

# SOMMAIRE

Les évolutions de la politique d'acquisition du ministère de la Défense <b>Jean-Paul HOUTTEMANE (DGA)</b>	<b>21</b>
L'approche capacitaire dans les processus d'acquisition : enjeux et perspectives <b>Didier BRUGÈRE et David SCHAJER (Thales)</b>	<b>32</b>
La réalisation du besoin opérationnel <b>Jean-Marc BRULEZ et Maurice de LANGLOIS (EMA)</b>	<b>42</b>
Le suivi budgétaire, financier et comptable des marchés publics de défense <b>René LORY (DAF)</b>	<b>51</b>
Les marchés publics de la défense sont-ils spécifiques ? <b>Monique LIEBERT-CHAMPAGNE (DAJ)</b>	<b>57</b>
Réglementation et performances <b>Thierry KIRAT (CNRS)</b>	<b>65</b>
La passation des marchés publics de défense <b>Jean-Michel OUDOT (DAF/OED)</b>	<b>75</b>
Libre concurrence ou acquisition dirigée : l'exemple britannique <b>Patrick TRAMIER (MBDA)</b>	<b>84</b>
Defence procurement in the EU – the Commission initiatives <b>Burkard SCHMITT (Commission européenne)</b>	<b>94</b>
Towards the creation of a European defence equipment market <b>François GAYET (ASD)</b>	<b>103</b>
Opening up European defence markets: the challenges ahead <b>Sophie de VAUCORBEIL et Daniel KEOHANE (ISS)</b>	<b>113</b>
The EDA Code of Conduct on Defence Procurement after two years: where are we? <b>Patrick LEFORT (AED)</b>	<b>122</b>

# A I R E

- Bien acheter pour mieux voler : le MCO dans le milieu  
aéronautique de défense **127**  
**Jean-Jacques VERHAEGHE (Simmad)**
- Les nouvelles méthodes d'acquisition **136**  
**Éric BÉRANGER (Astrium Services)**
- Les enjeux des Partenariats Public-Privé **147**  
**Cyr-Denis NIDIER (EMA) et Gauthier de TRACY (DAF/NMF)**
- La fonction acquisition de l'Otan : quelle place  
pour la France ? **156**  
**François FAYARD et Jean-Pierre EVEN (Otan)**
- How to ensure progress for armaments cooperation  
in Europe? **165**  
**Patrick BELLOUARD (OCCAr)**
- International armaments collaboration: An American  
View **176**  
**Ethan B. KAPSTEIN (INSEAD)**
- Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for  
the European Defence Equipment Market **185**  
**Gueorgui IANAKIEV et Nickolay MLADENOV**  
**(Parlement européen)**
- Pour une refondation du règlement du différend né  
du marché public de défense **195**  
**Laurent-Xavier SIMONEL (KGA)**
- Le contrôle budgétaire sur les marchés publics **209**  
**Jean-Louis NINU (CBCM)**
- Le contrôle des marchés de défense **217**  
**Gérard KAUFFMANN (CGA)**
- Le comité des prix de revient des fabrications  
d'armement et les marchés d'armement **221**  
**Étienne BOSQUILLON de JENLIS (CGA/CPRA)**

# Résumés

## **Les évolutions de la politique d'acquisition du ministère de la Défense**

Jean-Paul HOUTTEMANE — DGA

L'évolution du cadre réglementaire, à la fois en France et en Europe, bénéficie de la participation active de la DGA. Dans le but de satisfaire à ses objectifs de maîtrise des dépenses d'investissement et de soutien à la BITD, la DGA s'est aussi engagée dans des processus concertés d'évolution des pratiques en matière notamment de répartition des risques État-Industrie et d'accompagnement des PME.

## **L'approche capacitaire dans les processus d'acquisition : enjeux et perspectives**

Didier BRUGÈRE et David SCHAJER — Thales

Au cours des vingt dernières années, les mutations du contexte politico-stratégique et l'accélération du progrès technologique dans les technologies de l'information et de la communication ont conduit à renouveler les concepts et les doctrines militaires. Dans le domaine des systèmes et des équipements, l'approche capacitaire s'est traduite par des évolutions importantes dans les processus d'acquisition, qu'il convient d'approfondir pour relever le triple défi de la réactivité, de la performance et de la complexité.

## **La réalisation du besoin opérationnel**

Jean-Marc BRULEZ et Maurice de LANGLOIS — EMA

Toute opération d'armement ne trouve son existence que dans l'expression d'un « besoin opérationnel ». Cette évidence ne doit cependant pas masquer la complexité du processus de formalisation de ce besoin, et la question de son évolution au fil du temps. Si les interactions entre expression du besoin et réalisation sont nombreuses pendant la phase de préparation et de conception d'un programme, elles se prolongent pendant la vie de l'équipement et se traduisent par des modifications dues au retour d'expérience ou à l'émergence de nouvelles exigences comme l'interopérabilité.

## **Le suivi budgétaire, financier et comptable des marchés publics de défense**

René LORY — DAF

Le suivi budgétaire, financier et comptable est d'une importance majeure en vue d'assurer la passation et l'exécution des marchés publics de défense. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées au sein du Secrétariat général pour l'administration (SGA), la Direction des affaires financières (DAF) y contribue de façon active. Des efforts d'amélioration, qui reposent notamment sur les systèmes d'information, les mécanismes de circularisation des données financières et comptables et la gestion des aléas, sont menés afin de fiabiliser la connaissance financière et comptable des opérations en cours et d'accroître les capacités d'anticipation budgétaire du ministère.

## **Les marchés publics de la défense sont-ils spécifiques ?**

Monique LIEBERT-CHAMPAGNE — DAJ

En principe, les marchés passés par le ministère de la Défense sont soumis au droit commun de la commande publique, notamment au code des marchés publics. Le droit européen a toutefois aménagé une large dérogation pour les marchés mettant en cause la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions ou de matériels de guerre.

Cette liberté n'a pu être reprise en France. Les principes constitutionnels de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence s'opposent en effet à une liberté totale. Le ministère de la Défense s'est donc doté d'un décret spécifique, créant un régime juridique original pour ces marchés.

## **Réglementation et performances**

Thierry KIRAT — CNRS

L'article propose une évaluation de la réglementation des marchés publics de la défense en offrant quelques éléments de comparaisons internationales. Il se réfère également au droit communautaire et aux initiatives de la Commission. L'auteur soutient que la pertinence de la réglementation des achats publics intéressant la Défense est une condition nécessaire mais pas suffisante de la performance en la matière. L'environnement institutionnel et budgétaire du droit des marchés publics compte tout autant que les règles de passation, d'exécution et de règlement des marchés.

## **La passation des marchés publics de défense**

Jean-Michel OUDOT — DAF/OED

Le recours fréquent à la négociation en tant que mode de passation des marchés publics de défense est principalement expliqué par leur com-

plexité et leurs implications stratégiques. La modification prochaine de la réglementation européenne en la matière appelle cependant désormais à accentuer de façon drastique les efforts de rédaction des marchés afin d'éviter certains écueils, au premier rang desquels figure le risque de tomber sous le coup du délit de favoritisme.

### **Libre concurrence ou acquisition dirigée : l'exemple britannique**

Patrick TRAMIER — MBDA

La traditionnelle distinction faite dans les marchés publics français entre la responsabilité du maître d'ouvrage étatique et celle de maître d'œuvre industriel est-elle adaptée à la complexité croissante des systèmes d'armes ? L'application trop dogmatique d'une logique de compétition dans un secteur aussi spécifique que celui de l'armement n'est-elle pas de nature à déclencher une cascade de risques et à déstructurer peu à peu le secteur en privilégiant des achats aux États-Unis ?

Ces questions se posent à l'heure où, par un spectaculaire revirement, le ministère britannique de la Défense s'éloigne de l'approche concurrentielle pure et dure qui fut la sienne depuis 1981. Il prône désormais avec sa *Defence Industrial Strategy (DIS)* une voie nouvelle « d'acquisitions dirigées », c'est-à-dire négociées de gré à gré, basées sur des partenariats resserrés établissant de nouveaux rapports entre l'État et l'industrie.

### **L'approvisionnement de défense au sein de l'UE : les initiatives de la Commission**

Burkard SCHMITT — Commission européenne

La création d'un marché commun de la défense est devenu ces dernières années un objectif d'une importance croissante pour l'UE. Les États membres sont clairement à la manœuvre dans cette perspective, mais la Commission européenne peut les soutenir et les aider à élaborer un cadre réglementaire homogène. Dans le domaine de l'approvisionnement de défense, la Commission a ainsi publié une communication interprétative de l'utilisation de l'article 296 et a proposé une nouvelle directive spécifique à la défense. Ces initiatives vont contribuer à la création d'un marché unique de l'armement et améliorer l'ouverture des marchés de défense entre les États membres.

### **En direction d'un marché européen des équipements de défense**

François GAYET — ASD

La création d'un marché européen de la défense permettra à l'Union européenne de renforcer sa base industrielle, devenant par là-même l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde. Ce marché européen rend également compte des ambitions de l'Union en matière d'influence politique et de puissance militaire.

L'industrie considère la nouvelle initiative de la Commission européenne, le « paquet défense », comme un outil de création de ce marché intégré en concordance avec les objectifs de la stratégie dite de Lisbonne. Certaines difficultés doivent cependant encore être résolues, en particulier le besoin de soutenir un investissement public continu en recherche & développement (R&D).

### **Ouverture des marchés européens de défense : les enjeux futurs**

Sophie de VAUCORBEIL et Daniel KEOHANE — ISS

Les États européens s'accordent sur le principe d'une nécessaire ouverture de leurs marchés de défense. Ils se sont ainsi entendus sur un Code de conduite dans l'approvisionnement de défense suite à une proposition de l'Agence européenne de défense ; cette dernière ne peut cependant pas contraindre les États à appliquer ce code. Il est donc attendu des États européens qu'ils répondent de façon positive à la récente initiative législative de la Commission européenne. Dans le débat actuel sur le marché européen de défense, il ne faut par ailleurs pas oublier le marché de défense transatlantique.

### **Le code de conduite de l'AED sur l'approvisionnement de défense : où en sommes-nous ?**

Patrick LEFORT — AED

Lancé il y a deux ans de façon à soutenir une base industrielle et technologique de défense européenne plus compétitive, le Code de conduite de l'approvisionnement de défense a développé la concurrence au sein de l'UE dans le domaine d'application de l'article 296. Il a atteint jusqu'ici des résultats prometteurs, mais davantage de transparence et de confiance mutuelle entre États membres dans d'autres secteurs du marché européen de défense sont toujours attendus.

### **Bien acheter pour mieux voler : le MCO dans le milieu aéronautique de défense**

Jean-Jacques VERHAEGHE — Simmad

La Simmad (Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense) est chargée d'optimiser la disponibilité de l'ensemble des avions (avions et hélicoptères) du ministère et d'en maîtriser les coûts afférents. Acteur central du maintien en condition opérationnelle de ces systèmes d'armes, elle se positionne dans ce domaine comme un acheteur majeur du ministère de la Défense. Sa politique d'achat, approuvée par son comité directeur présidé par le chef d'état-major des armées, est l'un des leviers de sa performance.

### **Les nouvelles méthodes d'acquisition**

Éric BÉRANGER — Astrium Services

Les contraintes budgétaires ne permettent plus de combler les lacunes capacitaires de nos armées exclusivement par des acquisitions patrimoniales. La fourniture de services à partir de partenariats public-privé a démontré une réelle efficacité opérationnelle et financière. Elle nécessite néanmoins une évolution, à la fois de la relation client-fournisseur, qui doit s'inscrire dans la durée, et du cadre légal et fiscal, qui doit être adapté. Dans les communications par satellite, Astrium Services a acquis une expérience unique, notamment au Royaume-Uni avec le contrat *Paradigm*.

### **Les enjeux des Partenariats Public-Privé**

Cyr-Denis NIDIER et Gauthier de TRACY — EMA-DAF/NMF

Dans un contexte caractérisé par une contrainte budgétaire tendue et le besoin constant de fournir à nos forces les équipements et services dont ils ont besoin pour remplir leurs objectifs opérationnels, les partenariats public-privé apparaissent comme une solution contractuelle à étudier avec attention. Ils présentent en effet des avantages certains, même si des analyses approfondies doivent encore être menées pour chaque projet afin de s'assurer de leurs pleins bénéfices.

### **La fonction acquisition de l'Otan : quelle place pour la France ?**

François FAYARD et Jean-Pierre EVEN — Otan

Il est bien présomptueux de vouloir écrire un article à peu près exact et lisible sur les processus d'acquisition de l'Otan. En effet, ces processus sont plus le résultat de près de soixante ans de recherche multinationale du consensus, qu'une construction rationnelle comme on les aime tant en France. Est-ce parce que la France était jusqu'il y a dix ans, du fait d'un statut particulier, exclue pour l'essentiel des acquisitions de l'Alliance ? On peut le penser profondément. Toujours est-il que les succès récents de nos industriels, venant après une absence quasi totale de près de cinquante ans, méritent une analyse, qui convaincra peut-être le lecteur qu'il est possible de mieux valoriser nos investissements ; et qu'il y a un réseau de cadres français à l'Otan pour y contribuer.

### **Comment améliorer la coopération en matière d'armement en Europe ?**

Patrick BELLOUARD — OCCAr

Les programmes d'équipement en coopération dans le domaine de la défense sont perçus jusqu'ici comme présentant des performances mitigées en raison des arbitrages entre les dimensions économiques, politiques, militaires et industrielles. L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr) a été créée en vue d'élaborer un modèle de

gestion des programmes en coopération plus efficace et opérationnel que les modèles traditionnels. L'OCCAr joue un rôle clé dans la mise en place de procédures et approches structurées permettant d'accentuer les capacités de développement et de coopération dans le domaine des systèmes de défense en offrant des compétences d'excellence en gestion de projet et de gouvernance d'entreprise. Ses structures de gestion sont fines, adaptables et fondées sur l'implication étroite du client. L'OCCAr se considère complémentaire à l'Agence européenne de défense (AED), cette dernière se situant en amont de l'OCCAr-EA dans la procédure de développement des capacités.

### **La coopération internationale dans le domaine de la défense : un point de vue américain**

Ethan B. KAPSTEIN — INSEAD

Nous arguons ici que les États-Unis ont développé leur propre approche en matière d'approvisionnement de défense sur la scène internationale. Les États-Unis cherchent en particulier à être « le partenaire dominant » dans les programmes en coopération internationale, et évitent en général l'alternative dite de la « gestion partagée » et le principe européen de « juste retour ». Les pressions spécifiques du marché de défense ont cependant forcé les entreprises et l'État américains à recourir à une approche flexible vis-à-vis de son modèle de partenaire dominant.

### **Les politiques de compensation dans l'approvisionnement de défense : enseignements pour le marché européen de défense**

Gueorgui IANAKIEV et Nickolay MLADENOV — Parlement européen

Les compensations constituent une des caractéristiques principales du commerce international d'armement. Une courte description des pratiques compensatoires au sein de l'UE est détaillée dans cet article, avant de discuter de leurs implications en matière d'équité et d'efficacité du marché européen de défense. Il est indiqué que les compensations peuvent être considérées comme une réaction aux barrières à l'émergence spontanée de relations industrielles multinationales, ces réactions étant l'enjeu principal à résoudre.

### **Pour une refondation du règlement du différend né du marché public de défense**

Laurent-Xavier SIMONEL — KGA

Des marchés publics de défense naissent des différends à hauteur de leurs enjeux. Leur nature spécifique justifie un cadre juridique propre. Mais il y a peu de recours au règlement juridictionnel et la conciliation institutionnelle n'est pas satisfaisante. L'amélioration suppose la création d'une autorité administrative indépendante. Médiateur ou conciliateur, aussi, elle

pourrait connaître de tous les différends nés d'une même opération. Le projet de directive européenne incite à réfléchir dans ce sens.

### **Le contrôle budgétaire sur les marchés publics**

Jean-Louis NINU — CBCM

Un premier bilan du contrôle sur les projets de marché soumis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel se caractérise par l'importance des observations relatives notamment au recours fréquent à l'avenant qui limite la portée des marchés pluriannuels en matière de programmation budgétaire et qui n'est pas exempt de risques financiers, ainsi qu'au prix des marchés qui est un enjeu reconnu, mais dont l'importance mérite un effort permanent des services et un perfectionnement des outils mis à leur disposition.

### **Le contrôle des marchés de défense**

Gérard KAUFFMANN — CGA

Le contrôle des marchés de défense s'appuie sur le respect des principes de l'achat public, mais sa mise en œuvre doit s'inscrire dans une perspective plus large tenant compte des contraintes économiques et surtout des enjeux de disponibilité qu'impose la mission des forces armées. L'exercice de ce contrôle suppose donc une connaissance précise des besoins de la Défense et un savoir-faire méthodologique que le Contrôle général des armées s'efforce de développer.

Le Contrôle général des armées, inspection générale du ministère, a naturellement été amené à s'interroger, dans le cadre de ses missions, sur la manière dont devaient être contrôlés les marchés publics de défense.

### **Le comité des prix de revient des fabrications d'armement et les marchés d'armement**

Étienne BOSQUILLON de JENLIS — CGA/CPRA

Le comité des prix de revient des fabrications d'armement (CPRA) a été créé en 1966 par décret. Présidé par un conseiller d'État, il a une composition diversifiée qui associe des personnalités extérieures de haut rang et des représentants du ministère de la Défense. Sa mission le conduit à rechercher dans les marchés les éléments du prix payé pour l'acquisition des armements. Ses conclusions sont formulées à partir d'un rapport portant sur l'examen d'une ou plusieurs opérations et sont reprises dans un rapport d'ensemble annuel. L'analyse des coûts à laquelle il procède porte à la fois sur la dépense payée par l'État et sur les écarts constatés par rapport à la prévision budgétaire.