en la matière. L'objectif de RUAG étant de simplifier sa structure et de mettre en place des directives et des processus harmonisés, il sera possible d'améliorer la situation, ce qui devrait favoriser le respect des structures de gouvernance.

3.2 Le conseil d'administration devrait recommencer à déléguer le suivi des projets à la direction

Chaque mois, les BA établissent des revues d'affaires générales (*Business Reviews*) à l'intention de la direction et des rapports *Value Cockpit* à l'intention du conseil d'administration, dans lesquels elles font notamment le point sur leurs principaux projets.

Comme indiqué au ch. 2.3 relatif aux facteurs influant sur la gouvernance, les *Business Areas* ont montré des lacunes en matière de transparence et de culture de l'erreur. Avant 2023, ces lacunes étaient particulièrement importantes pour les projets de la *Business Area* « Ground », comparées à celles de la *Business Area* « Air ».

²⁰ Règlement d'organisation de RUAG MRO Holding SA (code d'organisation) du 1^{er} septembre 2023.

²¹ Rapport du CDF concernant le char Leopard 1.

²² En 2017, le groupe RUAG réalisait encore un chiffre d'affaires de 1,8 milliard de francs et employait env. 8500 personnes. En 2023, RUAG MRO réalisait un chiffre d'affaires de 741 millions de francs et employait env. 2800 personnes.

Selon l'avis du nouveau CEO de RUAG et du nouveau responsable de la *Business Areas* « Ground », ces lacunes s'expliquaient par l'absence de réflexes d'alerte précoce (*early warning*) et le manque de conscience des urgences (*sense of urgency*). En raison de ces problèmes, ainsi que des nombreux changements survenus au niveau de la direction (ch. 2.1) et de la collaboration compliquée avec celle-ci (ch. 2.2), le conseil d'administration a commencé à suivre de près les projets des *Business Areas* et à intervenir dans les domaines de responsabilité de la direction.

Q APPRÉCIATION

Les rapports mensuels à l'intention de la direction et du conseil d'administration sont globalement pertinents. Dans les *Business Reviews* et les rapports *Value Cockpit*, les *Business Areas* doivent toutefois indiquer plus clairement les points sur lesquels elles attendent des décisions ou des actions de la part de la direction ou du conseil d'administration. En cas de difficultés liées à certains projets, elles doivent y présenter des messages clairs d'alerte précoce.

Dès que les projets « Feuille de route des ressources humaines 2023 ss » (mesures visant à améliorer la transparence et la culture de l'erreur) et « Elevate » (mise en place de directives et de processus harmonisés) produiront leurs premiers effets, le conseil d'administration pourra se reposer davantage sur la direction pour le suivi des projets. Une autre condition est de retrouver une stabilité au niveau de la direction et une relation de confiance entre la direction et le conseil d'administration.

Le CDF renonce à émettre une recommandation.

3.3 Les services propriétaires doivent jouer un rôle d'intermédiaire plus actif

Les services propriétaires disposent de trois instances leur permettant d'assurer le pilotage stratégique de RUAG MRO :

- les entretiens semestriels avec les bénéficiaires de prestations ;
- les séances trimestrielles de préparation aux entretiens avec le propriétaire (entretiens préparatoires) ;
- les entretiens trimestriels avec le propriétaire.

Les entretiens avec les bénéficiaires de prestations permettent au prestataire de services RUAG MRO et aux bénéficiaires de prestations (le Groupement Défense et armasuisse) de se concerter dans le but de trouver des solutions. Ces entretiens sont présidés par le SG-DDPS.

Selon le rapport Abate, les entretiens préparatoires et les entretiens avec le propriétaire sont « [...] un instrument de pilotage dynamique à court terme [...]. Ils servent aussi à mettre en œuvre les objectifs stratégiques et à clarifier et à discuter les questions qui revêtent une importance stratégique pour le propriétaire [...]. Les entretiens avec le propriétaire permettent, à partir d'un point de vue global, d'identifier les éventuels conflits d'objectifs [et de les résoudre]. »²³ Ces deux entretiens sont également présidés par le SG-DDPS.

Le CDF a analysé les procès-verbaux des entretiens avec les bénéficiaires de prestations, des entretiens préparatoires et des entretiens avec le propriétaire qui se sont tenus de 2020 à fin mars 2024. Jusqu'à fin 2020, les procès-verbaux présentaient les décisions et la gestion des points en suspens de manière formalisée, ce qui n'est plus le cas depuis 2021. Or, selon le Conseil fédéral, ces décisions et ces mesures devraient être utilisées comme des instruments de pilotage : « [Les entretiens avec le propriétaire] [...] servent à mettre en place des processus de décision transparents [...] et à assurer la mise en œuvre et le suivi des décisions et des mesures décidées lors des entretiens antérieurs. »²⁴

²³ Rapport Abate, page 15.

²⁴ Rapport Abate, page 15.

En prenant l'exemple du projet « Prolongation de l'utilisation des F/A-18 », on peut voir que le thème critique de la disponibilité de la flotte F/A-18 revenait de manière récurrente depuis 2021 dans les entretiens avec les bénéficiaires de prestations et les entretiens avec le propriétaire, ce qui a été confirmé dans le procès-verbal de la séance du 16 octobre 2023 : l'ancien secrétaire général du DDPS y indiquait que ce thème était presque devenu la norme dans les entretiens avec les bénéficiaires de prestations. Aucune solution n'avait encore été trouvée et le secrétaire général avait résumé la situation en indiquant que la pression était devenue forte et que des décisions devaient être prises. Les décisions qu'il convenait de prendre et les mesures nécessaires n'avaient toutefois pas été précisées ou reprises dans le procès-verbal.

Lors de ses entretiens, le CDF a découvert que, par le passé, certaines décisions majeures avaient été prises bilatéralement entre le conseil d'administration de RUAG et le SG-DDPS, via des canaux informels et en dehors des entretiens avec le propriétaire. Le Conseil fédéral s'est également exprimé sur ce point, indiquant que les décisions majeures devaient être prises lors des entretiens avec le propriétaire et non via des canaux informels : « Il n'est pas possible d'éviter tout contact informel entre la direction des entités et les services propriétaires, mais il faut les limiter au maximum : ils ne doivent pas dévaloriser l'échange d'informations au plus haut niveau ni même s'y substituer. Les décisions stratégiques doivent toujours être compréhensibles et contrôlables. »²⁵

APPRÉCIATION

Comme indiqué dans le rapport Abate, le Conseil fédéral attend des entretiens avec le propriétaire qu'ils donnent lieu à des décisions et des mesures formelles. Il convient d'éviter les décisions prises de manière bilatérale via des contacts et des canaux informels et non consignées dans des procès-verbaux. Si de telles décisions sont tout de même prises, elles doivent au moins être consignées par la suite dans les procès-verbaux des entretiens avec le propriétaire.

Les entretiens avec les bénéficiaires de prestations et les entretiens avec le propriétaire n'ont pas servi à prendre des décisions formalisées depuis 2021 ni à traiter des points en suspens. Le fait de ne pas avoir exploité cet instrument de pilotage dynamique à court terme a fait perdre aux services propriétaires une occasion de soutenir activement la société RUAG en jouant le rôle d'intermédiaire et d'arbitre entre armasuisse, le Groupement Défense et RUAG MRO. En incarnant leur rôle de manière plus proactive, les services propriétaires pourraient contribuer à régler les problèmes plus rapidement et éviter ainsi les situations d'impasse persistantes entre le mandataire (armasuisse), le bénéficiaire des prestations (le Groupement Défense) et le fournisseur des prestations (RUAG). (Voir également au ch. 2.4 l'exemple du différend concernant les frais de licence liés au projet « Remplacement RITM », qui a perduré pendant plusieurs années.)

RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande aux services propriétaires de jouer davantage leur rôle d'intermédiaire entre armasuisse, le Groupement Défense et RUAG MRO, et ce de manière plus proactive. Les décisions et les mesures prises dans ce contexte doivent être formalisées et consignées dans les procès-verbaux prévus à cet effet. La mise en œuvre des mesures doit faire l'objet d'un suivi.

PRISE DE POSITION DU SG-DDPS ET DE L'AFF

La recommandation est acceptée.

²⁵ Rapport Abate, page 15.

Les services propriétaires approuvent la recommandation.

Les mesures proposées, et d'autres mesures pertinentes, doivent être prises pour renforcer le rôle des services propriétaires en tant qu'intermédiaire entre l'Office fédéral de l'armement, la Défense, et RUAG MRO.

3.4 Le conseil d'administration et les services propriétaires ont attribué une évaluation trop positive aux objectifs 2023 de RUAG

Les objectifs stratégiques de RUAG MRO sont définis par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans. Ils reflètent l'orientation que le propriétaire veut donner au développement de l'entreprise et leur réalisation fait l'objet d'un contrôle.

Les objectifs stratégiques de RUAG MRO sont élaborés dans le cadre d'un groupe de travail réunissant des représentants de RUAG MRO, du Groupement Défense et d'armasuisse. En vue d'évaluer quantitativement et qualitativement la réalisation des objectifs fixés pour la période allant de 2019 à 2023, le groupe de travail a défini des indicateurs (indicateurs clés de performance, ICP). Ceux-ci ont été classés en trois catégories : 9 ICP stratégiques, 6 ICP opérationnels et 15 ICP se rapportant à la gouvernance²⁶.

Le Conseil fédéral préconise une formulation d'objectifs appropriés, mesurables et comparables. L'élaboration des objectifs et des indicateurs doit suivre la règle SMART (Spécifiques, Mesurables, Adéquats, Réalistes, Temporels)²⁷.

À l'exception du rapport financier, RUAG MRO n'établit qu'un rapport par an à l'intention des services propriétaires sur la réalisation de ses objectifs stratégiques. Ce rapport est dressé par le conseil d'administration. Sous la coordination du responsable « Stab & Governance », les *Business Areas* de RUAG MRO participent à l'élaboration du contenu du rapport et donnent des informations sur les projets concrets (par ex. « Remplacement RITM » et « Prolongation de l'utilisation des F/A-18 »). Le projet du rapport passe ensuite entre les mains des organes de la direction, du comité d'audit et de gestion des risques, puis du conseil d'administration, où il est finalement adopté.

En 2023, le conseil d'administration a estimé que les objectifs avaient été réalisés à hauteur de 83 %. Ainsi, sur les 30 objectifs, 25 ont été considérés comme « totalement atteints », 4 comme « partiellement atteints », et un comme « non atteint ». Le conseil d'administration a donc validé l'évaluation de la réalisation des objectifs de sa direction. Pour trois objectifs, son évaluation était même meilleure que celle de la direction. S'agissant des objectifs relatifs à la conformité et à la gestion des risques, le président du conseil d'administration et la présidente du comité d'audit et de gestion des risques se sont réjouis de la conclusion de l'évaluation des instances de contrôle, qui souligne que RUAG dispose d'un système GRC (*Governance, Risk and Compliance*) et de gestion des risques complet et d'un niveau supérieur à la moyenne.²⁸

Les services propriétaires s'appuient sur le rapport du conseil d'administration pour évaluer la réalisation des objectifs et pour rédiger, à leur tour, un rapport au nom du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques. Ce dernier est adressé aux commissions de gestion et aux commissions des finances des Chambres fédérales²⁹.

²⁶ Indicateurs relatifs aux objectifs stratégiques de la BGRB Holding SA 2020 – 2023, SG-DDPS, 11 septembre 2019.

²⁷ Rapport Abate, page 42.

²⁸ Rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, page 63.

²⁹ Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de RUAG MRO Holding SA pour l'exercice 2023 du 15 mars 2024 (confidentiel).

Lors d'une rencontre annuelle, la cheffe du DDPS et le secrétaire général du DDPS commentent le rapport devant les Commissions de gestion, les Commissions des finances et les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres fédérales et hiérarchisent les résultats.

Les années précédentes, et selon ses propres déclarations, le SG-DDPS avait consulté armasuisse et le Groupement Défense pour faire valider l'évaluation de la réalisation des objectifs de RUAG MRO. Ce ne fut pas le cas en 2023. À une exception près, les services propriétaire ont accepté l'évaluation de la réalisation des objectifs donnée par le conseil d'administration de RUAG.

APPRÉCIATION

La périodicité annuelle de l'évaluation des objectifs ne facilite pas un pilotage proactif de l'entreprise. Le conseil d'administration de RUAG MRO et les services propriétaires devraient évaluer au moins à un rythme trimestriel, dans le cadre des entretiens avec le propriétaire, les progrès réalisés au niveau des six indicateurs opérationnels. Ce système répondrait mieux au principe de pilotage dynamique basé sur les objectifs stratégiques tel que demandé dans le modèle de propriétaire. Il permettrait aux services propriétaires de réagir plus tôt en cas de problèmes (liés aux projets) et d'exercer une influence en temps utile.

L'évaluation de la réalisation des objectifs par le conseil d'administration de 83 % semble trop élevée pour l'année 2023, qui fut difficile pour RUAG, notamment en ce qui concerne le domaine de la conformité et le domaine de la fourniture de prestations pour l'armée. Cela peut s'expliquer par le fait que certains ICP sont trop compliqués à mesurer ou formulés de manière trop peu ambitieuse. Le comité d'audit et de gestion des risques et le conseil d'administration devraient examiner de manière plus approfondie l'évaluation de la réalisation des objectifs de la direction, et procéder à des ajustements si nécessaire.

Pour assumer leur rôle de surveillance efficacement, les services propriétaires devraient porter un regard plus critique sur l'évaluation de la réalisation des objectifs par le conseil d'administration. Il serait également judicieux d'impliquer armasuisse et le Groupement Défense dans la validation de l'évaluation de la réalisation des objectifs lorsque ces deux entités sont directement concernées.

RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au conseil d'administration de RUAG MRO de discuter de l'évaluation de la réalisation des objectifs annuels avec la direction en se basant sur des critères mesurables. Il s'agit aussi de contrôler la pertinence de l'évaluation selon une approche descendante.

PRISE DE POSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE RUAG MRO

La recommandation est acceptée.

Le conseil d'administration de RUAG MRO approuve la recommandation visant à évaluer au moyen de critères contrôlables, de concert avec la direction, si les objectifs ont été atteints. Dans ce but, le conseil a d'ores et déjà imposé à la direction des objectifs contrôlables annuels, en plus des objectifs stratégiques formulés par le Conseil fédéral. Pour l'année 2023, le conseil d'administration a fixé un objectif de réalisation de 72%.



RECOMMANDATION 5

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande aux services propriétaires de porter un regard plus critique sur l'évaluation de la réalisation des objectifs annuels par le conseil d'administration. Une appréciation selon une approche descendante doit être fournie dans le rapport à l'intention des commissions parlementaires. Les services propriétaires doivent assurer un suivi adéquat de la réalisation des objectifs dans le cadre des entretiens avec le propriétaire.



PRISE DE POSITION DU SG-DDPS ET DE L’AFF

La recommandation est acceptée.

Les services propriétaires approuvent partiellement la recommandation. Le Conseil fédéral fixe des objectifs très différents les uns des autres, raison pour laquelle il n'est pas toujours pertinent d'évaluer la qualité des succès obtenus en termes de pourcentage. Les objectifs ne sont pas seulement examinés selon une échelle : atteint / partiellement atteint / pas atteint. Ils sont d'abord appréciés globalement et reçoivent ensuite isolément un commentaire. Une évaluation positive comporte elle aussi différents aspects. Par ailleurs, les résultats font chaque année l'objet d'une discussion entre les services propriétaires et la Commission de gestion, la Commission des finances et la Commission de la politique de sécurité de chacune des Chambres, afin de les expliquer et de les évaluer. Toutes les discussions faisant intervenir les services propriétaires comportent des rapports trimestriels présentant l'évolution des affaires mais aussi divers paramètres chiffrés. On y ajoutera désormais une évaluation d'une partie des objectifs et indicateurs les plus importants, découlant des objectifs stratégiques.

4 AUDIT DE SUIVI

4.1 L'efficacité du système de gestion de la conformité n'est que partielle

Recommandation 16532.001 (Priorité 1) : le CDF recommande au conseil d'administration de RUAG de prendre les mesures appropriées visant à combler les lacunes concernant la « maturité du CMS (Compliance Management System) », l'« intégration des acquisitions » et la « gestion des agents ».

Comme l'ont confirmé deux cabinets d'avocats externes aux termes d'examens de conception fin 2021, des directives essentielles en matière de conformité existent au sein de RUAG MRO. Dans le cadre de l'audit concernant le respect des directives lors des transactions relatives aux chars Leopard 1, le CDF a toutefois constaté plusieurs lacunes dans l'application de celles-ci et, partant, dans l'efficacité des prescriptions en matière de conformité. Ses conclusions s'accordent avec l'auto-évaluation présentée par RUAG dans le rapport annuel GRC de 2023. Le CDF souligne ainsi que le système de gestion GRC est considéré comme adéquat et proportionné par le responsable Stab & Governance, qui précise toutefois que, malgré de bonnes bases méthodologiques, le système manque encore de maturité. Selon le CDF, la culture de la conformité chez RUAG est hétérogène et insuffisamment développée d'un point de vue global, ce qui a des répercussions négatives sur l'efficacité du système de gestion de la conformité³⁰.

Un autre problème réside dans les nombreux départs de l'équipe chargée de la conformité. Le poste de « Head of Compliance », vacant depuis décembre 2023, n'avait ainsi toujours pas été pourvu fin juillet 2024.

En 2014, RUAG a acquis la société de participation financière à responsabilité limitée Glückauf Logistik et la société Glückauf Logistik GmbH & Co. KG, ainsi que la société Herkules Fahrzeuglogistik GmbH, qu'elle a intégrées en 2019 dans la société RUAG GmbH. RUAG GmbH exploite un système ERP séparé et dispose d'un serveur propre pour ses courriels, ne permettant pas à la société mère de consulter directement les données de sa filiale. Les directives du groupe ne sont appliquées que partiellement au sein de RUAG GmbH, voire pas du tout. La société d'audit de RUAG GmbH est la société BDO et non EY.

Dans son rapport concernant les chars Leopard 1, le CDF a démontré, en se basant sur l'exemple d'un agent, que la mise en œuvre des prescriptions en matière de conformité était insuffisante dans le domaine de la gestion des agents.³¹

Q APPRÉCIATION

La recommandation 16532.001 n'est pas mise en œuvre.

RUAG MRO doit améliorer l'efficacité de son système de gestion de la conformité.

Du point de vue de la conduite, l'intégration de la filiale allemande dans le groupe RUAG est insuffisante. RUAG MRO doit renforcer son rôle de société mère face à RUAG GmbH.

RUAG doit établir un suivi plus étroit de ses agents, et les contrats avec ces derniers doivent contenir des clauses relatives aux audits. Il s'agit d'une recommandation qui a déjà été adressée à RUAG par le CDF en 2017, dans le rapport CDF-17658, en lien avec la prescription du Conseil fédéral visant la prise de mesures appropriées pour éviter la corruption.³²

³⁰ Rapport annuel GRC 2022/2023 (période sous revue : du 01.07.2022 au 30.06.2023), RUAG MRO Holding SA, 14 décembre 2023.

³¹ Rapport du CDF concernant le char Leopard 1, pages 18 et 19.

³² Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (CDF-17658) du 7 mai 2018, page 12 (confidentiel).

4.2 Le respect des directives suisses en matière d'exportations par RUAG GmbH n'est pas garanti

Recommandation 17658.001 (Priorité 2): le CDF recommande à la société RUAG de contrôler périodiquement le respect des réglementations en matière d'exportations, tant pour son siège que dans ses filiales étrangères.

Contrairement à d'autres groupes d'armement internationaux, et conformément aux directives du propriétaire, RUAG MRO³³ est tenue de respecter les directives suisses en matière d'exportations, y compris sur ses sites étrangers : « Le Conseil fédéral attend de RUAG MRO et des entreprises placées directement ou indirectement sous son contrôle [...] qu'elles harmonisent, indépendamment du lieu d'implantation de leurs unités, leur activité avec les principes de la politique extérieure suisse et respectent la législation suisse sur le contrôle des exportations, notamment en ce qui concerne les exportations de matériel de guerre³⁴ à double usage³⁵ ainsi que les obligations légales en lien avec les prestations de sécurité privées à l'étranger³⁶ ». RUAG MRO renonce ainsi sciemment à des opérations de contournement. D'autres groupes d'armement internationaux sont légalement autorisés à effectuer des opérations de contournement et peuvent ainsi profiter de législations nationales différentes dans le cadre de leurs exportations.

Conformément à la recommandation 17658.001 du CDF, la filiale allemande RUAG GmbH a été soumise à une révision interne en 2021 et à un audit du respect de la conformité en 2022. Ces deux contrôles se concentraient principalement sur le respect des réglementations en matière d'exportations. Dans une note du 18 août 2023, la responsable « Trade Compliance » a indiqué que les directives de RUAG MRO en matière de conformité commerciale applicables aux deux filiales situées en Allemagne et aux États-Unis n'étaient pas claires, et qu'elles ne pouvaient pas être respectées en raison de législations locales contraires et de spécificités organisationnelles propres aux filiales étrangères.

Bien que RUAG GmbH ait réalisé 25 % des exportations totales du groupe RUAG en 2023 (soit un chiffre d'affaires de 10,2 millions de francs), elle n'utilise pas l'application « SAP GTS » du groupe RUAG, qui vise à assurer le respect des réglementations en matière d'exportations. La responsable « Trade Compliance » n'a donc pas d'accès direct aux données clients des exportations de RUAG Deutschland.

À la demande des commissions de gestion des deux Chambres fédérales, les exportations de matériel de guerre de chaque filiale RUAG (Suisse, Allemagne et USA) sont présentées dans le rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs et reprises sous forme de tableau dans l'annexe A³⁷. La responsable « Trade Compliance » doit s'adresser à la filiale allemande pour obtenir les chiffres à intégrer dans le rapport. Les destinataires des exportations de RUAG GmbH ne sont pas tous connus de la maison mère, puisque la filiale allemande ne présente que ses exportations totales par pays dans le rapport annuel.

Conformément aux directives suisses en matière d'exportations, le client directement livré doit remettre une attestation d'intégration pour les exportations d'éléments d'assemblage de matériel de guerre³⁸. L'objectif est d'éviter que les éléments d'assemblage soient réexportés tels quels dans d'autres pays (potentiellement critiques). Étant donné que la loi allemande n'exige pas d'attestation d'intégration, RUAG GmbH ne demande pas qu'une telle confirmation soit fournie.

³³ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour la période 2020 à 2023 du 23 octobre 2019.

³⁴ Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), RS 514.51.

³⁵ Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB), RS 946.202.

³⁶ Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP), RS 935.41.

³⁷ Rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, pages 23 et 24 ; annexe A à la page 47.

³⁸ Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre (CDF-17425) du 20 juin 2018, disponible sur le site Internet du CDF, page 23.

Dans son rapport du 1^{er} mars 2024 sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, le conseil d'administration de RUAG considère que l'objectif relatif au respect des directives suisses en matière d'exportations sur le plan international est entièrement atteint³⁹.

Q APPRÉCIATION

La recommandation 17658.001 n'est pas mise en œuvre.

Il est étonnant que le conseil d'administration de RUAG MRO ait évalué comme étant entièrement atteint l'objectif relatif au respect des directives suisses en matière d'exportations. Du point de vue du CDF, cet objectif peut être évalué, au mieux, comme partiellement atteint en 2023.

Il convient de combler rapidement les lacunes de RUAG GmbH relevées dans la note du 18 août 2023 de la responsable « Trade Compliance » concernant l'application des directives de RUAG MRO relatives au respect des réglementations en matière d'exportations.

Pour garantir le respect des directives suisses en matière d'exportations, la surveillance assurée par le groupe RUAG en matière de « Trade Compliance » devrait intégrer davantage les filiales étrangères de RUAG pour ce qui est de la conduite. La responsable « Export Compliance » doit avoir un accès direct aux données clients des exportations de la filiale RUAG Deutschland.

En renonçant à demander des attestations d'intégration lors de la vente d'éléments d'assemblage de matériel de guerre, RUAG MRO ne peut pas garantir que RUAG GmbH respecte les directives suisses en matière d'exportations. La réalisation de cet objectif stratégique n'est donc pas garantie.

4.3 L'efficacité de la gestion des risques doit faire l'objet d'un audit externe

Recommandation 20432.001 (Priorité 1) : Le CDF recommande au conseil d'administration de RUAG MRO :

- *de formuler, en consultation avec BGRB Holding, ses exigences et ses attentes en matière de gestion des risques et ainsi établir une base pour la mise en place du système par les spécialistes du domaine ;*
- *de surveiller régulièrement la réalisation des objectifs et l'état de la mise en œuvre du système de gestion des risques ;*
- *de s'assurer que les personnes impliquées dans la gestion des risques disposent de l'indépendance nécessaire pour palier à tout conflit d'intérêts potentiel (par ex. une ligne de reporting fonctionnel ou des objectifs en lien avec la gestion de risque) ;*
- *de quantifier la capacité à supporter les risques ainsi que la tolérance aux risques au niveau du groupe. Ces éléments devraient ensuite être déclinés pour les différentes unités. Les règles d'évaluation des risques et la cartographie devraient être adaptées sur cette base.*

En tant qu'organe de surveillance suprême, le conseil d'administration répond globalement de la gestion des risques de RUAG MRO. À ce titre, il a rédigé la directive « Système de gestion des risques ».

La structure « Gestion des risques » de RUAG MRO agit de manière indépendante. Tous les trimestres, le responsable « Gestion des risques » rend directement des comptes au comité d'audit et de gestion des risques et au conseil d'administration.

Pour la gestion des thèmes GRC, RUAG MRO a créé sept « comités GRC » (GRC Boards) : cinq comités organisés sur la base des *Business Areas* et deux autres comités GRC thématiques (« Compliance Global Sales Board » et « Investigation & Allegation Board »). Tous les thèmes liés à la gestion des risques sont traités au sein des cinq comités GRC des *Business Areas*.

³⁹ Rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023, page 23/ 24.

Dans l'esprit d'une fonction de support pour la gestion des risques, RUAG a créé une « ligne 1.5 », qui soutient les activités opérationnelles (la « 1^{re} ligne ») dans l'identification des risques (contrôles), les forme et joue le rôle d'interface avec la « Gestion des risques ». On retrouve notamment ce type de « ligne 1.5 » dans le domaine des instituts financiers.⁴⁰

La propension aux risques et les niveaux de tolérance aux risques ont été définis. Le conseil d'administration contrôle au moins une fois par an les deux valeurs qui s'y rapportent et engage des mesures correctives si nécessaire.

La gestion des risques fait l'objet d'une évaluation interne annuelle par RUAG, dont les résultats sont présentés dans le rapport annuel GRC établi à l'intention du conseil d'administration⁴¹. Dans le rapport du 15 décembre 2023, l'auditeur externe Grant Thornton a évalué positivement l'organisation de la gestion des risques chez RUAG⁴². Il n'a toutefois pas contrôlé l'efficacité de la gestion des risques, laquelle devait pourtant faire l'objet d'une validation externe pour la période stratégique de 2019 à 2023 selon les directives du propriétaire.

Q APPRÉCIATION

La recommandation 20432.001 n'est pas mise en œuvre.

Malgré les directives du propriétaire, le conseil d'administration de RUAG n'a pas attribué de mandat externe pour le contrôle de l'efficacité de la gestion des risques pour la période stratégique de 2019 à 2023.

RUAG pourrait éventuellement compléter le critère de propension aux risques et les niveaux de tolérance aux risques par la capacité à supporter les risques (*Risk Bearing Capacity*), en définissant des valeurs en millions de francs.

RUAG MRO devrait éviter les processus de gestion des risques trop complexes et adapter sa gestion des risques à la taille réduite de l'entreprise, qui réalise désormais un chiffre d'affaires de 700 millions de francs. Ainsi, RUAG pourrait intégrer les comités GRC et la « ligne 1.5 » dans les organes de conduite réguliers au niveau des *Business Areas*, de la direction, du comité d'audit et de gestion des risques et du conseil d'administration, ou dans les processus opérationnels.

4.4 Les éléments essentiels pour la gestion des risques sont présents

Recommandation 20432.002 (Priorité 1) : Le CDF recommande à RUAG MRO :

- *de s'assurer que les risques stratégiques et existentiels soient tous pris en compte, d'effectuer un cumul des risques et de tenir compte des effets de combinaison ;*
- *d'améliorer le processus d'identification afin d'assurer l'exhaustivité, l'uniformité, la qualité et la mise à jour régulière de l'inventaire des risques à tous les niveaux organisationnels ;*
- *d'améliorer le processus de reporting afin de permettre une vision d'ensemble des risques pour chaque niveau organisationnel ;*
- *de s'assurer qu'une interface entre les instances de gouvernance existants et la gestion des risques soit clairement définie ;*
- *de définir comment les risques répertoriés dans les anciens systèmes de gestion des projets existants peuvent être intégrés dans le nouveau système, en assurant une gestion uniformisée.*

⁴⁰ The IIA's Three Lines Model, an update of the Three Lines of Defense, Institute of Internal Auditors (IIA), juillet 2020. Le concept d'une « ligne 1.5 » n'avait pas été intégré dans le modèle IIA jusqu'à présent. Les principales critiques du concept de « ligne 1.5 » concernent le risque de doublons et le risque d'affaiblir la première et la seconde ligne.

⁴¹ Rapport annuel GRC 2022/2023 (période sous revue : du 01.07.2022 au 30.06.2023), RUAG MRO Holding SA, 14 décembre 2023.

⁴² Voir annexe B du rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023.

Chaque trimestre, la « Gestion des risques » rend des comptes au comité d’audit et de gestion des risques et au conseil d’administration au moyen du rapport GRC, qui présente les principaux risques identifiés.

Des échanges ont lieu régulièrement avec les autres fonctions de surveillance de la « 2^e ligne » (principalement avec la structure « Gestion de la conformité »).

Chaque responsable répond de l’identification des risques au sein de son *Business Area*. L’identification des risques peut s’appuyer sur l’inventaire des risques proposé à l’annexe B de l’instruction du groupe sur la gestion des risques.

Le domaine de la gestion des risques recouvre également les risques liés aux projets. Les projets « Remplacement RITM » et « Prolongation de l’utilisation des F/A-18 » sont tous deux mentionnés comme des projets à risques. Concernant le projet « Remplacement RITM », le risque est que les développements de produits réalisés en amont ne soient pas couverts financièrement (cf. le sujet des frais de licences). Concernant le projet « Prolongation de l’utilisation des F/A-18 », ce sont les retards de livraison qui sont présentés comme des risques.

APPRÉCIATION

La recommandation 20432.002 est mise en œuvre.

Dans le cadre du *reporting* sur les risques à l’intention de la direction, du comité d’audit et de gestion des risques et du conseil d’administration, RUAG MRO pourrait présenter les mesures engagées (« *Risk Response* ») et leur état d’avancement selon un principe de bonnes pratiques. En tout état de cause, le *reporting* trimestriel pourrait évoluer vers un *reporting* semestriel, lequel serait suffisant.

ANNEXE 1 – RÉPERTOIRE DES SOURCES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), RS 514.51

Loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP), RS 935.41

Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB), RS 946.202

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

18.4274 Stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Motion déposée par Fabio Abate au Conseil des Etats, le 13 décembre 2018

RAPPORTS

Audit du système de gestion de la conformité (CDF-16532) du 13 octobre 2017, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la compliance lors du transfert de matériel de guerre (CDF-17658) du 7 mai 2018 (confidentiel)

Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre (CDF-17425) du 20 juin 2018, disponible sur le site Internet du CDF

Évaluation du gouvernement d'entreprise de la Confédération fondée sur l'analyse de quatre entreprises, rapport à l'intention de l'Administration fédérale des finances, Lienhard, Andreas ; Rieder, Stefan ; Sonderegger, Roger W. ; Ladner, Andreas ; Höchner, Claudia ; Ritz, Manuel ; Roose, Zilla (2019) Berne, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne.[dénommé « Rapport d'experts »]

Objectifs stratégiques du Conseil fédéral assignés à RUAG MRO Holding SA pour la période 2020 à 2023 du 23 octobre 2019

Stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13 décembre 2018, publié le 26 mai 2021 [dénommé ici « Rapport Abate »]

Indicateurs relatifs aux objectifs stratégiques de la BGRB Holding SA 2020 – 2023, SG-DDPS, 11 septembre 2019.

Audit de la gestion des risques et de la conformité (CDF-20432) du 12 janvier 2021, disponible sur le site Internet du CDF

Ligne directrice pour l'acquisition de prestations par le DDPS auprès de RUAG SA, en considération de la stratégie de propriétaire de RUAG, SG-DDPS, 1^{er} octobre 2022.

Audit du projet TNI clé Télécommunications de l'armée (CDF-22121) du 7 septembre 2023, disponible sur le site Internet du CDF

Audit de la conformité des transactions concernant le char Leopard 1 (CDF-23166), du 8 février 2024, disponible sur le site Internet du CDF [dénommé « Rapport du CDF sur le char Leopard 1 »]

Rapport du conseil d'administration de RUAG Holding SA concernant la réalisation des objectifs stratégiques 2023 du 1er mars 2024 [dénommé ici « Rapport du conseil d'administration sur la réalisation des objectifs stratégiques 2023 »]

Rapport du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de RUAG MRO Holding SA pour l'exercice 2023 du 15 mars 2024 (confidentiel)

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

AFF	Administration fédérale des finances
ARC	Comité d’audit et de gestion des risques
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdG	Commission de gestion
CEO	Chief Executive Officer
CMS	Compliance Management System (Système de gestion de la conformité)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
GRC	Governance, Risk and Compliance
ICP	Indicateurs clés de performance
RITM	Remplacement du réseau intégré de télécommunications militaires
SG	Secrétariat général