

DÉFENSE :

APRÈS LE LIVRE BLANC, QUELS ENJEUX ?

La défense est au cœur de l'actualité de l'année 2013 avec l'opération Serval au Mali, le Livre blanc, la polémique sur l'achat de drones aux Américains. L'étude de la Fondation iFRAP paraît alors à un moment clé, à mi-chemin entre le Livre blanc sur la sécurité et défense nationale de 2013 et le vote de la future loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2020. Dans un monde marqué par l'incertitude, si la guerre ne se porte plus à nos frontières, les conflits du XXI^e siècle prendront de nouvelles formes. Nous devons réussir à conserver notre capacité de projection afin de conserver l'autonomie de déclencher seuls des opérations extérieures. Alors que la cyber-guerre fait déjà rage, il est nécessaire d'investir massivement en R&D afin de nous maintenir à un niveau d'excellence technologique et ne pas être dépassés par nos potentiels adversaires dans les affrontements futurs (aérospatiale, nanotechnologie, robotique et cyber). L'hôtel de Brienne a échappé aux fourches caudines de Bercy. La défense conserve donc un budget de 31,4 milliards d'euros annuels, soit 1,56 % du PIB. Néanmoins, les suppressions de postes vont continuer (24 000 en plus d'ici 2019) et le ministère doit trouver près de 6 milliards sur 6 ans, soit 1 milliard par an avec la vente de propriétés/participations du ministère. Si le Livre blanc s'inscrit globalement dans la continuité de la politique de défense française, nous arrivons à un seuil critique où les coupes aléatoires dans les effectifs, les réductions dans les budgets d'équipements et d'investissements deviendraient gravement nuisibles à l'efficacité de nos forces armées. La future loi de programmation militaire devra donc réussir à définir dans un contexte de contrainte budgétaire un format d'armée moderne, avec un outil opérationnel suffisamment étoffé et disposant d'équipements modernes, d'un soutien et d'une administration optimisés, en répondant aux enjeux posés par l'industrie de défense et l'Europe.

■ **Une véritable politique de ressources humaines en faveur des unités opérationnelles. La politique de déflation des effectifs doit se porter en priorité sur le soutien et l'administratif. Sur 24 000 suppressions de postes supplémentaires, 18 000 devraient porter sur ces deux champs.**

■ **Les nombreuses possibilités d'externalisations, confortées par des exemples efficaces à l'étranger, doivent servir d'inspiration. Représentant aujourd'hui environ 5 % du budget de la défense, l'objectif doit être de 10 % dans les années à venir.**

■ **La réforme des bases de défense doit aller au bout de son objectif : servir les militaires et non l'aménagement du territoire.**

■ **L'ensemble des économies réalisées doivent permettre d'investir dans l'équipement.**

■ **L'État doit accompagner la transition de la l'industrie de défense française vers deux objectifs : regroupement européen et progrès à l'exportation.**

■ **L'Europe de la défense doit être le fait d'engagements concrets au niveau politique. Le Conseil européen de décembre prochain doit en être le premier acte majeur.**

Les contours de l'armée française à l'aune du Livre blanc

- Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale définit les nouveaux contours de notre armée, sans rompre véritablement avec son prédécesseur.
- un budget de 179,2 milliards d'euros sur six ans (2014-2019). Il faut prendre néanmoins en compte que des recettes exceptionnelles sont attendues.
- la suppression de 24 000 postes supplémentaires : le Livre blanc affirme qu'ils « porteront prioritairement sur le soutien et les administrations et services ».
- la sanctuarisation du budget du nucléaire.
- la prise en compte des nouvelles menaces et des nouvelles armes, particulièrement de la cyber-guerre et les drones, où les efforts d'investissements vont être accentués.
- une réforme du renseignement.
- le soutien de l'État à l'industrie de défense, en évoquant les évolutions nécessaires à l'échelle européenne et à l'exportation.
- une relance pragmatique de la politique de sécurité et de défense européenne.

L'armée française à l'horizon 2020 : 34 000 hommes en moins entre 2014 et 2020

Forces terrestres
66 000 hommes projetables
7 brigades interarmes
200 chars lourds et 250 médians
2 700 véhicules blindés multirôles et de combat
140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque
115 hélicoptères de manœuvre
30 drones tactiques

Forces navales
4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins
6 sous-marins nucléaires d'attaque
1 porte-avions
15 frégates de premier rang
15 patrouilleurs
6 frégates de surveillance
3 bâtiments de projection et de commandement

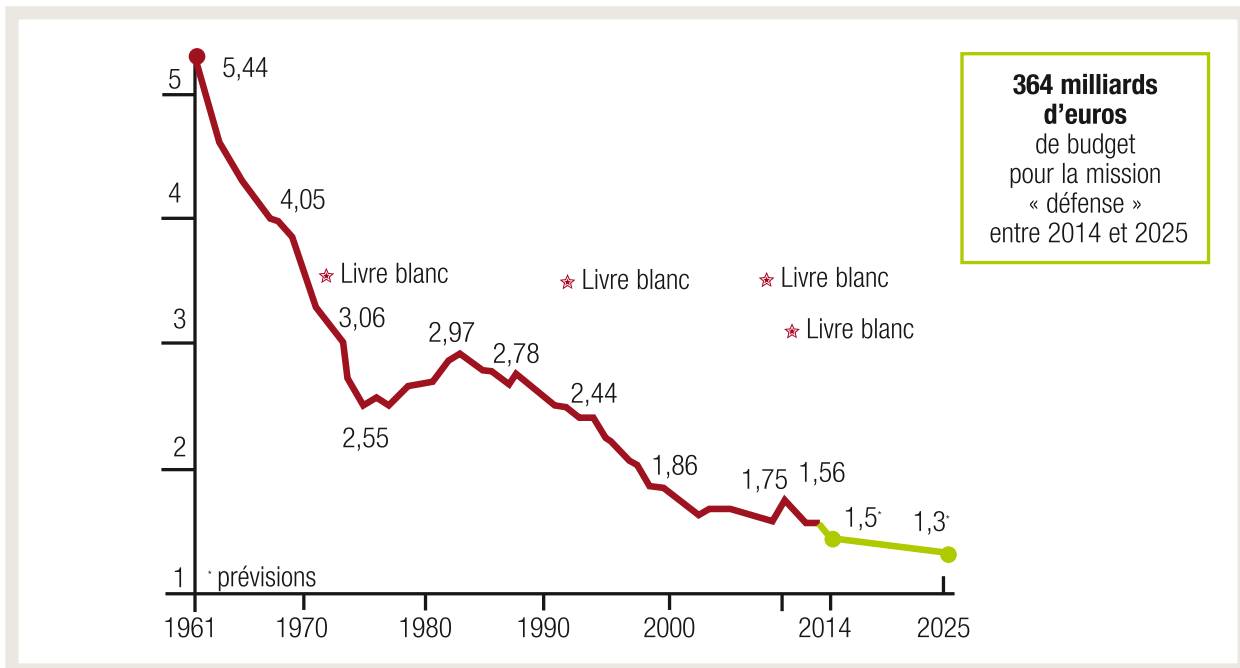
Forces aériennes
225 avions de chasse (air et marine)
50 avions de transport tactique environ
7 avions de détection et de surveillance aérienne
12 avions ravitailleurs multirôles
12 drone de surveillance de théâtre
8 systèmes sol-air de moyenne portée

La Fondation iFRAP prend acte du Livre blanc, document de référence ouvrant le débat sur l'avenir de nos armées dans les années à venir. Si la Fondation partage les constats des comités d'experts, les grandes orientations restent à détailler. En effet, la Fondation iFRAP est particulièrement attachée à la préservation de l'outil opérationnel. Comme le Livre blanc le précise, l'effort doit porter prioritairement sur le soutien et l'administratif. Mais il n'est pas précisé dans quelle partie du soutien et de l'administratif et des services on coupera. La Fondation iFRAP propose ainsi des pistes concrètes évitant une dégradation de notre capacité opérationnelle : des exemples d'externalisation (mot qui n'apparaît étonnamment pas

dans le Livre blanc) au niveau du soutien, la rationalisation des effectifs dans le taux d'encadrement supérieur du ministère de la Défense.

Une des réformes emblématiques du ministère de la Défense a été celle concernant la mise en place des bases de défense (2009). Au vu du nombre de suppressions de postes, il était normal de rationaliser le nombre de bases afin d'optimiser la gestion du ministère de la Défense. Le Livre blanc évoque des suppressions de postes, mais pas de suppressions de bases de défense. C'est incohérent, alors que déjà cette réforme n'est réalisée qu'à moitié. En effet, la carte militaire ne doit plus être l'otage de la politique d'aménagement du territoire, du fait de la répartition des bases de défense et leur

Budget de la défense en pourcentage du PIB (périmètre : mission « défense » hors gendarmerie et pensions)



aire géographique large, au détriment d'économies très importantes pour le ministère et de la plus grande facilité de déploiement opérationnel de nos troupes.

L'industrie et l'Europe de la défense, domaines sensibles, sont également deux ambitions portées par le Livre blanc. La Fondation iFRAP s'attarde sur ces deux points, avec des propositions concrètes et ambitieuses. La base industrielle et technologique de défense (BITD) française se trouve à un tournant : confronté à une contraction des budgets de défense sur tout le vieux continent et à l'obligation de se maintenir à un niveau technologique élevé, l'État doit trouver un moyen de l'accompagner dans sa reconversion afin de préserver en France ses entreprises riches en emplois et garantir une souveraineté technologique. L'Europe de la défense, dans un contexte de crise, réapparaît car elle offre des

opportunités importantes d'économies budgétaires. Les armées européennes doivent s'engager dans la voie de la convergence opérationnelle, partageant l'objectif commun de la sécurité de l'Europe et de notre rayonnement dans le monde, avec le soutien de l'agence européenne de défense (AED).

Il est important de noter que les observateurs des questions de défense et relations internationales sont sceptiques : le budget consacré à la défense semble incompatible avec les ambitions françaises décrites dans le Livre blanc. Avec 60 % de son matériel indisponible aujourd'hui, la France ne peut couvrir le spectre militaire qu'elle souhaite. Les critères de l'Otan démontrent cette insuffisance : alors que chaque pays membre doit consacrer 2 % de son PIB à la défense, la France n'y consacre que 1,56 % (sans parler des autres pays européens...).

I. L'administration de la défense : un modèle à revoir

La Cour des comptes a publié à ce sujet le rapport à mi-bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire 2009-2014. Elle soutient l'idée que des économies sont possibles, sans affecter l'efficacité de notre armée.

Ainsi, la Cour des comptes énumère différents domaines où l'effort doit continuer :

■ **une réduction des dépenses de personnel : avec un taux d'encadrement supérieur semblant disproportionné, la Cour insiste sur ce point. Elle**

attend une réduction volontariste au niveau central et dans les échelons intermédiaires ;

■ une réforme de rationalisation dans de multiples domaines : il s'agit des activités de restauration, d'habillement, de la fonction achats et de la gestion des infrastructures ;

■ une politique immobilière revue à la baisse : avec 1 milliard d'investissement, des économies sont possibles dans ce qui touche le logement, l'hébergement et la restauration des bâtiments tertiaires ;

■ la recherche de la réduction des dépenses sans lien avec la capacité opérationnelle : il existe différents exemples comme la politique culturelle du ministère ou le lien entre l'armée et la nation ;

■ l'exploration des pistes européennes : la Cour insiste particulièrement sur la mutualisation, qui serait génératrice d'économies à moyen terme ;

■ la préservation des équipements : trop souvent considérés comme des variables d'ajustement, il ne faut pas trop y recourir pour ne pas porter atteinte à la cohérence de l'outil militaire.

La Cour des comptes soulève différents points intéressants, offrant des pistes de réflexion pour une meilleure gestion des deniers publics par l'hôtel de Brienne. La Fondation iFRAP a choisi d'approfondir différents exemples concrets où

l'administration a souvent plusieurs possibilités de rationalisation : la fonction habillement, la fonction restauration-hôtellerie-loisirs (la restauration étant l'élément central), la réforme des bases de défense, l'orientation des ressources humaines du ministère de la Défense.

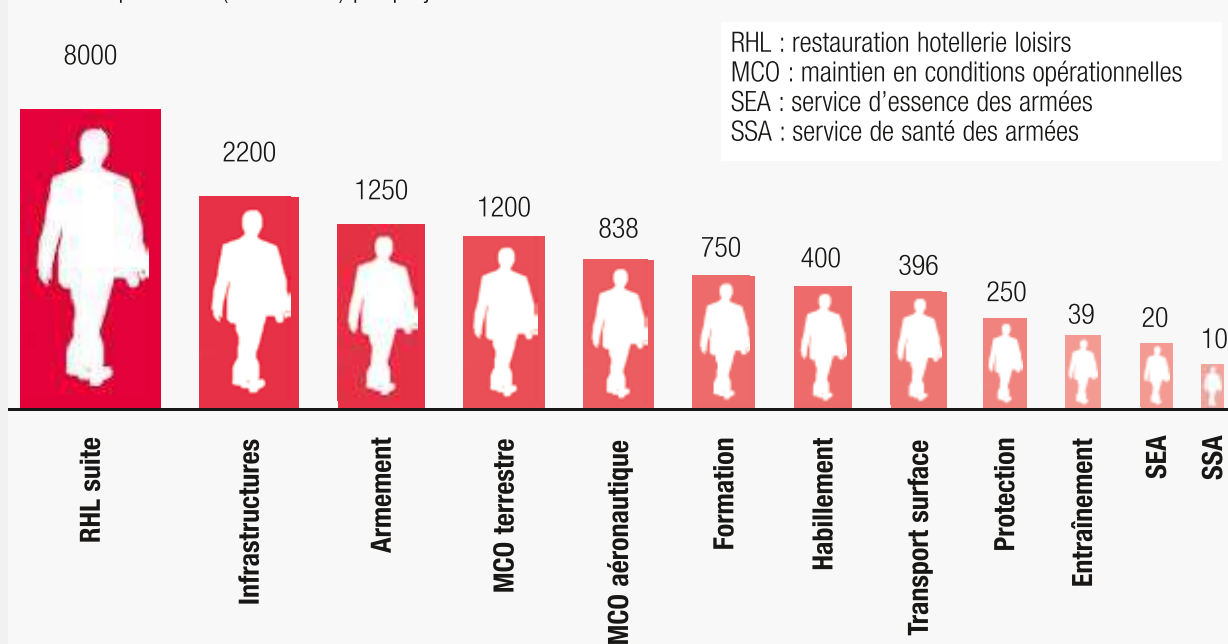
Ces objectifs sont affirmés par le ministère de la Défense, particulièrement les externalisations sous le ministère Morin. L'objectif de la mutualisation est de regarder si les prestations croisées entre unités peuvent être source de rationalisation des moyens et donc d'économies. Tandis que l'externalisation, suivant la définition donnée par la Cour des comptes, vise dans le secteur public à confier à des sociétés spécialisées des tâches exécutées jusque-là en interne, afin de permettre le recentrage sur les activités dites de « cœur de métier » et d'obtenir un service de qualité identique à un coût inférieur.

Loin d'être une nouveauté, les externalisations se sont accélérées au ministère de la Défense, particulièrement depuis la fin de la conscription militaire, les principales externalisations restant d'ailleurs antérieures ou sans lien avec la RGPP¹ (comme les véhicules de la gamme commerciale). Persistent toutefois des freins politiques et syndicaux sur ce sujet.

■ 1 Révision générale des politiques publiques.

Le potentiel d'externalisation recensé par la RGPP

Effectifs potentiels (audit RGPP) par projet



Bureautique/SIC DIRISI et Expérimentation FM Creil non estimé

Source : Cour des comptes (2011).

Le marché de l'habillement militaire : l'externalisation avortée

Le suspens aura été long. Pendant quelque temps, l'hôtel de Brienne a mené la procédure d'externalisation du marché de l'habillement militaire, qui représente entre 1 et 1,2 milliard d'euros sur une durée de 8 ans. Finalement, après moult rebondissements et sans aucune justification, Jean-Yves Le Drian a annoncé que l'habillement resterait sous son régime actuel, celui d'une régie rationalisée optimisée (RRO) pour les armées.

L'armée nécessite de multiples types d'habillement (tenues de sortie, tenues de gala, effets de combat...). Ce catalogue très dense produit de très grands stocks, qui peuvent devenir rapidement désuets avec les nécessités d'adaptation aux opérations extérieures. Cette fonction habillement concerne des acteurs militaires et civils.

L'importance de cette fonction habillement se lit à travers ces chiffres (2011) : 1 615 agents (701 militaires et 914 civils), 170 millions d'euros de dépenses par an, un stock évalué à près de 1 milliard d'euros.

Hormis les effets spécifiques de combat, l'externalisation présente bien des avantages pour l'habillement militaire : réactivité du

secteur marchand, réduction de la masse salariale, économie sur l'entretien des infrastructures, gestion optimale des stocks. En effet, selon le rapport d'information parlementaire sur les externalisations dans le domaine de la défense (5 juillet 2011), « *le commissariat aux armées considère aujourd'hui que l'externalisation de la totalité de la fonction habillement, qui représente environ 350 millions d'euros, permettrait de réaliser une économie d'environ 20 %, soit davantage qu'avec la rationalisation qui ne génère qu'environ 13 % de gains* ». Le rapport cite l'exemple allemand qui a choisi d'externaliser cette fonction via un partenariat public-privé, qui a permis une baisse des coûts d'achats de 19 % et une réduction des stocks de 59 %. Alors qu'Ineo Support Global (filiale de GDF Suez) avait été pressenti pour remporter le marché, le ministre de la Défense a donc opté pour la poursuite de la RRO. Les mauvaises langues diront que c'est pour acheter momentanément la paix sociale avant la loi de programmation militaire, qui frappera probablement dans cette fonction dans l'objectif d'une suppression générale de 24 000 postes.

■ **La Fondation iFRAP recommande** donc l'externalisation totale de la fonction habillement. Le gain estimé est de 70 millions d'euros annuels et l'efficacité de ce système a déjà été prouvée chez nos voisins (exemple de l'armée allemande).

L'externalisation restauration-hôtellerie-loisirs : un bilan à nuancer

Il s'agit d'une fonction importante, car nos militaires sont en service permanent et doivent disposer d'un service de qualité 24 h/24. Nous nous focaliserons sur la fonction restauration.

Cette fonction représente un grand effectif avec un important coût financier. Les chiffres de 2012 nous donnent : un coût de 1,1 milliard d'euros cette année, 11 400 équivalents temps plein (pour 65 % de militaires), 350 points de restauration dans 60 bases de défense. Il s'agit ici d'un potentiel d'économies important, notamment entamé avec la RGPP. En décembre 2011, lors du bilan RGPP, 8 sites de restauration avaient été exter-

nalisisés, ce qui amenait à 11 restaurants exploités par un prestataire privé, pour un total de 18 % d'économie d'exploitation. Ce service s'occupe de trois missions : la fonction alimentation (relevant du SCA², gérant les ressources destinées à l'alimentation), la fonction restauration, la fonction denrée-vivre (l'approvisionnement des organismes de restauration).

Il était important de se pencher sur ce secteur de la restauration militaire car quelques points éveillaient l'attention : ainsi, sur un même site, il peut y avoir deux ou trois organismes de restauration appartenant aux armées et à la gendarmerie sans

■ 2 Service du commissariat des armées.

qu'il y ait un point de réchauffage ou de cuisson unique ou mutualisé. On n'a bien souvent aucune recherche de mutualisation de la fonction restauration entre les armées et la gendarmerie.

L'effort est aujourd'hui clairement engagé, mais les freins sont tout aussi nombreux (hostilité des organisations syndicales, crainte de certains militaires de perdre en confort de prestations, maintien des habitudes, affectations des bénéficiaires au profit d'œuvres sociales et collectives du régiment).

C'est pour cela que le ministère use aujourd'hui de méthodes plus douces pour rationaliser et optimiser sa gestion de la restauration. Depuis janvier 2011, le ministère a choisi de mener une expérimentation de régie rationalisée optimisée (RRO) sur cinq sites (Coëtquidan, Écoles militaires de Bourges, Hyères, Rochefort et Châlons-sur-Saône) où les gains d'économies d'exploitations sont estimés à 12 % (chiffre issu des travaux du Sénat sur le projet de préparation de la loi de finances 2013).

Dans cette même optique, le ministère a lancé l'expérimentation « RRO² » en avril 2012 sur deux bases de défense contenant cinq points de restauration, avec un espoir de gain encore plus élevé.

Néanmoins, pour les tenants de la restauration externalisée, le simple fait que la base de Tora en Afghanistan a vu confier à l'entreprise Sodexo la restauration militaire est la preuve que ce système peut être appliqué sur tout le territoire français. Dans un contexte compliqué, une entreprise extérieure arrivant à assurer un service de qualité peut sans aucun doute le réaliser sur nos bases en métropole.

Si l'externalisation de la restauration apporte indubitablement des gains, plus ou moins importants, l'effet d'économie se situe surtout dans les effectifs de la défense (selon le directeur exécutif de l'économat des armées, en 2011, l'externalisation a permis de dégager 260 équivalents temps pleins nets sur les théâtres d'opérations).

■ **La Fondation iFRAP recommande**, à l'image de la réussite de l'externalisation de la restauration dans un contexte opérationnel à Tora, l'externalisation de la fonction RHL sur l'ensemble des bases de défense de métropole et d'outre-mer (sur les bases étrangères, l'option de l'externalisation doit être mûrement réfléchie car elle peut rapidement engendrer des surcoûts). Estimant à environ 18 % les économies réalisées sur les bases d'expérimentation, si l'on relève le coût annuel de la restauration à 1,1 milliard d'euros, le gain serait de 220 millions annuels. De plus, la réduction possible des effectifs serait de 8 000 personnes (même si ces suppressions, constitutives de transferts, ne sont pas cumulables avec le quantum des suppressions prévues par la LPM). L'argument des coûts de la transformation est réel, mais n'est qu'un obstacle à court terme.

La Fondation iFRAP ne détaille dans ce dossier que deux exemples concrets de possibilités d'externalisation. Néanmoins, dans d'autres domaines, cette voie a été choisie et avec succès : l'externalisation des véhicules de la gamme commerciale, des heures de vol de la base hélicoptère de Dax. Alors que les externalisations représentent pour le Ministry of Defence britannique près de 25 % du budget, elles atteignent difficilement 5 % en France. La Fondation iFRAP recommande donc l'objectif de 10 % d'externalisations dans le budget défense annuel dans le cadre de la prochaine loi de programmation militaire.

La réforme des bases de défense : un outil d'aménagement du territoire ?

Devant la contrainte budgétaire, le choix d'une nouvelle organisation des bases de défense a été décidé en 2010. Cette réforme portait quatre objectifs principaux : la rationalisation des soutiens pour réduire les coûts, la réinjection des économies dégagées dans le budget des armées pour renforcer le niveau d'efficacité opération-

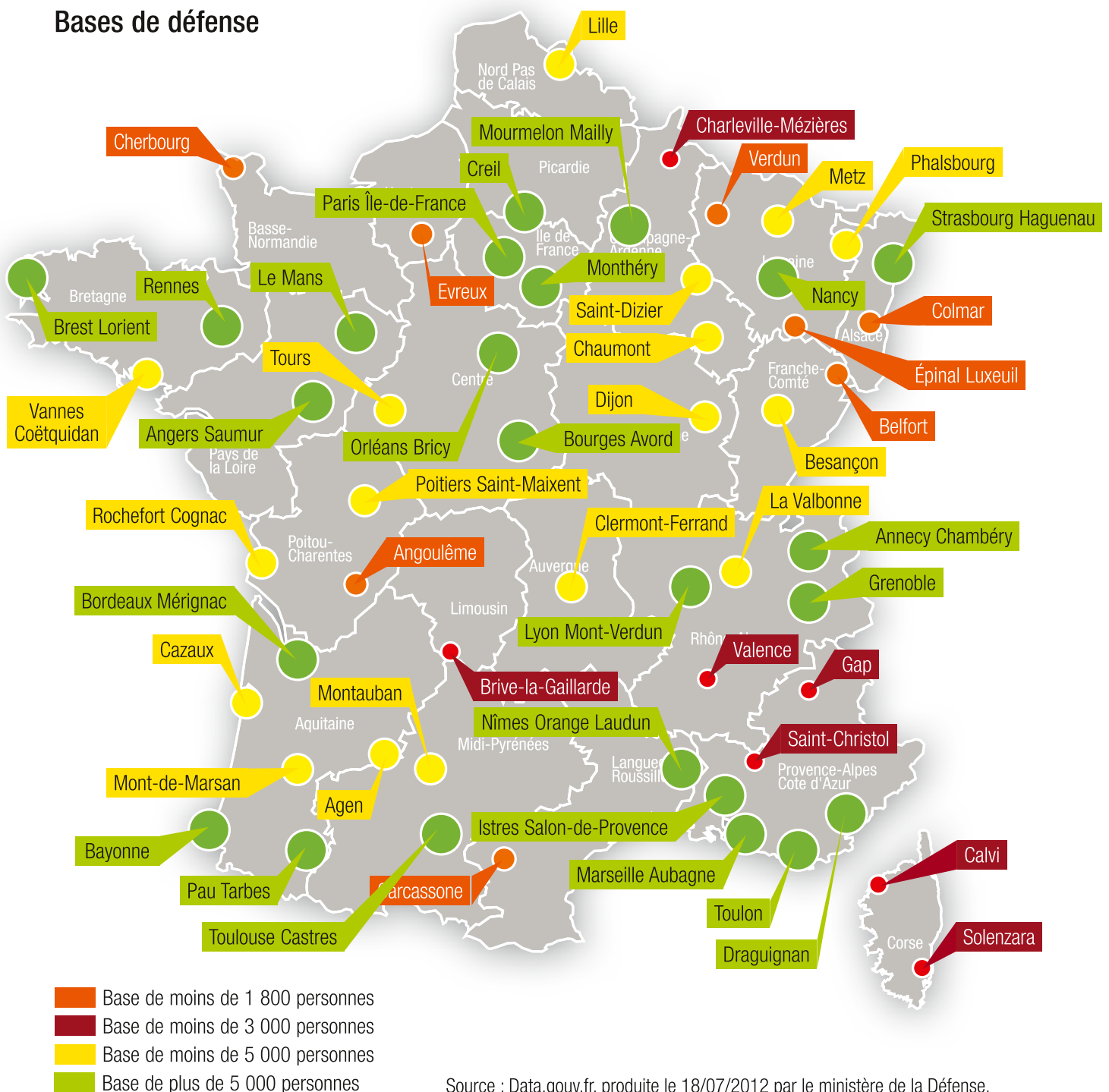
nelle (notamment grâce au renouvellement des équipements), l'amélioration de la condition du personnel et la participation sans faille au soutien des unités.

Pour que la réforme soit efficace, il faut que les bases de défense contiennent un minimum d'effectifs. Or, au vu de la synthèse des BdD du

18 juillet 2012, la Fondation iFRAP constate que, sur les 51 bases de défense en métropole : 7 contiennent moins de 1 800 personnes, 15 moins de 3 000 personnes et 31 moins de 5 000 personnes (le seuil critique pour une véritable optimisation des coûts étant estimé au minimum à 5 000). Pour reprendre les termes exacts de l'arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation des bases de défense, la base de défense constitue, dans une zone géographique, le cadre de la mutualisation de

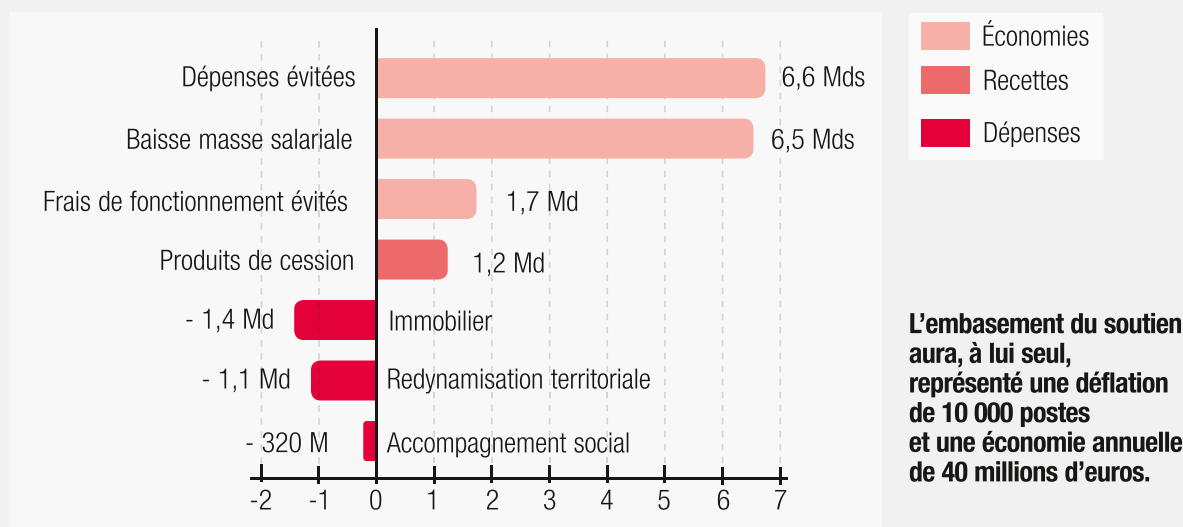
l'administration générale et du soutien commun, ainsi que de la coordination et de l'arbitrage des soutiens spécialisés délivrés par les directions et services du ministère (en particulier soutien santé, soutien pétrolier, soutien en systèmes d'information, soutien social, soutien infrastructures), à l'exclusion des soutiens spécifiques d'armées. La Commission des affaires étrangères, de défense et des forces armées du Sénat a fait le point en 2012 à travers le rapport d'information des sénateurs Roger et Dulait.

Bases de défense



Source : Data.gouv.fr, produite le 18/07/2012 par le ministère de la Défense.

Bilan économique 2008-2015 : 6,6 milliards d'économies



Source : rapport d'information du Sénat n° 660 (2011/2012) sur les bases de défense.

Néanmoins, les effets de cette restructuration sont divergents. Une grande impression de désorganisation, de cacophonie règne au sein des armées.

Différentes pistes sont proposées pour améliorer cette réforme des bases de défense. Il est vrai que le traumatisme à court terme des restructurations est important, mais l'effet sera efficace à long terme pour la défense aussi bien sur le plan budgétaire que de l'efficacité. De plus, ces aires géographiques restent trop grandes, empêchant d'aller au bout de la réforme en faisant le maximum d'économie sur le soutien. Le modèle des forts américains concentrés sur un site unique est un bon exemple d'organisation moderne de base de défense.

Un élargissement du périmètre budgétaire du commandant de la base de défense est préconisé afin de le dégager du carcan budgétaire pour optimiser l'emploi des fonds financiers

dont il dispose. La suppression d'échelons des états-majors de soutien défense paraît également logique. Au nombre de sept, ils paraissent étonnamment nombreux quand on voit la vague de réduction que subit le soutien. Point étonnant : le Livre blanc recommande la suppression de 24 000 postes de plus et le président Hollande, lors d'un discours devant l'IHEDN le 24 mai, souhaite néanmoins qu'il n'y ait pas de fermeture de base ou de site supplémentaire. C'est la pire des solutions. La logique veut que la suppression massive de personnels s'accompagne d'une rationalisation et d'une réorganisation des bases de défense. Or, si nous restons dans cette voie, nous allons devoir procéder à ce que les militaires appellent « l'échenillage ». Cela consiste à réduire les effectifs unité par unité, ce qui frappera l'opérationnel, affaiblissant nos troupes, alors que le but était de dégraisser le soutien.

La Fondation iFRAP recommande:

- la concentration sur une vingtaine de bases de défense de nos forces armées en Métropole. Cette réforme doit servir avant tout la défense, et non être une variable de la politique d'aménagement du territoire ;
- la création de bases de défense sur le modèle des forts américains : un site géographique unique, et non une dispersion sur une aire donnée afin de pouvoir au maximum optimiser

le soutien et faciliter le déploiement opérationnel ;

- la diminution et la réorganisation de ces bases devraient pouvoir être réalisées dans une période de 5 et 10 ans ;
- la suppression des états-majors de soutien ;
- l'élargissement du périmètre budgétaire du commandant de base ;
- la poursuite de suppression de bases de défense pour éviter « l'échenillage ».

Une armée d'officiers ?

Sans tomber dans la caricature, il y a effectivement une interrogation sur le surnombre d'officiers dans l'armée française qui possède un taux d'encadrement très important (près de 15 %, quand les armées anglo-saxonnes sont plutôt proches de 10 %). En 2011, il y avait 34 767 officiers dont 28 062 dans les trois armées, 1 907 à la DGA et 4 798 dans une catégorie « autre ». Un niveau d'encadrement élevé est nécessaire et se justifie car la complexité croissante des armes oblige à avoir un nombre d'officiers supérieurs compétents et très qualifiés pour faire un bon usage. Néanmoins, s'il l'est pour les armes techniques, ce taux n'est pas justifié pour les armes de mêlée et d'appui.

La Cour des comptes critique la mauvaise gestion de la masse salariale faite par l'hôtel de Brienne. Dans son rapport de bilan à mi-parcours de la LPM 2009-2014, les magistrats de la rue Cambon notent que le taux d'encadrement du ministère s'est renforcé entre 2008 et 2011, alors que la défense était dans un contexte où elle a supprimé plus de 29 000 emplois à la même période. Le président Didier Migaud a dénoncé la mauvaise maîtrise de la masse salariale du ministère de la Défense. De 2009 à 2011, alors que l'objec-

tif était une diminution de 1,1 milliard, avec la réduction des effectifs, la masse salariale a augmenté à l'inverse de 1 milliard.

Sous la vigilance de Bercy, le ministère de la Défense devrait supprimer en 2013 un total de 580 postes d'officiers. La Cour des comptes écrivait encore en 2011 que « *pour les grades de colonels, capitaine de vaisseau et équivalents dans les services, il y a 3 468 emplois en 2011 pour un nombre de commandements dans les forces limité à environ 150 postes* ».

Néanmoins, ce chiffre est plus que contestable : la Cour des comptes ne prend pas en compte les officiers dans les états-majors internationaux et ceux à des postes techniques, ces postes allant croissant avec la complexité des armes actuelles. On ne peut donc avoir une approche aussi simpliste du taux d'encadrement avec pour seul indicateur les postes de commandement. Il s'agit plutôt de voir si des officiers sont à des postes administratifs qui ne nécessitent pas la formation de militaire pour ce poste. Il faudrait donc réussir à définir clairement la notion de « cœur de métier » pour permettre de véritablement se pencher sur la question du nombre d'officiers nécessaire.

La Fondation iFRAP recommande :

- une diminution du nombre d'officiers allant vers un taux d'encadrement similaire aux armées anglo-saxonnes ;
- une étude sur la répartition des postes qu'occupent ces officiers supérieurs : les postes administratifs sans rapport avec le « cœur de métier » de militaire doivent être affectés à du personnel civil ; cette notion de « cœur de métier » reste à définir ;
- une diminution du nombre d'élèves dans les promotions d'écoles militaires d'officiers.

Le problème des réductions d'effectifs doit également porter sur la fonction du soutien. C'est ici que peut porter l'effort de baisse des effectifs, car cela n'entamerait pas l'efficacité opérationnelle.

Le cas des ouvriers de l'État employés par le ministère de la Défense est une piste intéressante. Avec près de 20 000 ouvriers de l'État à son service, le ministère doit procéder à un audit de l'utilité de garder tout ce

personnel sous ce statut coûteux. Alors que ce personnel devait être affecté à des travaux très techniques concernant l'aéronautique, la mécanique, la pyrotechnie et les centres d'expertise et d'essais, ce statut a été détourné en créant des postes dans des secteurs moins techniques de la défense comme le bâtiment, la restauration, l'habillement et d'autres tâches qui sont confiés à du personnel administratif dans les autres ministères, voire externalisés.

Dans ce contexte de politique de réduction massive des effectifs, la Fondation iFRAP définit quatre orientations principales à donner à la politique de ressources humaines des armées :

- protéger au maximum les corps opérationnels de l'armée en cherchant ailleurs les économies pouvant être réalisées. Le nombre de contractuels dans l'armée devrait aller de manière croissante, se justifiant par le rythme important d'activités opérationnelles et d'entraînement qui génère un phénomène d'usure chez les cadres (notamment subalternes) et les militaires du rang ;

- tous les métiers qui ne relèvent pas du « cœur de métier » doivent être abordés sans tabou sous l'œil de l'externalisation. Le cas des ouvriers de l'État doit être examiné particulièrement ;

- Un dépyramidage cohérent doit être mis en place, prenant en compte la nécessité et l'exigence d'un encadrement de qualité. Une meilleure gestion de la masse salariale est indispensable, pour éviter les dérives en période de disette budgétaire ;

- sur les 24 000 postes à supprimer, 18 000 doivent être prélevés dans le soutien et l'administratif.

II. La mutation de notre industrie de défense

L'industrie de défense a fait souvent l'actualité ces derniers mois. Tout d'abord avec l'échec de la fusion entre EADS et BAE, puis avec la polémique sur l'annonce faite par le ministère de la Défense d'acheter des drones américains. Ces deux affaires démontrent trois choses : l'incapacité des pays européens à restructurer leur industrie de manière compétitive à cause des orgueils nationaux, le retard dans certains domaines de technologies militaires de pointe et le poids de la commande publique nationale dans le budget de nos entreprises.

Néanmoins, la récente déclaration de trois grandes entreprises industrielles (Dassault,

EADS et Fenmeccanica) se disant prêtes à coopérer en faveur du lancement d'un programme européen pour les drones va dans le bon sens. Cela prouve qu'une fois que des entreprises s'accordent sur un projet commun, avec l'accord de leurs actionnaires, des projets européens sont possibles.

Le contexte pousse pourtant à espérer la mise en marche d'une restructuration de la BITD sous l'effet de trois facteurs : une complexité croissante des technologies, nécessitant une hausse considérable des investissements alors que les budgets de défense sont partout en baisse en Europe ; l'entrée de nouveaux

acteurs sur le marché de l'armement, obligeant les entreprises à être les plus compétitives possible ; la concurrence accrue au vu de la réduction des budgets de défense.

L'IHEDN (Institut de hautes études de défense nationale) a mené des travaux sur les atouts et handicaps de la BITD française face à la crise en 2010 : ses travaux concluaient que la France était le 4^e exportateur mondial d'armement (avec des domaines d'excellence dans l'aérospatiale, l'électronique, les missiles), la DGA (Direction générale de l'Armement) menant

une politique de soutien actif à la BITD française. Néanmoins, des problèmes, connus mais persistants, restent : la part faible d'investissement en R&D des entreprises françaises (bien que des mécanismes incitatifs aient été mis en place) et la faiblesse des PME françaises dans le secteur. Sans compter que nos géants industriels sont d'une taille relative comparés aux géants de l'armement américains.

Il est donc hors de question que la France laisse sa BITD se dégrader, aussi bien pour des questions d'emplois que de souveraineté.

La Fondation iFRAP recommande :

- un soutien de l'État à l'investissement en R&D avec le développement (déjà commencé) de mécanismes incitatifs ;
- la mise en place d'un réel dispositif de coordination du soutien de l'État dans le traitement des petits et moyens contrats (obtenir une licence d'exportation prend environ 19 jours aux États-Unis contre 45 jours en France. Ce genre de délai est un handicap considérable lorsqu'il s'agit de petits ou moyens contrats, pénalisant les PME) ;
- un soutien affirmé de l'État par le biais de ses ambassades afin de mieux préparer les exportations de nos entreprises d'armement et les aider à pénétrer sur les marchés étrangers avec tout le soutien diplomatique.

De plus, la situation budgétaire va pousser, plus ou moins rapidement, vers un changement économique des rapports entre l'État et le complexe militaro-industriel français. Comme l'explique Guillaume Fonouni-Farde dans *Les Échos*, « les schémas d'acquisitions patrimoniales classiques doivent évoluer vers un nouveau modèle, plus dynamique, plus moderne et qui privilégie les solutions locatives : celui des contrats de service ».

Comme nous l'expliquions précédemment dans la partie gestion administrative, il s'agit d'examiner toutes les possibilités d'externalisation. L'État ne peut plus assurer des commandes de gigantesques programmes d'armements, qui ont fait la prospérité du complexe

militaro-industriel français durant de longues années. Les armées se préparent à changer leur gestion du matériel : mutualisation des équipements, optimisation de la maintenance. Le ministère de la Défense doit donc mener une politique de rationalisation sans tabous : dès lors qu'un service non régalien peut être réalisé à meilleur coût et à qualité égale ou supérieure par un prestataire extérieur, la défense doit faire le choix d'externaliser. Le but est de faire le maximum d'économies afin de préserver ses dépenses d'équipements.

Le modèle locatif a bien des avantages : on optimise l'utilisation des équipements, la maintenance du matériel (souvent onéreuse) ne serait plus du ressort de l'armée.

La Fondation iFRAP recommande :

- la recherche par l'État de contrats innovants, favorisant une gestion plus souple de son matériel et générant des gains importants.

III. Europe de la défense : la difficulté d'une ambition

Cette année 2013 remet l'Europe de la défense au premier plan des préoccupations de l'Union européenne. La crise frappe tous les pays européens, et chacun des pays se retrouve à faire des choix budgétaires compliqués. De plus, l'Amérique a affirmé sa réorientation stratégique, délaissant un peu plus la protection de l'Europe pour se tourner vers l'Extrême-Orient, où les tensions en mer de Chine sont croissantes. Or, les menaces persistent sur l'Europe, comme le montrent les récents troubles en Afrique, démontrant la nécessité d'une convergence stratégique et des moyens des pays européens. Industriels et militaires ont donc tout intérêt à s'engager dans cette voie de l'Europe de la défense, bien qu'elle présente de nombreux obstacles techniques, mais les plus résistants étant politiques.

Pour le cas de l'industrie, l'ensemble des entreprises européennes est confronté à la contrac-

tion des budgets des pays européens, s'en ressentant dans les carnets de commandes et donc sur l'emploi. Pour cela, États et industries doivent repenser leurs rapports afin de s'adapter à la conjoncture économique et géostratégique.

Néanmoins, si l'Europe de la défense présente de nombreux atouts en termes d'économie, cela ne doit pas permettre de les considérer comme des échappatoires à la réforme au niveau national, au vu de la difficulté d'agir dans ce domaine. Les efforts en faveur d'un dégraissage du soutien et de l'encadrement supérieur, une rationalisation des bases de défense, des recherches approfondies sur les perspectives d'externalisation doivent obligatoirement être menés. Si la France a tout intérêt à s'investir dans l'Europe de la défense, les difficultés techniques et politiques ne rendent ces ambitions réalistes qu'à moyen terme. L'urgence de la réforme porte donc prioritairement sur le niveau national.

Un marché unique européen de la défense

Le marché européen de la défense, comme partout dans le monde, reste un marché particulier, où règnent une certaine opacité et un patriotisme économique dans les pays producteurs. Il est évident qu'il s'agit d'un marché particulier, mais les États ont abusé des dispositions de l'article 346 TFUE³, afin de protéger leurs industries nationales.

En 2009, un premier pas avait été franchi avec le « paquet défense ». Il est composé de deux directives, l'une simplifiant les conditions de transfert des produits liés à la défense et concernant la passation des marchés publics dans ce domaine.

Ce marché unique présente bien des avantages : les États pourraient se procurer des équipements de qualité à moindre coût, les entreprises européennes se regrouperaient et amélioreraient ainsi leur compétitivité. L'Agence européenne de

défense (AED) chapeauterait cette politique, en facilitant la coopération entre les États membres afin de favoriser le développement technologique menant à l'excellence. De plus, l'idée d'un « *Buy European Act* » paraît un bon compromis entre recherche de concurrence et soutien à nos industries européennes.

Une politique commune d'acquisition paraît logique. Cela permet d'éviter les lacunes dans certaines capacités militaires au niveau européen. Il faut donc chercher à harmoniser les besoins militaires des différents pays, afin d'aider les industriels à délimiter le champ de leur R&D, et éviter de devoir fabriquer de nombreux modèles différents pour des petits volumes. L'alignement des calendriers d'acquisition permettrait également des économies d'échelle aux industriels.

Des budgets R&D mutualisés

Ces budgets étant déjà peu élevés dans la plupart des pays européens, nous ne pouvons plus, par exemple, nous permettre de développer trois formats de chasseurs différents en Europe (le Rafale, le Gripen et l'Eurofighter), entraînant des dupli-

cations de dépenses inutiles. L'ensemble de ces dépenses n'est déjà pas très élevé (9 milliards en Europe, contre 54 milliards aux USA en 2010), il faut réussir une meilleure coordination de ces dépenses pour plus d'efficacité.

■ 3 Article du traité d'Union européenne permettant aux États de déroger aux règles du marché commun en matière de produits destinés à des fins militaires.

Ce sujet est peu avancé en Europe, mais les institutions politiques européennes envoient progressivement des signaux de plus en plus positifs en ce sens. Le Parlement européen a adopté une résolution sur l'impact de la crise financière sur le secteur de la défense, avec un volet consacré à la R&T. La Commission européenne s'est également emparée du sujet, notamment avec la mise en place de la « *Task Force* », et l'adoption

d'un programme d'action en juillet 2012 ayant pour but de « *renforcer le secteur de la sécurité en Europe* ».

La politique européenne doit donc prendre la voie d'une meilleure favorisation de la recherche duale, l'intégration pleine au programme-cadre de recherche et développement (PCRD) du secteur de la défense, l'introduction d'un volet défense dans le programme « *Horizon 2020* ».

La recherche de l'amélioration de la mutualisation des équipements et du partage capacitaire

De grands programmes européens sont nés de la coopération : l'Eurofighter, l'A400M, les frégates FREMM. Cela a mené notamment à la création de l'Organisation conjointe chargée de la coopération de l'armement (OCCAR). Néanmoins, le dispositif existant connaît des failles, notamment avec le principe de « juste retour », qui a mené souvent à des dérives et des abus par les États membres, limitant l'efficacité économique du programme. Le cas de l'A400M en l'exemple d'un surcoût de fabrication de 10 milliards, 3 ans de retard à la livraison.

Pourtant, il y a ici une manne d'économie gigantesque. Claude-France Arnould, présidente de l'AED, a déclaré devant la commission des Affaires étrangères et de la défense du Sénat : « *Si nous nous mettions ensemble au niveau européen, nous pourrions faire 1,8 milliard d'économies dans le spatial, 5,5 milliards dans les programmes de véhicules blindés et 2,3 milliards sur 10 ans pour les frégates* ». Or, les contraintes budgétaires actuelles poussent de plus en plus les États à privilégier le pragmatisme à l'orgueil devant ces

solutions européennes. Le 13 décembre 2012, un cadre de bonne conduite a été adopté par 26 pays afin de favoriser le « *pooling & sharing* » (union et partage). Les pays s'accorderont en fonction de leurs coupes budgétaires à ne pas créer de lacunes capacitaires en Europe. Ces programmes doivent néanmoins répondre à deux principes en permanence : la garantie d'accès et de véritables économies réalisées.

Ce projet a créé un vrai dynamisme de coopération : en novembre 2011, on dénombrait 11 chantiers de « *pooling & sharing* » prioritaires désignés par les ministres de la Défense. Certaines nations ont même proposé d'être les leaders dans certains domaines comme la Finlande pour la surveillance maritime ou la France dans la formation des pilotes de transport. Cela rejoint par ailleurs le concept de « *smart defence* » (défense intelligente) voulue par l'Otan. Pour répondre aux problèmes de déficit capacitaire en Europe, cette politique aurait trois objectifs principaux : coopération, spécialisation et priorisation afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles.

Franchir les étapes politiques pour créer l'Europe de la défense

C'est la conséquence logique de toutes ces mesures en faveur de plus d'Europe dans le domaine de la défense. Concernant ce secteur régalien par excellence, il est normal que les États aient encore des réticences à déléguer ce qu'ils estiment être le symbole ultime de leur souveraineté. Néanmoins, l'intégration « négative » qui se réalise par les contraintes budgétaires serait mieux réalisée si elle était accompagnée de l'Europe politique. Ainsi, l'accroissement du rôle et du budget de l'AED paraît indispensable, au vu de la qualité de

la mission que l'agence mène. La mise en place d'un budget commun pour la défense, certes dans la R&T, mais aussi au niveau opérationnel, semble un cap à franchir également.

En effet, l'Union européenne pourrait envisager d'europaniser le financement des opérations militaires communes. Aujourd'hui, nous fonctionnons avec le principe « *costs lie where they fall* » (les auteurs des opérations les financent). Or, cela n'incite pas à la solidarité européenne dans ce domaine. Il est clair pourtant que certains États prennent

plus à leur charge que d'autres les coûts de la protection de l'Europe, notamment la France avec le coût de la dissuasion nucléaire. Si l'on européani-

sait ce budget, les États s'investiraient plus dans ce domaine afin de défendre les intérêts de l'UE ; les états ne joueraient plus les passages clandestins.

La Fondation iFRAP recommande :

- la mise en place d'un marché européen de la défense, accompagné de regroupements industriels afin de conserver notre compétitivité et excellence technologique ;
- la création d'un « *Buy European Act* » afin de favoriser dans les marchés publics de la défense les entreprises européennes à l'image du « *Buy American Act* » ;
- l'eupéanisation de la R&D en développant les programmes de coopération ou en créant un budget commun afin d'éviter la duplication des recherches et favoriser l'excellence technologique européenne. L'objectif d'un budget de 20 milliards en R&D au niveau européen semble indispensable pour rester au niveau de l'excellence technologique ;
- une recherche permanente de mutualisation et de partage capacitaire dans le domaine militaire afin de favoriser l'embryon d'une armée européenne. Cela va dans le sens d'un approfondissement du concept de « *pooling & sharing* » ;
- une réflexion sur les possibilités d'un budget européen en faveur d'un partage des coûts de la dissuasion nucléaire entre les pays détenteurs de l'arme et le reste des pays européens. Si la France et la Grande-Bretagne détiennent la force nucléaire, celle-ci profite néanmoins à l'ensemble des pays européens ;
- un accroissement des compétences et du budget de l'Agence européenne de défense ;
- le développement d'une Europe politique de la défense au niveau des schémas politiques et institutionnels.

Propositions

■ La conservation du budget de la défense à hauteur de 31,4 milliards d'euros. Une baisse serait fatale à nos armées et amputerait de manière dangereuse la souveraineté et l'image de la France dans le monde.

■ Une évaluation sans tabou des coûts de fonctionnement du ministère de la Défense : les externalisations possibles doivent être envisagées dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à l'intégrité et à l'efficacité de nos armées. Cela doit servir le recentrage des militaires vers leur « cœur de métier ».

■ La suppression massive de postes ne doit pas considérer les forces opérationnelles comme la variable d'ajustement : les diminutions possibles dans le soutien, l'administratif, les services et l'encadrement supérieur doivent être étudiées en priorité dans le plan de réduction des effectifs.

■ Les économies réalisées doivent mener à une hausse des investissements dans les équipements.

L'entretien et l'investissement en équipements sont à un seuil critique qui ne permet pas des marges de manœuvre.

■ Un nouveau lien doit être créé entre l'industrie et l'État. Il doit entamer sa reconversion en cherchant des possibilités d'évolutions au niveau européen et l'amélioration de sa compétitivité à l'exportation. L'État doit être un acteur central dans l'accompagnement de cette reconversion.

■ L'Europe de la défense doit être abordée sous l'angle du pragmatisme et non de l'idéologie. De nombreux points sont à développer : mutualisation des équipements et partage capacitaire, Europe politique de la défense, politique industrielle européenne de défense, une européanisation de certains budgets de défense (R&T). Au-delà de l'intérêt économique de ce rapprochement, le poids militaire et diplomatique d'une Europe de la défense unie sera bien plus considérable face aux géants américain et chinois qu'une multitude d'États désunis.

« Un véritable corps expéditionnaire, avec une autonomie stratégique nous permettant de projeter 8 000 à 10 000 hommes sans l'aide de forces étrangères »



Hervé Morin a été ministre de la Défense de mai 2007 à novembre 2010. Il est actuellement député de l'Eure, président du Nouveau Centre, président du conseil national de l'UDI (Union des démocrates indépendants).

■ **Fondation iFRAP : le Livre blanc parut en avril dernier fait débat ; quel est votre sentiment à propos de l'avenir des armées françaises au vu de ces travaux ?**

Hervé Morin : C'est un document qui se contente de justifier les réductions de format et les coupes budgétaires. Or, la France n'est plus capable d'assurer un outil de défense efficace sans aligner nos ambitions à nos moyens budgétaires. Le format pensé en 2008 n'est déjà pas atteignable, car les prévisions de croissance n'ont pas été au rendez-vous. Il s'agit donc de faire un vrai choix, et non pas une réforme homothétique. Nous n'avons pas changé nos conceptions stratégiques et militaires, alors que l'on baisse les budgets.

Nous devons nous diriger vers un choix d'armée correspondant à nos capacités. Nous devons pouvoir disposer d'un véritable corps expéditionnaire, avec une autonomie stratégique, nous permettant de projeter 8 000 à 10 000 hommes sans l'aide de forces étrangères. Au lieu de cela, François Hollande ne tranche pas, à l'image de sa politique en général. Sans arbitrage, nous allons nous retrouver avec une armée sous-équipée, avec un format inapproprié, menant à une incapacité opérationnelle. Ce qui est sûr, c'est qu'en 2017, le futur président devra revoir la copie de nos armées, qui n'est pas tenable.

■ **Fondation iFRAP : le gouvernement a annoncé la suppression de 24 000 postes supplémentaires d'ici 2019 : où pouvons-nous encore vraiment couper ?**

H. M : Déjà, il y a ici un mensonge puisqu'on nous cache des coupes plus massives d'effectifs. Si l'on ne sort pas 2014 et 2015 de la comptabilité, c'est en réalité 39 000 postes que nous allons supprimer. Ces réductions ne sont malheureusement pas suffisantes. Il faudrait procéder à une véritable réorganisation, afin d'éviter l'échenillage⁴, en densifiant les unités.

La mise en place des bases de défense avait déjà été une révolution qui a permis beaucoup d'économies. Nous avons également amélioré notre gestion du parc des principaux matériels. Sous mon ministère, nous avons réalisé 1,6 milliard d'économies de fonctionnement, tout en améliorant la condition du personnel. Mais les vraies économies viendront d'une réorganisation des implantations, d'une révision du soutien, de la mise en place d'externalisations pertinentes.

■ 4 Réduction des effectifs unité par unité, de manière aléatoire.

■ **Fondation iFRAP : le volet des externalisations n'est pas développé dans le Livre blanc...**

H. M : Il y a pourtant ici beaucoup de pistes qui méritent d'être développées, comme cela avait été évoqué sérieusement pour l'habillement et la restauration. Il faut également explorer les pistes dans l'entretien du matériel. Nous devons envisager aussi l'usage des contrats locatifs dans les différents domaines de l'équipement. Aujourd'hui, nous ne pouvons plus nous lancer dans de grands programmes d'équipements, sans compter que nous n'avons plus les moyens d'assurer la maintenance du matériel et que nous manquons déjà beaucoup de pièces détachées. Pour l'armée de l'air, une forte proportion du matériel est indisponible. Comment voulez-vous que la France ait un statut de grande puissance avec du matériel bloqué au hangar ?

Il y a donc des arbitrages à effectuer. Avec le budget actuel qui pose des contraintes, l'équation financière est difficile à résoudre. Il me semble que l'on priorise trop la marine. C'est peut-être lié aux origines bretonnes de M. Le Drian. Je pense que nous n'avons pas besoin de six sous-marins nucléaires d'attaques, ni d'un programme de frégates multimissions. Il faudrait développer davantage d'autres programmes, notamment l'aéromobilité de l'armée de terre avec les A400M.

Je comprends en revanche le choix du ministre pour l'achat sur étagères⁵ des drones : nous avons pris du retard dans ce domaine, et l'impératif stratégique nous oblige à nous en procurer sans attendre.

■ **Fondation iFRAP : l'Europe de la défense est programmée au prochain Conseil européen de décembre. Que peut-on concrètement attendre dans ce domaine ?**

H. M : Concrètement, pas grand-chose, voire rien. Il n'y a aujourd'hui aucune réelle volonté européenne pour faire l'Europe de la défense. Le seul pays n'ayant pas démissionné au niveau militaire est l'Angleterre, mais qui ne veut pas entendre parler de l'Europe de la défense. La seule coopération imaginable et possible pour le moment : des traités bilatéraux avec le Royaume-Uni, à l'image du traité de Lancaster House.

Le problème principal reste que les pays européens sont persuadés que les États-Unis, par le biais de l'Otan, suffisent à assurer la sécurité de l'Europe. Or, les États-Unis sont en train de procéder à une réorientation stratégique en direction de l'Asie Pacifique et délaissent l'Europe. Une prise de conscience est nécessaire si l'on ne veut pas laisser l'Europe désarmée, incapable d'assurer sa sécurité sans l'aide des Américains.

■ **Fondation iFRAP : l'Angleterre et la France sont les deux seules puissances nucléaires de l'Europe et cela a un coût. Ce coût est-il entièrement justifié ?**

H. M : La dissuasion est un outil essentiel de la stratégie militaire française, qui profite à tout le continent européen. Néanmoins, son coût est colossal : 3,4 milliards par an, et représentant près de 20 % des dépenses d'équipements. Or, cela nous pénalise en investissement dans les autres équipements, et notamment les armes de demain comme celles qu'impose la cyber-guerre. Il est donc nécessaire, sans remettre en cause la dissuasion, d'analyser l'utilité de toutes les composantes. Je pense qu'ici, l'abandon de la composante aérienne, pour ne garder que la composante navale, me paraît un bon choix.

■ 5 Achat de produits directement disponibles sur le marché.