

## ABECEDAIRE pour repenser l'effort de défense

La France s'est engagée récemment dans une réforme de sa Défense. Les travaux de la Commission chargée du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale montrent que la Défense met à plat l'analyse des menaces, des changements géostratégiques et de ses missions dans l'après-guerre froide qui a commencé il y a presque 20 ans. Ces travaux sont complétés par un audit de la Défense dans le cadre de la révision générale des politiques publiques lancée par le Premier ministre, qui vise à accroître l'efficacité des dépenses publiques.

Sans réforme de la dépense publique, il sera impossible de mener les réorientations nécessaires dans les missions et les moyens des armées et donc d'offrir à la Nation la défense qu'elle attend.

Les orientations de la Défense doivent alors être accompagnées d'une réflexion sur les moyens pour améliorer l'efficacité de la dépense pour plusieurs raisons :

- L'impasse budgétaire est tangible : l'audit budgétaire commandé par Hervé Morin à son arrivée au ministère de la Défense montre qu'il faudrait augmenter les dépenses en capital d'un tiers pour atteindre le Modèle d'Armée défini aujourd'hui.
- L'industrie de défense a connu de profondes transformations au cours des deux dernières décennies (privatisation, baisse des commandes, internationalisation,...) et ses relations avec l'État ont-elles-mêmes fortement évoluées. Il n'est pas possible de ne pas tenir compte de ces changements.
- L'évolution du coût des équipements change l'échelle de l'industrie et des programmes : les enjeux dépassent souvent les frontières nationales, appelant une démarche en coopération, bilatérale ou européenne.
- Les armées peuvent accéder à des offres de services qu'elles n'auraient peut-être imaginées il y a deux décennies...

Mieux dépenser pour mieux nous défendre impose de ce fait de conduire une réflexion sur la manière dont le budget de la Défense doit être employé. Cet abécédaire vise à esquisser des pistes de réflexion pour améliorer l'efficacité de la dépense publique et faire de la France un pays prospère et protégé.

\* \* \*Bien entendu, il ne s'agit pas d'un travail définitif mais plutôt d'un moyen d'ouvrir le nécessaire débat sur la réforme de la dépense de défense. La Commission Défense de la Fondation Concorde sera heureuse de recevoir toutes les contributions et remarques pour ce travail de manière à poursuivre nos réflexions.

## A comme... Autonomie Stratégique

Dans son processus d'approvisionnement, la France cherche à être autonome vis-à-vis de fournisseurs extérieurs à la France et à l'Europe pour l'acquisition des systèmes d'armes permettant d'assurer la sécurité nationale ainsi que les accords internationaux de coopération militaire. Le principe d'autonomie stratégique est principalement motivé par la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement et de favoriser l'indépendance politique de la Nation.

L'autonomie suppose un effort budgétaire au bon niveau. La France a consenti depuis les années 1960 un effort budgétaire conséquent pour mettre en place une industrie de défense performante et il serait dommage de sacrifier ce savoir-faire pour réaliser des économies de court terme. La préservation de l'autonomie stratégique requiert de trouver la bonne mesure entre une saine mise en concurrence des entreprises et la préservation de notre base industrielle de défense.

En effet, certaines économies apparentes de court terme peuvent entraîner des dépenses supérieures à moyen et long terme. Ainsi le choix du moins-disant n'est pas forcément compatible avec une défense pérenne. En minimisant le coût initial sans prendre en compte les besoins additionnels ni une approche des systèmes sur l'ensemble de leur cycle de vie, il n'est pas réellement possible de maîtriser efficacement la dépense.

Le choix du moins-disant peut aussi conduire à des pertes de savoir-faire industriels et technologiques essentiels pour la défense, car les arbitrages budgétaires à court terme sans politique industrielle peuvent se faire à l'encontre de la préservation d'une industrie développée par la France depuis quarante ans et qui nous offre une autonomie stratégique incomparable hors des États-Unis.

L'efficacité budgétaire nécessite donc d'avoir un juste équilibre entre une saine mise en concurrence et une véritable politique industrielle, comme l'a montré le changement d'approche du Royaume-Uni qui a abandonné une politique d'achat pour revenir à une politique industrielle en 2005 avec le lancement de sa *Defence Industrial Policy*.

## B comme... Budget

... ou la quadrature du cercle ! De fait, compte tenu des engagements et du Modèle d'Armée en vigueur (défini dans le Livre Blanc de 1994 et qui aurait dû être atteint en 2015), il manque quinze milliards d'euros à l'appel. A moins d'un miracle, c'est-à-dire une croissance économique plus forte que prévue remplissant les coffres de l'État, rien ne permet d'imaginer que les ressources soient disponibles pour couvrir cet écart.

Cette crise annoncée est également une opportunité pour mettre à plat les conditions de la dépense publique et cesser les attermoissements qui ont marqué l'effort de défense depuis de trop nombreuses années (*voir Non-Décision*). La contrainte budgétaire impose d'être innovant dans les approches et dans les choix, en dépassant les phénomènes d'hystérésis et la reproduction *pro forma* des équipements ou des organismes.

La procédure de réforme en cours du fonctionnement du ministère de la Défense est également d'une importance centrale en vue de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Une dépense plus efficace permettra, à budget constant, de mieux répondre aux besoins de nos forces.

Le budget de la défense a pour objectif de satisfaire les besoins des armées, afin qu'elles puissent accomplir leurs missions. Cet objectif doit primer sur toute autre considération.

## C comme... Contrat

Même si l'État signe des contrats avec l'industrie depuis de nombreuses années pour acquérir ses équipements, sa culture contractuelle reste limitée en raison d'une grande proximité, voire une indifférenciation, entre la DGA et l'industrie. Jusqu'aux années 1990, la frontière État-Industrie était assez floue, car beaucoup d'entreprises étaient soit des arsenaux, soit des entreprises nationales ou nationalisées.

Dans un tel mode d'organisation, les contrats étaient secondaires par rapport aux relations entre personnes. De ce fait, l'approche des contrats est longtemps restée périphérique à la réalisation des programmes aux plans technologiques et industriels. L'absence de prise en compte des achats d'armement par l'audit lancé par le premier ministre est révélatrice de cet état de fait.

Pourtant la privatisation de l'industrie pour une très large part implique de changer les modes de relations, dans lesquels le contrat devient un élément central. La DGA doit donc développer ses compétences en matière de politique achat et ajuster le choix du type de contrat aux objectifs recherchés, sans recourir de manière trop mécanique à des prix fixes forfaitaires (*voir Autonomie stratégique*).

Parmi les thèmes cruciaux à aborder sont les procédures d'attribution des marchés (concurrence, négociation ou concurrence et négociation), la sélection des sous-traitants (plans d'acquisition), l'évaluation des risques (contractuels, technologiques, industriels, financiers), l'allocation des risques entre les parties, les conditions d'adaptation des conditions de mise en œuvre des marchés, les modalités d'application des pénalités et le règlement des différends, en sus des efforts d'amélioration organisationnels du processus d'approvisionnement (en particulier les relations avec l'Etat Major des Armées).

## C comme... Coopération (programmes en)

Les contraintes budgétaires et l'augmentation du coût des équipements rendent de plus en plus difficile le lancement d'un programme majeur par un seul pays. Pour autant, les programmes en coopération - qui apparaissent comme la réponse logique à ces tendances - ont mauvaise presse. Toutefois les problèmes qui leur sont associés, comme les retards, les problèmes techniques ou les dépassements de budgets, sont moins liés à la nature coopérative de ces programmes qu'aux règles et conditions imposées par les États...

Les programmes en coopération ont été jusqu'ici organisés en suivant une logique politique, liant le retour industriel aux contributions financières des pays, et non en fonction des compétences des entreprises. Cela a été à l'origine de défaillances importantes de programmes en coopération, comme le montrent les difficultés rencontrées par l'Eurofighter, le NH90 ou même pour le moteur de l'A400M.

Il devient urgent de mettre fin à la pratique qui consiste à forcer les coopérations industrielles pour des raisons purement politiques. Le seul critère à retenir en ce domaine doit être purement industriel, au risque de poursuivre l'affaiblissement de l'industrie. Trois principes doivent être respectés pour que les programmes en coopération réussissent.

1) Par la prédominance d'une logique industrielle et non plus politique, les activités d'un programme devraient être allouées aux partenaires les plus efficaces. Ceci éviterait d'achopper sur des difficultés technologiques et industrielles et permettrait de bénéficier pleinement des économies d'échelle liées aux volumes de production.

2) Une maîtrise d'œuvre forte doit permettre à la fois d'établir clairement les responsabilités de chacun des partenaires industriels et de veiller à ce qu'ils respectent leurs engagements. De cette manière, les engagements de coût, de calendrier et de performances pourront être tenus.

3) La répartition des activités doit se faire en fonction des compétences des partenaires industriels, ce qui permettra aussi de consolider les centres d'excellence existants et de leur donner les moyens d'atteindre, par économies d'échelle et de gamme, une taille internationale - conditions nécessaires à leur pérennité (*voir Autonomie stratégique*).

## F comme... Fonds Souverains

La privatisation des entreprises d'État ou nationalisées était la condition nécessaire pour à la fois mieux dépenser les deniers publics et pérenniser l'outil industriel et technologique que la France a bâti depuis les années 1960 dans la Défense. Néanmoins la constitution de groupes privés appelle un changement du mode de régulation.

L'ouverture du capital des entreprises de défense est nécessaire, en particulier pour leur permettre de lever des capitaux et avoir les incitations requises pour préserver leur efficacité économique.

Il est cependant aussi important de repenser la manière dont l'État organise ses relations avec l'industrie de défense. La fin du contrôle direct nécessite de mettre en place de nouveaux outils pour éviter que nos industries stratégiques soient la cible d'OPA ou de prises de participation hostiles, par exemple de fonds d'investissement ou de fonds souverains.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de revenir à un capitalisme d'État (avec un retour aux arsenaux d'antan qui ont été transformés en raison de leur piètre efficacité économique), mais de permettre à l'État de préserver les intérêts légitimes de la Nation.

La nécessaire fluidité du capital des entreprises de défense doit s'accompagner d'outils de pilotage du secteur qui garantissent à l'État :

- le maintien de l'outil de production sur le territoire national ou dans une relation d'interdépendance avec nos Alliés, notamment au travers d'une politique industrielle de défense (*voir Contrat, Waterloo*)
- la capacité de bloquer tout changement capitaliste (par exemple, une OPA hostile) ou stratégique (cession d'actifs, transfert d'activités,...) tout en évitant une intrusion dans la gouvernance des entreprises, en particulier par le recours à un action spécifique ("golden share").

## I comme... Innovation Budgétaire

La contrainte budgétaire (*voir Budget*) impose de passer outre les habitudes de la Défense en termes d'acquisition. Ceci constitue une opportunité non seulement d'optimiser la dépense, mais aussi d'accroître la satisfaction des armées en améliorant leur satisfaction en termes de services.

Une première phase a été engagée il y a une dizaine d'année par une vague d'externalisation des activités non-stratégiques (c'est-à-dire qui ne sont pas dans le cœur de métier des armées), en particulier lors de la mise en œuvre de la professionnalisation.

Elle a été suivie d'un recours croissant à la location (leasing) et certainement de plus en plus aux contrats de partenariat étatiques. Quel est, en effet, l'intérêt d'immobiliser du

capital, alors que les armées s'intéressent non à ces équipements mais aux prestations qu'ils offrent ?

Il s'agit aujourd'hui de pousser plus loin, de manière systématique, la réflexion sur le passage d'une logique d'acquisition patrimoniale à une logique de services pour les activités non-stratégiques des armées, en sachant tirer les enseignements des partenariats public-privé (PPP) au Royaume-Uni, en Allemagne, aux États-Unis,...

Tout n'est pas possible ou économiquement efficace dans le cas de la défense en termes de services ou de PPP, mais de nombreuses innovations sont possibles. Ceci suppose au préalable de renforcer la culture contractuelle et du risque (*voir Contrat*) au sein du ministère de la Défense - notamment en mettant en place les équipes idoines. Sans cette étape préalable, la volonté légitime d'éviter l'incertitude ou l'aléa ne peut que bloquer non seulement les décisions mais aussi la capacité à penser autrement.

## J comme... Juste Prix

L'objectif officiel de l'Etat est de payer ses matériels de défense à leur juste prix, i.e. un prix proportionnel à la valeur ajoutée apportée et aux risques supportés par le titulaire du marché. Il s'agit ici principalement d'accompagner le développement industriel et d'éviter des coûts de renégociation provenant de situations déséquilibrées, voire inéquitables.

Dans la pratique, le prix payé s'éloigne parfois du prix juste en raison de l'allocation de la quasi-totale des risques au titulaire du marché (*voir Contrat*) et du décalage entre le niveau d'innovation demandé et un prix calculé sur une base forfaitaire.

Les politiques d'achat doivent être adaptées au regard des différents objectifs de la Défense en matière d'équipement (*voir Autonomie stratégique*). Il est notamment important de dépasser une simple démarche d'achat et d'équilibrer dans la durée la répartition des efforts budgétaires entre recherche-développement, acquisition et soutien, de manière à pérenniser les compétences industrielles et technologiques nécessaires pour la réalisation des missions des forces armées.

## L comme... LPM (Loi de Programmation Militaire)

La LPM est un outil merveilleux pour accroître la lisibilité dont l'industrie a besoin pour s'organiser... à la condition qu'elle soit suivie d'effet ! Or l'Histoire montre que les prévisions sont rarement réalisées dans les faits. Ceci amène à revoir sans aucun doute la manière dont la LPM est pensée.

Au lieu d'afficher des ambitions dont chacun pressent qu'elles ne pourront être tenues, pourquoi ne pas transformer la LPM en outil de dialogue avec l'industrie ? Par une programmation glissante sur quelques années adossée à une stratégie technologique et industrielle (*voir Autonomie stratégique*), la LPM pourrait apporter la nécessaire lisibilité dont l'industrie a besoin sans obérer la flexibilité budgétaire.

## M comme... Marché Européen

L'augmentation du coût des équipements, l'évolution des missions des armées (avec la montée en puissance de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense), les consolidations industrielles engagées en réponse (notamment) de la baisse des budgets de défense dans les années 1990... Toutes ces tendances amènent à redéfinir la politique de défense à une échelle adaptée aux enjeux : l'Europe.

Ceci est d'autant plus vrai si nous souhaitons préserver la base industrielle et technologique de défense (*voir Autonomie stratégique*). Les marchés nationaux sont aujourd'hui trop étroits pour permettre aux entreprises de perdurer ; le lancement de nouveaux programmes majeurs appelle un regroupement de plusieurs pays pour en rendre le coût acceptable, comme le montrent les exemples du Scalp/Storm Shadow, du NH90 ou encore de l'A400M.

La difficulté est que, par-delà les mutations industrielles, le cadre de régulation de l'industrie reste principalement national. En dépit de la Lettre d'Intention (ou Loi) signées entre les six principaux pays producteurs de défense en 1998, les échanges entre pays - même dans le cadre d'un programme en coopération - sont fortement contraints.

Ceci freine l'efficacité industrielle, réduit la compétitivité de notre industrie face à ses concurrents non-européens et ne permet d'optimiser l'outil industriel au niveau européen. Cette situation aboutit aussi à un paradoxe : il est plus facile de dupliquer des compétences dans chaque pays (quitte à ne pas être économiquement pérenne) que de chercher à organiser des flux entre pays européens.

Créer un espace européen unifié est une condition nécessaire pour rationaliser la base industrielle (en favorisant l'intégration des bases nationales), favoriser le renforcement des centres d'excellence existants (par spécialisation et en évitant les duplications). Sans une telle évolution, les logiques nationales ne pourront que persister et les gaspillages des deniers publics se poursuivre.

## N comme... Non-Décision

... ou le mal à combattre. Et il ne date pas d'hier ! S'il n'est pas toujours nécessaire ou judicieux de vouloir la réforme pour la réforme, l'État doit savoir parfois remettre en cause les situations existantes et faire cesser ce qui n'a plus lieu d'être.

Est-il nécessaire de maintenir des structures qui furent naguère utiles mais qui ont perdu une partie de leurs raisons d'être ? Faut-il nécessairement remplacer un parc d'équipements avec des systèmes similaires ? ou plutôt mettre en place une logique capacitaire pour évaluer quels sont les moyens les mieux adaptés pour répondre aux missions des armées ?

Les phénomènes d'hystérésis sont les pires ennemis de la Défense, que ce soient en termes opérationnels (puisqu'ils conduisent à des accommodements plutôt qu'à l'optimisation des moyens) ou en termes budgétaires (conduisant à des dépenses moins utiles, voire superfétatoires qui phagocytent le budget d'équipement).

## O comme... OPEX

Les opérations extérieures sont devenues un paramètre dimensionnant des dépenses militaires et de la structuration de notre Défense. Les guerres avec nos voisins immédiats étant peu probables, nos forces sont désormais de projection ou d'intervention dans une logique de "corps expéditionnaire" de plus en plus proche du modèle actuel des armées britanniques et, de manière croissante, des forces armées des États-Unis.

Outre l'adaptation de l'organisation des forces et de leur doctrine, cette mutation appelle une restructuration de la dépense pour l'adapter aux réalités opérationnelles. Elle reste en grande partie à faire. Si la budgétisation des OPEX a progressée depuis trois années, la dotation budgétaire reste bien en deçà du coût réel depuis le début des années 2000 : 650 millions d'euros en moyenne par an.

Qui plus est, l'accroissement des engagements des forces françaises a un impact important sur le parc d'équipement des armées, en particulier pour l'Armée de Terre qui est fortement sollicitée. Ceci induit un vieillissement accéléré des équipements et pose la question de leur renouvellement, donc de la dotation en capital de la Défense... qui est régulièrement ponctionnée pour payer le coût réel des OPEX en cours d'exercice !

Une saine gestion des finances publiques suppose donc deux choses :

- Faire le tri entre les vraies et les fausses OPEX, pour concentrer les efforts de nos forces sur les opérations correspondant réellement à des opérations de restauration et de maintien de la paix.
- Réorganiser les OPEX et hiérarchiser leurs importances relatives au regard des critères stratégiques et sécuritaires (comme le fait actuellement l'Etat français avec l'Afrique).
- Mieux doter budgétairement les OPEX en loi de finance initiale pour éviter que leur coût réel ne pénalise en cours d'année les autres lignes budgétaires et ne crée des distorsions dans la mise en œuvre de notre effort de défense.

## P comme... Projection

Elle est la clé des opérations d'aujourd'hui. Si la défense du territoire reste une dimension essentielle, c'est bien dans notre capacité à projeter des forces que s'exprime la politique extérieure de la France et notre participation au concert des nations.

La projection suppose des moyens de mobilité aériens (A400M, NH90), maritimes (FREMM), terrestres (VBCI), qui arrivent aujourd'hui dans nos forces. Encore faut-il que le format des flottes soit bien approprié à l'ampleur des missions. De plus, les moyens de transport doivent être complétés d'outils de communication et de coordination qui sont tout aussi importants. Les équipements électroniques, satellites, drones... sont les outils indispensables pour réaliser les opérations projetées et assurer la réussite des opérations : la projection doit donc être appréhendée dans sa globalité.

Or la défense des pays européens reste encore trop centrée sur une organisation de type guerre froide. La réactivité et l'efficacité de notre défense repose de plus en plus sur notre capacité de projections de forces. Ceci suppose d'avoir des forces organisées pour réaliser une telle projection et les moyens appropriés pour la mettre en œuvre.

La mise en place de telles capacités doit d'ailleurs prendre en considération des horizons de temps très différents entre les armées d'un côté - pour lesquelles la réactivité est une dimension clé - et l'industrie de l'autre, dont l'horizon et les cycles sont beaucoup plus longs. Ici encore les approches innovantes peuvent permettre de réconcilier ces deux dimensions (*voir Innovation et Waterloo*).

## S comme... Spécifications

Plus l'outil est spécialisé, plus il est adapté à sa mission - mais moins il est redéployable sur d'autres missions et plus il est onéreux. Il est de ce fait crucial d'éviter tant que faire se peut les sur-spécifications des systèmes de défense, car cette "mauvaise" habitude n'est ni acceptable en période de budget contraint (en raison des surcoûts qu'elle engendre), ni pertinente au regard des missions des armées.

Par ailleurs, un juste niveau de spécifications permet de mettre en œuvre une approche modulaire qui facilite tant l'évolution des systèmes que leur adaptation face aux évolutions des missions des armées. Cette logique favorise également une mutualisation des ressources entre armées mais aussi avec d'autres administrations de l'État, de manière à mutualiser les coûts et à accroître les ressources disponibles.

Une telle mutualisation permettrait non seulement d'accroître l'efficacité de la dépense publique, mais aussi d'assurer le maintien d'une gamme large de ressources pour la Défense sans que celle-ci en supporte l'ensemble des coûts. Le domaine spatial est à cet égard tout à fait porteur d'une réflexion qui transcende les découpages traditionnels civil/défense et aboutisse à la mise en place d'une politique cohérente au niveau national, voire européen.

## W comme... Waterloo

Napoléon fut essentiellement vaincu à Waterloo par Wellington en raison de son acharnement à abattre frontalement le seul point fortifié de son adversaire, au lieu de le contourner ou s'attaquer à ses nombreux points faibles.

Si la satisfaction des besoins immédiats est - avec raison - la priorité des armées, il est essentiel de garder à l'esprit que la recherche-développement est nécessaire pour maîtriser les avancées technologiques sur lesquelles reposent la supériorité tactique et stratégique de notre Défense.

Il est donc important de ne pas sacrifier la préparation de l'avenir pour répondre à l'équipement des armées, car le risque serait alors que nos forces ne pourraient plus accéder aux équipements les plus appropriés au regard de leurs missions (*voir Spécifications*) et que nous perdions - faute d'un niveau d'investissement suffisant en R&D - le savoir-faire acquis.

La capacité d'innovation de l'industrie nationale de défense suppose que la France dispose des capacités de production pour équiper (seule ou entre Européens) ses armées non seulement en préservant l'outil industriel approprié, mais aussi en disposant de ressources pour maîtriser les évolutions technologiques. Les enjeux budgétaires (*voir Budget*) et les modalités de mise en œuvre de ces budgets (*voir Contrat*) sont particulièrement importants dans cette perspective.