



COUR DES COMPTES

## Les coopérations européennes en matière d'armement

4/4

Les conditions d'une coopération européenne réussie

Cour des comptes

publié le 12/05/2018

Relations internationales

### **Une meilleure cohérence entre les commandes et les ressources budgétaires**

**Incapable d'assurer dans la durée la cohérence entre les ambitions capacitaires des lois de programmation militaire et la trajectoire du budget d'équipement des forces, l'État s'est trop souvent placé dans l'obligation de réaliser des économies budgétaires à court terme .**

Cette mauvaise habitude place la France en défaut face aux États partenaires, et surtout pèse sur la capacité opérationnelle des armées qui reçoivent en retard des matériels moins nombreux.

L'économie budgétaire, pourtant, n'est qu'apparente et à court terme, car elle amène à payer plus cher, plus tard, des matériels en nombre réduit . Le tableau suivant montre qu'en moyenne, la recherche d'une économie de 15 à 20 % sur le coût total d'un programme réduit de 30 à 40 % le nombre de matériels achetés .

Le projet de LPM 2019-2025 a bien identifié ces incohérences, mais l'équilibre entre les armements à acquérir et les moyens budgétaires que le Gouvernement veut y consacrer repose sur une forte augmentation des crédits en 2023, 2024 et 2025, qui peut être remise en cause par les arbitrages budgétaires annoncés pour 2021 .

### **Le choix de la coopération européenne lorsque cela est possible**

Les autres moyens d'acquérir des armements présentent pour la France des inconvénients.

Le choix d'un programme national se justifie lorsque les intérêts vitaux sont en jeu (cas de la dissuasion nucléaire) . Hors de cette obligation, la France dispose de la capacité technologique de lancer seule de nouveaux programmes . Préserver cette capacité technologique vitale justifie le financement public des études en amont <sup>7</sup> . Néanmoins, les moyens budgétaires actuellement alloués à l'équipement des forces ne permettent pas

de réaliser seul l'ensemble des programmes nécessaires . Les achats de matériels déjà existants peuvent être utilisés lorsqu'une pluralité de fabricants permet de ne pas lier les approvisionnements à un monopole .

Si les achats portent sur des matériels complexes, ils privent la base industrielle et technologique de défense <sup>8</sup> du bénéfice des marchés et de l'acquisition des compétences qu'ils auraient permis . De plus, ils présentent le risque de restreindre l'autonomie stratégique de la Nation, en soumettant l'utilisation des matériels à des limitations imposées par un État étranger (certaines missions du drone REAPER, fabriqué aux États-Unis, pourraient ainsi être exposées à un veto). L'Europe est confrontée à ce risque dans le domaine de l'aviation de combat car de nombreux États ont déjà fait le choix de l'avion américain F35.

L'initiative de la Commission européenne de proposer la création d'un Fonds européen de la défense, qui doit encore recevoir l'agrément du Parlement européen, favorisera les coopérations . Néanmoins, des incertitudes demeurent importantes sur la gouvernance et les ressources du Fonds .

La France, principal acteur de la défense européenne sur les théâtres hors d'Europe, doit renforcer son influence dans les centres de décision à Bruxelles par la mise à disposition d'experts nationaux détachés et par des mesures d'organisation internes .

## **Des prérequis pour qu'une coopération réussisse**

**Sur la base de l'expérience acquise, la Cour des comptes a dégagé les conditions qui favorisent la réussite des coopérations d'armement :**

**. une volonté politique partagée et durable, ce qui est plus facile à atteindre lorsque le nombre d'États partenaires est limité ;**

**. une harmonisation des besoins opérationnels et des calendriers budgétaires des États partenaires ;**

**. le choix d'une maîtrise d'ouvrage unique, disposant de suffisamment de délégation de pouvoirs (l'OCCAR peut jouer ce rôle en s'appuyant sur son expérience) ;**

**. une maîtrise d'œuvre unique mettant en place un partage industriel optimisé, soutenant la compétitivité du matériel à l'exportation (le retour géographique doit être mesuré sur un ensemble des programmes, comme le permettent les règles de fonctionnement de l'OCCAR)**

**La Cour relève que le projet de LPM rejoint les principales observations du présent rapport, sans détailler, à ce stade, les remèdes aux dysfonctionnements constatés .**

## Orientations et recommandations

1. Pour la définition des spécifications militaires des futurs programmes en coopération, veiller à harmoniser au maximum, avec les États partenaires, les besoins capacitaires et les calendriers budgétaires, pour limiter le nombre de versions des matériels et favoriser l'effet de série lors de la phase de production ;

2. dans le cadre de la montée en puissance des financements de la recherche amont et des programmes d'armement par les crédits communautaires du Fonds européen de la

défense, renforcer l'influence française auprès des structures de l'Union européenne, en constituant une équipe au sein de la DGA et en envoyant au sein de la DG « Grow » de la Commission et de l'agence européenne de défense davantage d'experts nationaux détachés .

Recommandations :

1. Opter résolument pour une approche pragmatique de la coopération en matière d'armement, en privilégiant, au moment de la conception et du lancement d'un programme, un partenariat limité à deux, voire trois États, partageant la même volonté politique de s'investir durablement, et prêts à s'engager sur une maîtrise d'ouvrage et sur une maîtrise d'œuvre uniques ;
2. pour l'organisation industrielle des futurs programmes en coopération, promouvoir le choix de l'OCCAR comme maître d'ouvrage délégué unique en mettant en avant les points forts de cette organisation : les procédures éprouvées par deux décennies d'expérience, une autonomie de décision qui existe, même si elle est partielle, une capacité à optimiser les processus de développement et de production en mutualisant le « retour équilibré » sur l'ensemble des programmes gérés ;
3. ne pas lancer de nouveau programme d'armement sans s'être au préalable assuré du réalisme de la programmation budgétaire associée : les arbitrages complémentaires de la LPM en 2021 devront assurer sur le temps long la cohérence entre les décisions prises avant cette date et les lois de programmation des finances publiques .

**L'ensemble des observations et recommandations formulées visent, en priorité, à améliorer la coopération européenne en matière d'armement . Leur mise en œuvre est susceptible d'avoir un effet positif sur les finances publiques françaises, en partageant certains coûts avec les États partenaires, voire avec le budget communautaire, et en favorisant un meilleur pilotage des finances sur le temps long, susceptible d'éviter à l'État de coûteuses renégociations de programmes .**

-----  
7 Il s'agit des activités de recherche financées par le budget du ministère des armées pour permettre le développement de technologies qui seront par la suite utiles au développement de nouveaux armements .

8 La base industrielle et technologique de défense regroupe l'ensemble des bureaux d'études et des unités de production industrielle nécessaires pour la réalisation des armements . Elle se décline au niveau national ou européen .

---

**Titre :** Cour des comptes

**Auteur(s) :** Cour des comptes

**Date de parution** 09/05/2018

---

**EN SAVOIR PLUS**

## DOCUMENT A TELECHARGER

---

### Effets des réductions de budget sur le nombre et le coût unitaire des matériels

	Réduction du coût total du programme	Baisse du nombre d'appareils	Augmentation du coût unitaire
Hélicoptère TIGRE en 2005, de 215 à 120	- 20 %	- 44 %	+ 44 %
Hélicoptère TIGRE en 2009, puis en 2014, de 120 à 71	- 18 %	- 41 %	+ 39 %
Hélicoptère NH90 en 2013, de 160 à 101	- 19 %	- 37 %	+ 28 %
Frégate FREMM en 2009, de 17 à 11	- 14 %	- 35 %	+ 33 %
FREMM en 2015, de 11 à 8	- 8 %	- 27 %	+ 26 %

Source : Cour des comptes, calcul effectué sur les coûts d'acquisition y compris le développement