



Commandes passées par la Confédération auprès du groupe RUAG

Audit de l'évolution des transactions

L'essentiel en bref

Le 1^{er} janvier 1999, les entreprises d'armement de la Confédération ont été transformées en sociétés anonymes de droit privé et regroupées dans la holding RUAG. La Confédération suisse en est l'actionnaire unique. Le conseil d'administration est formé de sept membres, dont un représentant du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) en la personne du chef de l'Etat-major de planification de l'armée. Le groupe technologique RUAG fabrique des biens à usage tant militaire que civil et fournit les prestations de services correspondantes. Il est actif sur les marchés «Aviation & Space», «Defence & Security» et «Ammunition & Products» et possède des établissements en Suisse, en Allemagne, en Suède et en Hongrie.

En 1999, quand les entreprises d'armement de la Confédération ont débuté leur activité sous le nom de RUAG, les mandats du DDPS représentaient 86 % de leur chiffre d'affaires. Seuls 14 % des 960 millions de francs réalisés provenaient de clients tiers. En 2007, le chiffre d'affaires est passé à 1'409 millions de francs, dont 34 % en provenance du DDPS. La croissance du chiffre d'affaires provient en premier lieu d'acquisitions d'entreprises en Suisse et à l'étranger. RUAG occupe aujourd'hui 6'700 salariés, dont 3'800 en Suisse.

En 2007, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national a décidé de soumettre l'activité commerciale de RUAG à une évaluation indépendante. Elle a délégué cette tâche à la Délégation des finances des Chambres fédérales, qui a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de procéder à un audit.

Objet et but de l'audit

Un bref examen du système d'acquisitions du DDPS doit tout d'abord permettre de cerner dans quelle mesure les principes de la libre concurrence et du meilleur rapport qualité/prix sont respectés. Dans un deuxième temps, il s'agit d'établir, pour chaque filiale de RUAG, quelles sont les marges pratiquées lors de commandes du DDPS en comparaison avec les commandes de tiers. Le but est de montrer l'existence ou non de financements croisés interdits. Enfin, un chapitre est consacré à l'activité des entreprises publiques d'armement dans des pays comparables à la Suisse.

Attentes du propriétaire vis-à-vis de RUAG

La Confédération fixe périodiquement les objectifs assignés à RUAG dans le cadre d'une stratégie du propriétaire d'une durée de quatre ans. Les entreprises RUAG servent en premier lieu à assurer l'équipement de l'armée et font ainsi partie intégrante du mandat de défense du pays. RUAG doit notamment garantir la maintenance et l'amélioration de l'aptitude au combat, ainsi que, le cas échéant, l'élimination des systèmes d'armement, d'appareils et de munitions de l'armée. Une capacité concurrentielle est attendue aussi bien dans les domaines civils que militaires. Concrètement, un EBIT (résultat avant intérêts et impôts) de plus de 6 % du produit d'exploitation est visé, sans pour autant provenir de bénéfices surfaits réalisés dans le cadre des mandats de monopole du DDPS. Le rendement attendu n'a toutefois pas été atteint à ce jour, puisqu'il était de 5,4 % en 2007.



Les attentes du propriétaire ou de ses représentants en matière de rapports et de controlling font également partie de la stratégie du propriétaire. Mais comme les informations souhaitées sur la marche des affaires ne sont pas toujours clairement définies, le genre et l'étendue des données à livrer dans les rapports restent matière à discussion (par. ex. informations par segment ou sur la marge bénéficiaire). Pour éviter tout malentendu à ce sujet, le propriétaire devrait à l'avenir préciser les chiffres-clés que RUAG doit lui remettre.

Importance variable des filiales de RUAG pour le DDPS

Les filiales de RUAG dépendent à des degrés divers des commandes du DDPS, comme le montre la structure de leur chiffre d'affaires. Durant les années 2003 à 2007 (cinq ans), la part moyenne des commandes du DDPS dans le chiffre d'affaires total a dépassé 80 % (710 millions de francs) chez RUAG Electronics, elle avoisine 50 % (433 millions) chez RUAG Land Systems, 40 % (1120 millions) chez RUAG Aerospace, 12 % (124 millions) chez RUAG Ammotec et 5 % seulement (25 millions) chez RUAG Components. Par conséquent, la question du financement transversal entre les commandes du DDPS et celles de tiers requiert un examen séparé pour chaque filiale de RUAG.

Absence de financement croisé au profit des mandats de tiers

Les mandats du DDPS réalisés dans le pays dégagent en moyenne une marge bénéficiaire légèrement moins élevée que les mandats de tiers. Seul RUAG Land Systems affiche une marge bénéficiaire plus élevée, mais elle s'explique par des mesures visant à maintenir des structures en prévision de mandats à moyen terme.

Les entreprises RUAG actives en Suisse génèrent une marge bénéficiaire supérieure à celles implantées à l'étranger. Mais comme les activités à l'étranger exploitent en partie de nouveaux créneaux et se trouvent souvent encore dans leur phase de mise en place, il est compréhensible de devoir s'accommoder pour le moment de marges faibles, compte tenu des cycles des produits.

Selon le CDF, un financement croisé doit être relevé chez RUAG lorsqu'un segment d'affaires draine des ressources pendant plusieurs années pour pouvoir continuer d'exister. Le CDF n'a toutefois pas constaté un tel phénomène. Au contraire, les activités déficitaires ont été soit vendues, soit abandonnées.

Le CDF conclut à l'absence de financement croisé au profit de mandats de tiers.

Marges bénéficiaires plus élevées dans les entreprises d'armement étrangères

Sur la base des résultats publiés, les marges bénéficiaires des entreprises d'armement étrangères ont tendance à être plus élevées que celles de RUAG.

Dispositions spéciales régissant les acquisitions dans le secteur de l'armement

Les législations nationales sur les marchés publics et les dispositions internationales en la matière ne s'appliquent pas entièrement aux biens d'armement. Le Conseil fédéral a donc élaboré des règles spéciales applicables dans de tels cas.

Le CDF parvient à la conclusion que les dispositions en vigueur pour les acquisitions dans le secteur de l'armement sont respectées.



Potentiel d'optimisation dans les acquisitions d'armements

Le Contrôle parlementaire de l'administration ainsi que l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich ont récemment examiné les acquisitions d'armements, indépendamment du présent audit. Leurs analyses portent sur la pratique actuelle des marchés publics, dans une perspective tant juridique que microéconomique. Leurs deux rapports concluent à l'existence de potentiels d'optimisation et mettent en évidence des intérêts et des priorités contradictoires dans le domaine des acquisitions d'armements. Les conditions-cadre de nature politique, relevant de la politique de sécurité, de la gestion d'entreprise et les aspects légaux doivent être harmonisés entre eux en fonction des besoins de l'armée. Les organes compétents ont pris bonne note des recommandations formulées. Elles ont débouché sur divers projets, dont la mise en œuvre se poursuit.

Le présent audit n'a pas examiné l'état de ces travaux.

Réduction des participations étatiques en Finlande et en Norvège

La situation en Finlande et en Norvège est dans une large mesure comparable à celle de la Suisse. Ces pays privilégient eux aussi, dans leur politique de défense, une approche indépendante en matière d'achats, de maintenance et d'entretien des biens d'armement. Or en dépit de ce mandat de défense du pays, les participations étatiques aux entreprises d'armement ont diminué au cours des dernières années – et d'ailleurs pas seulement en Finlande et en Norvège. La Finlande consolide sa position industrielle dans le secteur de l'armement à l'aide d'un grand partenaire international. De son côté, la Norvège a opté pour l'ouverture financière (going public), combinée à une diversification dans des marchés non militaires. En Suisse aussi, il est apparu qu'une entreprise d'armement a besoin d'une taille critique suffisante et d'une diversification dans d'autres secteurs pour assurer sa pérennité. A cet effet, RUAG a poursuivi une politique d'acquisition d'entreprises au cours des dernières années.

Texte original en allemand