



Contrats et marchés publics dans le secteur de la défense

Claudine Desrieux, Université Paris Panthéon Assas et CAE
Antoine Lopes et **Chloé Ménard**, CAE

Dans un contexte de forte hausse des dépenses de défense en Europe depuis la guerre en Ukraine, les conditions d'acquisition des équipements militaires et les mécanismes de contrôle associés revêtent une importance accrue.

Associé à la *Note* « Réarmer l'Europe : relever le défi de l'intégration économique et de l'innovation », ce *Focus* présente les principales caractéristiques des procédures d'achat dans le secteur de la défense, en mettant l'accent sur le cas français et sur des éléments de comparaison internationale.

Il met en évidence la spécificité du cadre juridique applicable, le recours limité à la mise en concurrence dans de nombreux cas, ainsi que des dispositifs de contrôle principalement administratifs en France, où le contrôle parlementaire est moins formalisé qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Il souligne enfin les enjeux liés au suivi des coûts sur l'ensemble du cycle de vie des équipements, en particulier des coûts de maintenance, déterminants pour la soutenabilité budgétaire des programmes d'armement.

Depuis la guerre en Ukraine, les Européens ont pris conscience des menaces pesant sur l'intégrité du continent, et de la nécessité de renforcer leur défense. De nombreux plans et aides financières exceptionnelles ont été mobilisés par les États pour accompagner cet effort. À titre d'illustration, une loi a été votée en 2022 en Allemagne pour créer un fonds spécial de 100 milliards d'euros (*Sondervermögen*) afin de moderniser l'armée allemande, dont l'enveloppe a été renforcée en 2025¹. En France, la loi de programmation militaire 2024-2030 porte le budget de la défense à 413 Md€ (contre 295 Md€ pour la LPM 2019-2025 soit une hausse de 40 % en valeur)². Au Royaume-Uni, la revue des dépenses indique que celles consacrées à la défense devraient atteindre 62,2 Md£ (environ 71,5 Md€) pour l'exercice 2025-26, puis 73,5 Md£ (environ 84,5 Md€) en 2028-29 (soit une augmentation de 18,2%)³. Enfin, en Pologne, les dépenses pour la défense nationale en 2025 atteignent le niveau record de 186,6 milliards de zloty (44,3 Md€). Cela représente 28,6 milliards de zloty (6,8 Md€) de plus qu'en 2024⁴.

Face aux montants mobilisés, il apparaît nécessaire de s'interroger sur l'organisation des processus d'acquisition du matériel militaire. Comment sont organisés les achats ? Quelles sont les particularités de la commande publique dans le secteur de la défense ? Quelles procédures de contrôle et de suivi des contrats sont mises en place ?

Ce *Focus* — associé à la *Note* « Réarmer l'Europe : relever le défi de l'intégration économique et de l'innovation » — propose un éclairage synthétique sur quelques mécanismes structurants et présente des éléments de comparaison internationale, sans prétendre à l'exhaustivité sur ce sujet particulièrement complexe.

L'organisation des procédures d'achats

Cette section décrit l'organisation des achats dans le domaine de la défense : d'abord l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, puis la mise en application de la commande publique. Le propos est principalement centré sur le cas français, mais inclut quelques comparaisons internationales.

La maîtrise d'ouvrage des systèmes d'armes

Dans le cadre de la commande publique, le maître d'ouvrage est l'acheteur pour lequel les prestations, les achats ou les travaux sont réalisés, ainsi que le principal responsable de l'opération.

En France, la maîtrise d'ouvrage pour les systèmes d'armes est confiée à la [Direction générale de l'armement \(DGA\)](#). Depuis sa création en 1961 par le Général de Gaulle, la DGA conduit en moyenne plus d'une centaine d'opérations d'armement par an. Elle assure la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'armes sur toute la durée de vie des programmes. La DGA est le premier investisseur de l'État, avec 20 Md€ d'engagements en 2023. À côté de l'état-major des armées (EMA) et du Secrétariat général des armées (SGA), la DGA assiste le ministère des Armées dans la définition et l'exécution des missions de défense et de sécurité nationale. La DGA inscrit ses actions dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) votée par le Parlement. Cette loi fixe les enveloppes budgétaires pluriannuelles de la défense.

Si les périmètres et les missions diffèrent selon les pays, des instances similaires existent ailleurs. Ainsi, en Allemagne, la BAaINBw (Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, Office fédéral de l'équipement, des technologies de l'information et du soutien en service de la Bundeswehr) est l'autorité fédérale chargée du développement, de l'acquisition et du maintien en conditions opérationnelles des équipements de la Bundeswehr, sur l'ensemble de leur cycle de vie⁵.

Au Royaume-Uni, le Defence Equipment and Support (DE&S) — organisation intégrée au Ministry of Defence — est chargé de fournir les équipements et services de soutien nécessaires aux forces armées britanniques, depuis la phase de contractualisation jusqu'au soutien en service⁶.

* Les auteurs tiennent à remercier Emmanuelle Auriol, Sébastien Jean et Alain Quinet, auteurs de la *Note* « Réarmer l'Europe » que ce *Focus* complète, ainsi que Claire Lanvin et Diego Renaud, assistants de recherche au CAE, pour leur contribution.

¹ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-de-sondervermoegen-897614>.

² Cette hausse doit toutefois être relativisée en raison de l'inflation. Elle est estimée à 30 Md€ sur l'ensemble de la période de programmation (Sénat 2024). Ministère des Armées et des Anciens Combattants : [Loi de programmation militaire 2024-2030](#).

³ Après ajustement pour l'inflation, l'augmentation des dépenses est de 11,8 % (une augmentation réelle de 7,2 Md£). Source : [UK defence spending](#).

⁴ Gouvernement polonais (2025) : [Responsible but Generous – 2025 Budget Adopted](#).

⁵ Bundesministerium der Verteidigung, [Project-based Procurement and In-Service Use](#).

⁶ Ministry of Defense (2025) : [DE&S 2025](#).

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage des équipements de défense est différente aux États-Unis. Sous l'égide du Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment – USD(A&S) – et du Under Secretary of Defense for Research and Engineering – USD(R&E) – le Department of Defense (DoD) délègue la maîtrise d'ouvrage aux différentes branches des forces armées et à leurs agences spécialisées (et non à une entité centralisée unique), tout en supervisant la politique, la planification et la cohérence des programmes d'acquisition⁸. Chaque force (*Army, Navy, Air Force, Space Force*) dispose de *Program Executive Offices* (PEO), responsables de la maîtrise d'ouvrage des programmes d'armement, incluant l'acquisition, le développement, la mise en service et le suivi du cycle de vie des équipements. Certaines agences couvrent plusieurs forces pour les programmes spécifiques ou complexes, comme la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), qui finance et pilote la recherche et le développement avancés⁹, ou la Defense Logistics Agency (DLA), chargée de la chaîne d'approvisionnement militaire de certaines forces armées et commandements combattants (c'est-à-dire l'approvisionnement, le stockage, la distribution et le soutien logistique des équipements, pièces détachées et consommables nécessaires pour ces entités)⁹.

La commande publique dans l'Union européenne

La commande publique correspond à l'ensemble des contrats conclus à titre onéreux par un acheteur public ou ayant une mission de service public. Les acquisitions réalisées dans le domaine de la défense sont soumises à des règles spécifiques. Cette section présente le cadre juridique européen applicable, principalement fondé sur la directive 2009/81/CE (voir **encadré 1**).

Un [rapport d'information de l'Assemblée nationale \(2024\)](#) rappelle que la directive européenne 2009/81 avait pour principal objet d'établir un cadre juridique normé pour la passation de marchés de défense par les États membres, avec des obligations de publicité et de mise en concurrence adaptées. La finalité poursuivie était de favoriser la libre compétition et de limiter les exigences en matière de compensations industrielles (*offsets*) (en échange de l'attribution d'un marché) de la part des États membres acquéreurs. Cependant, cette directive ne semble pas avoir atteint pleinement son objectif : d'une part, sa transposition a été variable entre les pays et, d'autre part, beaucoup d'États membres recourent à l'article 346 du TFUE en exigeant des compensations industrielles au titre de « *la protection des intérêts essentiels de [leur] sécurité* ». Lors des travaux de la commission ayant rédigé le rapport de l'Assemblée nationale (2024), les représentants du Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN) ont ainsi mis en exergue que « *la France est quasiment le seul pays à respecter la clause d'interdiction des offsets. Les autres pays la contournent largement et ne s'en cachent pas. À titre d'exemple, la Roumanie a créé un office des compensations dans le domaine de la défense, qui dépend du ministère de l'économie* »¹⁰. De plus, la Finlande, la Grèce, la Pologne sont autant de pays qui instaurent des obligations d'investissement sur leur territoire au titre des contrats d'export, et de nombreux autres pays membres contournent la règle interdisant les *offsets* dans l'Union européenne.

Le constat d'une application très variable de la directive 2009/81 parmi les États membres n'est pas nouveau¹¹. On le trouve dans un rapport de la [Commission européenne \(2016\)](#) et dans une autre communication de l'[Assemblée nationale \(2021\)](#) après une mission flash sur les marchés publics européens de défense. Le rapport de la Commission européenne rappelle aussi les effets anti-concurrentiels de la pratique des *offsets* : lorsque ces mécanismes de compensation sont exigés, ils contraignent les contractants à privilégier des sous-traitants du pays acheteur, au détriment de critères de compétitivité.

Plusieurs travaux ont tenté d'évaluer quantitativement l'usage fait par les États membres de la directive 2009/81/CE ([Commission européenne, 2016](#), [Schwab, 2021](#), [Martin, 2021](#)). Ce dernier analyse les données européennes TED¹² sur la période entre le 21/08/2011 et le 30/06/2019. Il recense 22 434 avis MPDS (marchés publics de défense et sécurité) publiés, dont 9 476 avis de marché et 9 317 avis d'attribution. De fortes disparités apparaissent toutefois : la publication des avis est surtout le fait d'un nombre restreint d'États membres, essentiellement la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne. Cette concentration peut en partie s'expliquer par un niveau plus élevé de dépenses

⁷ DOD Instruction 5000.02 Operation Of The Adaptive Acquisition Framework (2020 & 2022).

⁸ Desrieux C., Lopes A. et Ménard C. (2026) « Industrie de la défense en Europe : fragmentation, coopération et gouvernance », *Focus du CAE* n° 126, mars.

⁹ US Defense Logistics Agency.

¹⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L16B2625.html?utm#_ftnref80

¹¹ Masson H. et Martin K. (2015) : « La directive 2009/81/CE : d'hésitants premiers pas », *Defense & Industries* n°3, mars.

¹² Il s'agit de la version en ligne du Supplément au Journal officiel de l'Union européenne consacré aux marchés publics européens, et ce, pour l'ensemble des États membres de l'UE (Royaume-Uni compris eu égard à la période considérée).

Encadré 1. La directive 2009/81/CE et les marchés publics de la défense

La directive 2009/81/CE relative aux procédures de passation de marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité est dérogatoire au régime de droit commun des marchés publics. L'industrie de défense et de sécurité reste donc soumise au droit communautaire de la concurrence mais avec des aménagements.

Les procédures de passation des marchés décrivent le cadre légal (règles de publicité, de mise en concurrence, de sélection des candidats...) qu'un acheteur public doit suivre pour attribuer un marché. Dans le cadre des marchés de défense et de sécurité, pour sélectionner un opérateur qui deviendra le titulaire du marché, les articles 25 à 28 de la directive 2009/81/CE prévoient la possibilité de recourir :

- à la procédure restreinte (avec une première phase de sélection des candidats sur certains critères, puis une seconde phase de soumission et d'examen des offres par les candidats admis à participer),
- à la procédure négociée avec publication d'un avis de marché préalable,
- à la procédure négociée sans publication préalable dans des hypothèses strictement encadrées (urgence impérieuse, absence de concurrence pour des raisons techniques ou tenant à la protection de droits exclusifs, etc.)
- au dialogue compétitif (lorsque l'acheteur ne peut définir de manière précise les moyens techniques ou juridiques pour satisfaire ses besoins : une phase de dialogue avec les candidats pré-sélectionnés permet d'établir une solution adaptée ; les candidats présentent ensuite leurs offres finales).

Certaines informations sur la passation d'un marché ou la conclusion d'un accord-cadre peuvent ne pas être publiées lorsque leur divulgation ferait obstacle à l'application des lois, serait contraire à l'intérêt public (notamment aux intérêts de la défense et/ou de la sécurité), porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'opérateurs économiques publics ou privés, ou nuirait à une concurrence loyale entre eux (article 30). La directive prévoit par ailleurs des garanties spécifiques pour assurer la sécurité des informations et des approvisionnements, ainsi que des règles particulières pour les contrats de recherche et développement. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent également imposer que les sous-traitances soient attribuées selon des procédures concurrentielles.

Plusieurs exceptions à l'application de cette directive sont prévues, dont les accords entre États (article 12) et certains cas spécifiques liés à la sécurité (décrits à l'article 13, soit des contrats dont l'application obligerait à divulguer des informations contraires aux intérêts essentiels de sécurité, tels les contrats pour les activités de renseignement. Les États membres peuvent aussi, à titre exceptionnel, invoquer l'article 346 du TFUE afin d'exclure un marché de l'application des règles européennes lorsque cela est nécessaire à la protection de leurs intérêts essentiels de sécurité. Cette disposition fait toutefois l'objet d'une interprétation stricte et d'un contrôle juridictionnel, comme l'illustre l'arrêt *Augusta* (Commission c/Italie, C-337/05). L'invocation des intérêts essentiels de sécurité ne permet pas d'écarter automatiquement les règles européennes de passation des marchés publics ; elle doit être strictement justifiée, nécessaire et proportionnée, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

de défense dans ces pays, qui se traduit par un volume plus important de marchés publics dans ce domaine, même si ce facteur n'épuise pas l'ensemble des écarts observés. En effet, « parmi les principaux pays européens producteurs d'armement, relevons les cas de la Suède et de l'Espagne, dont le nombre de publications d'avis MPDS apparaît particulièrement en retrait (10 fois inférieur), comparé aux résultats de la France ou de l'Allemagne » ([Martin, 2021](#)). Plus précisément, les pouvoirs adjudicateurs français et allemands représentent ainsi à eux seuls 49 % des publications d'avis de marché, suivis de la Pologne (10 %) et du Royaume-Uni (8 %).

Environ 34 % des avis font état de la réception d'une seule offre, suggérant le caractère peu concurrentiel du marché¹³. Cependant, un tiers des avis d'attribution n'informent pas sur le nombre d'offres reçues (c'est même le cas de 70 % des avis pour le Luxembourg, la Finlande, l'Italie et le Portugal, et de 50 % pour le Danemark et Chypre), ce qui appelle une prudence dans l'interprétation des chiffres.

Comme rappelé dans l'**encadré 1**, pour sélectionner un contractant, la directive de 2009 donne la possibilité aux pouvoirs adjudicateurs de recourir à la procédure restreinte, à la procédure négociée, celle-ci pouvant être avec ou sans publication d'un avis de marché selon les conditions mentionnées plus haut, ou encore au dialogue compétitif lorsque les marchés sont complexes. Statistiquement, [Martin \(2021\)](#) trouve qu'une publication au préalable d'un avis de marché a été réalisée dans 62 % des cas : 34 % en procédure restreinte et 28 % en procédure négociée. Environ 36 % des contrats sont attribués en procédure négociée sans publication préalable. Toutefois, une approche par les montants

¹³ Notons toutefois qu'un récent rapport de la Cour des comptes européenne (2023) analyse des données TED entre 2011 et 2021, en excluant les marchés de défense et de sécurité. Le rapport mentionne que la part des procédures ayant reçu une seule offre est passée de 23,5 % (en 2011) à 41,8 % (en 2021).

montre que 38 % de la valeur des marchés passe en procédure négociée avec avis de marché et 20 % en procédure restreinte. En revanche, 40 % de la valeur des marchés est attribuée sans publication préalable. Le Luxembourg (100 % des avis), l'Italie (83 %), le Portugal (81 %) et la Roumanie (63 %) y ont particulièrement recours.

Enfin, sur la période étudiée, les pouvoirs adjudicateurs privilégient à hauteur de 83 % un fournisseur localisé sur le territoire national (85 % en montant) : il ne s'agit toutefois pas forcément d'un fournisseur national, mais d'un fournisseur « localisé » sur le territoire (et possiblement une filiale d'un groupe dont le siège social serait dans un autre pays).

La commande publique britannique et américaine

La faible mise en concurrence des contrats dans le secteur de la défense ne se limite pas à l'Union européenne. [Frontenaud \(2022\)](#) signale que sur la période 2019/2020, au Royaume-Uni, 47 % des nouveaux contrats du ministère de la Défense (en nombre) et 53 % (en valeur) n'étaient pas attribués via des procédures concurrentielles. La part des nouveaux contrats obtenus de manière non concurrentielle (en nombre et en valeur) reste importante durant la décennie 2010.

Si on s'intéresse aux États-Unis, des adaptations aux règles générales de passation des marchés publics pour les achats de défense sont aussi courantes : le Defense Federal Acquisition Regulation Supplement (DFARS) complète et adapte les dispositions générales sur la commande publique du Federal Acquisition Regulation (FAR) pour le Department of Defense (DoD)¹⁴. D'après [Carril et Duggan \(2020\)](#), les dépenses de défense nationale aux États-Unis représentent plus de 15 % du budget du gouvernement fédéral, et les obligations contractuelles de passation de marchés entre le Département de la Défense (DoD) et le secteur privé représentent environ la moitié du budget de la défense nationale. Le processus de sélection des candidats est décrit comme relevant de la responsabilité des *contracting officers* (agents responsables de la passation des marchés) qui déterminent s'il convient d'attribuer un contrat par mise en concurrence ou d'engager une négociation directe avec une ou plusieurs candidats présélectionnés. Le FAR impose aux agents de « *promouvoir une concurrence pleine et ouverte dans le processus d'acquisition* » (FAR 6.000), mais leur accorde une certaine marge de manœuvre pour attribuer des contrats sans concurrence dans des circonstances particulières, notamment s'il n'y a qu'une source unique responsable ou en cas d'urgence, de sécurité nationale ou d'intérêt public (FAR 6.302).

Les agents responsables de la passation des marchés doivent aussi déterminer la tarification du contrat, principalement entre une rémunération à prix fixe (*price cap*) et une rémunération au coût majoré (*cost-plus*). Là encore, le FAR et le DFARS établissent des lignes directrices quant aux modalités tarifaires les plus appropriées selon le type d'acquisition, en privilégiant généralement les contrats à prix fixe. [Carril et Duggan \(2020\)](#) rappellent également que les autorités fédérales incitent généralement à réduire les procédures non concurrentielles et le recours aux contrats *cost-plus* car ils sont corrélés à des risques de dépassements des coûts lors de l'exécution des contrats¹⁵. Durant la période étudiée (1985-2001)¹⁶, 71 % des contrats¹⁷ sont attribués via une procédure compétitive, mais 34 % n'ont reçu qu'une seule offre et 78 % sont des contrats à prix fixe. Les résultats diffèrent toutefois lorsqu'ils sont examinés en valeur : 54 % des montants attribués le sont via des contrats avec une procédure concurrentielle, 46 % via des contrats ayant reçu une seule offre et 72 % via des contrats à prix fixe. Ces différences montrent que les contrats onéreux sont moins souvent attribués de manière compétitive, et moins souvent à prix fixe.

Enfin, les auteurs montrent aussi que les mouvements de concentration dans l'industrie de défense a conduit sur la période à plus de contrats attribués de manière non-compétitive (par négociation ou lors de procédures avec une seule offre soumise) et plus de contrats « *cost-plus* », même si le coût global d'acquisition n'a pas changé (probablement du fait de la structure de marché en monopsonne, délivrant un pouvoir important à l'acheteur).

¹⁴ Defense Federal Acquisition Regulation Supplement.

¹⁵ Toutefois, le [rapport de l'Inspector General Department of Defense \(2024\)](#) analyse 27 contrats « *cost plus award fee* » : dans trois cas, les responsables contractuels du DoD n'ont pas correctement justifié les primes d'incitations versées aux entrepreneurs, ce qui a pu entraîner des paiements potentiellement excessifs d'au moins 872 309 dollars. Des lacunes de gestion et de suivi des contrats ont été identifiées dans 21 contrats sur 27.

¹⁶ Les auteurs utilisent des données du « Defense contract action data system », contenant les contrats d'au moins 25 000 dollars attribués par tous les services militaires et agences, et dont les données sont gérées par les archives nationales des États-Unis.

¹⁷ Plus précisément, les observations de [Carril et Duggan \(2020\)](#) correspondent à une action contractuelle, c'est-à-dire toute étape qui conduit soit à la création, soit à la modification d'un contrat.

Procédures de contrôle et suivi des contrats

Au regard des montants engagés dans la commande publique liée à la défense, cette partie examine maintenant les procédures de contrôle et le suivi de l'exécution des contrats.

Les procédures de contrôle

En France, plusieurs procédures de contrôle encadrent les dépenses militaires, principalement au sein du ministère des Armées et du ministère de l'Économie.

Deux grands types de contrôle peuvent être distingués : avant le lancement du programme (ex ante) et à l'issue de celui-ci (ex post). Les contrôles ex ante, relatifs au programme budgétaire P146 (« Équipement des forces »), relèvent principalement du ministère des Armées et de la mission de maîtrise d'ouvrage. Tout lancement de programme fait l'objet d'un comité des devis, associant notamment les responsables de programme (DGA et état-major des armées), chargé d'en suivre les coûts, les performances et la budgétisation. Ce dispositif est complété par une procédure de validation avec différents niveaux selon les montants: il s'agit de vérifier l'adéquation des coûts au matériel à acquérir, ainsi que l'adéquation des programmes aux besoins opérationnels. Le programme est lancé après examen au niveau ministériel¹⁸. La direction du budget, au sein du ministère de l'Économie, intervient ensuite afin d'en apprécier la soutenabilité financière. Ces contrôles ex ante reposent ainsi majoritairement sur des instances internes au ministère des Armées, mais distinctes des responsables de programme. Si ces procédures permettent un contrôle des dépenses à engager, leur efficacité est conditionnée à la qualité de l'information transmise entre les ministères, déterminantes pour l'effectivité du contrôle exercé.

Les crédits alloués à la défense sont affectés programme par programme, domaine par domaine, la répartition des responsabilités et des champs de dépense restant encadrée. En outre, le ministère des Armées, au titre du projet annuel de performance, rend compte au Parlement de l'objectif d'emploi des crédits avant son exécution. Après le lancement des programmes, plusieurs dispositifs de contrôle ex post interviennent afin d'en examiner l'exécution budgétaire et opérationnelle. Des missions d'inspection peuvent être déclenchées, notamment en cas de dépassements de coûts. La Cour des comptes est également mobilisée à travers l'analyse de l'exécution budgétaire du programme ou des rapports thématiques. Elle n'est toutefois pas obligatoirement saisie pour chaque acquisition ou programme d'armement. Enfin, le rapport annuel de performance rend compte de l'exécution des programmes et alimente le contrôle parlementaire, conformément aux exigences de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

Le contrôle parlementaire est souvent décrit comme moins développé en France que dans d'autres pays. Quelques éléments des procédures de contrôle en vigueur dans d'autres pays permettent d'éclairer ces différences.

En Allemagne, la commission budget du Bundestag doit donner son approbation pour toute acquisition de plus de 25 millions d'euros¹⁹. La commission défense, quant à elle, dispose d'un statut constitutionnel particulier : elle peut, de sa propre initiative, exercer les pouvoirs d'une commission d'enquête sans décision préalable du Bundestag en séance plénière. En outre, si un quart des membres du Bundestag en fait la demande, elle est juridiquement tenue d'ouvrir une enquête²⁰.

Au Royaume-Uni, le contrôle parlementaire des acquisitions de défense s'effectue principalement par le [Defence Committee](#) de la Chambre des Communes, qui examine les dépenses, la gestion et les politiques du Ministry of Defence. Bien qu'il ne dispose pas du pouvoir d'approuver individuellement des contrats d'armement ni de voter le budget, il exerce son rôle par auditions publiques, analyses de documents, rapports et recommandations qui doivent être formellement renvoyés par le gouvernement. Il s'appuie notamment sur les audits du National Audit Office (NAO) et, pour les contrats non compétitifs, sur les rapports de la [Single Source Regulation Office](#) (SSRO), ce qui renforce la transparence et la responsabilité dans la passation et l'exécution des acquisitions militaires. Le SSRO est un organisme public non ministériel indépendant créé en 2014 pour superviser le cadre réglementaire des contrats de défense à source unique, c'est-à-dire les contrats attribués sans mise en concurrence par le Ministry of Defence. Les

¹⁸ Dans le cas des grands programmes, l'examen est effectué par le ministre lors du comité ministériel d'investissement. Voir Arrêté du 17 février 2010 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du comité ministériel d'investissement. La direction du budget intervient avant que l'examen au niveau ministériel soit effectué. Une absence de validation par la direction du budget appelle à un arbitrage interministériel

¹⁹ Teschendorf P. (2023) : « La politique de défense allemande à l'heure du changement d'époque », Fondation Jean Jaurès.

²⁰ Source : <https://www.bundestag.de/en/committees/bodies/inquiry?>

entreprises titulaires de contrats non compétitifs au Royaume-Uni doivent soumettre des rapports statutaires, fournir des données sur les coûts, les profits et la tarification des contrats, et notifier tout événement matériel affectant le contrat. Ces exigences permettent à la SSRO (et donc, indirectement, au Parlement britannique via les rapports annuels et audits) d'exercer un contrôle sur la manière dont ces contrats sont tarifés et gérés dans un marché qui, par définition, n'est pas concurrentiel. Les rapports du SSRO sont utilisés par le Public Accounts Committee (PAC), comité permanent de la Chambre des Communes supervisant l'usage des fonds publics, et par le Defence Select Committee (DSC), comité permanent spécialisé dans la défense.

Aux États-Unis, le contrôle parlementaire des programmes d'armement repose sur deux instruments complémentaires transmis au Congrès : les *Selected Acquisition Reports* (SARs) et les *Sustainment Reviews* (SR). Les SARs sont centrés sur les coûts d'acquisition, en particulier les *development and procurement costs* (ingénierie et conception, développement, fabrication et achats) des programmes majeurs d'armement. Ils permettent de surveiller les dépassements de coûts et de délais pendant la phase d'acquisition, de comparer les programmes entre eux et d'exercer un contrôle budgétaire ex ante²¹.

Les *Sustainment Reviews*, exigées également par la loi pour les programmes majeurs, analysent la croissance des coûts d'exploitation et de soutien après la mise en service des systèmes (*operating and support costs*). Elles comparent les coûts observés aux estimations initiales ou aux dernières estimations indépendantes, et visent à identifier les dépassements de coûts critiques ainsi que leurs causes (la maintenance, les coûts de personnel, l'obsolescence technologique ou des décisions prises ex post au cours du cycle de vie du programme). Chaque système d'armement doit faire l'objet d'une *Sustainment Review* dans les cinq ans après l'entrée en capacité opérationnelle initiale, puis tous les cinq ans. En outre, ces *Sustainment Reviews* répondent à un contexte de dépassements de coûts plus marqués aux États-Unis qu'en France.

Le problème de la dérive de coûts dans l'exécution des contrats

Les *Sustainment Reviews* permettent un suivi périodique de la logistique et de la maintenance des systèmes d'armement, visant à améliorer la performance et réduire les coûts des grands programmes d'armement tout au long de leur cycle de vie. Cette démarche apparaît utile dans la mesure où plusieurs rapports parlementaires font état de difficultés à établir les coûts de maintien en conditions opérationnelles et d'éviter les dérives de coûts d'exploitation et de maintenance.

En France, par exemple, un [rapport du Sénat en 2024](#) rappelle que les informations budgétaires ne permettent pas de procéder à une analyse complète des crédits affectés au maintien en conditions opérationnelles (MCO). Ceci est d'autant plus préoccupant que les contrats incluent de plus en plus la gestion complète (dont la maintenance) des systèmes d'armement : La verticalisation ou la globalisation des contrats consiste à confier à un maître d'œuvre principal (ou à un nombre très réduit), par des contrats de longue durée, un périmètre d'action couvrant l'intégralité du soutien d'un parc donné (chaînes logistique, technique et de maintenance) à charge pour lui de gérer les interfaces entre ses sous-traitants. Les contrats « verticalisés » ou « globalisés » s'accompagnent le plus souvent du transfert à l'industriel privé de la stratégie de constitution et de gestion des stocks. Celui-ci est chargé de fournir les pièces nécessaires dans un délai donné, mais est libre des moyens d'y parvenir. Le ministère des Armées peut demander à avoir accès à la comptabilité analytique des industriels. Selon ce rapport, le coût des contrats verticalisés en termes d'engagements cumulés dans le domaine aéronautique atteindrait aujourd'hui 21,4 milliards d'euros, dont près de 42 % pour la chasse aérienne²².

Afin de s'assurer d'une maîtrise des coûts de tels programmes, le rapporteur recommande de développer des outils de comptabilité analytique pour mieux appréhender le coût global du maintien en condition opérationnelle de contrats.

²¹ À partir des données de 68 programmes issues des *Selected Acquisition Reports*, Bolten et al. (2008) évaluent le coût total des programmes, qui atteint 146 % de l'estimation initiale (sans comptabiliser les ajustements liés aux changements de quantités souhaitées par l'acheteur public). Ces dépassements apparaissent tôt mais augmentent au cours du cycle d'acquisition. Sur un autre échantillon de 35 programmes « matures » mais en cours, les surcoûts représentent 38 % des estimations initiales (en neutralisant les changements de quantités). Les dépassements des coûts d'acquisition ne viennent pas principalement de problèmes techniques imprévus, mais de décisions prises après le lancement du programme et d'erreurs initiales d'anticipation.

²² Dans ce rapport, il est aussi mentionné que de plus en plus de contrats verticalisés ont prévu une rémunération du titulaire du contrat à l'heure de vol (Rafale) ou de fonctionnement (Char Leclerc) pour la maintenance de l'ensemble du parc, dans le cadre du respect par les armées d'une fourchette d'activité globale. Dans le cas où le niveau maximal d'activité serait dépassé, une rémunération supplémentaire du mainteneur devrait être prévue.

Aux États-Unis, un rapport du Government Accountability Office (GAO, organisme d'audit indépendant du Congrès) concerne spécifiquement les coûts d'exploitation et de maintenance (*operating and support costs*) de systèmes d'armes²³. Ce rapport sélectionne 25 systèmes d'armes de différentes natures (11 de l'armée de terre, 8 de la marine et 6 de l'armée de l'air). Pour les 16 systèmes pour lesquels l'information est suffisante, 7 ont été identifiés comme présentant un dépassement critique des coûts d'exploitation et de maintenance, souvent de plusieurs dizaines de milliards de dollars cumulés. Pour les systèmes d'armée terrestre, les écarts entre coûts estimés et réels s'étalent entre -30 % et +464 % (sur des périodes entre 4 et 5 ans), pour la marine entre 19 % et 647 %.

Dans le cas extrême du *Tactical Mission Command – Maneuver Control System* (TMC-MCS), un système de commandement et de contrôle de l'US Army, les coûts d'exploitation et de maintenance ont augmenté de +464 % par rapport à l'estimation initiale : les causes identifiées de la dérive sont une estimation initiale incomplète, les décisions ex post prolongeant la durée de vie du système en l'absence de solution de remplacement et de nouvelles exigences liées à la cybersécurité et à l'obsolescence.

En 2023, un autre rapport du GAO illustre des inefficacités coûteuses dans l'exécution des programmes (GAO, 2023). Il s'intéresse au programme du F-35, le système d'armes le plus coûteux de l'histoire du Département de la Défense américain (plus de 1 700 milliards de dollars). Ce programme se distingue par la mise en commun d'un stock de pièces détachées pour les forces américaines et les pays partenaires internationaux, réparti dans plus de 50 installations dans le monde. Les pièces appartiennent au Département de la Défense mais les principaux sous-traitants sont responsables de les gérer et de les distribuer. Cette organisation permet une mutualisation du stock mais rend le suivi et la traçabilité complexe. Depuis 2018, un sous-traitant principal du F-35 a perdu plus d'1 million de pièces détachées, pour une valeur totale de plus de 85 millions de dollars. Sur ces pertes, moins de 2 % ont été examinées par le bureau responsable du programme (le F-35 Joint Program Office ou JPO). Faute d'un processus clair pour signaler les pertes, en octobre 2022, ce même sous-traitant n'avait pas signalé au JPO la perte de plus de 900 000 pièces, d'une valeur de plus de 66 millions de dollars.

À la lumière de ces informations, et conformément aux préconisations de la *Note*, il semble donc souhaitable de développer un suivi rigoureux des coûts de maintien en conditions opérationnelles des systèmes d'armement.

Eu égard aux caractéristiques des procédures d'achats d'équipements militaires en France et dans quelques autres pays, nous ne pouvons que souligner les arbitrages délicats à opérer entre la confidentialité, liée à la sécurité et la protection des intérêts nationaux, et l'exigence de transparence et de mise en concurrence dont pourraient bénéficier les États dans leur politique d'achats militaires. Se pose aussi la question des modalités de contrôle à opérer pour éviter des dérives de coûts — souvent élevées dans ce domaine — et de prévenir, sur le long terme, des coûts de soutien et de maintenance élevés ou peu maîtrisables pour les États.

²³ Comme rappelé dans la note à laquelle ce focus est associé et dans le rapport GAO (2024), les coûts sont estimés représenter 70 % des coûts sur l'ensemble du cycle de vie des systèmes d'armes, les 30 % restant étant les coûts de développement et de production/acquisition. La majorité des coûts sont donc engagés après la signature des contrats.

Références

Assemblée nationale (2024) : Rapport d'information de la Commission de la défense nationale et des forces armées (2024) en conclusion des travaux d'une mission d'information sur « [l'industrie de défense, pourvoyeuse d'autonomie stratégique en Europe ?](#) » menée par Laronneur JC et Thiérot JL.

Assemblée nationale (2021) : Communication sur la [mission flash sur les marchés publics européens de défense](#) confiée à Muriel Roques-Etienne et à Philippe Benassaya par la commission de la défense nationale et des forces armées et la commission des affaires européennes.

Bolten J.G. et al. (2008) : « [Sources of Weapon System Cost Growth Analysis of 35 Major Defense Acquisition Programs](#) », Rand Corporation, Project Air Force.

Carril R. et Duggan M. (2020) : « [The Impact of Industry Consolidation on Government Procurement : Evidence from Department of Defense Contracting](#) », *Journal of Public Economics*, vol. 184

Cour des comptes européennes (2023) : Marchés publics dans l'UE Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021, Rapport spécial.

Commission européenne (2016) : « [Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security](#) ».

Frontenaud A. (2022) : « [La concentration des marchés d'approvisionnement militaire nationaux : le cas du Royaume-Uni](#) », *EcoDef* 205, ministère des Armées.

Inspector General Department of Defense (2024) : « [Audit of the DoD's oversight of cost-plus-award-fee contracts](#) », DODIG-2024-055.

Government Accountability Office (GAO) (2024) : « [Weapon System Sustainment DOD Identified Operating and Support Cost Growth but Needs to Improve the Consistency and Completeness of Information to Congress](#) », GAO-24-107378

GAO (2023) : « F-35 Program : DOD needs better accountability for global spare parts and reporting of losses worth millions », GAO-23-106098

Martin K. (2021) : « [Directive Marchés publics de défense et de sécurité : une mise en œuvre toujours aussi contrainte](#) », *Défense & Industrie*, avril.

Masson H., Martin K. (2015) : « [La directive 2009/81/CE : d'hésitants premiers pas](#) », *Defense & Industries* n°3, mars.

Schwab À. (2021) : Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2009/81 relative aux marchés publics dans les domaines de la défense et de la sécurité et de la directive 2009/43 relative aux transferts de produits liés à la défense, commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, 2019/2204(INI), 8 mars.

Sénat (2024) : [Rapport d'information au nom de la commission des finances sur le maintien en condition opérationnelle des équipements militaires](#) par Dominique de Legge.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel

Secrétaire général Augustin Vicard

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Samuel Delpeuch,
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études

Nicolas Grimpel, Lucie Huang, Alice Lapeyre,
Antoine Lopes, Rose Salaün

Assistante du président délégué

Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol,
Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine,
Julien Grenet, Fanny Henriët, Xavier Jaravel,
Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean,
Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot,
Alexandra Roulet, Katheline Schubert,
Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants

Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Toutes les publications du Conseil d'analyse
économique sont téléchargeables sur son site :
www.cae-eco.fr

ISSN 2971-3560 (imprimé)
ISSN 2999-2524 (en ligne)

Directeur de la publication Xavier Jaravel

Directeur de la rédaction Augustin Vicard

Édition et contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr – Tél. : 01 42 75 77 47