

F-35, un contrat aux cartes tronquées

ARMEMENT Le Conseil fédéral a induit à plusieurs reprises la population en erreur avec de fausses indications sur la décision d'achat des avions américains, dont le prix explose. Une commission enquête pour éclaircir les raisons de ce fiasco

ENQUÊTE

Confrontée à des taxes douanières américaines prohibitives de 39% frappant son industrie d'exportation, la Suisse cherche une parade. Parmi les pistes de discussion avec Washington, plusieurs conseillers fédéraux, dont la présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter, ont indiqué que l'industrie de l'armement faisait partie des paramètres d'une solution. Après avoir évoqué une alternative d'offre militaire européenne en juin, le ministre de la Défense, Martin Pfister, a fait savoir en août que «différentes options» pour le F-35 seraient examinées «en profondeur» d'ici fin novembre, à la suite de l'explosion de leurs coûts. La Suisse s'apprête-t-elle à passer commande de nouveaux chasseurs-bombardiers américains, en plus d'un premier contrat de 36 appareils pour un montant initial de 6 milliards de francs, ou à augmenter son enveloppe budgétaire? Il faudrait pour cela l'aval du parlement.

Qu'y a-t-il encore à découvrir?

Ces interrogations interviennent alors qu'un organe parlementaire – une sous-commission de la Commission de gestion du Conseil national – a lancé une enquête sur la notion de «prix fixe» contenue dans le contrat des F-35 ainsi que sur la communication qui en a été faite par le Conseil fédéral. Contrairement à ce qu'avait affirmé Viola Amherd dès 2021, et à ce que continue de répéter le Conseil fédéral à ce jour, cette notion de «prix fixe» – destinée à rassurer les sceptiques – a été questionnée dès 2022 par le Contrôle fédéral des finances, soit avant la signature du contrat, ainsi que par l'audit d'un cabinet d'avocat américain en 2024, et finalement démentie par le gouvernement américain en 2025. Ce «prix fixe» a déjà été revu à la hausse jusqu'à 1,3 milliard de francs. Qu'y a-t-il encore à découvrir? Début juillet, le président de cette commission parlementaire, le conseiller national socialiste lucernois David Roth, indiquait que le mandat de l'enquête et le nom des personnes auditionnées seraient communiqués «après les vacances

d'été». Si ses travaux ont bien démarré, son secrétariat explique désormais au *Temps* qu'aucune information ne sera donnée avant la remise de son rapport. Il avait fallu attendre dix mois lors d'un précédent exercice, déjà consacré au F-35. C'était il y a 4 ans.

L'art de se soumettre à Armasuisse

La lecture de ce premier rapport de 56 pages consacré à la «procédure d'évaluation» du nouvel avion de combat – qui avait fait débat à l'époque – met en lumière l'accumulation des biais introduits par l'Office fédéral de l'armement, ou Armasuisse, ainsi que par le Département militaire fédéral (DDPS) en faveur de l'offre américaine au détriment de ses concurrents européens. Si cette première enquête conclut que l'évaluation technique était «conforme au droit», elle soulignait par ailleurs son incompréhension face au choix d'une procédure qui ne laissait d'autre possibilité au Conseil fédéral «que de valider les résultats de l'évaluation effectuée par Armasuisse». «Le Conseil fédéral s'est privé, dès le départ et sans en débattre, d'une possibilité de choisir finalement un avion de combat qui à la fois remplirait les exigences de la défense aérienne et aurait permis d'obtenir une plus-value dans l'intérêt du pays», écrivent les rapporteurs. En clair, le Conseil fédéral a renoncé à sa marge de manœuvre politique pour trancher le plus gros contrat d'armement du siècle.

Le rapport détaille la façon dont Viola Amherd et Armasuisse ont manœuvré en faveur d'un cadre juridique limitatif validant le choix du F-35 sur la base de critères – notamment le prix – qui rendraient «impossible» la prise en compte de facteurs de politique étrangère. Pour s'en assurer, le DDPS aura recours une première fois à l'étude d'avocat zurichoise Homburger, puis à un avis de droit de l'Office fédéral de la justice rendu trois jours avant la décision du Conseil fédéral, le 30 juin 2021. Un mois après la rupture des négociations d'un accord-cadre avec l'Union européenne, provoquant une crise avec Bruxelles, Berne n'avait ainsi plus rien à offrir en compensation alors que la France avait par ailleurs une offre fiscale avantageuse

pour appuyer le dossier du Rafale. Chez le ministre des Finances de l'époque, Ueli Maurer, et le chef de la Diplomatie, Ignazio Cassis, c'est l'incompréhension. Mais la majorité du gouvernement se rallia à l'avis de l'Office fédéral de la justice qualifié pour l'occasion de «conscience juridique du Conseil fédéral», notent les parlementaires.

Les trois concurrents du F-35, le Rafale français, l'Eurofighter allemand et le F/A 18 américain, répondraient tous aux critères définis par le Conseil fédéral pour les missions de défense. A offre équivalente, des considérations politiques auraient pu entrer en ligne de compte dans le choix final. Mais à la suite de «discussions internes», et après les résultats de l'évaluation, le DDPS a ajouté dans les critères que le marché doit être jugé à «l'offre économique la plus avantageuse». Or, selon le message du Conseil fédéral du 30 juin 2021, «les coûts d'acquisition et d'exploitation» sur trente ans étaient de 2 milliards de francs de moins pour le F-35 (15,5 milliards de francs en tout) face à son premier concurrent. Avec un tel écart, il n'y avait plus de discussion possible.

La question des 20% de vol en moins

Si l'affaire laisse un goût amer sur le plan politique, et malgré l'opacité des critères d'évaluation technique d'Armasuisse, le choix paraît incontestable sur le plan légal. Du moins en apparence. Car la suite laisse planer de nombreux doutes sur l'«égalité de traitement» et la notion d'«offre la plus avantageuse». La différence de coût de 2 milliards de francs mise en avant par le Conseil fédéral tient en effet pour l'essentiel à un critère spécifique: le F-35 nécessiterait 20% d'heures de vol d'entraînement en moins que ses concurrents en raison de ses avantages technologiques permettant de recourir au simulateur de vol. A nombre d'heures de vol équivalent, comme le reconnaîtra Armasuisse dans les colonnes de *La Liberté* en octobre 2021, la différence à l'avantage du F-35 face à ses concurrents n'était en réalité que de 500 millions de francs. Or, si les pilotes de F-35, y compris aux Etats-Unis, diminuent leurs heures de vol, ce n'est pas unique-

ment grâce à une supériorité informatique – avérée – de l'appareil. Cela s'explique aussi par le fait que les coûts de ces vols d'entraînements sont jugés excessifs comme l'indiquent l'administration et la presse spécialisée américaine.

Un écart réel de coût de 3%

Sur ce point, les enquêteurs du parlement se sont montrés bien moins perspicaces, s'en tenant aux explications pourtant lacunaires d'Armasuisse. Ils se réfèrent à un «document des forces aériennes» dont l'«analyse» confirmait à Viola Amherd que le F-35 nécessite moins d'heures de vol d'entraînement. Les autres constructeurs offraient toutefois aussi des simulateurs de vol. Interpellé par *Le Temps* sur ce document, Armasuisse renvoie à la communication générale du DDPS sur son site à propos du programme Air2030. Faute d'information plus précise, le parlement – et les médias – en est réduit à devoir faire confiance à l'administration militaire.

La différence restante de 500 millions de francs réduit pourtant considérablement la notion d'«offre économique la plus avantageuse» en faveur du F-35. Cet écart moindre aurait pu justifier, y compris dans le cadre d'un appel d'offres sur un marché public, la prise en considération des aspects de politique extérieure. Du moins si l'on croit l'avis de droit de l'OFJ. Jusqu'à un différentiel de prix de 3%, on peut en effet considérer qu'il y a une «large équivalence» est-il indiqué en référence à une précédente décision du Tribunal administratif fédéral (TAF). A 500 millions de francs d'écart, la différence de prix en faveur du F-35 dépasse alors à peine les 3%. Armasuisse et le Conseil fédéral n'ont-ils pas violé l'obligation d'égalité de traitement en accordant à un seul constructeur une condition spécifique qui l'avantageait par rapport à ses concurrents? «Nous n'avons pas pour compétence d'évaluer les décisions du Conseil fédéral», répond la porte-parole de l'Office fédéral de la justice Ingrid Ryser. «Les critiques portant sur une prétendue inégalité de traitement concernant le calcul des heures de vol sont infondées», a pour sa part conclu la Commission parlementaire.



MARTIN PFISTER, MINISTRE DE LA DÉFENSE

Ce n'est qu'après l'annonce du choix du F-35, que le DDPS et Armasuisse vont alors évoquer, à partir de fin 2021, la notion de «prix ferme», puis de «prix fixe» pour l'achat des 36 F-35. Cet argument sera notamment utilisé par Viola Amherd pour justifier l'urgence de signer un contrat avec le gouvernement américain, son offre n'étant présumément valable que jusqu'en mars 2023. C'est sous ce prétexte que le Conseil fédéral fera plier les tenants d'une initiative contre l'achat du F-35 qui avait récolté le nombre de signatures nécessaires. Toujours au nom d'une offre «plus avantageuse». Vraiment?

Et le prix fixe n'en est plus un

En juin 2025, Martin Pfister, qui vient de succéder à Viola Amherd, a non seulement dû reconnaître que, du point de vue américain, il n'y avait pas de prix fixe, mais que le coût réel des F-35 pourrait être jusqu'à 1,35 milliard de francs supplémentaires. Le même Martin Pfister a rendu publiques en août 2025 deux analyses juridiques dont la lecture attentive démontre que la notion de «prix fixe», dans le contrat avec le gouvernement américain, était ambiguë. L'étude Homburger – à nouveau – et celle de l'américain Arnold & Porter indiquent à tout le moins qu'avant de signer le contrat avec le gouvernement américain, en 2022, le

Conseil fédéral n'a pas suffisamment vérifié la mesure dans laquelle les Etats-Unis étaient liés par leurs assurances de prix fixes. Dans ce cas, le DDPS, pourtant pris de doute, n'a toutefois pas jugé utile de solliciter l'avis de l'Office fédéral de la justice.

De nouveaux achats au nom d'impératifs politiques?

Comme l'a récemment révélé *Le Temps*, le contrat concernant le premier lot d'avions F-35 destiné à la Suisse entre le gouvernement américain et le constructeur Lockheed Martin n'a en fait toujours pas été signé. Une information confirmée auprès du Pentagone par le *Tages-Anzeiger*. Le 13 août dernier, en conférence de presse, Martin Pfister devait bien reconnaître «qu'il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, de déterminer le coût total exact de l'acquisition des F-35». Au final, il se pourrait bien que le F-35 se révèle l'avion le plus cher.

Tout au moins, l'«avantage économique» mis en avant par le Conseil fédéral lors de son choix en 2021 au détriment de ses concurrents européens était discutable. Dans le cadre de cette acquisition, le Conseil fédéral s'était interdit de prendre en considération des critères de politique étrangère sur la base d'informations incomplètes. Augmentera-t-il prochainement ses dépenses d'armement américain en raison uniquement de considérations de politique extérieure pour répondre aux taxes douanières de Donald Trump? Cela semble être envisagé.

Ce sera toutefois au parlement d'en décider en dernier ressort. Le travail d'enquête parlementaire sur le prix du F-35 est d'autant plus urgent pour éviter de nouveaux surcoûts à l'heure où les finances fédérales sont sous la pression des plans d'économies. «Selon les résultats, l'enquête pourrait déboucher sur différentes mesures. Si un besoin d'agir concret devait se confirmer, la Commission de gestion pourrait formuler des recommandations ou déposer des interventions parlementaires», expliquait début juillet David Roth. Certaines voix appellent déjà à la création d'une véritable Commission d'enquête parlementaire, sur le modèle de ce qui a été fait pour la gestion de la faillite du Credit Suisse afin d'établir les responsabilités politiques dans ce dossier à plusieurs milliards de francs. ■



Une démonstration de vol du F-35. Alors que son prix explose, Berne envisage de nouveaux achats d'armements aux Etats-Unis. (LE BOURGET, 16 JUIN 2025/IMAGO/ANADOLU AGENCY)