

LES ENJEUX DE LA MUTUALISATION DU SOUTIEN DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE EN EUROPE

La mutualisation est une forme de coopération par laquelle des Etats partagent des moyens militaires, des équipements ou des services. Dans un contexte de contrainte budgétaire, les mutualisations déjà existantes sont probablement appelées à se renforcer sous la tutelle des agences internationales et européennes. À plus long terme, la mutualisation pourrait évoluer vers le renforcement de relations de dépendance mutuelle entre pays.

Le soutien recouvre l'ensemble des moyens et processus permettant aux forces d'assurer leurs missions, contribuant à l'efficacité de l'outil de défense. Il regroupe de nombreuses activités réalisées sur le territoire national ou en engagements opérationnels, par des moyens étatiques ou privés : soutien des matériels, soutien logistique, formation/entraînement, soutien des infrastructures, soutien administratif, soutien des hommes (restauration, habillement, etc.).

Les dépenses de soutien des pays européens ont augmenté régulièrement au cours des années 2000, en volume et en proportion dans le budget Défense. En France, elles sont évaluées à 14% du budget Défense en 2012, soit 5,5 Mds € hors rémunérations et charges sociales et ont augmenté de 9% depuis 2010¹. En Allemagne, elles représentent près de 4,9Mds € en 2012 (en hausse de 13% depuis 2008). Le mode de contractualisation britannique (avec de nombreux contrats de type *private finance initiative*) ne permet pas de distinguer les dépenses de soutien de celles des investissements. En particulier, les dépenses de soutien des matériels et de transport stratégique (soutien logistique) s'accroissent de façon soutenue.

Dans un contexte de contrainte budgétaire, la mutualisation apparaît alors comme une solution permettant aux pays européens de maintenir la capacité de leurs forces. La mutualisation est une forme de coopération qui consiste en un partage de moyens, d'équipements, ou de services, afin d'optimiser l'accès à ces ressources et d'en réduire les coûts. Elle est conditionnée par deux facteurs : des contraintes (financières et/ou capacitaires) incitant à chercher de nouvelles solutions et une confiance entre les pays qui deviennent, de façon relative ou absolue, mutuellement dépendants. Les Etats s'accordent sur la nécessité d'accroître leur coopération à travers plusieurs initiatives : Weimar², *pooling and sharing*³ ou *smart defense* de l'OTAN⁴. Cependant, malgré la mise en œuvre de mutualisations efficaces dans le soutien logistique⁵, la mutualisation reste peu pratiquée dans le soutien. Aujourd'hui, seuls la France et le Royaume-Uni mènent une réflexion sur la faisabilité de dépendances mutuelles (accords de Lancaster house, 2010).

¹ L'évaluation des dépenses de soutien repose sur la reconstitution des postes relatifs au soutien à partir des budgets Défense nationaux (maintien en condition opérationnelle, formation, entraînement, affrètements, soutien OPEX, restauration, entretien des infrastructures,...). Elle ne permet pas d'établir de comparaisons entre les pays en raison de l'hétérogénéité des périmètres et de la disponibilité variable des informations.

² En 2011, l'Allemagne, la France et la Pologne se regroupent pour demander à l'Union européenne de faire avancer la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) sur la base de quatre initiatives, dont la mutualisation et le partage des capacités de défense.

³ En novembre 2011, les ministères de la Défense présents à l'Agence européenne de défense adoptent le *pooling and sharing* qui définit plusieurs domaines prioritaires, notamment la formation des pilotes, la formation et logistique navale, l'achat de communications satellitaires et le partage de capacités (ravitaillement en vol, système de communications satellitaires, munitions intelligentes, etc.).

⁴ Depuis mai 2012, le *smart defense* consiste à développer la coopération, la spécialisation et l'alignement des priorités capacitaires nationales sur celles dont l'OTAN a le plus besoin.

⁵ Comme le dispositif ATARES (*Air Transport & Air to air Refueling and other Exchange of Services*).



Sandrine GARAU
responsable des études Défense - industrie & services, Indicta



Jacques BIAIS
directeur Indicta

L'observatoire économique de la défense diffuse Ecodef par messagerie électronique (format pdf).

Si vous êtes intéressés par cette formule, veuillez adresser votre courriel à :

daf.oed.fct@intradef.gouv.fr

Découvrez toutes les publications du secrétariat général pour l'administration sur :

Internet >
www.defense.gouv.fr/sga

Intranet >
www.sga.defense.gouv.fr

ou sur simple demande à

SGA/Com au 01 42 19 77 46

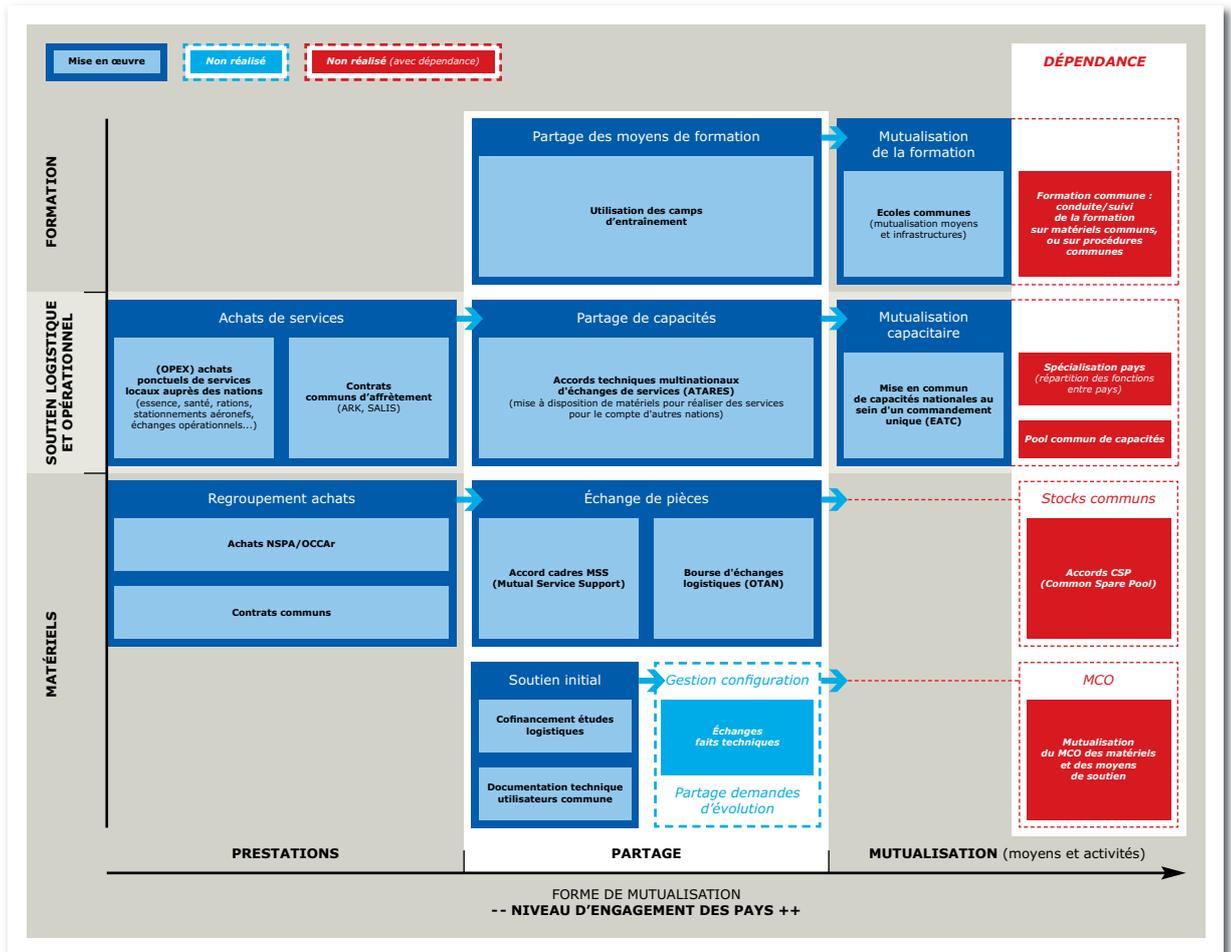




LES INITIATIVES DE MUTUALISATION QUI N'ENGAGENT PAS DE DÉPENDANCE RÉCIPROQUE

Les initiatives de mutualisation à l'échelle européenne sont avant tout financières et visent le partage des coûts de développement (programmes en coopération) et des coûts d'exploitation (marchés communs de soutien, accords d'échanges de services, etc.). Plusieurs initiatives ont été lancées (schéma 1).

Schéma 1 : Les formes de mutualisation n'engageant pas de dépendances mutuelles



Source : Indicta

Le regroupement des achats

Le regroupement des achats permet aux États de réduire les coûts par l'effet de série. Il consiste à centraliser des commandes (par exemple via la NSPA⁶). En revanche, la logistique d'approvisionnement et les stocks restent nationaux dans la plupart des cas. Des initiatives de stocks multinationaux ont toutefois été prises dans le cadre de programmes en coopération conduits par l'OCCAR⁷ (programmes d'hélicoptères Tigre et de radars Cobra).

L'utilisation des programmes en coopération

Les programmes en coopération ouvrent des possibilités de mutualisation sur les fonctions de soutien, au-delà du partage des investissements relatifs au développement et la production. En phase de développement, des éléments du soutien initial sont mutualisés, notamment les études logistiques et la documentation technique utilisateurs (à l'exemple des frégates HORIZON). En phase d'exploitation de matériels communs, la mutualisation est réalisée sous plusieurs formes :

- ▶ Les contrats multinationaux de soutien des équipements communs permettent le partage des coûts fixes (gestion du contrat, etc.) et la réduction des coûts variables par l'effet de série (tableau 1).

⁶ NSPA : NATO Support Agency, ex-NAMSA.

⁷ OCCAR : Organisme conjoint de coopération en matière d'armement.

Tableau 1 : Les contrats portant sur le soutien selon le programme

Programme	Pays	Soutien commun
METEOR (missile)	France / Royaume-Uni / Allemagne / Italie / Suède / Espagne	Contrat de support logistique collaboratif, signé par Defence Equipment & Support (UK) auprès de MBDA (pour le compte des partenaires du programme : Royaume-Uni, France, Allemagne...).
FSAF (systèmes de défense aérienne)	France / Italie	Contrat commun de soutien, signé entre l'OCCAR et le GIE Eurosam, pour la France et l'Italie.
PAAMS (Principal Anti Air Missile System)	France / Royaume-Uni / Italie	Contrat commun de soutien, signé entre l'OCCAR et le GIE Eurosam, pour la France, le Royaume-Uni et l'Italie.
NH90 (hélicoptère de transport)	France / Allemagne / Italie / Pays-Bas / Portugal / Belgique	Contrat multinational pour le moteur.
COBRA (radar contre-batterie)	France / Allemagne / Royaume-Uni / Turquie	Contrat de soutien commun (ESG).

Source : Indicta

► Les accords d'échange mutuel de pièces (MSS, *Mutual Support Service*) permettent aux pays signataires de bénéficier de la disponibilité de rechanges des partenaires (**tableau 2**). Chaque État conserve la souveraineté sur ses stocks. ●●●

Ils se distinguent des accords de stock commun (CSP, *Common Spare Pool*), non pratiqués aujourd'hui, par lesquels les pièces sont mutualisées dans un pool commun dont la propriété est transférée à une entité commune.

Tableau 2 : Les accords d'échange mutuel de pièces selon le programme

Programme	Pays	Soutien commun
HORIZON (frégates)	France / Italie	Ingénierie du soutien : achat commun des études logistiques des équipements communs. Soutien en service réalisé au niveau national. Accords techniques d'échange de pièces communes, partage des faits techniques.
MU90 (torpille légère)	Allemagne / France / Italie	Soutien national. Coopération sur le soutien en service : échange/prêt/vente de rechanges, partage de la gestion de configuration (faits techniques, demandes d'évolution...). Contrat commun de soutien prévu en 2014.
Tigre (hélicoptère)	Allemagne / France / Espagne	MSS (Mutual Support Service) pour les pièces de rechanges. Mutualisation des moyens et des infrastructures de formation (EFA Tigre en France et CFAPTL en Allemagne).
A400M (avion de transport)	France / Allemagne / Royaume-Uni / Espagne / Belgique / Turquie	Soutien en service réalisé au niveau national (France, première nation livrée). Négociations franco-britanniques pour un marché commun du soutien des aéronefs en septembre 2014 (première livraison au Royaume-Uni)/ Arrangement de programme sur le partage de la gestion de configuration (partage des faits techniques et des demandes d'évolution), la gestion de rechanges communes, le partage des plans de maintenance. Négociations franco-allemandes pour la formation commune (personnels navigants et mécaniciens). Réflexions sur un soutien commun au sein d'EATC (European Air Transport Command).

Source : Indicta

► La bourse d'échanges logistiques de la NSPA (NLSE, *Nato Logistics Stock Exchange*) est une plateforme informatique pour la mise en place de solutions collaboratives logistiques. Elle permet aux pays de mutualiser des articles, voire de gérer en commun des stocks d'articles sélectionnés. Mais chaque État conserve la propriété de ses stocks.

► Des écoles communes pour la formation aux matériels communs ont été créées, à l'exemple de l'École franco-allemande Tigre, où les infrastructures et les moyens sont mutualisés (simulateurs, salles, etc.). Mais chaque Nation demeure responsable de la formation de ses personnels et du soutien des hélicoptères mis à disposition.



Le partage des capacités

Une autre forme de mutualisation est le partage de capacités, mise en œuvre dans le transport stratégique et le renseignement sous deux formes :

- ▶ Des capacités industrielles partagées *via* des contrats communs d'affrètement (SALIS dans le transport aérien, ARK dans le maritime). Les industriels, propriétaires et responsables de la disponibilité des moyens, louent alors leurs capacités aux États.
- ▶ Des capacités nationales mises en commun, gérées et opérées par les Nations propriétaires pour le compte des pays partenaires dans le cadre d'accords d'échanges de services (système d'échange d'heures de vols ATARES, partage des capacités de prises de vue du programme Hélios II).

Ces démarches de mise en commun ne remettent pas en cause la souveraineté des pays. L'EATC (*European Air Transport Command*) est le modèle de mutualisation le plus avancé à travers la constitution d'un pool de capacités répondant aux mêmes fonctions opérationnelles. Les avions sont mis en commun dans une structure de commandement unique multinationale, intégrée dans les chaînes de commandement de chaque Etat, chargée de gérer les flottes mises à disposition. Les pays restent propriétaires de leurs avions, dont le commandement est confié à l'EATC qui centralise les demandes de transport et gère l'exécution. Ce transfert du contrôle opérationnel des moyens nationaux est réalisé sans abandon de souveraineté. Le fonctionnement de l'EATC repose sur une unité commune (heure de vol), n'impliquant pas de flux financiers. Pour l'intégration de l'A400M, l'effort porte sur la définition de l'interopérabilité des flottes mises à disposition (règles d'utilisation communes, standardisation de la formation, etc.).

Les forces communes

La création de forces bilatérales ou multilatérales est une forme de mutualisation (mise en commun d'unités militaires) qui repose sur l'harmonisation des procédures d'Etats-majors et la réalisation d'exercices communs. Elle ne couvre pas le soutien : ces forces sont soutenues par les éléments de soutien nationaux. Même dans le cadre de la Brigade Franco-allemande, seule force permanente en Europe disposant de moyens communs, chaque Nation est responsable du soutien des moyens et des garnisons sous sa responsabilité.

Le soutien spécialisé en opérations extérieures

En opérations extérieures, les soutiens spécialisés (ravitaillement essence, santé, fourniture de rations, etc.) font l'objet de coopérations ponctuelles, définies dans le cadre de conventions entre les pays pour chaque opération ou des agences de l'OTAN (NSPA). Elles n'engagent pas d'abandon de capacités. Sur le terrain, les Etats coopèrent par achat de prestations ou échange de services. Ainsi, l'entrée de la France dans l'opération Serval au Mali a mis en évidence l'intérêt de la coopération capacitaire avec ses alliés pour raccourcir le délai d'intervention et accroître l'efficacité du soutien en vol ou des missions de reconnaissance⁸.

⁸ Assemblée nationale, 2013, «Opérations Serval», rapport d'information de la commission de la défense, n°1288, par C. Guilloteau et P. Nauche, députés.

LES ENJEUX DE LA MUTUALISATION

Malgré des facteurs incitatifs, notamment la contrainte budgétaire et la hausse tendancielle des coûts, la mutualisation du soutien est peu répandue. Elle est perçue comme une répartition des moyens impliquant une dépendance mutuelle entre les Nations, supposant une réduction ou un abandon de capacités et par conséquent des relations de dépendances fortes. Le développement de la mutualisation du soutien est dépendant de certains enjeux.

La politique de défense commune

La mutualisation est freinée par l'absence de politique de défense commune, même si l'appartenance des pays européens à l'OTAN favorise la coopération (interopérabilité des processus et des outils, développement en coopération, *smart defence*, etc.). Or, la démarche suppose une diplomatie et des intérêts communs, ainsi qu'une communauté dans les actions engagées. Car, la mutualisation instaure une relation de confiance entre pays qui deviennent mutuellement dépendants. La garantie d'accès et de la performance des éléments mutualisés est fondamentale. La capacité des armées à réaliser leurs missions ne doit pas être entravée par la mutualisation. Les initiatives sont aujourd'hui limitées aux éléments n'engageant ni la souveraineté, ni l'indépendance stratégique des Nations. Les mutualisations, qui s'organisent sur le long terme, doivent être définies dans le respect de la souveraineté des pays et des contrats opérationnels. Les réflexions franco-britanniques sur les dépendances mutuelles sont rendues possibles par la similarité de la politique de défense. Les accords de Lancaster House prévoient également la garantie de l'accès aux installations, équipements et fonctions de soutien dont chaque Nation est dépendante.

Par ailleurs, chaque pays doit être assuré que le niveau de performance des éléments mutualisés atteindra le niveau d'exigence nationale. Si la normalisation permet d'avoir un référentiel commun pour atteindre un même résultat, les pays n'envisagent pas une dépendance totale sur des éléments qu'ils maîtrisent au niveau national et qui, de surcroît, sont dimensionnés à partir des besoins nationaux. L'une des difficultés porte sur la définition et la spécification des responsabilités transférées et des risques associés.

Enfin, la mutualisation est plus difficile à organiser entre les pays dotés d'une industrie de défense et dont la politique vise la protection des intérêts industriels et des emplois. Si les nations s'accordent sur l'intérêt de la mutualisation du soutien, chaque pays peut être en concurrence pour accueillir les moyens et fonctions mutualisés (centres de réparation, écoles, etc.).

L'harmonisation technique, réglementaire et culturelle

La mutualisation du soutien est également conditionnée par l'existence de matériels communs et la convergence technique des matériels (configuration commune et partage de la gestion de configuration). Or, la configuration commune n'est pas garantie pour tous les matériels développés en coopération. D'une part, la convergence des besoins décroît avec le nombre de partenaires, d'autre part les spécifications nationales et les demandes d'évolution individuelles aboutissent à des versions différentes, réduisant le périmètre de la mise en commun.

•••→



De plus, chaque État est soumis à ses propres réglementations et définit ses propres exigences de performance (fiabilité) et de sécurité (transport et stockage des équipements, etc.). Or, la maîtrise d'ouvrage, garante du respect de ces exigences, ne peut pas être mutualisée. De plus, la diversité des processus et l'absence de reconnaissance des qualifications entre pays limitent la mutualisation. La doctrine en matière de soutien est définie au niveau national (concepts et procédures pour le soutien des matériels, la formation, etc.). Ces différences n'empêchent pas des coopérations sur le terrain, mais limitent les mutualisations structurelles de long terme.

Celles-ci sont d'ailleurs d'autant plus difficiles à mettre en œuvre que les forces armées ont un niveau d'activité différent. Un volume d'activité proche entre plusieurs États génère des besoins semblables. À l'inverse, si un volume d'activité différent ne bloque pas les possibilités de mutualisation, les difficultés portent sur la définition des mécanismes de compensation. Également, dans le cadre des programmes en coopération, la définition d'un soutien commun se heurte au décalage des calendriers de livraison. Pour l'A400M, la France, premier État livré, a défini au niveau national les politiques et structures de soutien de ses avions. La signature d'un contrat de soutien commun est à l'étude avec le Royaume-Uni (pays livré de ses premières unités en 2014). Les autres pays seront livrés à horizon 2020, rendant plus difficile l'harmonisation de la politique de soutien.

Enfin, l'absence de standards communs dans le soutien freine la mutualisation (l'échange de pièces non référencées par un numéro de nomenclature Otan exige au préalable l'homologation au niveau national). La standardisation a permis de mutualiser certaines activités (ravitaillement en mer, surveillance aérienne, etc.). Les standards, facteurs d'harmonisation des réglementations, conduisent à la reconnaissance mutuelle des processus, procédures et qualifications. Dans l'aéronautique, cette harmonisation est en cours avec les futures normes EMAR⁹.

Le rapprochement des modèles contractuels du soutien

La mise en place de la mutualisation du soutien peut être favorisée par la cohérence des conditions contractuelles du soutien entre les Nations et par ses modalités de gestion.

D'une part, la mutualisation du soutien d'un matériel commun est conditionnée par la similarité du mode de contractualisation (contrat en disponibilité complète, bons de commandes, contrat de soutien distinct de l'acquisition, etc.). Dans le cadre des partenariats public-privé, le soutien est intégré dans un contrat global couvrant l'acquisition et le soutien sur l'ensemble du cycle de vie, excluant la mutualisation des fonctions propres au soutien, indissociables de l'acquisition.

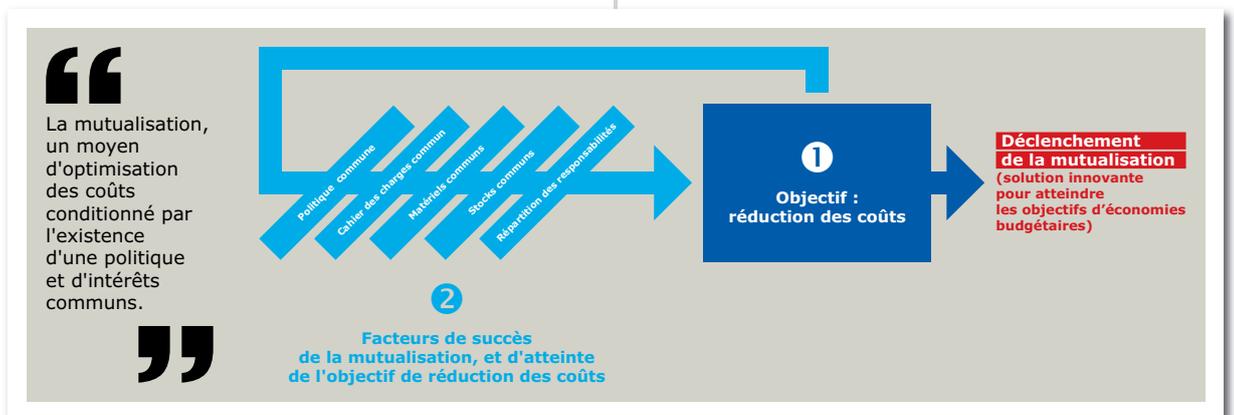
D'autre part, une politique similaire de gestion des moyens du soutien favorise un soutien commun : en Europe, le soutien est généralement réalisé par des moyens étatiques, exceptés pour le Royaume-Uni où une partie des moyens est externalisée, rendant plus complexe la définition des mécanismes de compensation.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA MUTUALISATION CONDITIONNÉ PAR L'EXISTENCE D'INTÉRÊTS COMMUNS

La mutualisation du soutien est envisagée comme une opportunité de réduction des coûts et représente une solution innovante pour atteindre les objectifs d'économies budgétaires, sans remettre en cause la capacité des armées à remplir leurs contrats opérationnels. Sa mise en œuvre est aujourd'hui limitée. Pourtant, l'objectif de réduction des coûts poursuivi par les pays européens ne peut être atteint qu'avec la mise en œuvre de décisions posant les conditions d'une mutualisation.

Le développement de la mutualisation repose sur certains pré-requis : l'existence d'une politique commune (objectifs et politique de défense), un cahier des charges commun (définition commune des besoins en soutien), une convergence technique des matériels et des stocks, et une définition claire de la répartition des responsabilités (**schéma 2**).

Schéma 2 : La mise en œuvre de la mutualisation



Source : Indicta

⁹ EMAR : European Military Airworthiness Requirements.



QUEL MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT POUR DEMAIN ?

À moyen terme, considérant les contraintes budgétaires pesant sur les budgets de défense, **les mutualisations déjà existantes se renforceront**. Les agences de conduite des programmes d'armement en coopération comme l'OCCAR ou la NSPA, dont l'objet même est le soutien logistique des systèmes d'armes des pays de l'OTAN, ne manqueront pas d'offrir leurs services dans ce domaine. En parallèle, les États, dans le cadre d'accords multilatéraux, coopéreront sur le soutien en service et sur des programmes développés en commun par l'intermédiaire des agences exécutives nationales.

À plus long terme, la mutualisation pourrait évoluer vers **le développement de relations de dépendance mutuelle** qui irait au-delà de la mise en place de stocks communs de pièces communes en offrant un *pool* commun de matériels, dont la propriété et la gestion seraient transférées à une entité commune. Cette forme de mutualisation pourrait couvrir les équipements à lourd investissement et long cycle de production, les équipements à forte évolution technologique (gilets pare-balles, balistique, etc.) ou les moyens de soutien n'ayant pas d'impact sur la souveraineté ni sur l'identité des combattants (matériels médicaux, camions, etc.). Elle pourrait également couvrir la réalisation de formations communes aux matériels communs ou à des compétences techniques élémentaires (conduite, secourisme, etc.), nécessitant au préalable la standardisation des processus, l'harmonisation des concepts, ou la

reconnaissance mutuelle des qualifications. Cette mutualisation pourrait être mise en œuvre par la spécialisation des pays sur les activités (transport, santé, etc.) qu'ils maîtrisent le mieux et pour lesquelles ils disposent de capacités suffisantes pour garantir la disponibilité à leurs partenaires. Une telle mise en œuvre, qui induit une réduction voire un abandon de capacités et des relations de mutuelle dépendance, est conditionnée par la définition en amont des domaines et capacités que les pays sont prêts à mutualiser (volumes et typologie des activités pouvant être partagées). Elle est également conditionnée par l'existence d'un agrément de long terme entre partenaires et des clauses engageant les États à garantir la disponibilité et l'accès aux capacités mutualisées, à un niveau de performance au moins égal à celui qui était réalisé au niveau national.

Sandrine GARAU et Jacques BIAIS

Ce travail est issu d'une étude prospective et stratégique commanditée et financée par le ministère de la Défense. Il a été piloté par l'Observatoire économique de la Défense. Il est le résultat d'un travail de recherche bibliographique et d'entretiens conduits auprès de responsables nationaux en matière de soutien.

L'intégralité du rapport est disponible sur le site : defense.gouv.fr

«La mutualisation du soutien dans le domaine de la défense en Europe», EPS n°2012-21, rapport d'étude, Indicta, septembre 2013.

DERNIERS ÉCODEF PARUS

INTERNET DÉFENSE
www.defense.gouv.fr/sga

ou sur simple demande à : daf.oed.fct@intradef.gouv.fr

ÉCODEF À PARAÎTRE

- ▶ La dualité dans les entreprises de défense
- ▶ Les effectifs militaires en France
- ▶ BITD et pôles de compétitivité

Observatoire Économique de la Défense (SGA/DAF/QEFI/OED)
14 rue Saint Dominique • 75700 Paris SP 07
Pour vous abonner > Miel : daf.oed.fct@intradef.gouv.fr
Rédacteur en chef : Christian Calzada

Conception graphique > © Pascal Illic - SGA/com 2014
Réalisation > Stéphanne Parinaud - SGA/com 2014
Impression > SGA/SPAC/PGP - Tél : 01 42 19 40 91
ISSN 1293-4348

