



Le 19 juillet 2017

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier ministre

Réf. : S2017-2172

Objet : Mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014 - 2019 et perspectives financières de la mission *Défense*

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014 – 2019 et les perspectives financières de la mission *Défense*.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. La future LPM devrait être construite sur des bases sincères et réalistes

Le décalage entre les ambitions définies par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) et les moyens budgétaires disponibles a conduit, en 2013, à présenter au Parlement une loi de programmation militaire 2014-2019 (LPM) dont l'équilibre reposait sur les hypothèses suivantes :

- les surcoûts prévisionnels des opérations extérieures faisaient l'objet d'une provision annuelle de 450 M€ en construction budgétaire initiale, en retrait par rapport à la budgétisation précédente (630 M€), alors même que le niveau prévisible des dépenses se situait entre 800 et 1 000 M€ ;
- les recettes exceptionnelles issues des cessions des fréquences hertziennes et d'emprises immobilières, incertaines dans leur montant et leur calendrier, atteignaient 8,5 Md€ pour la période 2014-2019 après l'adoption de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ;
- le volume de commandes d'avions Rafale par les armées supposait la conclusion de contrats à l'exportation dès 2016, ce qui semblait de prime abord très incertain.

Cette absence de cohérence entre ambitions et moyens, déjà constatée lors des lois de programmation précédentes, a conduit le ministère des armées à devoir renégocier, de manière coûteuse, dès 2014, un certain nombre des contrats de grands programmes d'armement pour en réduire les cibles ou en étaler les livraisons et les paiements. Le seul étalement des livraisons pour les trois programmes des frégates européennes multi-missions (FREMM), des sous-marins Barracuda et des avions de transport A400M a induit des coûts additionnels dépassant 1 Md€. Ces renégociations, dont les effets se sont cumulés avec celles déjà menées en 2009, ont eu pour résultat une envolée des coûts unitaires des matériels. Le coût unitaire des FREMM françaises a ainsi été majoré de 67 % par rapport aux devis initiaux. Enfin, le report des livraisons a imposé de maintenir en service des matériels vieillissants dont l'horizon de renouvellement fixé par le précédent livre blanc de 2008 était, pour certains d'entre eux, déjà dépassé en 2014.

En outre, le retard des recettes exceptionnelles issues des cessions des fréquences hertziennes a conduit, en 2014 et 2015, à l'utilisation contestable du programme d'investissement d'avenir pour financer des contrats déjà engagés avant que la décision de rebudgétisation de ces ressources ne soit finalement prise à la fin de 2015.

Enfin, des solutions hasardeuses et inappropriées, comme des sociétés de projet, qui devaient devenir propriétaires de matériels militaires pour les louer ensuite aux armées, ont été mises à l'étude puis abandonnées du fait des difficultés juridiques et techniques qu'elles soulevaient et de leur coût.

Sous l'effet de la forte inflexion liée au contexte sécuritaire, à la suite des attentats de l'année 2015, le Conseil de défense d'avril 2015 a alloué 3,8 Md€ de crédits budgétaires supplémentaires et celui d'avril 2016 2,2 Md€ supplémentaires. Simultanément, la trajectoire de décroissance des effectifs a été inversée avec leur stabilisation en 2015 suivie d'une augmentation nette de 3 100 postes pour les années 2016 à 2019. Les flexibilités conjoncturelles dégagées par la faible inflation ont par ailleurs permis de redéployer des moyens substantiels, évalués à 1,1 Md€ pour les grands programmes d'armement au cours de la période 2014 – 2019, en complément de l'effort budgétaire.

Si les mesures prises en Conseil de défense en 2015 ont donné lieu à une actualisation de la LPM en juillet 2015, il n'en a pas été de même pour celles issues du Conseil de défense d'avril 2016, dont le financement a été renvoyé à la construction des lois de finances annuelles. De plus, la mise en œuvre de ces décisions a induit un décalage entre la programmation militaire et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 qui n'a pas été actualisée.

Par ailleurs, le contexte d'activité intense des forces, en opérations extérieures ou dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, a dépassé durablement les contrats opérationnels fixés aux armées et aggravé l'écart entre les ambitions militaires, les besoins capacitaires et les moyens budgétaires. Les compléments de moyens décidés en 2015 et 2016 et les solutions d'urgence ont permis de combler certains manques capacitaires, mais l'intensité des engagements entame le potentiel des forces, qu'il s'agisse des hommes dont le temps de formation est réduit ou des matériels dont l'usure est accélérée. Il en résulte, en dépit des efforts budgétaires en faveur du maintien en condition opérationnelle, une dégradation des taux de disponibilité de la plupart des matériels.

Ces constats plaident pour la préparation et la mise en œuvre d'une nouvelle LPM. Celle-ci devrait être fondée sur une programmation financière sincère et cohérente avec les conclusions de la revue stratégique.

La cohérence devrait être assurée entre les objectifs stratégiques définis au niveau politique, les moyens militaires nécessaires pour les atteindre, le niveau d'engagement opérationnel et les montants budgétaires qu'ils impliquent dans la durée. Il conviendrait en particulier de s'assurer d'une meilleure cohérence entre les objectifs capacitaires des armées et les enveloppes financières prévues et d'assurer une budgétisation des opérations extérieures ainsi que des missions intérieures à la hauteur des coûts réellement engagés.

2. À ambitions et engagements inchangés, la croissance des besoins financiers de l'outil de défense serait importante et durable

Le niveau actuel d'engagement des armées, la mise en œuvre de la LPM et les ambitions stratégiques de la France, telles qu'elles ont été énoncées dans le LBDSN de 2013, conduisent à une augmentation importante des besoins budgétaires de la mission *Défense*, augmentation qui sera accélérée par le renouvellement de la double composante nucléaire et de son environnement.

Selon les prévisions budgétaires internes au ministère des armées, et même si certaines hypothèses pourraient être contestées, comme, par exemple, l'évolution anticipée des crédits de personnel ou les économies anticipées par les réformes du ministère, les besoins annuels futurs devraient croître de manière importante. L'annuité budgétaire hors pensions de la mission *Défense* devrait, en euros courants, passer à 37,68 Md€¹ en 2022, soit 5,24 Md€ supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale de 2017.

Cette augmentation qui s'inscrit dans une tendance de long terme pourrait être amplifiée par plusieurs éléments :

- Les prévisions du ministère ne comprennent pas le nécessaire relèvement des provisions destinées à couvrir les surcoûts résultant des opérations extérieures et missions intérieures, estimé à environ 0,8 Md€ par an, aujourd'hui renvoyé à un financement en gestion qui contraint chaque année l'exécution budgétaire, ni les besoins liés à l'intensité des engagements dont le total pourrait représenter 1 Md€ par an.
- Le LBDSN et la LPM ont défini un modèle d'armée 2025 dont les cibles étaient déclinées par type de matériel. Pour atteindre ces cibles avec des équipements neufs, en complément des matériels déjà commandés, la Cour a estimé que des dépenses à hauteur de 10 Md€ seraient nécessaires avant 2025. Le montant et le calendrier précis de ces dépenses dépendent de la capacité à prolonger ou non certains matériels au-delà de leur limite d'âge initialement estimée, dans un contexte d'activité opérationnelle intense. Les besoins portent principalement sur le renouvellement des matériels terrestres avec le programme SCORPION, les hélicoptères des trois armées, le renouvellement des frégates et patrouilleurs de la marine et des avions de transport tactique de l'armée de l'air.
- S'agissant des deux composantes de la dissuasion nucléaire, des décisions seront à prendre avant la fin 2022 afin d'assurer leur renouvellement et le maintien de la permanence à la mer du volet océanique. Ces décisions contribueront à une augmentation substantielle des besoins de la mission *Défense* pour les prochaines décennies, selon la trajectoire définie dans le cadre du Conseil des armements nucléaires. Elles affecteront la trajectoire future au-delà de la prévision budgétaire aujourd'hui déclinée jusqu'en 2022.
- Enfin, des décisions relatives aux grands programmes d'armement seront également à prendre dès les prochaines années, telles que le renouvellement du porte-avion dont l'enjeu est estimé à 4 Md€.

¹ Dans le format dit « LPM » c'est-à-dire hors compte d'affectation spéciale *Pensions*, hors attribution de produits et fonds de concours, hors surcoûts OPEX mais incluant les recettes exceptionnelles (cessions immobilières et ventes de matériels).

L'ensemble de ces éléments conduit à des besoins de financement en croissance et justifie que la Nation consacre un effort additionnel au bénéfice de sa défense sans avoir besoin de recourir à l'attribution forfaitaire d'un pourcentage du produit intérieur brut (PIB).

La Cour considère en effet qu'une programmation financière ne peut être fondée sur un objectif forfaitaire de dépense : la dépense doit résulter de la mise en œuvre d'objectifs politiques et militaires dans un cadre budgétaire donné, et non d'un objectif fixé *a priori*.

Au-delà de cette position de principe, l'engagement pris dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de consacrer 2 % du PIB aux dépenses de défense doit correspondre au périmètre défini par l'Alliance.

Les modalités actuelles de déclaration, se limitant aux crédits budgétaires votés en loi de finances initiale, apparaissent restrictives au regard de l'ensemble des dépenses concourant à l'effort de défense incluant les surcoûts directs et indirects des interventions extérieures et intérieures (surcoûts des opérations extérieures et missions intérieures au-delà de la dotation budgétaire, opérations de maintien de la paix, missions militaires de la gendarmerie, pensions militaires d'invalidité) et le financement de recherche et développement au bénéfice du secteur militaire. L'inclusion de ces dépenses, que permettrait le cadre défini par l'OTAN et les pratiques d'autres États membres, conduirait à constater que les dépenses de défense de la France atteignent d'ores et déjà 2,00 % en 2016, ce qui mériterait d'être valorisé dans la communication internationale.

3. L'ampleur des efforts financiers implique une meilleure maîtrise des dépenses et des arbitrages à l'échelle de l'ensemble des missions de l'État

Si la future revue stratégique et la prochaine LPM confirment le niveau d'ambition défini par le LBDSN et le niveau d'engagement actuel, la croissance importante et durable des besoins financiers à venir de l'outil de défense devra s'inscrire dans le cadre de la situation générale des finances publiques, marquée par une dette publique croissante qui dépasse 96 % du PIB et la trajectoire financière du programme de stabilité dont le respect impose de nouvelles mesures de redressement sans délai. Il s'agit de concilier les ambitions stratégiques de défense et la souveraineté budgétaire de la France.

Cela doit tout d'abord conduire à exclure toute mesure nouvelle qui alourdirait directement ou indirectement la charge financière de la mission *Défense* sans s'inscrire pleinement dans les objectifs du LBDSN.

Il importera en outre que le ministère des armées essaie de contenir l'ampleur des efforts financiers et poursuive résolument les chantiers de transformation déjà entamés, qui peinent à dégager des économies : c'est le cas de l'externalisation de la restauration et de l'habillement, de la réduction du parc automobile, du chantier du maintien en condition opérationnelle des matériels, dont les rigidités ont été aggravées avec la reprise du recrutement des ouvriers d'État, et de la poursuite de la rationalisation des sites du ministère des armées.

Les efforts de maîtrise de la masse salariale devront également être renforcés : à définition comparable, le coût moyen de l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) de la mission *Défense* a crû de 10,9 % entre 2009 et 2015, tandis que celui de l'ensemble de la fonction publique croissait de 4,6 %. Les conséquences financières des mesures catégorielles devront faire l'objet d'une vigilance accrue, notamment dans la perspective du chantier de simplification du système des primes.

S'agissant des achats, au-delà de la politique des achats courants où les efforts doivent être poursuivis, le ministère des armées doit continuer à améliorer sa capacité de négociation avec les industriels de l'armement et, quand cela est possible et sans affecter les capacités stratégiques, recourir aux achats « sur étagère ». Les pistes ouvertes par la coopération européenne peuvent permettre de mutualiser les coûts de développement mais s'inscrivent nécessairement dans des temps longs. Elles nécessitent d'accepter des compromis en matière de souveraineté de la base industrielle et technologique de défense nationale et d'harmonisation des besoins avec des partenaires bien moins engagés que la France dans des missions opérationnelles.

Les économies recherchées au sein de la mission *Défense*, du fait de leur montant et de leur calendrier, ne dispenseront cependant pas d'opérer une redistribution importante des moyens au sein de l'ensemble des missions du budget de l'État.

Associés à une trajectoire capacitaire réaliste, des arbitrages assumés à l'échelle de l'ensemble des missions de l'État devraient permettre de définir une programmation financière sincère, gage de la stabilité et de l'efficacité de la programmation militaire.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** (*ministère des armées, ministère de l'action et des comptes publics*) : veiller à la cohérence entre les lois de programmation militaire et la trajectoire d'ensemble définie par les lois de programmation des finances publiques, en assurant une budgétisation sincère des opérations extérieures et missions intérieures et en excluant le recours aux recettes exceptionnelles pour équilibrer le budget d'une mission régaliennne ;
- **Recommandation n° 2** (*ministère des armées : direction des affaires financières*) : déclarer les dépenses de défense en utilisant les possibilités ouvertes par la définition de l'OTAN, comme le font d'autres membres de l'Alliance, pour déterminer si l'objectif des 2 % du PIB est atteint ;
- **Recommandation n° 3** (*ministère des armées : direction des affaires financières, service du commissariat des armées, état-major des armées*) : intégrer l'ensemble des réformes dans la liste des chantiers de transformation du ministère, en particulier la fonction restauration et le maintien en condition opérationnelle des matériels ;
- **Recommandation n° 4** (*direction générale de l'armement*) : dans le respect de l'autonomie stratégique de la France, ne pas exclure pour les nouveaux programmes les achats de produits déjà existants (produits « catalogue »).

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication².

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud