

OCCAR : le choix logique pour des programmes de coopération internationale

MARC DESCHRYVER

Le major breveté d'état-major Marc Deschryver travaille au sein de la division *Defence Development* du département d'état-major Stratégie. Il y suit les activités de l'OCCAR (Organisation Conjointe pour la Coopération en matière d'Armement) et y est conseiller du sous-chef d'état-major, qui représente la Belgique au sein du comité de surveillance de l'OCCAR et du comité de programme A400M en sa qualité de directeur national d'armement.

“Excellence is the gradual result of always striving to do better.”

Defensieaankopen spelen een aanzienlijke rol in de EU. Volgens de cijfers beschikbaar op de website van het Europees Defensieagentschap (EDA) hebben de 26 lidstaten in 2010 ongeveer 194 miljard euro besteed aan defensie-uitgaven, waarvan 22% (43 miljard euro) bestemd is voor aankoop van militair materieel en Research & Development. Hiervan wordt ongeveer 23% door middel van internationale samenwerking uitgegeven, 95% (7,5 miljard euro) is “Europese samenwerking”¹.

Meer dan de helft van dit bedrag, ongeveer 4 miljard euro, bekostigt samenwerkingsprogramma's die door één internationale organisatie worden beheerd en waarvan België in 2012 het voorzitterschap waarneemt. De “Organisation Conjointe pour la Coopération en matière d'Armement” (OCCAR) is sinds haar ontstaan dan ook uitgegroeid tot één van de meest efficiënte partners bij het beheer van internationale verwervingsprogramma's. Met dit artikel trachten we haar activiteiten te verduidelijken en worden de belangrijkste redenen voor haar succes toegelicht.

La pression croissante sur les moyens budgétaires de la Défense est en contradiction flagrante avec la nécessité de disposer de moyens technologiques de pointe, pouvant être rapidement déployés et indispensables dans le cadre d'opérations modernes. Dans un précédent numéro de la *Revue militaire belge*, un article expliquait la raison pour laquelle la mise en place des solutions les plus viables pour la gestion du matériel est plus que jamais nécessaire. Une partie de la solution consiste certainement à participer à des programmes de coopération internationale. Si, à l'avenir, les gouvernements européens souhaitent mieux affecter leurs budgets de la défense qui sont revus à la baisse, la solution la plus évidente implique dès lors la prise en charge conjointe d'une plus grande partie de ces budgets.

D'un point de vue économique, il semble évident que toute forme de collaboration permet de réduire les coûts d'acquisition de systèmes d'arme complexes. Les coûts par système diminuent au fur et à mesure que les commandes augmentent. Un renforcement de la coopération sous la forme de *pooling & sharing* entraîne une diminution supplémentaire des frais généraux, un plus petit stock de pièces de rechange et, en conséquence, des économies d'échelle supplémentaires tout au long du cycle de vie du matériel. Le *Life Cycle Cost* de l'ensemble de la flotte sera sensiblement inférieur à la somme des coûts pour chaque flotte distincte.

Outre l'aspect purement financier, la coopération internationale offre plusieurs autres avantages : les États membres bénéficient de capacités et de technologies dont ils ne pourraient pas supporter les frais individuellement, une plus grande standardisation et interopérabilité entraînent un avantage opérationnel, des opportunités apparaissent au niveau européen pour maintenir, voire renforcer, la base technologique et industrielle de défense européenne.

Malgré les avantages indéniables qu'elle apporte, la coopération internationale fait souvent l'objet de vives critiques. Elle serait inutilement complexe et inapproprié pour réaliser les capacités requises dans les délais convenus et dans les limites du budget. En effet, cela fait plus de 50 ans que sont lancés des programmes de coopération en Europe, avec pour conséquence des résultats très différents. Un manque de pilotage de la part des instances européennes, les inégalités entre les différents États membres engagés dans une coopération en ce qui concerne l'importance, la nature et les capacités de leurs forces armées, ou les sabotages délibérés pour des raisons politico-économiques ou industrielles sont fréquemment pointés du doigt comme étant les principales raisons des résultats décevants.


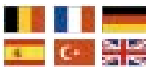



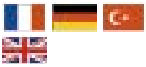

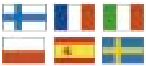
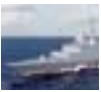





Aussi, une solution structurelle est recherchée depuis longtemps au sein de l'Europe afin de pouvoir maximiser les avantages potentiels de la coopération internationale. À l'initiative des quatre plus grands États membres européens en matière de dépenses militaires, un nombre de tentatives infructueuses a finalement abouti à la création de l'OCCAR le 28 janvier 2001. La Belgique (2003) et l'Espagne (2005) rejoindront ultérieurement l'OCCAR.

L'activité principale de l'organisation étant la gestion de programmes de défense multinationaux, la planification des capacités n'est pas du ressort de l'OCCAR. En revanche, les agences telles que l'AED sont, en tant qu'organisation de l'UE, le maillon idéal pour coordonner la planification des capacités au niveau politique. Les capacités requises y sont identifiées et se traduisent par des programmes de coopération concrets. Dès que les programmes sont finalisés en interne par l'AED, ils sont transmis à l'organisation chargée de sa gestion contractuelle. L'AED et l'OCCAR sont à cet effet des partenaires naturels, l'OCCAR se trouvant « en aval ».

Actuellement, l'OCCAR gère huit programmes de coopération² importants. Le budget annuel a considérablement augmenté en dix ans. Le budget opérationnel, c.-à-d. la partie qui est directement affectée au financement des programmes, s'élevait en 2010 à quelque 4 milliards d'euros, soit plus de la moitié de l'effort total européen dans ce domaine. Le budget annuel de l'OCCAR est dès lors supérieur au budget annuel de la défense de la plupart des États membres de l'UE. Si l'organisation était un État membre de l'UE, elle serait (après l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) le quatrième plus grand acteur en ce qui concerne les achats de matériel militaire. Toutefois, il est à



noter que les frais administratifs de l'organisation (les charges financières telles que les traitements, les indemnités, la location des bâtiments, les ressources informatiques, etc.) ne s'élevaient qu'à 40 millions d'euros, soit à peu près 1 % des dépenses totales.

Programme		Pays participants	PD Staf (2011)	Bg Ops 2011	Coût total
A400M			40	699 M€	20.878 M€
BOXER			15	407 M€	1.444 M€
COBRA			12	24 M€	793 M€
ESSOR			4	30 M€	106 M€
FREMM			25	828 M€	10.638 M€
FSAF – PAAMS			34	270 M€	2.859 M€
TIGER			51	802 M€	7.740 M€

Un des principaux facteurs de succès réside sans aucun doute dans la structure de l'organisation. Il existe un cloisonnement entre les activités et les responsabilités au sein des programmes et celles au niveau de l'organisation. L'OCCAR se compose d'un comité de surveillance (BoS ou *board of supervisors*), d'un comité de programme (PB ou *programme board*) par programme et de l'administration exécutive (OCCAR-EA ou *executive administration*).

Le BoS et les PB sont les plus hauts organes décisionnels de l'organisation. Les ministres de la Défense des États membres (BoS) ou des États participants (PB) sont les membres officiels³. En effet, le fait d'appartenir à l'OCCAR n'est pas une condition pour participer à l'un des programmes en cours⁴. Le BoS prend des décisions relatives au fonctionnement général de l'organisation, tandis que les PB prennent des décisions qui concernent directement les programmes.

L'OCCAR-EA est structurée de manière similaire. Elle se compose d'un bureau central (*central office* ou CO, situé à Bonn) qui assure l'appui général au niveau de l'organisation et une division de programme par programme. Les divisions de programme jouent un rôle de premier plan dans l'exécution de l'activité principale. Un *Programme Manager* dirige la division et est habilité à prendre les décisions nécessaires en vue de la réalisation des *High Level Objectifs* de son programme. Ces objectifs sont fixés séparément pour chaque programme par les pays participants.

Le directeur de l'OCCAR-EA est le responsable final, tant pour la mise en œuvre des programmes que pour la gestion quotidienne de l'organisation. Il rapporte d'une part au BoS dès lors les problèmes d'organisation et d'autre part à chaque comité de programme sur l'état d'avancement des programmes.

Cette structure, qui sert d'ailleurs de modèle de base à la prochaine restructuration des agences de l'OTAN, convient particulièrement pour l'optimisation des éventuels avantages de la coopération. Au niveau de l'organisation, des expériences sont échangées, les procédures sont optimisées, revues et harmonisées, tandis que les divisions de programme conservent leur totale indépendance pour leurs propres activités principales. L'ampleur de l'organisation peut se limiter à un minimum, sans aucune perte en connaissance ou flexibilité à ce niveau. Il va de soi que des frais généraux s'élevant à 1 % (le ratio frais administratifs par rapport aux frais opérationnels) sont un résultat exceptionnel.

Tous les postes au bureau central sont ouverts à des candidats provenant des États membres, tandis que seuls des candidats provenant des pays participants peuvent postuler les fonctions au sein des divisions de programme. Contrairement à d'autres organisations internationales chargées de la gestion de programmes, l'OCCAR n'applique pas une quelconque clé de répartition entre les pays pour remplir les différentes fonctions. Le recrutement du personnel d'encadrement s'effectue sur la base d'une compétition claire et transparente. Le candidat ayant les meilleures compétences pour une fonction en particulier



est sélectionné, quelle que soit sa nationalité. Cet élément important contribue sans aucun doute au succès de l'organisation. Actuellement, cinq officiers belges travaillent au bureau central à Bonn, tandis que trois Belges sont actifs au sein de la division de programme A400M à Toulouse.

Dans le modèle d'«entreprise» de l'OCCAR, la division de programme est la seule interface entre le client (les États participants) et l'industrie. L'objectif est d'obtenir un partenaire industriel fort comme contractant principal. Ce contractant principal peut être un intégrateur de systèmes européen ou un consortium. Une fois de plus, conformément à l'un des principes de base de l'OCCAR, le contractant ne peut être retenu que sur la base de la concurrence et de la compétitivité. Il en résulte que seuls les arguments purement rationnels peuvent être pris en considération si l'on souhaite élaborer la solution la plus avantageuse. Tout autre argument, de quelque nature que ce soit (politique, industriel, social...), conduira inévitablement à des frais supplémentaires. Afin de pouvoir réaliser cet objectif, l'OCCAR renonce notamment à l'application stricte du principe du «juste retour». Ce principe, selon lequel chaque euro qu'investit un pays dans un programme revient sous la forme d'une participation industrielle, était autrefois souvent à l'origine d'un octroi inefficace de moyens et la création de structures industrielles inutilement complexes. Une alternative consiste à favoriser une *global balance* qui permet de répartir l'équilibre entre la participation financière d'un pays et la participation industrielle sur plusieurs programmes et sur plusieurs années.

Depuis sa création, l'OCCAR a toujours eu l'ambition d'être une organisation en apprentissage. Être le centre d'excellence dans son domaine est et sera toujours son objectif principal. Des méthodes de management, des processus et des outils basés sur les meilleures pratiques ont été instaurés et assimilés : le contrôle de qualité interne, la gestion de la performance, la gestion des risques, le *Life Cycle Costing/Through Life Management*, etc. Tant le bureau central que les divisions de programme y ont été adaptés. Les services et résultats de l'OCCAR, qui sont conformes à un système de gestion de la qualité certifié ISO 9001/2008, sont reconnus internationalement à différents niveaux. Cette reconnaissance est entre autres formalisée par un nombre d'accords de collaboration conclus avec d'autres organisations et partenaires internationaux, tels que la NAMSА qui fait office d'organisme contractant. Fin 2011, le Parlement européen approuvait une résolution sur l'impact de la crise financière sur le secteur de la défense, en louant le savoir-faire et les expériences de l'OCCAR⁵. Les États membres européens y sont encouragés à recourir davantage aux expériences de l'organisation dans le domaine de la gestion de programme et à appliquer également le principe de la *global balance* de manière plus systématique. En ce qui concerne la Défense belge, l'OCCAR-EA est également une source précieuse d'information et d'expertise pour l'instauration et l'utilisation de méthodes, processus et outils basés sur les meilleures pratiques.

Après dix années de croissance et de développement sans interruption, l'OCCAR se présente actuellement comme l'une des organisations les plus efficaces en ce qui concerne la gestion de programmes d'acquisition multinationaux. Depuis sa création, elle tente de trouver des solutions durables à tous les risques possibles tout en ayant atteint entre-temps un degré de maturité reconnu tant par l'industrie que par les plus hauts niveaux politiques de décision.

Toujours est-il que seulement 23 % de toutes les dépenses européennes pour l'acquisition de matériel militaire sont financées sur une base binationale ou multinationale. Même la Belgique, qui jouit pourtant d'une excellente réputation en raison de ses succès dans ce domaine, n'a réalisé en 2010 que 18 % de ses achats dans le cadre d'une coopération. L'acquisition conjointe reste donc actuellement plus l'exception que la règle. Si l'on conçoit la souveraineté dans une interprétation moderne comme étant la capacité à servir, par des interventions externes, les intérêts nationaux de façon optimale, une collaboration plus étroite dans un large contexte européen et international est dès lors plus que jamais essentielle pour défendre nos intérêts et acquérir de l'influence. Il est évident qu'il y aura toujours une marge pour

des initiatives spécifiques binationales ou multinationales. Cependant il semble que dans beaucoup de cas, le choix rationnel de prédilection devrait se porter sur l'OCCAR.

Mots clés : programmes de coopération – acquisition de matériel – OCCAR

-
- ^{1.} Hiervoor moeten minstens twee EU-lidstaten deelnemen, terwijl het aandeel van niet-EU-lidstaten in het project minder dan 50% is.
 - ^{2.} L'avion de transport A400M, le véhicule blindé multirôle BOXER, le radar de contrebatterie COBRA, la *Software Defined Radio* ESSOR, la frégate européenne multi-mission FREMM, les systèmes surface-air futurs FSAF et de lutte antiaérienne PAAMS (famille complète de systèmes d'interception de missiles surface-air), le système multinational d'imagerie spatiale MUSIS et l'hélicoptère de combat TIGRE (dans différentes configurations). Un aperçu plus détaillé des différents programmes est présenté sur le site Internet de l'OCCAR : www.occar-ea.org
 - ^{3.} Dans la pratique, les pays y sont représentés par les directeurs nationaux d'armement, un titre qui est actuellement porté par le sous-chef d'état-major Stratégie en Belgique.
 - ^{4.} Outre les six États membres, l'OCCAR compte six autres pays qui participent à un ou plusieurs programmes : la Finlande, la Suède, la Pologne, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Turquie.
 - ^{5.} Résolution du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur l'impact de la crise financière sur le secteur de la défense dans les États membres de l'UE (P7_TA-PROV(2011)0574).