

**Rapport
concernant la situation de l'acquisition d'armement,
le rôle et le statut des entreprises d'armement,
ainsi que la politique d'armement**

du 14 mars 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Dans le rapport des commissions de gestion des deux conseils sur l'organisation de l'acquisition d'armement des 6 et 14 novembre 1980 (FF 1981 I 369), le Conseil fédéral a été prié, au moyen d'un postulat de

«présenter un rapport aux Chambres fédérales, dans un délai de deux ans, sur l'état de la réorganisation de l'acquisition et des fabriques d'armement entreprise à la suite du rapport présenté les 6 et 14 novembre 1980 par les commissions de gestion».

Le rapport que nous vous soumettons concerne les domaines suivants:

1. Réorganisation de l'acquisition d'armement
2. Rôle et statut des entreprises fédérales d'armement
3. Réorganisation de l'administration centrale du GDA
4. Politique d'armement.

Nous vous proposons de prendre acte du présent rapport.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires mentionnées ci-après:

- | | |
|--------------------------|--|
| 1977 P 77.304 | Industrie suisse d'armement (N 20. 9. 77, Eggenberg) |
| 1980 P 79.496 | Acquisition et mise au point des armements militaires. Définition d'une politique (N 13. 3. 80, Rüegg) |
| 1980 P 79.596 | Acquisition et mise au point des armements militaires. Définition d'une politique (E 19. 3. 80, Steiner) |
| 1981 M (I) ad 80.071 | Réorganisation de l'acquisition d'armement (E 3. 12. 80, CDG des deux conseils; N 18. 3. 81) |
| 1981 M (II) ad 80.071 | Ateliers fédéraux de production d'armement. Rôle et statut (E 3. 12. 80, CDG des deux conseils; N 18. 3. 81) |
| 1981 P 80.071 | Présentation d'un rapport (E 3. 12. 80, CDG du Conseil des Etats) |

1981 P 80.071 Présentation d'un rapport
(N 18. 3. 81, CDG du Conseil national)

En même temps nous répondons par ce rapport à l'interpellation suivante:

1982 I 82.352 Entreprises fédérales d'armement. Réorganisation
(N 11. 3. 82, Eggenberg)

Veillez agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

14 mars 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

28194

1. Réorganisation de l'acquisition d'armement

Par son ordonnance du 23 février 1981, entrée en vigueur le 1er mars 1981, le Département militaire fédéral a réorganisé la délégation pour l'armement.

Une délégation pour l'armement existait déjà dès l'automne 1976, composée du chef de l'Etat-major général et du chef de l'armement. La définition de son cahier des charges, de son fonctionnement et de ses responsabilités manquait de précision.

La nouvelle Délégation pour l'armement (DA) assume, à l'égard du chef du DMF, la responsabilité de la prévision, de l'étude, de la préparation et de la planification des projets d'armement et d'équipement de l'armée. Elle prépare les décisions du chef du DMF et les propositions à faire au Conseil fédéral. Elle contrôle à tous les niveaux la marche des études et l'exécution des décisions prises et les fabrications en matière d'armement. Elle s'assure de la coordination des travaux d'étude et de fabrication. Elle veille à un engagement rationnel des crédits.

Elle est ainsi l'organe central principalement responsable devant le chef du DMF de la planification des mesures d'exécution de la politique d'armement.

La nouvelle délégation pour l'armement comprend le chef de l'Etat-major général en qualité de président, le chef de l'instruction et le chef de l'armement. Pour les projets de développement et de renouvellement touchant la conduite de la guerre aérienne, le commandant des troupes d'aviation et de défense contre avions en fait partie de plein droit.

La DA fait appel aux chefs d'arme et aux directeurs des offices fédéraux pour les affaires qui sont de leur ressort. Ils ont voix consultative. Le sous-chef d'état-major planification assiste aussi à toutes les séances de la délégation avec voix consultative. La Conférence pour l'armement est présidée par le sous-chef d'état-major planification. Elle est composée en outre du sous-chef d'état-major instruction et du directeur d'un office fédéral du Groupement de l'armement.

Pour les projets de développement et de renouvellement touchant la conduite de la guerre aérienne, le chef d'état-major des troupes d'aviation et de DCA en fait partie de plein droit.

Elle porte envers le chef EMG la responsabilité d'un déroulement judiciaire des tâches dont il a été chargé.

Elle est subordonnée à la délégation pour l'armement.

En tant que président de la DA, le chef de l'Etat-major général veille à la préparation des décisions de la DA et contrôle l'exécution des mesures prises. Il en est de même pour le sous-chef planification quant aux activités de la Conférence pour l'armement.

En principe, la délégation pour l'armement prend ses décisions à l'unanimité, tenant compte de tous les points de vue et de l'ensemble des besoins. Si l'unanimité ne peut être obtenue, c'est la majorité qui décide. L'opinion de la minorité peut être communiquée directement au chef du Département militaire fédéral. Le droit de décision du chef du DMF reste entier.

La nouvelle organisation est en vigueur depuis plus de deux ans déjà. Jugée d'après les expériences faites, elle a donné satisfaction: la coordination dans le travail, la flexibilité et la transparence des acquisitions d'armement ont pu être notablement améliorées. Cette situation répond aux exigences posées par les commissions de gestion des deux conseils législatifs.

La Commission d'armement est composée de 10 personnes de l'industrie privée, sous la présidence de Monsieur Jakob Bauer. Elle conserve la mission de conseiller le chef de l'armement dans le domaine de la planification, de la recherche, du développement et de l'acquisition de matériel de guerre.

Par ailleurs le chef du Département militaire fédéral instituera auprès de lui une commission consultative de trois membres, choisis en dehors de l'administration dans les milieux de l'économie et des syndicats, chargée de superviser les procédures d'acquisition d'armement, plus particulièrement la répartition des mandats entre les entreprises et les usines fédérales, ainsi qu'entre ces dernières et les services d'entretien de l'armée, veillant à la suite donnée aux divers rapports, postulats et motions déposés ces six dernières années sur la réorganisation et les objectifs de la politique de l'armement.

Il sera nécessaire de continuer à observer l'évolution aux fins, si nécessaire, d'adapter ultérieurement à la nouvelle situation, en se fondant sur l'ensemble des expériences, l'ordonnance du Département militaire fédéral du 30 juin 1969 concernant les modalités de l'armement.

2. Rôle et statut des entreprises fédérales d'armement

Un rapport spécial en annexe 1 traite de ce sujet.

3. Réorganisation de l'administration centrale du Groupement de l'armement (GDA)

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé le 17 décembre 1982 une modification de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, au sujet des services d'armement. Elle comporte en particulier la création de trois offices d'armement en fonction des produits, dans lesquels les domaines techniques et commerciaux seraient intégrés à l'échelon de la direction et des divisions. De plus, le chef de l'armement est secondé par un suppléant qui dirige les services centraux et contribue à renforcer l'organisation de contrôle en déchargeant le chef de l'armement des tâches secondaires.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont simultanément classé, comme proposé, le postulat y relatif des Commissions de gestion (1981 P 80.071 Groupement de l'armement, administration centrale, structures 'E 3.12.80 et N 18.3.81'). Dans l'intervalle, les travaux préparatoires à l'échelon de l'administration ont été poursuivis. La nouvelle organisation doit entrer en vigueur le 1er juin 1983.

4. Politique d'armement

Le Conseil fédéral a fixé jusqu'ici les objectifs à long terme d'une politique nationale d'armement. Un premier rapport à ce sujet date de 1971.

Les Chambres fédérales ont demandé entre-temps que les lignes directrices de la politique d'armement soient portées à la connaissance du Parlement, à l'image d'autres études de conception. Nous vous soumettons dès lors, en annexe 2, un rapport à ce sujet.

5. Perspectives

Dans le présent rapport, nous nous sommes exprimés sur l'état de l'élaboration de certains problèmes relevant du domaine de l'armement. Il importait de montrer aussi que quelques affaires avaient déjà pu être réglées, tandis que d'autres se trouvent encore au stade de l'étude. Nous estimons qu'il est judicieux de fournir les informations supplémentaires par la voie normale des rapports de gestion et de renoncer aux rapports spéciaux auxquels il faut toujours consacrer beaucoup de temps.

RAPPORT SUR LE ROLE ET LE STATUT

DES ENTREPRISES FEDERALES D'ARMEMENT

FEVRIER 1983

TABLE DES MATIERES

1. Antécédents
2. Vue d'ensemble des examens effectués
3. L'histoire des entreprises fédérales d'armement
 - 3.1 La Fabrique fédérale d'armes de Berne
 - 3.2 Les Ateliers fédéraux de construction de Thoune
 - 3.3 La Fabrique fédérale d'avions d'Emmen
4. Le rôle et le statut actuel des entreprises d'armement
 - 4.1 Le rôle des entreprises d'armement
 - 4.2 Le statut des entreprises d'armement
5. Appréciation de quelques problèmes spécifiques
 - 5.1 La politique des entreprises d'armement
 - 5.2 Les tâches principales / l'assortiment de produits
 - 5.3 La collaboration des entreprises fédérales d'armement avec des tiers
 - 5.4 L'organisation et les structures
 - 5.41 La subordination de l'Office fédéral de la production d'armement
 - 5.42 La "Délégation pour les entreprises d'armement"
 - 5.43 Le fractionnement de l'OFPA
 - 5.5 Les effectifs de personnel
 - 5.6 La gestion du personnel
 - 5.7 La gestion financière des entreprises d'armement
6. Perspectives

Appendice: Propositions et recommandations tirées du rapport du groupe d'experts mandaté par le chef du DMF: "Rôle et statut des entreprises fédérales d'armement" (Rapport Hess)

1. Antécédents

Des défaillances ayant été constatées dans l'acquisition d'armement, les Commissions de gestion des chambres fédérales ont été chargées par le Plenum, au cours de la session de décembre 1979, d'en examiner l'organisation.

Un groupe de travail créé à cet effet, présidé par le Conseiller aux Etats Kündig, s'est préoccupé de ce problème. Il s'est attaché à définir le rôle et le statut des entreprises d'armement.

Une des propositions dont le rapport des Commissions de gestion des deux conseils sur l'organisation de l'armement (6 et 14 novembre 1980) fait état est la motion suivante, adressée au Conseil fédéral:

"Le Conseil fédéral est chargé de rendre autonomes, dans le sens des conclusions du rapport présenté les 6 et 14 novembre 1980 par les Commissions de gestion sur l'organisation de l'acquisition d'armement, les ateliers fédéraux de production d'armement, compte tenu de leur statut actuel dans l'organisation du département, de telle sorte qu'il soit possible de diriger efficacement du point de vue industriel, à la fois l'ensemble des fabriques d'armement et chacun des ateliers fédéraux.

Si l'on ne parvient pas à supprimer de cette manière et dans un délai raisonnable les lacunes signalées dans le présent rapport, et si le statut actuel des ateliers de production d'armement empêche une direction efficace sur le plan industriel, il faut examiner en détail s'il ne convient pas, en outre, de subordonner directement au DMF les fabriques d'armement en tant qu'établissements autonomes ou non autonomes de droit public (par analogie avec les CFF ou les PTT)."

De plus, le Conseil fédéral a été invité par un postulat à "présenter un rapport aux Chambres fédérales, dans un délai de deux ans, sur l'état de la réorganisation de l'acquisition et des fabriques d'armement entreprise à la suite du rapport présenté les 6 et 14 novembre 1980 par les commissions de gestion".

Enfin, le Conseiller national Eggenberg - Thoune a présenté une interpellation le 11 mars 1982, qui concerne également les entreprises d'armement. Celle-ci a la teneur suivante:

"Le 13 mars 1980, le Conseil national a transmis mon postulat du 26 septembre 1979.

Ce postulat demandait au Conseil fédéral de réorganiser les entreprises d'armement en tenant compte des principes d'une gestion moderne et de réexaminer le partage des responsabilités entre mandants et mandataires.

Depuis lors des groupes de travail ont été créés afin d'élaborer et de proposer des nouvelles structures.

Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Où en sont ces études, quand le Parlement pourra-t-il être informé de leurs résultats ?
2. Quelles sont les mesures qui ont été mises en oeuvre jusqu'à ce jour ?
3. Est-il vrai qu'il est prévu, contrairement aux objectifs de ce postulat, de développer l'Office fédéral de la production d'armement ?
4. Le Conseil fédéral estime-t-il toujours qu'il n'est pas essentiel de comparer la situation des entreprises fédérales d'armement avec celle des entreprises concurrentes du secteur privé ? Est-il toujours d'avis qu'il faut avant tout accorder une importance primordiale au rôle de ces entreprises dans la

politique en matière d'armement et partant, tout en tenant compte des facteurs économiques, harmoniser leurs objectifs avec ceux de la défense générale ?"

2. Vue d'ensemble des examens effectués

En 1979, à la suite de divers problèmes relatifs au développement et à l'acquisition, le DMF avec l'approbation du Conseil fédéral avait déjà chargé le Professeur Rühli d'une expertise sur l'organisation de l'acquisition du matériel de guerre.

L'expert s'est acquitté de cette tâche en analysant tout d'abord une sélection de projets d'acquisition (Rapport intermédiaire I du 30.8.79 : chars 61/68; rapport intermédiaire II du 15.12.79 : camion superlourd à benne basculante, NORA, TIGER). Les conclusions qui en ont été tirées déterminent, entre autres, la ligne directrice du rapport final (rapport partiel III du 20.5.80).

A cette occasion, le rôle et le statut des entreprises d'armement a été traité en relation avec les structures fondamentales du département. Le professeur Rühli a, en effet, proposé cinq variantes principales, relatives à la réorganisation et à la subordination des entreprises d'armement, à savoir:

1. Le redimensionnement
2. Le statu quo, avec des adaptations ponctuelles
3. L'autonomie au sein du Département militaire
4. L'intégration à un autre département
5. La création d'entreprises d'économie mixte.

En conclusion, il est apparu que le choix d'une de ces variantes dépendait de considérations politiques, et que ce qui a causé des problèmes c'est l'existence même des entreprises d'armement dans leur forme actuelle ainsi que l'exigence d'un degré d'occupation maximum et régulier, plutôt que des rapports de subordination.

Comme nous l'avons mentionné, un groupe issu des deux commissions de gestion s'est penché sur l'organisation de l'acquisition d'armement. Dans leur rapport des 6 et 14 novembre 1980, les Commissions de gestion arrivent aux conclusions suivantes:

1. L'existence des entreprises fédérales d'armement est en principe justifiée.
2. Les solutions de rechange qu'il y a lieu de prendre en considération, compte tenu des conclusions du rapport d'experts du professeur Rühli, ne s'excluent pas toutes. Il importe en particulier d'examiner les possibilités de procéder à un redimensionnement pour chaque entreprise même si l'on applique n'importe quelle autre solution de réforme.
3. Compte tenu des exigences de plus en plus grandes que le matériel moderne de guerre pose sur le plan de l'entretien, des réparations et des modifications, il importera de conférer davantage que jusqu'ici aux entreprises fédérales d'armement les tâches dont l'exécution surpasse la capacité des services d'entretien.
4. En maintenant tout d'abord leur subordination au Groupement de l'armement sur le plan de l'organisation, il y aura lieu d'accorder aux entreprises fédérales d'armement l'autonomie qui permettra de les gérer selon les règles appliquées dans l'industrie.

A cet effet, il importera que les conditions préalables suivantes soient remplies:

- Etablir une conception industrielle solide pour les entreprises d'armement en fixant certains points forts;
- Créer une véritable direction de konzern assumant des tâches renforcées sur le plan de la direction des entreprises et jouissant d'une plus grande autonomie à l'égard du chef de l'armement et des autres offices fédéraux du Groupement de l'armement;

- Accorder au konzern de l'armement la plus grande autonomie possible sur le plan financier et comptable dans le cadre de la loi sur les finances fédérales;
- Accorder au konzern la plus large autonomie possible dans les affaires de personnel dans le cadre du statut des fonctionnaires;
- Renforcer la direction des diverses entreprises, en particulier en mettant à leur disposition des moyens financiers leur permettant de prendre elles-mêmes des initiatives en matière de développement;
- Créer pour ce qui est des mandats, des relations plus précises entre les offices fédéraux de la technique d'armement et de l'achat d'armement, d'une part, et le konzern de l'armement, d'autre part.

5. S'il n'est pas possible de remédier ainsi dans des délais raisonnables aux carences dont fait état le présent rapport et si la situation qu'occupent actuellement les entreprises fédérales d'armement sur le plan de l'organisation devait se révéler un obstacle à un management industriel efficace, il importerait d'examiner de manière détaillée les possibilités de subordonner directement au Département militaire (variante 3) le konzern de l'armement en tant qu'établissement de droit public autonome ou dépendant (comme les CFF ou les PTT)."

Par la suite, le DMF a chargé un groupe d'experts venant des milieux de l'industrie, présidé par M. Hess, d'étudier la réalisation des propositions des Commissions de gestion et d'énoncer des solutions concrètes immédiates ainsi que des objectifs à moyenne échéance. L'appendice 1 énumère les propositions et les recommandations de ce groupe d'experts.

Certains éléments de ce rapport d'experts ont suscité, tirés hors de leur contexte, d'assez vives réactions de cantons et d'organisations du personnel.

Le Conseil d'Etat du canton d'Uri, par exemple, s'est enquis, dans une lettre au Chef du Département militaire fédéral, s'il était vrai qu'on envisageait de réduire notablement le personnel de la Fabrique de munitions d'Altdorf ces prochaines années. Ce gouvernement cantonal rend attentif au fait qu'une telle mesure, prise dans une région que le Conseil fédéral lui-même considère comme être de celles qui ont besoin de soutien, irait à l'encontre des visées politiques de la Confédération et des cantons, et réduirait à néant les efforts du canton d'Uri en faveur du maintien et de l'amélioration des structures économiques.

A son tour, le Conseil d'Etat du canton de Berne a été sollicité par une interpellation de son Grand-Conseil de répondre à diverses questions relatives aux entreprises d'armement. Selon les interpellations, des rapports et des expertises sur l'avenir des exploitations militaires de la Confédération auraient éveillé l'attention et suscité des craintes dans les régions touchées, quant aux mesures de redimensionnement et à la réduction des postes de travail envisagées.

Le rapport Hess a été soumis aux associations du personnel et aux syndicats. En outre, deux groupes de travail internes au DMF ont été constitués, en vue d'étudier les problèmes que posent la planification des capacités et la collaboration avec les entreprises de maintenance d'une part, et la restructuration de l'assortiment des entreprises d'armement d'autre part.

Enfin, le DMF a également soumis les conclusions du groupe d'experts Hess au professeur Rühli et l'a mis au courant des mesures envisagées et de la suite qu'il entendait donner à cette affaire.

3. L'histoire des entreprises fédérales d'armement

En 1861, l'inspecteur de l'artillerie fédérale qui devint par la suite général, le colonel Hans Herzog, proposait au Conseil fédéral de construire à Thoune un laboratoire (par la suite Fabrique de munitions) et un atelier de réparations (par la suite Ateliers fédéraux de construction). La même année, le Parlement approuvait un message du Conseil fédéral à ce propos et deux ans après, en 1863, la construction était terminée. Au nombre des tâches qui leur furent assignées, on comptait la fabrication des munitions, qui à l'époque étaient manufacturées et livrées par les arsenaux cantonaux uniquement, ainsi que la réparation d'affûts et d'attelages de combat. L'idée de fournir à l'armée du matériel standardisé fabriqué dans ses propres ateliers, assurant ainsi une indépendance de la production et de l'entretien, se révéla judicieuse. Elle aboutit en 1871 à la construction de la Fabrique fédérale d'armes de Worblaufen, à laquelle furent confiées la fabrication et la réparation d'armes personnelles.

A la suite de l'invention de la poudre sans fumée (poudre de nitrocellulose), qui fut bientôt utilisée dans l'armée, on transforma l'ancien moulin à poudre de Worblaufen en fabrique de poudre de guerre. Elle fut transférée à Wimmis pendant la première guerre mondiale, en raison de nouvelles exigences. Devenue Fabrique fédérale de poudre dès 1919, elle a le monopole de la régie des poudres, régie qui date de 1849.

Des considérations de nature stratégique conduisirent en 1892 à la construction d'un laboratoire à Altdorf. Il fut transformé en Fabrique autonome de munitions dès 1902. La Fabrique d'Altdorf s'est spécialisée depuis dans la production de munitions d'artillerie.

Les entreprises fédérales d'armement ont donné toute satisfaction pendant la première guerre mondiale et dans l'Entre-deux-guerres. Grâce à des recherches permanentes et à la mise au point de nouvelles constructions elles ont permis d'améliorer de manière continue la force combattive de l'armée. On a même entrepris des constructions aéronautiques, aux Ateliers fédéraux entre 1915 et 1943 et à la Fabrique fédérale d'avions par la suite.

Au gré de la situation économique du moment, les entreprises d'armement ont été l'objet de nombreuses discussions politiques. Périodiquement, la question de la justification de leur existence est posée, de même que celle de la délimitation des tâches avec l'industrie privée. Il n'est pas étonnant dès lors, que dans le contexte de la situation économique actuelle soient mises en cause l'existence même des entreprises d'armement, leur ampleur leurs tâches et leur avenir.

On peut constater que les deux fabriques de munitions de Thoune et d'Altdorf, ainsi que la Fabrique de poudre de Wimmis, qui occupent une position de monopole, sont moins soumises aux pressions politiques que les entreprises mécaniques. Une rétrospective de l'évolution dans ce domaine confirmera cette appréciation.

3.1 La Fabrique fédérale d'armes de Berne

Entre 1963 et 1966, le portefeuille de commandes et les perspectives d'avenir de cette entreprise, donnaient l'occasion de confier une analyse de gestion à une société privée et de faire procéder à une étude par l'Office central de l'organisation de l'Administration fédérale. Les résultats de ces examens ont permis des améliorations et une restructuration tendant à faire de la Fabrique fédérale d'armes une entreprise de montage pilote. Ceci concerne en premier lieu la production de lance-mines de forteresses, d'armes antichars engagées à l'échelon de la compagnie ainsi que l'armement complémentaire du nouveau char de combat.

La participation de la Fabrique d'armes à des révisions générales de matériel militaire ainsi que le développement de certains secteurs de recherche ont permis d'assurer une meilleure occupation et ont justifié des investissements considérables en vue du remplacement de moyens de production désuets.

Actuellement et dans l'avenir immédiat, les activités sont concentrées sur le domaine de l'armement d'infanterie (armes personnelles, lance-mines, tubes roquettes, armes automatiques, lanceurs de fusées éclairantes, etc.).

Dès les années 70, l'électronique prenant une importance accrue dans les systèmes d'armes et les moyens didactiques, un nouveau secteur de produits a été mis en service. Aussi bien dans la branche électronique que dans la branche mécanique, les fabrications sous licence, les révisions et les missions pilotes, prennent une importance au moins aussi grande que les développements et la production autonome.

La Fabrique fédérale d'armes assume notamment "l'helvétisation" d'appareils étrangers destinés à notre armée, tâche que l'industrie privée n'est pas à même d'assurer.

3.2 Les Ateliers fédéraux de construction de Thoune

La mise au point, la production et l'adaptation de la série des chars suisses a permis d'obtenir, dès 1960, un taux d'occupation satisfaisant, aussi bien pour les besoins propres que pour les besoins des nombreux sous-traitants suisses. Après l'arrêt du développement du nouveau char 1979, les activités ont été concentrées sur un programme de recherche, de maintien et d'amélioration des systèmes d'armes actuels. Les Ateliers fédéraux assument la fonction d'entrepreneur général; ils préparent également la production sous licence d'acquisitions futures. La complexité croissante des systèmes d'armes a exigé de nombreuses transformations et d'importants agrandissements de l'exploitation. Par ailleurs, les tâches inhérentes à la fonction d'entreprise pilote prennent de l'importance.

3.3 La Fabrique fédérale d'avions d'Emmen

Depuis qu'elle a arrêté sa propre production dans le domaine de l'aéronautique, notamment le N 20 (1954/55) et le P 16 (1958/61), la Fabrique fédérale d'avions s'est spécialisée dans le développement et l'adaptation d'armes et d'appareils nouveaux sur les types d'avions de l'armée. Elle construit également sous licence pour d'autres clients que le DMF et fournit des prestations techniques en collaboration positive avec l'industrie privée. Elle jouit dans plusieurs domaines d'une réputation internationale justifiée.

Ces dernières années, de notables efforts et des adaptations systématiques ont permis d'ouvrir de nouveaux secteurs de production dans le domaine des fusées aérospatiales et des engins guidés, à tel point que les fluctuations des commandes du domaine aéronautique pourront être compensées.

En 1975, ces fluctuations avaient conduit, après la livraison des dernières séries de Mirage, à des licenciements, qui soulevèrent à nouveau la question de la raison d'être des entreprises d'armement. Un groupe de travail, présidé par M. Hongler, confirma dans son rapport que l'existence de la Fabrique d'avions d'Emmen se justifiait pleinement et émit des propositions quant aux perspectives de l'entreprise.

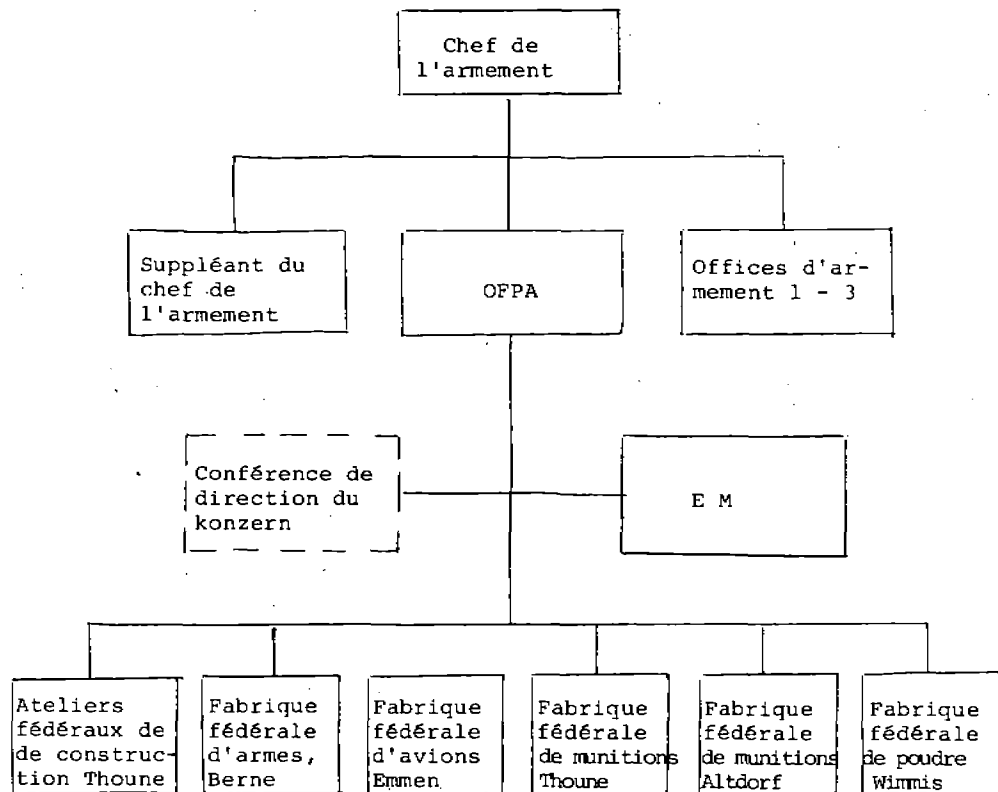
A l'heure d'aujourd'hui, les mesures prises peuvent être considérées comme génératrices de succès et il est possible de faire bénéficier les autres entreprises des expériences faites.

4. Le rôle et le statut actuel des entreprises d'armement

Les entreprises fédérales d'armement sont les suivantes
(entre parenthèse: l'effectif du personnel au 31 décembre
1982):

- Les Ateliers fédéraux de construction de Thoune, (1036)
- La Fabrique fédérale de munitions de Thoune, (1205)
- La Fabrique fédérale de munitions d'Altdorf (1060)
- La Fabrique fédérale d'armes de Berne (538)
- La Fabrique fédérale de poudre de Wimmis (424)
- La Fabrique fédérale d'avions d'Emmen (678)

Ces entreprises sont groupées à l'Office fédéral de la production d'armement (OFPA), subordonné au Chef de l'armement.



4.1 Le rôle des entreprises d'armement

Le rôle des entreprises d'armement est surtout déterminé par les tâches qui leur incombent dans le cadre global de l'acquisition d'armement. Ces tâches sont fixées par l'article 3 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les ateliers militaires du 18 décembre 1972.

Art.3 Tâches

¹Dans les limites des attributions dévolues au Groupement de l'armement, les entreprises assument les tâches suivantes:

- a. Assurer la recherche technique militaire, le développement, les essais techniques, la production, l'amélioration et l'entretien de matériels de guerre;
- b. Fournir des prestations particulières, telles qu'études techniques, mise à disposition de personnel qualifié pour des essais, exécution de transports, emballages et expéditions, entreposage de matériels de guerre et de pièces de rechange, magasinage de matières premières et de produits semi-terminés, révision et destruction de munitions selon des instructions particulières;
- c. Assurer le développement, les essais techniques, la production l'amélioration et la réparation de matériels de la protection civile à la demande de l'Office fédéral de la protection civile.

²Le cas échéant les tâches suivantes peuvent être dévolues aux entreprises:

- a. Engagement en tant qu'entrepreneur général pour des travaux de développement et de production;
- b. Exécution de révisions et réparations conformément aux prescriptions particulières du Département militaire fédéral.

³ Conformément à l'article 41 de la constitution fédérale (régale des poudres), la Fabrique fédérale de poudre est seule habilitée à développer et à fabriquer toutes les sortes de poudre propulsive, poudre noire exceptée. Elle s'assure par ses travaux de recherche et de développement que ses produits atteignent en tout temps le niveau le plus récent de la technique.

Une telle gamme d'activité est suffisamment large pour permettre le libre jeu de l'initiative personnelle. Cette situation, avantageuse du point de vue de la gestion d'entreprise, implique forcément des possibilités de conflit. En effet, il s'agit de délimiter d'une part les tâches et les zones d'intérêt par rapport à l'industrie privée, délimitation dont l'appréciation est fortement tributaire de la situation économique du moment. D'autre part, il y a lieu, au sein même du DMF, de promouvoir la collaboration avec les entreprises de maintenance de l'IMG et de l'OFAEM. Cette ambiguïté a été relevée par plusieurs interventions parlementaires :

| | |
|----------------|---|
| 1977 P. 77 304 | Fabrication d'armement en Suisse |
| 1980 P. 79 496 | Armée, armement, conception du développement |
| 1980 P. 79 596 | Armée, armement, conception du développement. |

Les organes du DMF en ont fait une étude détaillée par la suite. Les principes dont il y aura lieu de tenir compte à l'avenir sont consignés à l'intention des Chambres fédérales dans le rapport sur la politique d'armement (directives pour la politique d'armement).

4.2 Le statut des entreprises d'armement

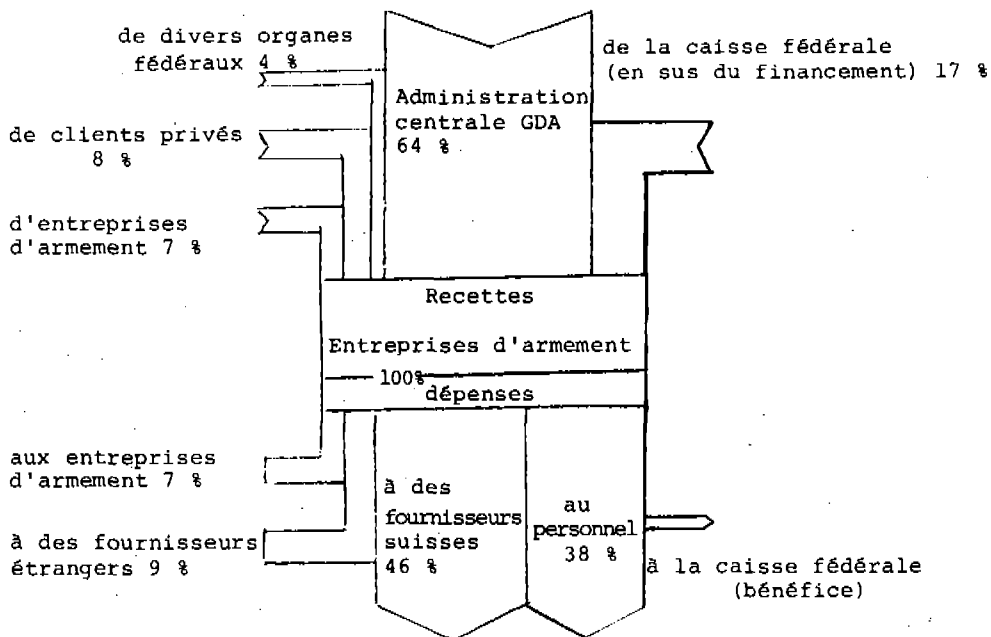
Le statut des entreprises d'armement est essentiellement déterminé par leur intégration organique dans l'Administration fédérale et par leurs rapports avec l'industrie privée.

Comme nous l'avons mentionné, le professeur Rühli, dans son expertise sur l'organisation de l'acquisition du matériel de guerre, propose 5 variantes quant à l'intégration organique des entreprises d'armement.

Aux termes mêmes de la motion de la CG des deux conseils, les études faites sont fondées sur l'organisation actuelle des entreprises d'armement (groupées en un office fédéral subordonné au chef de l'armement). Par contre, il sera indispensable de procéder à des restructurations au sein de l'Office fédéral de la production d'armement (OFPA) (voir ch.5.4., l'organisation et les structures.

Il existe de nombreux liens entre les entreprises d'armement et l'industrie privée. La comparaison des recettes et des dépenses des entreprises fédérales d'armement le montre bien. En effet,

- 46 % du volume des commandes des entreprises fédérales d'armement sont transférés en tant que contrats de sous-traitance à l'industrie privée (245 mio. en 1980, soit environ 0,7 % du chiffre d'affaires de l'industrie suisse de machines).
- la part des commandes privées ne représente que 8 % de ce volume.
- les entreprises fédérales d'armement sont entièrement tributaires d'un seul mandant, qui est l'administration centrale du GDA.

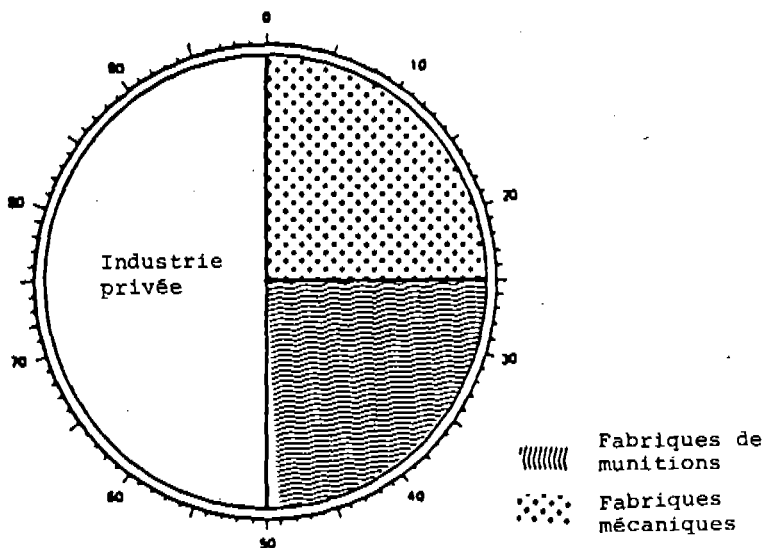


Source: compte financier 1980

Compte tenu de leur chiffre d'affaires de 532 mio (1980), les entreprises fédérales d'armement ne pèsent guère dans la balance de l'économie nationale. En effet, leur chiffre d'affaires global ne représente que 2 % environ de celui (estimé) de l'industrie suisse de machines.

La part des entreprises fédérales d'armement aux acquisitions d'armement en Suisse, est cependant de 50 % environ; elle se répartit assez équitablement sur les fabriques de munitions et les ateliers mécaniques.

Part des entreprises fédérales d'armement
aux acquisitions d'armement en Suisse
(moyenne de 1976 - 1980)



5. Appréciation de quelques problèmes spécifiques

Dans leur rapport des 6 et 14 novembre 1980 sur l'organisation de l'acquisition d'armement, les Commissions de gestion des deux conseils ont adopté une systématique en vue de l'étude de ce sujet complexe et ont déterminé un certain nombre de problèmes-clés. Dans le présent rapport, ces derniers sont examinés plus en détail et précisés par des consultations, aux fins d'obtenir, quant aux points essentiels concernant les tâches et le statut des entreprises d'armement, une appréciation tenant compte de tous les éléments disponibles.

5.1 La politique des entreprises d'armement

Ce qui caractérise la situation présente, c'est l'absence d'une politique d'entreprise qui détermine à long terme les grandes lignes du comportement des entreprises d'armement. Il est vrai que l'Office fédéral de la production d'armement s'est efforcé d'établir un plan directeur. Cette velléité s'est toutefois limitée au domaine abstrait des principes généraux; elle ne se prête guère à déterminer des buts opératifs et des principes d'action. Cette absence d'un plan directeur pratique, tenant compte des impératifs politiques, explique en partie divers défauts de structure et de conduite. Nous citerons les exemples suivants:

- défaut d'une stratégie qui détermine l'évolution de l'entreprise
- lacunes dans la planification de l'attribution des tâches et des moyens aux entreprises d'armement
- double emploi et dispersion des efforts
- conflits d'intérêts internes et externes.

Les examens effectués ont montré très clairement cette situation. C'est la raison pour laquelle le Département militaire fédéral a mis en oeuvre des mesures en vue d'élaborer une politique d'entreprise efficace et obligatoire. Un groupe de travail du DMF a été chargé de déterminer les conditions liminaires qui influent de manière déterminante sur cette politique d'entreprise. Ce groupe de travail a élaboré une grille en vue de la mise sur pied de ladite politique, grille dans laquelle figurent les exigences à respecter, la procédure à suivre, les normes de rendement, les principes d'administration et de gestion. Ces paramètres constituent le fondement essentiel de toute activité dans ce domaine. Nous sommes cependant d'avis que c'est l'affaire de la direction de l'Office fédéral de la production d'armement (OFEA) de formuler concrètement la politique d'entreprise en collaboration directe avec les entreprises d'armement et d'autres organes directement intéressés. Cette façon de procéder permettrait de tenir compte dans une large mesure des intérêts de tous les groupements et organisations qui sont en relation avec les entreprises d'armement. La qualité des principes formulés et des objectifs désignés dépend en partie des contraintes que subissent la liberté de manoeuvre et de décision en raison de conditions liminaires impératives. Le "management" industriel efficace de l'ensemble du Konzern de l'armement et des diverses entreprises qui le composent, que préconise la motion de la Commission de gestion des deux conseils des 6 et 14 novembre 1980, ne sera possible qu'à condition d'appliquer des principes reconnus de gestion d'entreprise. Lorsque des normes de droit sont contraires à ces principes et que la légalité administrative est mise en cause, il convient d'adapter les conditions liminaires aux exigences de la gestion économique, dans la mesure où les impératifs politiques le permettent.

Le Directeur de l'Office fédéral de la production d'armement prend sa retraite à la fin de l'année et l'activité de son remplaçant, qui est déjà désigné, débutera le 1er avril 1983. Ce sera l'occasion pour lui de se consacrer dès le début à l'élaboration de cette politique d'entreprise.

Lorsqu'il s'agira d'exprimer concrètement une telle politique, on s'apercevra que l'intégration des entreprises d'armement dans le système de gestion politique de notre administration fédérale est une source de difficultés supplémentaires. Il s'agira, dès lors, dans les domaines touchant l'Etat, de veiller à ce que la politique d'entreprise se borne à indiquer une ligne de conduite. Celle-ci devra être assez souple pour s'adapter au contexte politique du moment. Lorsque des expériences auront été faites, l'ordonnance sur les ateliers militaires du 18.12.72 pourra être révisée et adaptée.

Il faut être conscient toutefois de la difficulté de définir à long terme une politique des entreprises vu les incertitudes liées au domaine de la production des armements. Cette politique peut être brusquement influencée par l'évolution de la situation internationale, incitant à accélérer ou à ralentir les programmes, par l'évolution rapide et imprévisible de la technique contraignant à des abandons de fabrication ou à des reconversions profondes, enfin par les moyens financiers mis à disposition. L'introduction d'un référendum en matière d'acquisition d'armements compromettrait lourdement la continuité de l'emploi.

5.2 Les tâches principales et l'assortiment de produits

L'analyse de la situation actuelle a révélé les quatre groupes de problèmes suivants:

1. Rôle mal défini en raison d'attributions trop peu précises
2. Statut équivoque en raison de prescriptions partiellement contradictoires et de l'insuffisance de l'effectif du personnel
3. Manque de coordination entre les ateliers qui constituent le potentiel de production du DMF
4. Possibilité de conflits concernant les modalités de l'armement.

En l'occurrence, la définition des rôles (tâches principales) prend une importance particulière puisqu'elle régit l'assortiment des produits des entreprises d'armement. Certains sont d'avis qu'il y a lieu de procéder à une restructuration de la gamme des activités de chaque entreprise, et que celles-ci devraient être concentrées sur deux fonctions principales, à savoir:

1. Mise à disposition de services, en tant qu'organisme spécialisé de l'administration centrale du GDA et collaboration à l'évaluation et aux essais de matériel
2. Développement et production de la poudre de charges propulsives.

D'autres activités telles que

- Le développement et la production de munitions
- La prise en charge de la responsabilité relative à des systèmes, ou au rôle d'entrepreneur général, lors de la participation à des acquisitions d'armement à l'étranger
- Le montage final en matière de projets d'acquisitions importants du domaine des chars de combat, de l'aviation ou de l'artillerie

- La maintenance de systèmes utilisés par la troupe, qui comprend des programmes d'entretien et d'amélioration de la valeur combattive

ne devraient être entreprises qu'après examen des possibilités de l'industrie privée et dans la mesure où les conditions de réalisation existent déjà.

Nous sommes également d'avis qu'il est indispensable de délimiter aussi précisément que possible les domaines d'activités des entreprises fédérales d'armement et de l'industrie privée. Dès lors, la nécessité de déterminer, dans le cadre de la politique d'entreprise, des tâches principales bien définies, nous paraît indéniable. Il y aura lieu de soumettre à un examen critique les assortiments de produits actuels de chaque entreprise d'armement. Il sera possible à cet effet de se fonder, pour l'essentiel, sur les travaux préliminaires du groupe d'experts dirigé par Monsieur Hess. Il est cependant primordial, qu'à la suite de ces examens, l'assortiment de produits ne soit pas déterminé de façon rigide. Il doit être malgré tout possible d'ajuster ou de compléter un assortiment, en fonction d'exigences politiques ou en fonction des impératifs d'une gestion d'entreprise saine.

Il conviendrait cependant de ne pas négliger, voire oublier le rôle politique ainsi que les fonctions assignées aux entreprises d'armement en matière de préparation à la guerre.

Nous sommes d'avis que ce ne saurait être le but d'une réorganisation de diminuer ou de mettre en question, dans des domaines fondamentaux, l'influence du Conseil fédéral ou du Parlement sur le potentiel d'armement du pays. Une telle situation résulterait cependant inévitablement en limitant les attributions des entreprises d'armement au développement et à la production de poudre ainsi qu'aux révisions, aux essais et au service de maintenance, alors que toutes les autres activités seraient soumises à des conditions limitatives.

Nous sommes en principe favorables aux efforts de rationalisation entrepris dans le domaine des entreprises fédérales d'armement, notamment si la libre concurrence s'en trouve favorisée. La révision de l'assortiment constitue une part importante de ces efforts. Ces derniers atteignent cependant la limite des possibilités dès qu'il y a danger que l'entreprise d'armement ne soit plus à même de conserver, en raison d'un manque de commandes ou en raison de secteurs d'activités mal définis, le savoir-faire dont elle a besoin en vue du maintien d'une préparation adéquate de l'armée. En définissant les tâches essentielles des entreprises d'armement et en restructurant l'assortiment de leurs produits, il y a lieu de tenir compte tout particulièrement de ce point.

Il s'agit enfin de tenir compte des conséquences que l'assortiment de produits peut avoir sur la planification de chaque entreprise d'armement du point de vue de la capacité. Pour des raisons politiques, d'économie régionale et d'économie d'entreprise, nous sommes d'avis que les effectifs du personnel des entreprises fédérales d'armement doivent être fixés en fonction d'un degré d'occupation normal. On évitera ainsi des variations et on obtiendra une rationalisation du travail et des moyens de production. Les degrés d'occupation exceptionnels seront compensés en passant des commandes à l'industrie privée. Il y a lieu également de conserver des capacités de production suffisantes dans les domaines qui sont critiques en raison des impératifs de la politique de sécurité, notamment dans les domaines où l'industrie privée ne serait pas en état de prendre valablement le relai.

5.3 la collaboration des entreprises fédérales d'armement avec des tiers

En l'occurrence, il semble judicieux de distinguer les rapports suivants:

1. Collaboration avec l'industrie privée
2. Collaboration avec l'administration centrale du Groupement de l'armement
3. collaboration avec les entreprises militaires de maintenance, notamment l'Intendance du matériel de guerre (IMG) et l'Office fédéral des aérodromes militaires (OFAEM).

D'autres rapports existent, dont la signification est secondaire dans le contexte présent et dont nous ne nous occuperons pas dans cette étude.

En ce qui concerne les rapports avec l'industrie privée, nous rappelons les considérations du chiffre 5.2 "Les tâches principales et l'assortiment des produits" ainsi que le rapport sur la politique d'armement ci-joint.

En ce qui concerne la collaboration entre les entreprises fédérales d'armements et l'administration centrale du Groupement de l'armement, il y a lieu de remarquer que, le 17 décembre 1982, les Chambres fédérales ont approuvé la modification de la loi fédérale sur l'organisation de l'Administration (services d'armement). Cette révision prévoit, au lieu de la structure fonctionnelle actuelle de l'administration centrale du GDA, une nouvelle organisation en fonction des produits. Il sera constitué trois offices d'armement dont les tâches sont délimitées comme suit:

Office d'armement 1: matériel d'aviation, de conduite et de transmission

Office d'armement 2: armes, véhicules de combat et munitions

Office d'armement 3: véhicules, matériel du génie, équipements, matériel de protection AC et matériel spécial.

La collaboration avec l'Office fédéral de la production d'armement et avec chaque entreprise d'armement est facilitée dans une large mesure par la création de ces unités structurelles quasi-autonomes, qui disposent des moyens nécessaires en vue d'assumer dans le domaine qui leur est imparti, les fonctions de recherche et d'essai, la garantie de la qualité et l'acquisition. On peut s'attendre à une plus grande transparence des rapports et à une clarification des mandats.

La collaboration avec les entreprises de maintenance du Département militaire fédéral, notamment l'Office fédéral des aérodromes militaires (OFAEM) et l'Intendance du matériel de guerre (IMG) revêt une importance toute particulière. Il y a lieu en effet, compte tenu des maigres ressources en personnel et en moyens financiers, de tirer le maximum du potentiel existant en matière d'ateliers d'entretien.

Les relations entre les entreprises fédérales d'armement et les entreprises de maintenance peuvent encore être développées. Le DMF a chargé un groupe de travail interne d'établir un catalogue de mesures en vue d'un engagement rationnel du potentiel global des ateliers de maintenance. Les buts à atteindre, devront être définis en fonction des principes suivants:

1. La responsabilité de la maintenance d'un système ne doit pas être partagée.
2. Une planification à court et à moyen termes permettra d'utiliser l'ensemble du potentiel de maintenance; le double emploi des investissements doit être évité.
3. La préparation du matériel doit être assurée. Des dispositions d'exception permettront une utilisation souple des prescriptions.
4. Les prix des entreprises d'armement sont en principe fondés sur le calcul du prix de revient.
5. Dans la mesure où les objectifs de l'instruction n'en souffrent pas, la préparation du temps de paix (remise de matériel aux écoles et aux cours) aura lieu en fonction des principes de rentabilité.
6. Les programmes d'entretien régleront les compétences ainsi que l'attribution des tâches et des moyens permettant d'assurer la maintenance, les révisions et les modifications.

En résumé, les possibilités de collaboration entre les entreprises d'armement et les entreprises de maintenance sont soumises aux conditions suivantes:

1. En raison de l'incertitude qui règne en matière d'acquisition de matériel, il n'est pas possible de déterminer de manière définitive, à l'heure actuelle, l'attribution de travaux d'entretien aux entreprises d'armement. Ces attributions se font au fur et à mesure de la planification courante ce qui permet de tenir compte d'influences variables.
2. Les entreprises de maintenance (IMG et OFAEM) chargent depuis des années les entreprises d'armement de l'exécution de mandats d'entretien. Le manque de personnel aura pour conséquence, dans les années à venir, que de nouveaux contrats d'entretien seront adjugés à des tiers, en particulier à des entreprises d'armement. Il en résulte la nécessité d'augmenter les crédits de l'IMG et de l'OFAEM en vue de "l'achat d'heures de travail".

3. Les mandats d'entretien adjugés aux entreprises d'armement doivent être justifiés économiquement et ne pas nuire aux exigences de la préparation à la guerre.
4. Les modalités de la collaboration entre les entreprises de maintenance et les entreprises d'armement seront aussi simples que possible. Cette collaboration sera régie par une planification à moyen et court termes, telle qu'elle existe entre l'OFAEM et G+F.
5. La conception du DMF en matière d'entretien ne doit pas être modifiée. Elle constitue la base d'une maintenance économique adaptée aux exigences militaires.
6. Les prescriptions en matière de préparation à la guerre édictées par le chef de l'Etat-major général restent valables. Des exceptions, telles qu'on les connaît aujourd'hui déjà, peuvent être prévues pour des ouvrages de réserve ou des pièces de rechange (groupe d'assemblage, sous-groupe d'assemblage), dans la mesure où la préparation générale à la guerre n'en souffre pas.
7. Lorsqu'il s'agit de déterminer de nouvelles conceptions en matière d'entretien et d'attribuer de nouvelles compétences en matière de réparation, il y a lieu de tenir compte des entreprises d'armement, voire d'entreprises tierces qui sont déjà intéressées à la production.

5.4 L'organisation et les structures

5.4.1. La subordination de l'Office fédéral de la production d'armement

Aux yeux du public, le problème des entreprises d'armement est souvent ramené à une simple question de subordination. On pense qu'il existe un dilemme découlant de la double fonction du chef de l'armement, qui doit conduire obligatoirement à des conflits d'intérêts. En effet, en tant que responsable des acquisitions du département, il est tenu d'obtenir un maximum de puissance combative à l'aide des moyens financiers qui sont à sa disposition, alors que, d'autre part, l'ordonnance sur les ateliers militaires fédéraux lui enjoint de répartir aussi équitablement que possible la mise à contribution de la capacité des entreprises d'armement.

Cette situation porte indéniablement en elle le germe d'un conflit. Cependant, si l'on devait en déduire qu'une modification des rapports de subordination s'impose, ce serait confondre les causes et les conséquences. L'examen de la situation a montré clairement que le noeud du problème ne réside pas dans l'intégration structurelle de l'Office fédéral de la production d'armement, mais bien plutôt dans l'existence même de ces entreprises, sous leur forme actuelle, ainsi que dans l'obligation à laquelle est soumise le chef de l'armement de répartir équitablement les travaux sur l'ensemble des entreprises.

C'est à la suite de ces réflexions que les Commissions de gestion des deux conseils ont renoncé, dans leur motion concernant le statut et les tâches des entreprises fédérales, à étudier des variantes à cette forme de subordination. Une telle étude ne sera entreprise qu'au

cas où il se révélerait que les défauts constatés ne peuvent être supprimés dans un délai raisonnable et que le statut structurel des entreprises d'armement constitue un empêchement à un management industriel efficace.

Nous partageons cette opinion et n'avons aucune raison, à l'heure actuelle, de modifier les rapports de subordination existants.

Compte tenu qu'il s'agit d'utiliser au mieux le potentiel des ateliers du DMF et que la collaboration entre les entreprises militaires de maintenance en acquerra une signification accrue, il ne paraît pas judicieux de confier au chef de l'armement seul la responsabilité d'équilibrer la capacité des entreprises. En tant que chef supérieur de l'ensemble de l'industrie d'armement de la Confédération, il doit cependant veiller (c'est une des fonctions de surveillance qui lui incombe) à ce que les entreprises d'armement utilisent les facteurs de production dont elles disposent selon des principes économiques. Il doit veiller également à rendre possible un management industriel efficace de l'ensemble du Konzern et de chaque entreprise. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le chef de l'armement prendra plus de distance à l'égard des problèmes d'acquisition, grâce à la réorganisation prévue de l'administration centrale du GDA qui préconise une intégration de la partie technique et de la partie commerciale à l'échelon de l'Office et de la Division. En raison de cette situation, il lui sera plus facile d'exercer la surveillance, déjà mentionnée, de la mise à contribution rationnelle des entreprises d'armement.

Il sera difficile, en raison des conditions liminaires qui résultent de la doctrine de la disponibilité en matière d'entretien, ainsi que de multiples impératifs politiques, de procéder à la planification. Cette tâche, ainsi que la coordination avec les intéressés (administration centrale du GA, IMG, OFAEM, etc.) incombe au directeur de l'Office fédéral de l'armement; c'est un des volets de sa responsabilité en matière de conduite.

5.4.2. La "Délégation pour les entreprises d'armement"

La création d'une délégation pour les entreprises d'armement a été proposée à la Commission d'armement en vue de seconder le chef de l'armement dans ses tâches de coordination et de surveillance. Conformément à l'article premier du règlement de la Commission de l'armement, du 29 mai 1968, celle-ci peut désigner, en accord avec le chef de l'armement, des délégations dont peuvent faire partie des spécialistes non membres de la commission. Dès lors, les bases légales existent.

Nous sommes convaincus que le principe de l'échange d'opinions régulier serait utile à tous les intéressés et nous sommes persuadés que l'idée d'établir divers contacts par l'intermédiaire de la Commission d'armement ou d'une délégation à désigner, portera ses fruits. Il est évident que la responsabilité de la conduite et de la surveillance qui incombe au chef de l'armement et au directeur de l'OFPA ne doit pas en être diminuée et qu'il y a lieu d'éviter les conflits de compétence. Dès lors, une telle délégation ne sera mise en oeuvre qu'en tant qu'organe consultatif du chef de l'armement et du directeur de l'OFPA. C'est la seule manière de satisfaire à l'exigence des Commissions de gestion des deux conseils qui réclament la création d'une véritable direction du konzern, assumant des tâches de conduite auprès des entreprises et disposant de suffisamment d'indépen-

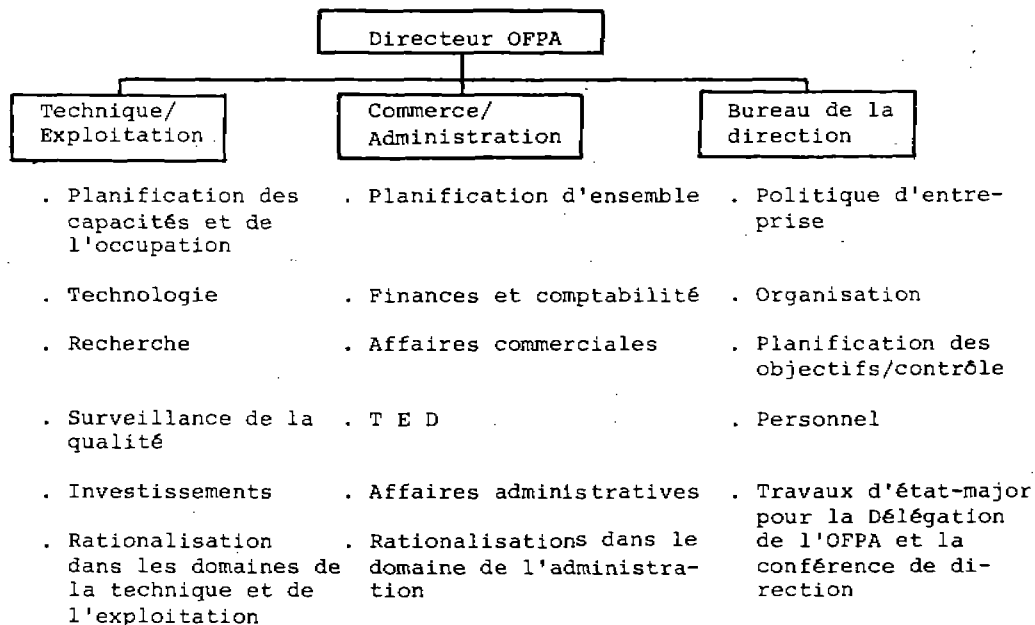
dance à l'égard du chef de l'armement et des autres offices du GDA.

5.4.3. Le fractionnement de l'OFPA

En ce qui concerne sa compétence de conduite, le directeur de l'OFPA assume notamment les tâches suivantes:

- la planification globale de l'OFPA
- la mise à jour et l'application de la politique interne de l'entreprise
- la coordination entre les entreprises d'armement
- la représentation de l'OFPA en matière de politique d'entreprise externe.

En vue d'assumer ces tâches, le directeur de l'OFPA doit disposer d'un état-major de spécialistes. Ceux-ci assument la responsabilité des domaines spécialisés qui leur sont attribués et disposent des compétences techniques nécessaires. L'état-major de direction comprendra de dix à quinze personnes qui pourront être engagées avec souplesse dans les domaines "technique/exploitation", "commerce/administration" ainsi que dans un bureau de la direction. Leurs attributions seront les suivantes:



La réalisation de cette organisation est l'affaire du DMF en collaboration avec l'Office fédéral de l'organisation. L'adaptation formelle des attributions aura lieu dès l'entrée en service du nouveau directeur.

5.5. Les effectifs du personnel

Le degré d'occupation des entreprises d'armement a toujours prêté à discussion. Le tableau suivant montre l'évolution de l'effectif du personnel de chaque entreprise d'armement pendant la période de 1976 à 1982.

En principe, les entreprises d'armement adaptent l'effectif de leur personnel aux commandes en cours. Le budget des effectifs pour l'année suivante a toujours été fait selon des critères sévères tenant compte des exigences que posent les mesures de rationalisation prévues et des investissements dans le domaine des moyens de production.

Nous sommes bien conscients qu'outre ces considérations relatives à la gestion de l'entreprise, il y a lieu de tenir compte d'aspects d'économie régionale et d'aspects politiques. C'est notamment le cas lorsqu'en raison de la planification à court ou à moyen termes des emplois doivent être supprimés.

Dans le contexte de la restructuration des programmes d'activité des entreprises d'armement, il a été demandé un abaissement de l'effectif total du personnel de 500 unités. Cette adaptation aurait dû se faire au cours des cinq prochaines années en utilisant les fluctuations normales d'effectifs.

De plus, il a été demandé, en vue d'obtenir l'adaptation de la capacité en main d'oeuvre, que l'effectif du personnel de l'Office fédéral de la production d'armement soit bloqué à son état du 1.5.82 et que la différence avec l'effectif autorisé pour 1982 soit "gelée".

Personnel : effectif annuel moyen (1976 - 1982)

Fonctionnaires et employés des entreprises fédérales d'armement

| Années | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ateliers fédéraux de construction - Thoune | 861 | 868 | 878 | 896 | 922 | 962 | 992 |
| Fabrique d'armes Berne | 463 | 460 | 465 | 489 | 528 | 529 | 534 |
| Fabrique d'avions Emmen | 590 | 572 | 592 | 617 | 635 | 641 | 656 |
| Total | 1'914 | 1'900 | 1'935 | 2'002 | 2'085 | 2'132 | 2'182 |
| Fabrique de munitions Thoune | 1'102 | 1'106 | 1'112 | 1'146 | 1'165 | 1'204 | 1'219 |
| Fabrique de munitions Altdorf | 968 | 987 | 1'003 | 1'049 | 1'083 | 1'078 | 1'060 |
| Fabrique de poudre Wimmis | 365 | 373 | 386 | 395 | 404 | 403 | 421 |
| Total | 2'435 | 2'466 | 2'501 | 2'590 | 2'652 | 2'685 | 2'700 |
| Effectif annuel moyen, fonctionnaires et employés TOTAL | 4'349 | 4'366 | 4'436 | 4'592 | 4'737 | 4'817 | 4'882 |

Il est bien évident que la main-d'oeuvre doit être engagée de façon rationnelle. S'il est possible, grâce à une politique des investissements ou grâce à d'autres mesures complémentaires, d'augmenter la productivité, les mesures de rationalisation correspondantes doivent être réalisées.

Un abaissement général de l'effectif du personnel ne peut cependant être envisagé à l'heure actuelle, pour différentes raisons: Ce serait, en effet, contraire à l'optimisation de l'ensemble des ateliers fédéraux que de réduire le personnel dans le secteur le plus important. L'intégration de l'ensemble de la maintenance nécessite plutôt une vue globale qui comprend également la politique du personnel, notamment en raison de la situation critique de la main-d'oeuvre à l'Office fédéral des aérodromes militaires et à l'Intendance du matériel de guerre.

A une époque où la situation économique est critique, la suppression, par la Confédération, de 500 emplois conduirait à de sérieux problèmes dans les régions touchées. Personne ne comprendrait que la Confédération, s'agissant de l'Economie publique, prenne des mesures en vue de soutenir le marché du travail; alors que cette même Confédération, s'agissant du DMF, influence négativement l'offre d'emplois par la suppression de postes de travail. Il doit être tenu compte du fait que les régions qui seraient touchées par ces mesures de restructuration se trouvent en majorité en montagne (Altdorf, Thoune, Wimmis) et qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes dans les secteurs secondaires et tertiaires, permettant d'absorber de tels bouleversements sans conséquences désagréables. Il faut aussi être conscient que la contre-valeur des emplois offerts par le DMF est constituée d'une somme de prestations remarquables de la part des régions en question; au cours des années, des rapports sont nés que l'on ne peut simplement remettre en question.

Au surplus, si l'on tient compte des conditions résultant du statut légal des fonctionnaires, on peut douter qu'il soit possible de supprimer 500 emplois en 5 ans, notamment parce que, pour réaliser cet objectif, il n'est pas possible de se fier uniquement aux mutations qui se produisent normalement. Afin d'accorder non seulement une importance aux problèmes politiques et aux problèmes d'économie régionale, mais aussi aux vues des spécialistes de la gestion d'entreprise, nous considérons qu'il est important de planifier l'effectif du personnel de l'Office fédéral de la production d'armement à longue échéance et de le déterminer en valeur absolue de telle manière que les fluctuations restent réduites au minimum absolu.

5.6 La gestion du personnel

La liberté d'action, c'est-à-dire la compétence des entreprises d'armement en matière de gestion du personnel, a été discutée à diverses reprises.

Le rapport des commissions de gestion des deux conseils dit ceci:

"Les entreprises d'armement critiquent leur situation juridique d'entreprise d'Etat non autonomes, trop fortement dépendantes administrativement (surtout dans les affaires de personnel) et financièrement des services compétents du groupement et du département. La manière de voir les choses diffèrent fortement selon qu'on les considère sous l'angle administratif ou sous celui de l'industrie, il s'ensuit régulièrement des frictions qui réduisent le degré d'efficacité des entreprises d'armement." Dans ces conclusions, le même rapport dit:

"Il importe tout d'abord, en conservant leur situation actuelle sur le plan de l'organisation, de rendre autonomes les entreprises d'armement, de manière à assurer un management industriel efficace de l'ensemble du konzern de l'armement et des diverses entreprises qui le composent."

Plus loin, le rapport cite, parmi les conditions préalables qui doivent être remplies: "accorder au konzern la plus large autonomie possible dans les affaires du personnel, dans le cadre du statut du fonctionnaire".

Le groupe d'experts Hess s'est également occupé de ces problèmes, il propose de créer un groupe de travail qui révisera les prescriptions actuelles en matière de personnel afin de créer les conditions suffisantes pour déléguer les décisions du secteur du personnel conformément aux propositions du groupe d'experts.

Dans ces propositions, les experts prévoient notamment d'accorder la compétence en vue du recrutement, de la promotion et du licenciement de fonctionnaires des classes de traitement 4 à 25 aux directeurs de chaque entreprise d'armement. Cette importante délégation de compétence impliquerait la modification des bases légales actuelles, notamment du règlement des fonctionnaires (1) du 10.11.1959.

Nous sommes, d'une part, d'avis qu'une délégation des compétences aussi importante mettrait en cause l'égalité de traitement de tous les employés de la Confédération.

D'autre part, nous sommes convaincus qu'une solution spécifique doit être trouvée et qu'il ne sera possible de donner une indépendance en matière de gestion du personnel aux entreprises d'armement, telle que la demandent les Commissions de gestion des deux conseils, qu'à condition d'adapter la loi régissant le statut des fonctionnaires. Nous avons dès lors chargé l'Office fédéral du personnel d'étudier, en accord avec le Département militaire fédéral, les solutions permettant de rendre les entreprises fédérales d'armement indépendantes en matière de gestion du personnel.

5.7 La gestion financière des entreprises d'armement

A la fin de l'an passé est entrée en vigueur la nouvelle ordonnance concernant la gestion financière et la comptabilité des entreprises fédérales d'armement du 26 août 1981. Celle-ci prévoit d'aligner la gestion financière et la comptabilité de ces entreprises, dans les limites des prescriptions qui régissent le budget fédéral, sur les exigences propres à l'industrie et à l'économie privée et d'en uniformiser les modalités. Elle constituera la base qui permettra de mettre en oeuvre une amélioration exigée depuis longtemps. Simultanément, une partie des exigences exprimées par le Parlement pourront être satisfaites,

par exemple: accorder au Konzern de l'armement la plus grande autonomie possible sur le plan financier et comptable dans le cadre de la loi sur les finances fédérales.

Nous accordons un appui sans réserve à cet effort qui vise une meilleure transparence. Il contribuera à faciliter la mise au point d'une politique à long terme.

Il convient à ce propos de rendre attentif aux contraintes qui résultent du système de gestion financière d'un gouvernement bicaméral. Les principes d'égalité, d'urgence, de rationalité et d'économie doivent être respectés et l'équilibre à long terme des dépenses et des recettes doit être assuré. Enfin, il y a lieu d'être conscient que la gestion financière, outre les aspects d'économie d'entreprise et de politique, doit satisfaire également aux aspects d'économie nationale; il faut tenir compte des exigences d'une politique financière conforme à la conjoncture et à la croissance, telle qu'elle est définie dans la loi sur les finances fédérales.

Une comparaison immédiate avec le calcul de prix de revient de l'industrie privée est d'autant moins possible que différentes catégories de coûts (par exemple les coûts relatifs à la préparation des matériels, une partie des frais de personnel, etc ...) ne peuvent être influencées que dans une très faible mesure par les entreprises d'armement.

6. Perspectives

Dans l'intérêt d'une défense nationale efficace, il importe d'assurer durablement l'existence des entreprises fédérales d'armement et de leur statut dans l'ensemble du secteur de l'armement. Cela ne sera possible que si les diverses entreprises conservent une faculté d'innovation dans le domaine des produits et des services et qu'elles peuvent s'adapter continuellement à l'évolution technologique.

Vu sous l'angle de l'économie d'entreprise, diverses mesures s'imposent à cet égard; nous les avons brièvement résumées ci-après. il s'agira de les apprécier sous un angle plus vaste, en tenant compte d'aspects politiques, économiques et régionaux.

6.1 Politique d'entreprise

Le directeur en titre de l'Office fédéral de la production d'armement sera chargé de l'élaboration de la politique détaillée des entreprises fédérales d'armement. Cette politique sera fondée sur une analyse d'information, elle portera sur les éléments tels que normes de production et principes d'administration et de gestion.

Le coeur de la politique d'entreprise est constitué par les normes de production; elles permettent de définir les activités des entreprises fédérales d'armement et de les délimiter par rapport à celles de l'industrie privée, et des exploitations de maintenance.

La politique des entreprises d'armement est fondée sur le plan financier de la Confédération, le plan directeur de l'armée, les directives pour la politique d'armement, ainsi que sur les conditions et les exigences liminaires préparées par divers groupes de travail. L'étroite collaboration avec les principaux intéressés doit être assurée à cet effet.

Il y aura lieu de déterminer une ligne de conduite qui sera mise à l'épreuve. Expériences faites, il sera possible par la suite de réviser, au besoin, l'ordonnance du 18 décembre 1972 sur les ateliers militaires fédéraux.

6.2 Collaboration des entreprises fédérales d'armement avec les exploitations militaires de maintenance

La coordination et l'harmonisation des éléments de base de la planification des entreprises fédérales d'armement et des exploitations de maintenance (IMG et OFAEM) doit permettre de faire un meilleur usage de l'ensemble du potentiel des ateliers du DMF. A cet effet, les exploitations militaires de maintenance et l'OFPA sont chargés d'élaborer les bases en vue du maintien du plein emploi. Le département veillera au contrôle des finances et des affaires du personnel. Par ailleurs, la conception actuelle de l'entretien est en principe maintenue.

6.3 Organisation

6.3.1 Subordination des entreprises fédérales d'armement

Le regroupement des six entreprises fédérales d'armement à l'Office fédéral de la production d'armement (OFPA) et la subordination de celui-ci au chef de l'armement sont maintenus.

L'OFPA reste ainsi l'un des éléments des structures d'organisation et de décision du DMF. La planification des capacités et du degré d'emploi est établie, dans la mesure du possible, en collaboration avec l'OFPA, l'OFAEM et l'IMG. Si des problèmes ne peuvent être résolus à cet échelon, les différends pourront être soumis à la délégation pour l'armement. Les supérieurs directs des offices intéressés étant représentés de plein droit dans cette délégation, la garantie est donnée que les intérêts de chaque domaine soient pris en considération dans une mesure suffisante. En vertu de l'ordonnance du 23 février 1981 sur la délégation pour l'armement et la direction des projets, la délégation pour l'armement vise à prendre ses décisions d'un commun accord. Les différends sont tranchés par le chef du Département militaire fédéral.

6.3.2 Tâches de la Commission de l'armement

Aujourd'hui déjà, la Commission de l'armement est chargée de conseiller le chef de l'armement dans le domaine de la planification, de la recherche, du développement et de l'acquisition de matériel de guerre. En vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 avril 1968 concernant la Commission de l'armement, le chef du Département militaire fédéral peut confier d'autres tâches à cette commission. Dès lors, elle devra s'occuper davantage encore des entreprises fédérales d'armement.

6.3.3 Etat-major de l'OFPA

La structure de l'état-major de l'OFPA sera adaptée à la nouvelle organisation; les mesures à prendre seront mises en oeuvre par le Département militaire fédéral, en collaboration avec l'Office fédéral de l'organisation.

Le règlement intérieur modifié entrera en vigueur le 1er janvier 1984.

6.4 Le personnel

6.4.1 Effectif du personnel

L'objectif étant d'optimiser l'ensemble du potentiel des entreprises du DMF (entreprises d'armement et exploitations de maintenance), il n'est pas possible d'envisager une réduction générale du personnel de 500 postes de travail.

Outre les aspects d'économie d'entreprise qui certes sont importants, il y a lieu de tenir compte, dans la planification du personnel, de considérations d'ordre politique, économique et régional. C'est compte tenu de ces données que l'effectif du personnel de l'OFPA doit être planifié à longue échéance. La surveillance et la gestion de l'ensemble du personnel incombent au Département militaire fédéral dans les limites du contingent fixé par les Chambres fédérales. Les effectifs de personnel des diverses entreprises d'armement sont conformes aux tâches qui leur sont attribuées et à la productivité qu'elles ont atteinte.

6.4.2 Gestion du personnel

L'Office fédéral du personnel a été chargé de trouver des solutions, en accord avec le Département militaire fédéral, permettant d'accorder une plus grande autonomie aux entreprises d'armement en matière de gestion du personnel. Il s'agit d'obtenir une accélération des processus dans les affaires du personnel, telle qu'elle est exigée d'une façon générale par différents milieux.

6.5 Gestion financière des entreprises d'armement

En se fondant sur l'ordonnance du 26 août 1981 concernant les finances et les comptes de l'Office fédéral de la production d'armements, entrée en vigueur le 1er janvier 1982, et sur les prescriptions qui en découlent, il sera possible d'obtenir progressivement une plus grande indépendance en matière de comptabilité et de gestion financière des entreprises d'armement, dans les limites de la loi sur les finances de la Confédération. Il y aura lieu toutefois de tenir compte des restrictions imposées par le système de gestion bicaméral de l'Etat.

6.6 Garantie de l'exécution

Deux autorités étrangères à l'administration sont à disposition pour surveiller la planification et l'application des mesures adoptées.

Le chef du Département militaire fédéral a constitué un groupe d'experts pour les entreprises d'armement. Ce groupe a pour tâche de surveiller l'évolution dans la répartition du travail entre les entreprises d'armement et l'économie privée, ainsi que de discerner et de définir les conflits pouvant éventuellement survenir à ces échelons et de proposer des mesures adéquates.

Au surplus, la Commission fédérale de l'armement s'occupera, comme déjà indiqué, désormais encore plus de cette tâche à l'échelon du chef de l'armement.

Propositions et recommandations tirées du rapport du groupe d'experts mandaté par le Chef du DMF "Rôle et statut des entreprises fédérales d'armement" (Rapport Hess)

61 Rôle

611 La gamme des activités de chaque entreprise d'armement doit être réduite; elle sera limitée aux domaines suivants: Rapport page 84 ss (en allemand seulement)

- mise à disposition de services en tant qu'organismes spécialisés de l'administration centrale du Groupement de l'armement et lors de l'évaluation et des essais de matériels.
- mise au point et production de poudre pour les charges propulsives.

Lorsque les conditions le permettent et après examen des possibilités de l'industrie privée, ces activités s'étendent à:

- la mise au point et la production des munitions
- la responsabilité des systèmes ou statut d'entrepreneur général en cas de participation à des acquisitions de matériel étranger.
- Le montage final en matière de projets d'acquisitions importants du domaine des chars de combat, de l'aviation ou de l'artillerie.
- la maintenance de systèmes utilisés par la troupe, y compris les programmes d'entretien et d'amélioration de la valeur combative.

Dans certains domaines particuliers, le développement et la production peuvent être confiés de manière autonome aux entreprises mécaniques (Ateliers de construction, Fabrique d'armes, Fabrique d'avions), aux fins de conserver une certaine indépendance vis à vis de l'industrie étrangère et de sauvegarder les connaissances techniques et le savoir-faire.

Les tâches principales sont fixées dans les "Directives pour la politique d'armement".

- 612 Au cours des cinq prochaines années, l'effectif du personnel de l'OFPA doit être réduit de 500 personnes en mettant à profit la fluctuation naturelle du personnel, donc sans licenciements. Rapport p.107 et ss
- 613 En vue d'adapter la capacité en main-d'oeuvre aux commandes, il y a lieu, en tant que mesure d'urgence, de stopper l'effectif du personnel à l'état du 1.5.1982. La différence entre le plafond autorisé (5'050 emplois en 1982) et l'effectif réel au 1.5.1982 sera "gelée". p. 123
- 614 L'ordonnance sur les Ateliers militaires fédéraux du 18 décembre 1972 sera modifiée en fonction des conclusions du présent rapport. Notamment, seront fixées: les tâches principales de chaque entreprise d'armement; d'autre part, l'article 6 sera abrogé. Rapport p.94 et ss
- 615 La capacité des entreprises d'armement sera déterminée en fonction des tâches principales qui auront été définies et en fonction d'un taux d'occupation normal. Lorsque ce taux est dépassé, les commandes devront systématiquement être confiées à l'industrie privée. Rapport p.104 et ss

- 621 L'Office fédéral de la production d'armement, comprenant la direction de l'OFPA et les 6 entreprises fédérales, reste subordonné au chef de l'armement.
- 622 Une délégation de la Commission de l'armement pour les exploitations militaires doit être créée immédiatement. Ses tâches et sa composition ont été décrites dans le présent rapport. Elle aura pour mission de seconder le chef de l'armement et d'améliorer la coordination entre les entreprises fédérales d'armement et les entreprises de maintenance. Rapport p.112 et ss
- 623 Le 3e alinéa de l'article 39, de l'ordonnance du 31 janvier 1961 sur les attributions:
"Le chef de l'armement s'assure que ses ateliers militaires sont organisés et exploités rationnellement" est abrogé. Il est remplacé par:
"Le chef de l'armement contrôle que les entreprises fédérales d'armement soient mises à contribution rationnellement dans les limites des tâches principales qui leur sont attribuées". Rapport p. 111
- 624 Le directeur de l'Office fédéral de la production d'armement assure la mise à contribution rationnelle des entreprises d'armement. Il assure la responsabilité de la gestion en ce domaine, il est d'autre part compétent pour:
- la planification globale de l'OFPA
- l'organisation et les structures de l'OFPA
- la coordination entre les entreprises fédérales d'armement
- la représentation de l'OFPA vers l'extérieur. Rapport p.116 et ss.

- 625 Un état-major constitué de 10-15 personnes qualifiées sera créé en vue de seconder le directeur de l'OFPA. Celui-ci pourrait être fractionné en trois secteurs:
- Bureau de la direction
 - Commerce / administration
 - Technique / exploitation
- 626 Il y a lieu d'instaurer une gestion comptable uniforme et efficace, fondée sur l'ordonnance concernant la gestion financière et la comptabilité des entreprises fédérales d'armement du 26 août 1981. Les méthodes de calcul seront alignées sur celles de l'industrie privée.
- 627 Un groupe de travail aura pour tâche de réviser les prescriptions actuelles dans le domaine du personnel afin de créer les conditions permettant une gestion du personnel autonome, telle qu'elle a été proposée.
- 63 Entreprises de maintenance
- 631 Le groupe d'experts propose, aux fins de créer les bases en vue d'un engagement rationnel de l'ensemble des entreprises du DMF, de faire réviser les prescriptions concernant l'entretien du matériel de guerre du 15.10.1976, notamment l'article 5 de celles-ci. Il s'agit à ce propos de contrôler surtout la "doctrine de disponibilité" du matériel de corps.
- Rapport p.113 et s
- Rapport p. 119 et s
- Rapport p.120 et ss
- Rapport p. 123

641 Le contrôle de la planification et de la réalisation des mesures qui auront été décidées devra être confié à un organe externe à l'administration, p. exemple la Délégation pour les exploitations militaires.

Rapport
p.126

R A P P O R T S U R L A

P O L I T I Q U E D ' A R M E M E N T

(directives pour la politique d'armement)

Février 1983

T A B L E D E S M A T I E R E S

Vue d'ensemble

- 1 Introduction
- 11 Bases
- 12 Définitions
- 121 Politique d'armement
- 122 Projet d'armement
- 123 Industrie

- 2 Principes de la politique d'armement
- 21 But de l'armement
- 22 Besoin militaire
- 23 Prise en considération du facteur temps
 lors de la détermination des besoins
 d'adaptation et de renouvellement
- 24 Potentiel de l'industrie suisse dans le
 secteur de l'armement
- 25 Principe de la libre concurrence

- 3 Recherche, développement et acquisition
- 31 Recherche
- 32 Développement
- 321 Planification à long terme
- 322 Modification des exigences militaires
 durant la phase de développement
- 33 Acquisition
- 34 Maintien de la production
 d'armement en période d'importations
 perturbées.

- 4 Participation de l'industrie suisse
- 41 Collaboration avec l'industrie suisse
- 42 Enchaînement des commandes de matériel
 d'armement
- 43 Les entreprises fédérales d'armement
- 44 Développements de projets d'armement
 en Suisse

- 45 Situation de monopole
- 46 Participation de l'industrie suisse à l'acquisition d'armements développés à l'étranger

- 5 Relations internationales
- 51 Collaboration internationale sur le plan de la technique militaire
- 52 Considérations relevant de notre politique économique extérieure

- 6 Application de la politique d'armement

Vue d'ensemble

Dans notre rapport du 15 mai 1968 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1968 - 1971, nous avons exposé les éléments essentiels devant permettre l'élaboration d'une politique nationale d'armement. L'arrêté du 28 avril 1971 énonce les directives à ce sujet; celles-ci sont toujours en vigueur.

Dans le présent rapport, nous vous soumettons une nouvelle version de ces directives, qui font désormais partie de la planification militaire globale. La politique d'armement s'harmonise ainsi mieux aux besoins d'adaptation et de renouvellement de l'armée. En outre, nous avons tenu compte, dans la mesure du possible, des intérêts de l'industrie et de l'artisanat de notre pays. Cependant, le rapport expose surtout les objectifs que nous entendons atteindre par la planification et le processus d'acquisition. Nous suivons par là une suggestion faite au chiffre 423 du rapport des 6 et 14 novembre 1980 des Commissions de gestion des deux conseils sur l'organisation de l'acquisition d'armement (FF 1981 I 369).

Le présent rapport énonce les principes de la politique d'armement et détermine les objectifs en matière de recherche, de développement et d'acquisition de matériel d'armement. Une partie importante est réservée à la description des relations entre les services de planification et d'acquisition, la troupe et les milieux économiques. Le rapport détermine en outre les critères selon lesquels on décidera quel matériel sera développé et fabriqué dans notre pays et quel matériel sera acheté à l'étranger, avec ou sans participation suisse.

Nous prévoyons de vous informer de nos intentions en matière de politique d'armement avant chaque législature, dans les "Grandes lignes de la politique gouvernementale".

Rapport

1 Introduction

11 Bases

Les présentes directives remplacent les anciennes directives concernant la politique d'armement du 28 avril 1971. Elles sont fondées notamment sur nos rapports relatifs à la conception de la défense nationale militaire du 6 juin 1966 (FF 1966 I 873) et à la politique de sécurité de la Suisse du 27 juin 1973 (Conception de la défense générale, FF 1973 II 103).

Au chiffre 543 du rapport sur la conception de la défense générale, nous avons relevé ce qui suit:

"Notre politique de l'armement a pour but d'assurer l'approvisionnement continu de l'armée - indépendamment des fluctuations de la situation politique mondiale - en armements aussi efficaces que possible et en quantité suffisante.

Il est impensable que la Suisse puisse devenir autonome dans tous les domaines de l'armement: financièrement aussi, cela entraînerait une charge insupportable. Ni nos moyens scientifiques, ni le potentiel industriel de notre pays ne le permettraient. Mais il importe de maintenir une production minimum de matériel de guerre dans le pays en prévision des périodes où les importations seraient ralenties, voire interrompues. En cas de guerre, notre potentiel militaire doit être maintenu et assuré grâce à des réserves suffisantes."

De plus, dans leur rapport des 6 et 14 novembre 1980 sur l'organisation de l'acquisition d'armement (FF 1981 I 369), les Commissions de gestion des deux Conseils exigent que les directives pour la politique d'armement soient portées à la connaissance du Parlement.

12 Définitions

121 Politique d'armement

Par "politique d'armement" au sens strict, nous entendons les modalités générales de l'acquisition du matériel destiné à notre armée. Prise dans un sens plus large, la politique d'armement englobe la planification des besoins.

Les présentes directives énoncent notamment les principes selon lesquels on décidera quels armements seront développés et produits en Suisse, et lesquels seront achetés à l'étranger, avec ou sans participation de l'industrie suisse. Cette décision porte non seulement sur les armements proprement dits, mais également sur les services. Les directives seront appliquées dans les limites de la planification militaire globale; nous exposerons nos intentions à ce propos dans les "Grandes lignes de la politique gouvernementale" de chaque législature.

122 Projet d'armement

Un projet d'armement comprend la recherche dans le domaine de la technique d'armements, le développement et l'acquisition d'un matériel déterminé et la prestation des services y relatifs.

123 Industrie

Par "industrie", nous entendons la totalité des entreprises industrielles et artisanales domiciliées en Suisse qui sont en mesure de développer ou de produire des armements complets ou certains composants de ceux-ci, ou de fournir des prestations, telles que service d'entretien, programmes de modification, etc. Cette définition du terme "industrie" s'applique aussi aux entreprises fédérales d'armement

21 But de l'armement

L'armement a pour but de fournir à l'armée le matériel approprié en quantité suffisante, au moment opportun et à des conditions aussi économiques que possible.

L'état du matériel d'armement ne saurait être amélioré à court terme en raison des contingences techniques, financières et industrielles ainsi que des servitudes de l'instruction. Il faut plusieurs années pour introduire du matériel nouveau ou combler des lacunes dans l'équipement existant, et ce n'est pas dans le cas stratégique de défense que l'on peut améliorer de manière efficace la quantité et la qualité de l'armement. Il est dès lors indispensable que les travaux visant à adapter, à renouveler et à maintenir notre armement soient effectués d'une façon aussi continue que possible, indépendamment des fluctuations momentanées de la politique mondiale.

Les moyens financiers limités dont nous disposons nous forcent cependant à fixer des degrés d'urgence parmi les divers besoins d'adaptation et de renouvellement, de manière à obtenir, conjointement avec les matériels déjà disponibles, une efficacité optimale de l'équipement pris dans son ensemble.

22 Besoin militaire

La politique d'armement est fondée sur la planification militaire de base. Ce sont les besoins militaires formulés par cette dernière qui sont déterminants pour le développement et l'acquisition.

Aucun projet d'armement ne peut être réalisé pour des raisons autres que militaires. Toutefois, en déterminant la chronologie des acquisitions, il y a lieu, dans la mesure du possible, de considérer aussi des critères conjoncturels.

23 Prise en considération du facteur temps lors de la détermination des besoins d'adaptation et de renouvellement

En déterminant les besoins d'adaptation et de renouvellement ainsi que les exigences militaires qui en résultent, il importe de s'assurer que le temps disponible est suffisant. Le facteur temps est particulièrement important dans les cas où un développement préalable est indispensable.

Il serait souhaitable d'abrégé le plus possible le temps qui s'écoule entre le moment où est perçu un besoin d'adaptation ou de renouvellement et la réalisation du projet qui en découle. On aurait ainsi la certitude que le matériel correspond au niveau le plus récent de la technique. Mais, c'est précisément pour des raisons techniques que le temps requis pour le développement, la mise à l'essai et la production d'un matériel nouveau ne saurait être abrégé à volonté. A cela s'ajoute que l'industrie est tributaire d'une utilisation continue de ses capacités de recherche et de production. D'autre part, il serait peu judicieux, économiquement parlant, d'augmenter les capacités industrielles afin de satisfaire dans un bref délai des demandes importantes.

Il faut dès lors chercher à concilier au mieux les objectifs militaires et les données industrielles par une planification à long terme et par un effort de collaboration entre partenaires. A cet effet, des entretiens périodiques portant sur les besoins d'adaptation et de renouvellement seront organisés entre le Département militaire et l'industrie. Cette dernière aura ainsi la possibilité d'intégrer les projets d'armement dans sa politique d'entreprise à long terme et de prendre les initiatives requises.

24 Potentiel de l'industrie suisse dans le secteur de l'armement

La défense nationale doit pouvoir compter sur l'industrie de notre pays; il est cependant nécessaire, dans certains domaines, de faire appel à des matériels étrangers.

L'existence d'une industrie suisse d'armement facilite les acquisitions complémentaires et la réalisation des mesures visant au maintien ou à l'accroissement de la valeur combative. En outre, l'armée peut tirer profit des connaissances techniques dont dispose une industrie efficiente. On ne doit pas non plus sous-estimer le prestige militaire dont jouit sur le plan international un pays capable de développer lui-même des armements de haute technicité. Cette capacité accroît la crédibilité de la défense nationale.

25 Principe de la libre concurrence

En principe, les commandes doivent être adjudgées aux conditions de la libre concurrence.

La libre concurrence est le mieux à même de garantir des solutions économiquement avantageuses. La loi fédérale sur les finances de la Confédération du 18 décembre 1968¹⁾ nous contraint à un emploi efficace et économe des ressources; nous avons dès lors intégré le principe de la libre concurrence dans notre ordonnance du 8 décembre 1975²⁾ sur les achats de l'administration fédérale. Ce principe est applicable à tous les services d'achat et entreprises en régie de la Confédération.

Pour apprécier le rendement économique d'un projet d'armement, il faut notamment tenir compte des critères suivants:

- performances et qualité,
- aptitude à maintenir et à accroître la valeur combative.

1) RS 611.0

2) RS 172.056.13

- durée d'utilisation du matériel,
- coût total,
- autres conditions, telles que délai de livraison, garanties offertes par les fournisseurs.

Le coût total doit inclure non seulement le coût de l'acquisition, mais encore les investissements complémentaires ainsi que les frais d'exploitation et d'entretien prévisibles.

3 Recherche, développement et acquisition

31 Recherche

La recherche en matière de technique d'armement doit fournir les bases scientifiques permettant d'atteindre les objectifs suivants:

- *développement d'armements modernes en Suisse,*
- *appréciation des ressources techniques d'un adversaire bénéficiant d'un équipement moderne et examen des contre-mesures sur les plans tactique et technique.*

Les services de recherche collaborent aux évaluations, essais et réceptions de matériels en se chargeant de mesures et d'analyses exigeant des techniques et procédés spéciaux.

Le plan de recherche à long terme et le programme de recherche annuel constituent la base de la recherche dans le domaine de la technique d'armements. Ces deux instruments de planification doivent être harmonisés avec les autres mesures de la Confédération et de l'économie privée en vue de promouvoir la recherche.

Les fonds disponibles seront engagés principalement en Suisse. Chaque fois que c'est possible et judicieux, on fera appel aux universités, aux instituts de recherche privés, aux scientifiques indépendants et à l'industrie. En raison de leurs possibilités restreintes, les services de l'administration fédérale n'assument qu'une part minime des activités de recherche.

Les résultats des recherches seront édités sous forme de rapports et rendus accessibles aux universités et entreprises industrielles intéressées, à moins que des considérations relevant de la sauvegarde du secret militaire ou industriel ne s'y opposent. Le cas échéant, les rapports de recherche pourront contribuer aux échanges scientifiques internationaux.

32 Développement

321 Planification à long terme

La planification du développement à long terme s'établit en fonction des besoins d'adaptation et de renouvellement de l'armée; elle permet d'entreprendre en temps utile les développements destinés à certains projets d'armement.

322 Modification des exigences militaires durant la phase de développement

Si une modification des exigences militaires s'impose en cours de développement, il faut procéder à un examen des conséquences financières et des répercussions sur les délais.

33 Acquisition

Seuls les projets d'armement ayant atteint leur maturité d'acquisition seront proposés aux chambres.

La maturité d'acquisition d'un projet d'armement sera prononcée après un examen exhaustif des risques, qui se fera en fonction des éléments suivants:

- Le matériel a été testé techniquement et mis à l'essai avec succès en une version aussi conforme que possible à celle de la série.
- Après les essais à la troupe, le matériel a été déclaré prêt à l'usage.

Le volume de l'acquisition, matériel d'entretien, de réserve et d'enseignement compris, a été déterminé.

Les répercussions du projet d'armement sur les frais d'exploitation, le personnel, l'instruction et les constructions sont connues. Le calcul du coût est fondé sur des contrats à option ou des offres. Les aspects économiques et les implications de la politique d'armement ont été examinés.

En cours de l'appréciation de la maturité d'acquisition, il y a lieu de trouver un juste milieu en comparant les risques aux avantages d'une échéance plus ou moins rapprochée de l'acquisition.

Maintien de la production d'armement en période d'importations perturbées

Quand les importations sont perturbées, le maintien de la production d'armement doit être garanti par des réserves.

Les réserves en matières premières, produits semi-finis et pièces de rechange seront utilisées en premier lieu pour achever les commandes en cours ainsi que pour augmenter et compléter les stocks de munitions.

Participation de l'industrie suisse

Collaboration avec l'industrie suisse

Afin d'utiliser au mieux les possibilités de l'industrie suisse, il y fera appel suffisamment tôt.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que des contacts réguliers soient établis entre les services d'acquisition et la troupe, d'une part, et l'industrie, d'autre part, de sorte que cette dernière soit informée régulièrement de l'état de la planification des développements et des acquisitions.

Il faut rechercher la continuité en matière de commandes de matériel d'armement.

L'industrie est intéressée à une occupation continue et régulière de ses capacités de développement et de production. Comparés aux capacités industrielles modernes, les besoins de l'armée sont dans la plupart des cas de faible ampleur. Les cycles de remplacement étant longs, il est rare que l'on puisse compter sur des commandes permanentes. Des commandes provenant de l'étranger aident à combler les lacunes qui en résultent sur le plan de l'emploi. Elles permettent aussi de mieux répartir les frais de développement et d'abaisser les coûts de production par des séries plus grandes. Il n'est cependant pas souhaitable que certaines entreprises dépendent par trop de commandes militaires suisses.

43 Les entreprises fédérales d'armement

Les entreprises fédérales d'armement sont:

- Les Ateliers fédéraux de construction de Thoune;
- La Fabrique fédérale de munitions de Thoune;
- La Fabrique fédérale de munitions d'Altdorf;
- La Fabrique fédérale d'armes de Berne;
- La Fabrique fédérale de poudre de Wimmis;
- La Fabrique fédérale d'avions d'Emmen.

Le Département militaire veille à ce que les entreprises fédérales d'armement soient occupées rationnellement.

Afin d'assurer une utilisation efficiente du potentiel industriel suisse en matière d'armement, il importe de délimiter clairement les domaines d'activité des entreprises fédérales et ceux de l'économie privée. Cette délimitation a un double but: empêcher autant que possible, tout en respectant le principe de la rentabilité, que les fabriques fédérales et l'industrie privée ne se fassent directement concurrence, et favoriser leur collaboration en matière de développement, de production et d'assistance technique.

Les entreprises d'armement, en tant qu'organe élargi de l'administration centrale du GDA assumeront une fonction d'entreprise de services; elles participeront aux évaluations et aux essais de matériels ainsi qu'au développement et à la production de poudre pour les charges propulsives.

Dans tous les autres domaines, il y a lieu de rechercher la meilleure utilisation possible des capacités de l'industrie privée et des entreprises d'armement en harmonisant périodiquement leurs assortiments de produits.

14 Développements de projets d'armement en Suisse

Les développements en Suisse sont souhaitables et à encourager chaque fois que le volume de l'acquisition permet de prévoir, par rapport au coût de l'acquisition, une répartition raisonnable des frais de développement. Ils sont indispensables lorsque le matériel n'est pas disponible à l'étranger, lorsque l'indépendance vis-à-vis de l'étranger revêt une importance particulière ou que la sauvegarde du secret militaire n'admet pas d'autre solution.

Dans la mesure où une situation de concurrence ne peut pas être créée par un développement parallèle en Suisse, le produit suisse doit être comparé si possible à un produit étranger. Avant d'entreprendre un développement en Suisse, il faut examiner et apprécier les critères suivants:

- Maintien d'un potentiel de développement dans notre pays et, par conséquent, garantie d'une certaine continuité dans l'activité de développement et de production.
- Déroulement de l'acquisition indépendant d'influences internationales.
- Existence d'une infrastructure industrielle pour le maintien et l'accroissement de la valeur combattive du matériel et pour la prise en considération des exigences typiquement suisses.
- Influence des petites séries sur le prix unitaire.
- Risques accrus pour les systèmes complexes en raison de l'infrastructure d'essai limitée.
- Sauvegarde du secret plus aisée.
- Acquisition d'un savoir-faire que l'industrie pourra utiliser, le cas échéant, dans le secteur civil.
- Effet dissuasif du fait de la capacité de développer et de produire du matériel militaire de haute technicité.

45 Situation de monopole

Si une acquisition ne peut se faire sous le régime de la libre concurrence, l'équité du prix demandé doit être prouvée.

Dans certains cas, le développement d'armements et d'appareils d'une haute technicité peut être tellement onéreux qu'il faut renoncer à en charger deux ou plusieurs concurrents. S'agissant de systèmes complexes, il peut en outre se révéler indispensable de réunir tout le potentiel de développement d'un groupe d'entreprises afin d'achever le développement dans un délai utile. Si tel est le cas, il est inévitable, dès le début, qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises détienne une position de monopole aussi bien en ce qui concerne le développement que la production en série qui en découle.

Participation de l'industrie suisse à l'acquisition
d'armements développés à l'étranger

Lorsque la mise au point d'un armement a lieu à l'étranger, il faut chercher à faire participer l'industrie suisse à l'acquisition.

La participation de l'industrie suisse à l'acquisition de matériels développés à l'étranger ne saurait faire l'objet de règles rigides; le principe de la rentabilité doit en tous cas être respecté, les frais supplémentaires étant compensés par avantages certains. Dans chaque cas, il faut considérer les aspects suivants:

- frais supplémentaires,
- dépendance de l'étranger,
- gain de savoir-faire,
- effets sur l'emploi,
- sauvegarde du secret,
- facteurs économiques.

En matière de coopération, on peut envisager, d'une part, la participation directe sous forme de production sous licence et de coproduction, et, d'autre part, la participation indirecte. Cette dernière est caractérisée par le fait que le pays fournisseur ou le fournisseur lui-même s'engage à passer des commandes à l'industrie suisse ou à lui faciliter l'obtention de telles commandes. Elle s'impose lorsqu'une participation directe est exclue.

L'examen de la nature et du volume d'une participation doit être entrepris suffisamment tôt, c'est-à-dire à un moment où l'on dispose encore de solutions de rechange quant à l'acquisition du matériel.

51 Collaboration internationale sur le plan de la technique militaire

En raison de notre politique de neutralité et d'indépendance, il y a lieu de collaborer en premier lieu avec les pays neutres, sur le plan de la technique militaire. Toutefois, une telle collaboration n'est possible que si des projets identiques doivent être réalisés simultanément dans ces pays. La collaboration directe entre entreprises privées présente de nombreux avantages; elle doit être encouragée.

52 Considérations relevant de notre politique économique extérieure

La collaboration avec l'industrie suisse en matière d'armement doit respecter nos engagements commerciaux internationaux, notamment ceux contractés au sein du GATT et de l'AELE. Dans l'intérêt de notre industrie, il importe aussi de tenir compte des possibilités de livraison des pays qui sont susceptibles d'acheter du matériel d'armement suisse. En effet, c'est en permettant à des entreprises étrangères de conclure des marchés avec la Suisse que nous pouvons espérer des commandes de gouvernements étrangers, à notre propre industrie.

Application de la politique d'armement

Nous prévoyons de présenter les objectifs de notre politique d'armement dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale et dans le Plan financier de la législature. L'application de la politique d'armement se fera finalement en fonction des crédits d'armement annuels dont nous disposerons. Après entente avec l'industrie, le Département militaire déterminera les développements qui devront être poursuivis en Suisse et ceux qui, le cas échéant, devront être nouvellement entrepris. Il désigne, en outre, les matériels développés à l'étranger pour lesquels il y a lieu de rechercher une participation de l'industrie suisse.

Rapport concernant la situation de l'acquisition d'armement, le rôle et le statut des entreprises d'armement, ainsi que la politique d'armement du 14 mars 1983

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1983 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 15 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 83.030 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 19.04.1983 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 94-171 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 103 686 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.