

AFDSD

Association Française de Droit
de la Sécurité et de la Défense


UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE
ÉCOLE DE DROIT
DE LA SORBONNE


Institut de
Recherche
Juridique de
la Sorbonne
Andre Tunc
Sorbonne Fiscalité & Finances Publiques

LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

5ème séminaire annuel de l'Association française
de droit de la sécurité et de la défense (AFDSD)

sous la coordination de Matthieu CONAN
Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

LES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES EN TERMES DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE

par **Xavier ROCHE**

Conseiller-maître à la Cour des comptes

Directeur d'OPTIM' SERVICE – SNCF

Introduction

En application de l'article L.111-3 du code des juridictions financières (« La Cour des comptes contrôle les services de l'État et les autres personnes morales de droit public »¹), la Cour des comptes a été conduite à diligenter un contrôle sur les premières années d'exécution de la loi de programmation militaire 2014-2019 (LPM 2014-2019). Ce contrôle a donné lieu, en application de l'article R.143-11 du CJF, à l'émission d'un certain nombre de recommandations adressées sous forme d'un référé au premier ministre en date du 19 juillet 2017 ; référé auquel il a été fait réponse, à la signature de Monsieur Édouard Philippe, le 9 octobre 2017.

Les éléments que souligne la Haute juridiction à l'endroit de la LPM 2014-2019 sont, à bien des égards, assez classiques des remarques formulées ces dernières années en matière d'utilisation des crédits de la Défense. Ce référé peut donc servir de référence aux considérations qui vont suivre sur les recommandations de la Cour des comptes en termes de programmation financière de la sécurité et de la Défense.

L'élaboration progressive des outils de programmation de la sécurité et de la Défense

Concernant le ministère de la Défense (ou ministère des armées) comme pour tous les ministères et missions ministérielles, le contrôle de la Cour est cadencé annuellement sous la forme des différents rapports annuels sur l'exécution des lois de finance.

La particularité concernant la Défense réside dans le montant de ses investissements qui l'a conduit à se doter avant l'heure et bien avant la Loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) d'outils spécifiques visant à mettre en regard des moyens avec des objectifs : les lois de programmation militaire.

Douze LPM se sont succédé depuis 1960.

A l'origine ces LPM devaient couvrir les équipements nouveaux du TV (au sens de l'ordonnance de 1959). Il est aisé de considérer que ce nouvel outil visait à permettre au Parlement de se donner la lisibilité pour accompagner le développement des armes nucléaires et de ses vecteurs, dont la France de la V^{ème} République souhaitait se doter.

¹ En pratique, partout où de l'argent public est engagé, la Cour veille à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacité de la gestion publique.

Progressivement, ces LPM vont traiter également de matériels conventionnels (développement et renouvellement), à compter de la 4^{ème} (77-82). Cette LPM couvre également le titre III¹ c'est à dire les crédits de fonctionnement et non uniquement les autorisations de programme².

A compter de la 5^{ème} LPM (84-88), diverses mesures vont être disposées, visant à introduire la notion de financement par le biais d'économies gagées sur le secteur de la Défense, comme la réduction des effectifs (32 000 sur 5 ans en LPM 84-88), ou l'introduction de ressources exceptionnelles (1% en provenance des ventes d'immeubles et de terrains dans la 6^{ème} LPM 87-91)... et ce sera le modèle de la 12^{ème} qui comportera, et des financements par réduction des effectifs, et des ressources exceptionnelles.

Cependant, la dimension des ressources et des emplois apparaît comme insuffisante à la réflexion de la représentation nationale, et la notion de programmation stratégique va progressivement émerger sous la forme des livres blancs successifs (72, 94, 2008 et 2013), étant entendu qu'à compter de 2008, le concept de sécurité nationale en fait partie intégrante.

De plus, la contrainte budgétaire, plus que les inflexions stratégiques, conduit à contracter le rythme de leurs révisions, comme le montre le calendrier de ces révisions (révision après 22 ans, 14 ans, puis 5 ans). C'est d'autant plus évident dans le Livre blanc de 2013, qui fait expressément référence à la crise financière et à la nécessité de maîtriser le déficit budgétaire.

Ainsi est introduit un biais dans la logique du Livre blanc de la sécurité et de la Défense (LBDSN) par prise en compte de la contrainte budgétaire comme point d'entrée majeur de la réflexion stratégique. L'exemple criant en est l'hypothèse la plus exigeante en termes de contrat opérationnel figurant dans le LBDSN 2013 qui est fixée à 15 000 hommes alors même que de nombreux engagements précédents avaient démontré la nécessité de déployer des forces bien supérieures (l'opération Daguet par exemple avait nécessité le déploiement de plus de 16 000 hommes pendant 6 mois).

Le référé de la Cour des comptes relatif à la LPM 2014-2019 fait apparaître un certain nombre de critiques récurrentes qu'est amenée à formuler la Cour dans différents rapports sur le sujet de l'emploi des moyens de la Défense.

I. Critiques liées à la sincérité et à la cohérence des Projets de loi de programmation

Le gouvernement, en matière de programmation militaire, est généralement tenu à un exercice d'équilibrisme entre des ambitions stratégiques hautes et des moyens financiers contraints.

La construction de la LPM 2014-2019 n'a pas échappé à cette règle. Elle s'est traduite par un renvoi à l'avenir de son équilibre financier, fondé sur des hypothèses audacieuses dont chacune était justifiable, mais dont le cumul rendait l'exercice périlleux :

¹ Au sens de l'ordonnance de 1959

² *Id.*

a) Les exportations de l'avion de combat polyvalent Rafale, qui n'avaient pas pu se réaliser au cours de la LPM précédente, étaient nécessaires pour couvrir les engagements de l'Etat auprès de la société Dassault. En effet, la Défense s'était engagée à commander 26 avions de combats sur la période de programmation 2014-2019 en garantissant, par ailleurs, un niveau de production à l'industriel de 11 aéronaves par an, ce qui, mécaniquement, générait un déficit de commandes de 40 appareils sur la période ; commandes qui étaient supposées être passées par des états étrangers. Les rédacteurs de la LPM n'avaient d'ailleurs prévu aucun coût de soutien à l'exportation (dit « SOUTEX »).

b) Une part significative (6 Md€) des ressources figurant dans la LPM 2014-2019 devait provenir de la perception de ressources exceptionnelles, tirées de cessions de matériels, d'actifs immobiliers et de fréquences hertziennes à 700MHZ (dont la cession et le montant avaient posé problème dans la LPM précédente).

c) La dotation budgétaire des opérations extérieures (OPEX) avait été réduite en programmation à 450 M€ par an alors que les 630 M€ annuels de la programmation précédente s'étaient révélés insuffisants (le surcoût en exécution des OPEX sur les dernières années varie autour d'1 Md€ par an).

d) Enfin, la LPM a maintenu le principe d'un report de charges annuel à hauteur de 3,5 Md€ (le double de celui inscrit dans la LPM précédente).

L'exécution des premières annuités de la LPM est malheureusement venue confirmer à bien des égards les craintes de la Cour.

a) La réalisation des ressources exceptionnelles n'a pas été au rendez-vous (la cession des fréquences hertziennes budgétée à plus de 2 Md€ sera réalisée *in fine* à hauteur de 15 M€ ; la cession de l'ensemble immobilier de la place St Thomas d'Aquin espérée initialement à 130 M€, réévaluée à 105M€ a débouché en 2017 pour 84 M€, etc.)

b) La bonne nouvelle de l'exécution de la LPM a été la réalisation de plusieurs ventes à l'exportation de l'avion de combat Rafale. 24 avions ont été commandés par l'Égypte, autant par le Qatar, et 36 par l'Inde. En revanche, les coûts environnant les contrats n'ayant pas été anticipés, le ministère des armées a supporté une facture complémentaire importante en coûts de démonstrations aériennes (20 M€ par an pour l'armée de l'air) et va en supporter en coûts de formation initiale des pilotes égyptiens et qatari (ce qui générerait une consommation de potentiel de 6 avions par an et même 12 pour 2018)¹. Enfin, les opérations de soutien à l'exportation nécessiteraient une croissance non programmée des effectifs de la Direction générale pour l'armement (DGA) de l'ordre de 500 agents.

c) Le décalage entre les ressources prévues en programmation et les commandes de matériels déjà passées, a généré des coûts de renégociation considérable qui n'avaient pas été pris en compte lors de l'élaboration de la LPM. Ces coûts qui ont dépassé le milliard d'euros peuvent être chiffrés par programme en impact sur le coût unitaire des équipements concernés (par exemple la croissance des coûts unitaires s'est montée à +22% pour l'équipement individuel Félin, et +67 % pour les FREMM). De

¹ Nota : Dassault se serait engagé début 2018 à financer ces coûts au titre du décret 83-927 du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées

plus, des pénalités ont pu être imposées comme par exemple les 31 M€ payés à l'OCCAR¹ pour compenser la réduction de cible de l'hélicoptère Tigre.

II. La non sincérité des évaluations prive le Parlement des éléments lui permettant d'exercer son pouvoir de vote de manière pertinente.

III. Critiques liées à la cohérence des référentiels

Lorsque la Cour s'exprime sur la nécessaire cohérence entre les objectifs stratégiques, les moyens militaires nécessaires, le niveau d'engagement opérationnel et les montants budgétaires, sa critique vise la profusion de référentiels non articulés entre eux.

On peut ici encore analyser les premières années d'exécution de la LPM 2014-2019.

Les attentats des 7 janvier et 13 novembre 2015 ont conduit à une inflexion majeure de la politique de Défense. Ceci est parfaitement normal car si la programmation, comme outil de prévision, doit éclairer la représentation nationale, elle ne doit pas constituer un carcan inflexible aux événements survenant postérieurement à son établissement.

Ainsi, un Conseil de Défense d'avril 2015 a pris acte de l'évolution de l'environnement de Sécurité et de Défense en décidant :

- l'arrêt des déflations d'effectifs dès 2015 ;
- la transformation des ressources exceptionnelles en crédits budgétaires (compte tenu de leur non réalisation en début de LPM, cf. supra).

Ce sont donc : un paquet « protection » de 3Md€, un paquet capacitaire de 1,5Md€ et un paquet régénération de 500M€ qui ont été arrêtés par ce conseil de Défense. Ces évolutions ont fait l'objet de l'actualisation de la LPM 2014-2019 en juillet 2015.

Un nouveau Conseil de Défense tenu en avril 2016 a changé à nouveau la trajectoire en augmentant les effectifs de 10 000 équivalent temps plein sur 2017-2019, par rapport à la LPM modifiée, et décida de financer de nouveaux équipements dans le domaine du renseignement et de la cyber sécurité (+1,6 Md€/3 ans).

Or, les conséquences des décisions du Conseil de Défense d'avril 2016, qui ont modifié la programmation, pourtant de manière assez notable, n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle réactualisation de la LPM et ont été financées en lois de finances annuelles.

Parallèlement, un autre outil de la programmation des dépenses de l'État, la loi de programmation des finances publiques (LPFB) 2014-2019 n'a pas été remise à jour².

Ainsi, à compter d'avril 2016, une décorrélation se met en place entre la LPM, la LPFP et les lois de finances annuelles.

¹ Organisme conjoint de coopération en matière d'armement

² On doit noter, par ailleurs, que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 avait, dès sa construction, doté la mission Défense d'annualités inférieures de 600M€ aux annualités de la LPM 2014-2019 par substitution avec de nouvelles ressources exceptionnelles (8,5Md€ soit 4,5 % des ressources devaient être financées par des ressources exceptionnelles).

Paradoxalement, et comme le note souvent la Cour, le seul document qui aurait sans doute permis de disposer d'une trajectoire proche de la réalité est celle du ministère des armées dite « *Version Actualisée du Référentiel* » (VAR) à l'horizon de 6 ans. Cet exercice, qui sert à réaliser les projections du ministère pour la préparation des budgets annuels, est communiqué à la direction du budget mais non à la représentation nationale.

La critique implicite de la Cour porte donc sur l'incohérence des outils de programmation entre eux (Le livre blanc qui reste très théorique car in fine décorrélé des moyens nécessaires, la LPFP qui ne s'alimente que partiellement des programmations des ministères dépensiers, la LPM, en l'occurrence non remise à jour) et sur le renvoi, de facto, des grands choix budgétaires à l'exécutif (disposant de la vision à travers la VAR et de l'organe de décision via le Conseil de Défense), ne laissant à la représentation nationale qu'une vision limitée à l'instruction des choix budgétaires annuels.

IV. Critiques liées au caractère irréaliste des dépenses envisagées dans la programmation

Au-delà des sujets de sincérité et de cohérence des outils de programmation, une critique classique de la Cour réside dans les hypothèses retenues pour les dépenses de Défense à moyen terme. Ces hypothèses font apparaître une nécessaire croissance considérable des budgets de la Défense, hors de proportion avec les moyens futurs vraisemblablement disponibles.

a) Les dépenses de personnels et de fonctionnement sont sous évaluées.

Après les conseils de Défense, la trajectoire des coûts de personnels a été modifiée à la hausse compte tenu du changement de schéma d'emploi et celui du coût unitaire. Ces effets se produiront au-delà de 2019 entraînant, si l'on en croit la VAR, un doublement du besoin en crédits du TII hors pensions (de 660M€ à 1,2Md€).

Concernant le fonctionnement, l'impact est plus difficile à chiffrer car il sert de variable d'ajustement (crédits relatifs à l'entraînement, aux carburants, déplacements et entretien de l'Infrastructure) cependant, par exemple, la comparaison des coûts d'entretien d'Infrastructure pouvant varier d'un facteur 5 entre armées et ministères civils, on peut supposer que des coûts très significatifs seront nécessaires pour les futurs remises à niveau du patrimoine de la Défense.

Concernant les OPEX et les OPINT, dont on imagine mal à ce jour qu'elles puissent diminuer drastiquement, leur sous-budgétisation entérine un déficit à combler de l'ordre de 500 M€ par an, ceci sans compter les coûts annexes liés aux matériels perdus, détruits, usés prématurément, etc.

b) Les programmes d'armement conventionnels

Les surcoûts divers de personnels et de fonctionnement conduisent systématiquement à l'annulation de crédits de paiement sur les équipements, provoquant des reports dans les LPM suivantes (annulation de 8 Md€ sur la période 2009-2013) qu'il faut ajouter aux dépenses liées aux programmes nouveaux des LPM

successives. Les lancements de programme ayant lieu en début de LPM, un écart se creuse entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, nécessitant des renégociations coûteuses avec les industriels pour matérialiser les étalements calendaires des programmes (Cf. supra).

Pour autant, le format d'armée 2025, défini par le LBDSN et la LPM, reste en l'état inatteignable. Le modèle visé n'est pas couvert par les commandes prévues et l'âge de certains matériels interdit de les compter dans la cible 2025 (c'est particulièrement vrai pour les bâtiments de la Marine, les avions de transports et l'armement individuel). L'enjeu mentionné par la Cour est de l'ordre de 10 Md€ pour une remise à l'objectif ou pour l'acquisition de matériels dits « intérimaires », dans l'attente de l'arrivée des matériels programmés.

A cela s'ajoute, pour le futur plus lointain, le nécessaire lancement d'ici à 2020 des études de remplacement du porte-avions (coût évalué à 4 Md€) et du successeur du Rafale (de l'ordre de 100 M€ l'unité).

c) Les dépenses programmées de la dissuasion nucléaire

Ces dépenses, qui intègrent les aspects capacitaires (programmes), les études et R&D (Laser Mégajoule, par exemple), les infrastructures, le MCO et le démantèlement, sont en croissance compte tenu de l'élévation du niveau des technologies (plus encore que pour les armements classiques pour lesquels le phénomène est également observé).

Peu de détails sont disponibles sur ces sujets, cependant le ministère des armées gère actuellement la mise à niveau des 4 SNLE NG pour l'accueil du M51.

La VAR prévoit une croissance des coûts de la dissuasion de 3,9 Md€ en 2017 à 5,2 Md€ en 2022.

Dans l'avenir, les programmes SNLE-3G, M 51.3 et ASN 4G, dont les études doivent être lancées avant fin 2022, pourraient représenter des coûts de programmes de plus de 30 Md€.

d) La croissance des coûts de maintien en condition opérationnel (MCO) ou entretien programmé des matériels (EPM)

Les coûts de MCO futurs sont conduits à croître de manière considérable dans les années à venir, compte tenu des sauts technologiques franchis. Ainsi, par exemple, le coût à l'heure de vol d'un hélicoptère Gazelle se monte à 3 000 €, environ contre 21 000 € pour un hélicoptère Tigre.

Or, les coûts de l'EPM sont programmés à 20 Md€ dans la LPM 14-19 contre 16 Md€ dans la précédente. Un saut d'une échelle comparable ne serait pas absurde dans la prochaine LPM, compte tenu des besoins générés par l'utilisation intensive des matériels et de leur âge avancé. Une évaluation de +25% des besoins apparaîtrait comme réaliste.

Dès lors, la Cour dans son référé, sans s'immiscer dans les choix qui relèvent de la compétence du Parlement, émet des interrogations à peine voilées sur sa confiance dans l'atteinte du modèle d'armée 2025, dont on pressent qu'il reste irréaliste à ce stade. Pour l'avenir, elle indique pudiquement qu'il est nécessaire que la « Nation consacre un effort additionnel au bénéfice de sa Défense ».

V. Critiques liées à l'usage de la contractualisation des programmes d'armement

Lors de différents rapports publics, lettres ou référés, la Cour s'est exprimée à de nombreuses reprises sur les relations du ministère en charge des armées avec le monde industriel. Ses critiques sont généralement de deux ordres.

a) Le maintien de la BITD¹ entre coûts et souveraineté industrielle

Depuis le 9 novembre 1989, l'effondrement à l'échelle internationale des dépenses militaires et notamment celles qui nourrissaient le marché intérieur, a minoré les fonds qui alimentaient traditionnellement les dépenses de recherche et de développement (R&D) des industriels français et européens. Ils ont donc dû chercher des marchés à l'export, tant dans le domaine fermé des matériels militaires que dans celui plus ouvert des équipements civils.

La DGA est responsable du maintien de la BITD selon 3 cercles :

- la recherche conduisant aux achats relevant de la souveraineté exclusive (dissuasion nucléaire, missiles et leurs vecteurs, ainsi que les systèmes d'information et de télécommunication afférents) ;
- la recherche et les achats, relevant de la souveraineté partagée avec interdépendance industrielle (spatial, armement classique)
- les achats sur étagère, pour les matériels ne présentant pas de risques de dépendance.

Compte tenu des contraintes financières pesant sur les finances publiques, la Cour propose que le coût implicite du soutien à l'industrie de Défense soit mieux cerné (étant par ailleurs entendu que le secteur est réglementé par les conventions internationales limitant les aides d'Etat à l'industrie) et que la répartition entre les périmètres mentionnés ci-dessus soit plus souple afin de mieux cerner les secteurs clés et renoncer à en soutenir certains. Elle se fonde en cela sur l'exemple des achats des matériels « intérimaires » (cf. supra) lors de la LPM en cours (achat des C130J et des drones Reaper) dont la réalisation, certes par contrainte, a fait apparaître une certaine porosité entre la catégorie des achats relevant de la souveraineté partagée et celle des achats sur étagère.

De manière voilée, la question qui est posée est celle de la capacité de la France à rester présente sur tous les secteurs de la recherche en matière d'armement, compte tenu de ses moyens financiers.

b) L'arbitrage entre la maîtrise des coûts et la rigidité des engagements

La Cour s'est exprimée à de nombreuses reprises sur les modalités de contractualisation de l'Etat avec les industriels de l'armement.

La question qui est posée est celle de l'arbitrage entre des commandes fermes sur un nombre élevé d'unités (*a priori* moins coûteux mais générateur de rigidité) et des commandes sur des quantités plus réalistes ou à option (qui présentent les avantages et inconvénients inverses).

¹ Base industrielle et technologique de Défense

L'exemple de l'entrée de la LPM 2014-2019 a montré que, dans un contexte budgétaire incertain, le premier choix génère des coûts de désengagements ou de reports considérables, dus à des conditions de renégociation défavorables. La Cour laisse transparaître sa préférence pour une trajectoire industrielle crédible et moins politique qui se révélerait *in fine* moins coûteuse.

La Cour est souvent amenée à se prononcer sur les rapports de l'Etat actionnaire avec le monde industriel. Consciente des enjeux industriels et de souveraineté mais soucieuse de la rareté des deniers publics, elle s'attache à demander encore et toujours une meilleure adéquation des ambitions stratégiques d'équipement avec les ressources financières disponibles, la prévision dans ce domaine permettant d'éviter nombre de coûts échoués.

Conclusion

La Cour, dans ses interventions, vise à permettre aux autorités de décision de la République (Parlement et Exécutif) de disposer des moyens de leur action. Il est donc logique que ses critiques portent, non sur le fond des décisions prises mais sur la cohérence de celles-ci entre elles, ainsi que sur la clarté des choix effectués et de la remontée d'informations au Parlement, afin de permettre à nos élus d'exercer les responsabilités qui sont les leurs.

En matière de LPM comme pour d'autres domaines, ce sont donc des recommandations sur le bon emploi des fonds, les outils de pilotage ou de réalisation des politiques, qui sont privilégiées, et au premier chef la cohérence des politiques et ambitions de la Défense avec l'état général des finances publiques.