

La conduite des programmes d'armement

PRÉSENTATION

Éléments fondamentaux de la capacité des forces armées à remplir les contrats opérationnels qui leur sont assignés, et donc de leur crédibilité, les programmes d'armement sont aussi un outil fondamental du maintien du niveau technologique des industries nationales ; par les exportations qu'ils permettent, ils contribuent à leur rayonnement international.

Premier budget d'investissement de l'État, le budget d'investissement du ministère de la défense est, pour l'essentiel, consacré au financement de ces programmes d'armement.

Dans tous les États, le processus aboutissant à la mise en service opérationnel d'un nouveau matériel militaire se révèle long, onéreux et semé d'embûches. La France n'échappe pas à ces difficultés. S'appuyant sur les contrôles de programmes d'armement menés ces dernières années et sur l'analyse du déroulement et de l'exécution des dernières lois de programmation militaire, la Cour a examiné, d'une part, l'organisation retenue par le ministère de la défense pour conduire les programmes ainsi que ses méthodes de programmation et, d'autre part, les difficultés propres aux programmes eux-mêmes, qu'ils soient de réalisation nationale ou conduits en coopération avec d'autres États. Elle en a tiré des recommandations susceptibles, sinon de faire disparaître les défauts constatés, du moins de les atténuer. C'est une condition de la réussite des options retenues par le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale et des décisions actées dans la loi de programmation militaire 2009-2014 récemment votée.

Les programmes d'armement sont un élément central de la capacité et de la crédibilité de nos armées. Par définition, conçus pour assurer une supériorité durable à nos forces en les dotant de matériels nouveaux, leur réalisation comporte souvent des défis technologiques majeurs. Ils constituent de ce fait un outil fondamental de maintien à haut niveau technologique de l'industrie française ou européenne. Ainsi, sans les travaux de recherche et développement conduits au préalable au profit des missiles balistiques, les lanceurs civils Ariane n'existeraient pas.

Faisant appel aux dernières technologies disponibles, conduits (particulièrement en cas de coopération interétatique) dans le cadre d'organisations industrielles complexes, se réalisant sur des dizaines d'années, les programmes d'armement se heurtent à de nombreux et graves obstacles.

Cette constatation vaut pour l'ensemble des États. Ainsi, par exemple, le Royaume-Uni a abandonné le programme d'avion de guet Nimrod après des dépenses considérables engagées en pure perte ; de même, le Government Accountability Office a souvent reproché au Département de la défense des Etats-Unis d'avoir lancé des programmes à objectifs identiques ou trop voisins. Si la France n'a pas connu, en ce domaine, d'échec retentissant, il n'en demeure pas moins que les programmes d'armement français prêtent souvent le flanc à la critique. Les difficultés rencontrées par le programme européen A 400 M – le futur avion de transport militaire – en sont une récente et nouvelle illustration.

Sur le plan financier, ces programmes d'armement constituent une charge considérable pour le budget de l'État :

- avec 17 Mds€ en 2009, le budget d'équipement de la défense est en effet le premier budget d'investissement de l'État et, sur ce total, les commandes de matériels d'armement représentent 12 Mds€;

- l'engagement financier que constituent les quarante quatre principaux programmes en cours en 2009 s'élève à 135,5 Mds€ jusqu'à la fin de leur réalisation.

À l'exception du programme FREMM (frégate européenne multi-missions), de lancement trop récent, la Cour a contrôlé, depuis 2005, la totalité des programmes d'un coût de plus de 5 milliards d'euros : avions de combat Rafale, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, missiles nucléaires M51, sous-marins d'attaque Barracuda, hélicoptères NH90, avions de transport A400M, hélicoptères de combat Tigre. Ces programmes représentent, à eux seuls, plus de 100 Mds€ soit 75% du total des engagements financiers.

Antérieurement, elle avait contrôlé la gestion et l'exécution des programmes d'armement consacrés à la réalisation du porte-avions nucléaire Charles de Gaulle, des cinq frégates de type La Fayette, de l'avion de patrouille maritime Atlantique 2, du char lourd Leclerc, du véhicule blindé de combat de l'infanterie (VBCI), de la frégate Horizon et de son système principal de missiles anti-aérien PAAMS, des systèmes Syracuse I et II, du satellite d'observation Hélios II, des drones BREVEL, du Mirage 2000-5, du bâtiment Monge et des missiles Apache, MICA et Hadès.

Elle a, par ailleurs, procédé à des enquêtes transversales, notamment celles portant sur l'évaluation des conditions d'exécution des lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008, et, dans un passé plus lointain, sur la procédure des commandes globales d'armement²⁶.

Elle est dès lors aujourd'hui en mesure de proposer une analyse synthétique des difficultés rencontrées et des défauts constatés, puis de formuler des recommandations visant à les réduire à l'avenir.

Deux axes distincts et complémentaires structurent cette analyse :

- celui du processus conduisant à la décision de lancement d'un programme, dans le cadre d'une programmation financière censée donner l'assurance que les crédits nécessaires à son financement seront disponibles au cours des années que durera sa réalisation ;
- celui des défauts constatés lors du déroulement d'un programme, qu'il soit conduit dans un cadre national ou en coopération.

Il en résulte un constat commun : par rapport aux objectifs initialement retenus, les programmes d'armement considérés ont tous été affectés dans leur réalisation par des dérapages temporels et des dérives financières conduisant, in fine, à doter les forces armées plus tardivement de matériels moins nombreux et, parfois, aux capacités réduites par rapport aux spécifications retenues.

26) Par ailleurs, les travaux conduits par la Cour en vue de la certification des comptes de l'Etat ont mis en lumière l'ampleur des travaux restant à effectuer pour rendre fiable l'évaluation comptable des immobilisations du ministère de la défense.

I - L'organisation de la conduite des programmes d'armement

A - L'organisation du ministère de la défense

1 - Les réorganisations intervenues jusqu'en 2009

Jusqu'en 1962, trois secrétariats d'État aux forces armées distincts (terre, air, marine) existaient, chacun d'eux disposant d'un état-major et d'un service technique chargé de la réalisation de ses propres équipements.

En 1962, et à la suite de la suppression de ces secrétariats d'État, les services techniques ont été unifiés en une délégation ministérielle pour l'armement (DMA), devenue ensuite délégation générale, et dorénavant²⁷ direction générale de l'armement (DGA).

Jusqu'en 2005, les chefs d'état-major d'armée (terre, air, marine) étaient responsables de la préparation de leur armée. A ce titre, chacun d'entre eux proposait au ministre le lancement des programmes d'armement qui lui étaient spécifiques en en définissant les caractéristiques (performances opérationnelles, quantités prévues, délais souhaités, etc.).

Outre la conduite des opérations, le chef d'état-major des armées (CEMA) avait la responsabilité de préparer les lois de programmation successives en coordonnant les propositions des états-majors d'armées, sans disposer pour autant d'une autorité hiérarchique pour ce faire.

Le délégué général pour l'armement (DGA) était, quant à lui, responsable de la réalisation de ces programmes. Les équipes de programme de la DGA intégraient certes des officiers de programme représentant les futurs utilisateurs, mais, pour diverses raisons, leur rôle restait limité.

L'inexistence d'une autorité unique (autre que le ministre) et l'importance des responsabilités conservées par les états-majors d'armée rendaient difficile la prise en compte des aspects interarmées et nuisaient à la sincérité des travaux de préparation budgétaire et de programmation menés par chaque armée. Elles empêchaient une conduite d'ensemble des programmes, ceux-ci étant menés de front pour satisfaire chaque armée.

27) Décret du 6 octobre 2009.

À plusieurs reprises, des processus ont été conçus pour pallier ces difficultés : création d'architectes de systèmes de forces, chargés de préparer le futur en raisonnant en systèmes d'ensemble et non plus par programme, mise en place d'officiers de cohérence opérationnelle, exprimant les besoins des forces. Mais ces initiatives ne pouvaient permettre de régler la question fondamentale de la désignation d'un responsable du processus décisionnel comme de la conduite de la réalisation des programmes.

La multiplicité des décideurs (terre, air, marine, état-major des armées) et l'insuffisance des dispositifs d'arbitrage ont ainsi abouti à la gestion simultanée de plusieurs programmes majeurs : le char Leclerc pour l'armée de terre, l'avion Rafale pour l'armée de l'air²⁸ et le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle pour la marine. Bien évidemment, les contraintes budgétaires n'ont pas permis, par la suite, un déroulement simultané de tous ces programmes.

Conscient de ces défaillances, le ministère de la défense a modifié progressivement son organisation et ses procédures.

Ainsi, à partir de 2005, trois changements d'importance sont intervenus :

- le CEMA a autorité sur les chefs d'état-major d'armée dans le domaine des programmes d'armement : il peut donc imposer les arbitrages nécessaires ;

- la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a conduit, entre autres, à la création de trois programmes budgétaires : le 146 (équipement des forces), copiloté par le CEMA et le DGA, qui retrace le financement des programmes d'armement ; le 178 (préparation et emploi des forces), piloté par le CEMA, comprenant notamment le maintien en condition opérationnelle des matériels, activité reliée par bien des aspects aux programmes d'armement eux-mêmes ; le 212 (soutien de la politique de défense), confié au secrétaire général de l'administration du ministère (SGA), intégrant le financement des infrastructures spécifiques aux programmes d'armement. La DGA a, de son côté, calqué son organisation interne sur le découpage en programmes imposé par la LOLF en créant des unités de management ;

- enfin, de véritables équipes intégrées armées-DGA ont été créées pour conduire la réalisation des programmes d'armement.

28) Des Rafale en version marine équipent le porte-avions.

2 - Les réformes en cours

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a retenu les principes destinés à renforcer la maîtrise technique, économique et financière des programmes d'armement non nucléaires :

- création d'un comité ministériel d'investissement, organe décisionnel présidé par le ministre de la défense, et d'un comité financier devant assurer un suivi plus précis des programmes, ainsi qu'une meilleure information du ministère du budget ;

- établissement d'un cadre financier du référentiel des programmes d'armement commun à l'ensemble du ministère.

En application de ces principes, une note du ministre de la défense en date du 2 janvier 2009 a mis en place le comité ministériel d'investissement, en définissant sa composition, ses objectifs et les modalités de son fonctionnement.

Cette note ministérielle a également créé un « comité des capacités » chargé de définir les besoins quantitatifs et qualitatifs des forces, cette structure se substituant aux multiples comités existants ; elle a, en outre, prévu la mise en place d'une procédure permettant d'actualiser trimestriellement le coût de chaque programme. La Cour estime que cette nouvelle procédure permettra, si elle est effectivement menée à bonne fin, de disposer d'un outil plus fiable d'évaluation et de prévision de la situation financière du ministère.

Ces différentes réformes sont désormais en cours d'application :

- le comité financier a récemment tenu ses premières réunions : la participation de la direction du budget à ce comité constitue un facteur d'amélioration de la transparence des relations entre le ministère de la défense et celui chargé du budget ;

- la première réunion du comité des capacités s'est tenue en septembre 2009 ;

- une nouvelle répartition des phases scandant le processus de réalisation des programmes d'armement en six phases (et non plus en cinq comme auparavant), dont trois antérieures au lancement proprement dit, a été décidée, pour mieux préciser le besoin opérationnel et les solutions susceptibles de le satisfaire avant tout lancement d'un nouveau programme.

Par ailleurs, un nouveau décret relatif aux attributions respectives des chefs d'état-major, pris le 16 juillet 2009, est venu confirmer le rôle prééminent de l'EMA sur les états-majors d'armée en matière d'arbitrages « capacitaires » (nature des équipements, quantités commandées et calendrier des livraisons) : cette prééminence désormais reconnue du chef d'état-major des armées devrait permettre, selon la Cour, une meilleure prise en compte de la plus-value que peut apporter sur le plan de l'analyse capacitaire une approche inter armées des besoins et des décisions.

*

Les principes ayant guidé ces réformes successives vont assurément dans le bon sens. Il faut cependant consolider celles-ci. En particulier :

- le comité ministériel d'investissement, déjà réuni huit fois à la mi-septembre 2009, est un élément essentiel du nouveau dispositif : son bon fonctionnement requiert la présence effective du ministre et, compte tenu du rythme des réunions, cela suppose de sa part une grande disponibilité ;

- les rôles respectifs de l'EMA et des états-majors d'armée doivent être précisés à tous les niveaux et l'organisation de ces différents états-majors, revue en conséquence afin de mettre fin aux doubles emplois ;

- il faudra évaluer l'efficacité du nouveau découpage du processus de réalisation des programmes d'armement, qui suppose que des mêmes équipes soient successivement placées sous la responsabilité d'autorités différentes (CEMA et DGA) ;

- si le bien-fondé de la mise en place de la procédure d'actualisation financière trimestrielle des programmes est indiscutable, sa mise au point, non encore achevée, est particulièrement lourde. Elle apparaît cependant comme une condition nécessaire au dialogue entre le ministère de la défense et celui chargé du budget.

- les résultats obtenus en pratique par le comité financier, comité dont les finalités et les modalités de fonctionnement ne sont pas encore complètement clarifiées, devront être soigneusement analysés : il conviendra, en particulier, de vérifier que la transparence accrue qui devrait en résulter sur le plan budgétaire à l'égard de la direction du budget, revendication ancienne et justifiée dans son principe, n'entraîne pas dans les faits un recours trop fréquent à l'arbitrage des autorités politiques. En outre, compte tenu du poids du budget du ministère de la défense, la réussite du comité financier apparaît aujourd'hui comme une condition nécessaire à l'allègement envisagé du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

B - La programmation financière

1 - L'évolution du périmètre de la programmation

La première loi de programmes voulue par le général de Gaulle ne concernait que les programmes liés à la réalisation de la force nucléaire stratégique. Depuis lors, les lois de programmation militaire (LPM) successives se sont appliquées à l'ensemble du budget d'investissement de la défense²⁹. Elles recouvraient donc, non seulement les crédits destinés au financement des matériels d'armement proprement dits (études préliminaires, développement et production de série de ceux-ci), mais également les dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels. Le financement des programmes d'armement se trouvait ainsi a priori déconnecté de l'évolution des dépenses de personnels et de fonctionnement.

Ces LPM couvraient une période de cinq ou six ans. D'une part, à mesure que les années passaient, le montant réel des dotations affectées au financement des programmes d'armement était en général de plus en plus éloigné de la programmation³⁰. D'autre part, le ministère ne disposait d'aucune visibilité quant au montant des dotations budgétaires des années postérieures à l'exécution de la loi de programmation militaire en cours, alors même que la durée de réalisation des programmes excède structurellement de beaucoup l'horizon temporel de celle-ci.

La LPM actuelle, afférente aux années 2009 à 2014, a introduit une novation majeure : elle recouvre l'ensemble des crédits de la « mission défense », et non plus ses seuls crédits d'équipement. Le progrès est, en théorie, incontestable et bien dans l'esprit général de la LOLF. Cette globalisation comporte toutefois le risque que le budget d'investissement, consacré pour l'essentiel à des programmes d'armement, ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnels et de fonctionnement. Ce risque est d'autant plus important, dans le cas du budget de la défense, que les programmes d'armement connaissent souvent, au cours de leur lancement, des retards, qui laissent provisoirement disponibles les crédits qui leur sont destinés.

29) À l'exception de la LPM 1977-1982, qui couvrait l'ensemble des crédits du ministère de la défense, la répartition entre titre III (fonctionnement) et titre V (investissements) faisant l'objet d'une ventilation indicative.

30) S'agissant de la LPM 2003-2008, si les dotations budgétaires annuelles ont été très proches de la programmation initiale, d'importants reports de crédits sont apparus en exécution.

2 - Les difficultés récurrentes du processus de programmation militaire

a) L'inadéquation permanente entre crédits nécessaires et crédits disponibles

L'analyse des conditions d'exécution de la LPM 2003-2008 conduite par la Cour a confirmé, après celle de la LPM 1997-2002, que trois facteurs distincts, et d'importance inégale, ont affecté sa correcte réalisation.

Les deux premiers sont venus réduire le montant des crédits affectés au financement des programmes.

Ainsi, malgré des dotations budgétaires en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative peu différentes de celles prévues dans la LPM, la gestion restrictive de ces crédits (gels, normes de paiements, ouverture tardive, etc.) a amputé les ressources effectivement disponibles d'un montant proche de 1 Md€

De même, diverses charges étrangères à la LPM ont été imputées sur les crédits d'équipement : contribution au budget civil de recherche et de développement technologique, au titre des crédits de recherche « duale » (d'intérêt civil et militaire) pour environ 1 Md€ sur la période, aides financières aux restructurations des industries d'armement (DCN et GIAT), pour un total de l'ordre de 700 M€, surcoûts nets liés aux OPEX à hauteur de 900 M€ essentiellement imputés sur les crédits d'équipement³¹, ainsi que diverses imputations plus marginales (compensation de TVA liée au changement de statut de la direction des constructions navales, etc.), aboutissant à un total de l'ordre de 3 Md€

Enfin, et surtout, des dépenses d'équipement, entrant certes dans le champ d'application de la LPM mais non prévues par le ministère de la défense lors de l'élaboration et de l'adoption de celles-ci, ont dû être prises en compte à hauteur de 7 Md€, du fait de la sous estimation du coût de certains programmes lancés ou en gestation, de l'accroissement des dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels, de la sous-estimation des hausses économiques retenues lors du lancement des programmes d'armement, ou encore de la nécessité de faire face à des besoins opérationnels nouveaux.

31) La direction du budget indique que, sur ces 900 M€, 800 M€ proviennent de reports de crédits au titre de la précédente LPM. Elle considère qu'il s'agit de crédits nouveaux au titre de la nouvelle LPM, alors que le ministère de la défense considère, logiquement, qu'ils s'imputent sur la précédente LPM. Quelle que soit la convention retenue, au total, sur les deux LPM, le manque sur le titre V est bien de 900 M€

Au total, l'impact de ces différents facteurs a conduit à un besoin non financé cumulé de près de 11 Md€ soit l'équivalent d'une année entière de programmation pour l'acquisition des équipements.

Si certaines de ces causes ne peuvent, à l'évidence, être imputées au ministère de la défense, d'autres, en revanche, relèvent de sa seule responsabilité. Elles résultent, d'une façon générale, de la sous estimation constante de certains postes de dépenses : coût réel des programmes lancés ou en gestation supérieur aux données retenues lors de leur lancement, dépenses d'infrastructure, de munitions et d'entretien des matériels plus onéreux qu'envisagés.

Telles sont les raisons fondamentales à l'origine des décalages temporels, des dérives financières et des diminutions du nombre des équipements prévus aboutissant à retarder et détériorer les dotations des armées en matériels nouveaux.

b) Des provisions mal déterminées

Aussi bien lors de l'élaboration des LPM successives que lors de leur mise à jour annuelle, l'ensemble des crédits supposés disponibles est réparti entre les différentes lignes budgétaires.

Dans ce cadre, il serait souhaitable de pouvoir faire face, au moins partiellement, aux divers aléas financiers autrement que par des étalements des calendriers de réalisation des programmes : à cet effet, certains progrès ont déjà été très récemment réalisés par le recours à un provisionnement des risques identifiés pour certains programmes, ainsi qu'à des lignes de besoins financiers mutualisés pour faire face aux aléas.

La Cour note toutefois que ce dispositif ne couvre ni le cas des programmes nouveaux non prévus dans la loi de programmation mais reconnus opérationnellement nécessaires et urgents au cours de son exécution, ni celui des aléas « extraordinaires » non prévisibles comme, par exemple, la perte d'un prototype d'avion.

c) Un échelonnement insatisfaisant des programmes les plus onéreux

Le pouvoir d'arbitrage dont dispose désormais le CEMA dans le domaine capacitaire peut également lui permettre de déterminer l'échelonnement des programmes les uns par rapport aux autres. Il est donc désormais possible de chercher à raccourcir la durée de réalisation des programmes les plus onéreux, en donnant momentanément une priorité aux besoins d'une armée par rapport aux autres. Une telle approche, qui ne saurait certes être systématique et qui devrait également prendre en compte, dans certains cas, l'impératif de maintien des

capacités et des compétences industrielles, permettrait cependant de réduire la durée de réalisation des programmes, aujourd'hui excessive – 22 ans entre la première et la dernière livraison de l'avion de combat Rafale après l'achèvement de l'essentiel des travaux de développement, 17 ans pour la version terrestre de l'hélicoptère de transport NH90, 15 ans pour l'hélicoptère d'attaque Tigre, par exemple.

Un tel étirement dans le temps de ces réalisations est par essence générateur pour l'État de lourds surcoûts à terme.

d) Un financement des programmes futurs mal évalué ou incertain

Parmi les programmes qu'elle a récemment contrôlés, la Cour a trouvé au moins deux exemples de sous estimation manifeste des besoins financiers à prévoir ; ils concernent deux programmes dont le lancement imminent était quasiment certain :

- L'A 400 M a été inscrit dans la loi de programmation 1997-2002, mais avec un financement limité de 91,5 M€ qui ne portait que sur la seule dernière année d'exécution de cette loi. Du fait du retard pris dans le lancement du programme, cette situation n'a pas eu de conséquence immédiate, mais a été l'une des raisons qui ont conduit à retenir la formule d'un contrat global, dès 1998. Ainsi, un engagement d'un montant supérieur à 5 Md€ a-t-il été décidé, portant, pour la France, sur le développement et la fourniture de 50 appareils, cela alors même que les crédits prévus à cet effet étaient quasiment inexistantes.

- Les frégates multi missions FREMM, dont le lancement était certain au cours de la période de programmation 2003-2008, n'ont pas été prévues financièrement en programmation, au motif illusoire qu'un financement « innovant » serait trouvé pour ce programme. Cette tentative ayant avorté, un arbitrage du Premier ministre a décidé que le financement de ce programme serait en partie pris sur des crédits déjà alloués à la Défense et en partie par affectation de crédits nouveaux qui ont été effectifs deux années seulement.

II - Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes

Les programmes d'armement sont réalisés soit dans le cadre national, soit en coopération entre plusieurs États. Dans ce second cas, aux difficultés propres à tout programme viennent souvent s'ajouter des problèmes spécifiques aux dispositifs de coopération internationale mis en place.

Au-delà de l'analyse transversale des méthodes retenues à laquelle il vient d'être procédé, il convient de présenter thématiquement les différents problèmes ou défauts relevés par la Cour lors de l'examen détaillé de nombreux programmes d'armement auquel elle procéda, qu'ils aient été réalisés nationalement ou en coopération.

La plupart des programmes analysés par la Cour ont été lancés à des dates fort anciennes, et dans le cadre de procédures qui ont pu évoluer depuis. En particulier, l'instruction ministérielle qui régit la conduite des programmes a connu de nombreuses éditions successives, et les modifications de procédures correspondantes ont pu apporter des débuts de réponse à certaines des observations de la Cour.

Récurrents, les différents défauts analysés affectent, avec plus ou moins de conséquences financières ou opérationnelles négatives la plupart des grands programmes d'armement lancés depuis la fin des années 1980 et cela, à tous les stades du long processus qui a pour finalité de doter les forces armées françaises des équipements militaires les mieux adaptés à leurs missions.

A - Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement

1 - La faiblesse des travaux préalables à la décision de lancement

Les programmes d'armement faisant appel en règle générale aux technologies les plus innovantes, il convient naturellement de s'assurer qu'il sera possible d'en doter les équipements en cours de conception. Tel est l'objet des études dites « amont » réalisées sous diverses formes : recherche exploratoire, plans d'études amont, modèles probatoires, études système, etc.

L'insuffisance de ces travaux préparatoires est source de difficultés de tous ordres et de dérives financières pour beaucoup de programmes lancés dans les années 1990. Le cas le plus emblématique est celui de l'avion militaire de transport A 400 M, pour lequel une phase préliminaire d'un coût de 84 M€ demandée par l'industrie, fut refusée par les États clients³². Elle aurait pourtant permis aux industriels de mieux prendre la mesure des performances demandées et de faire disparaître ou, du moins, d'atténuer les difficultés ensuite constatées au cours de l'exécution du contrat.

2 - La recherche de performances technologiques ambitieuses

La recherche de performances technologiques ou militaires excessives est souvent reprochée au ministère de la défense. Celle-ci est à l'origine de difficultés industrielles, tant en développement qu'en production, entraînant des accroissements de délais, de surcoûts et une perte de compétitivité à l'exportation.

Les armées réfutent cette critique en avançant les arguments suivants :

- l'utilisation opérationnelle d'un matériel militaire étant très longue (plusieurs décennies), il n'est pas anormal de chercher à le doter des performances maximales possibles au moment de sa conception ;

- très souvent, l'emploi opérationnel des armements se fait dans des conditions très différentes de celles pour lesquelles ils ont été conçus : rechercher une large palette de performances diversifiées est donc une sage précaution ;

- chercher à doter les nouveaux matériels d'une plus ou moins grande polyvalence, de façon à n'avoir qu'un seul matériel à concevoir et à développer, apte à remplir plusieurs missions distinctes, procède d'un souci d'économie.

La Cour relève cependant que, dans certains cas, le niveau de performance des matériels se révèle sans rapport avec les besoins militaires réels. Ainsi, le char Leclerc est capable de tirer à cadence élevée en roulant à grande vitesse : si cela pouvait paraître utile quand il était envisagé de devoir freiner l'avance des divisions blindées de l'armée rouge, cela l'est beaucoup moins quand il s'agit de signifier la puissance potentielle des troupes de l'ONU au Sud Liban. De même, les difficultés considérables que rencontre actuellement le programme A 400 M ont en

32) A l'exception de la France qui a consenti unilatéralement un financement de 8,4 M€

partie pour origine le niveau trop ambitieux des performances de tous ordres attendues, certaines d'entre elles se révélant au demeurant irréalisables par l'industriel maître d'œuvre.

Quant aux arguments en faveur de la polyvalence des matériels, ils peuvent être contrebalancés par la constatation que les matériels polyvalents sont forcément plus onéreux en réalisation comme en utilisation et ne peuvent donc être produits qu'en quantité limitée, alors même que l'efficacité de l'action militaire tient aussi au nombre de matériels déployés. La Cour regrette qu'il n'ait pas été procédé à une analyse comparative coût/efficacité permettant de choisir entre un équipement polyvalent et un matériel spécialisé lors du lancement de certains programmes, le Rafale par exemple.

Il existe, enfin, des cas où les spécifications demandées initialement se seraient révélées inappropriées à l'usage : le volume initialement prévu de la cabine du VBCI était incompatible avec la taille moyenne du fantassin du XXI^{ème} siècle, erreur ultérieurement corrigée mais qui entraîna des retards.

3 - Le coût de la préférence nationale ou européenne

Autorisée en matière de défense par le traité de Rome, l'option en faveur de la préférence nationale a été le plus souvent retenue. Cette solution n'est pas sans entraîner un surcoût, du fait de la prise en charge par la France seule de toutes les dépenses de développement.

Le souci d'éviter des difficultés économiques et sociales à l'industrie nationale, ou de maintenir une compétence industrielle dans un domaine stratégique, peut justifier la décision de développer un matériel nouveau. Ainsi, par exemple, pour le VBCI, l'armée de terre aurait sans doute pu trouver parmi les nombreux véhicules existant sur le marché un matériel correspondant convenablement à ses besoins ; mais, dans cette hypothèse, et après l'arrêt de la production du char Leclerc, l'avenir de GIAT Industries aurait été problématique, alors même que le sauvetage de cette société avait nécessité d'y investir plus de 5 Md€ d'argent public.

Mais il est des cas où l'argument du soutien de l'industrie nationale ou européenne ne joue pas. Il en est ainsi de l'A 400 M, Airbus disposant d'un carnet de commandes de près de 4 000 appareils civils. Le recours à l'achat d'avions de transport produits par des pays tiers pour l'équipement de l'armée de l'air aurait permis de doter plus rapidement les forces françaises des moyens de projection qui leur font défaut et n'aurait sans doute pas été plus onéreux.

Dans le cas de matériels complexes, à acquérir en un nombre limité d'exemplaires, le choix effectué en faveur de matériels d'origine étrangère déjà disponibles « sur étagère » (avions embarqués Hawkeye, avions de guet aérien AWACS, avions de transport C 130 et drones Hunter) s'est parfois révélé la meilleure solution.

4 - Des montages contractuels parfois mal adaptés

À plusieurs reprises, les formes ou les clauses contractuelles adoptées pour organiser le processus industriel se sont révélées mal adaptées et ont compliqué l'exécution des programmes concernés.

Le contrat VBCI a été confié à un groupement momentané réunissant deux entreprises, Nexter (ex-GIAT Industries) et Renault Trucks Defense. Il en est résulté un partage pour le moins ambigu des responsabilités, chaque industriel étant responsable de ses propres prestations, mais ni l'un ni l'autre, ni a fortiori les deux conjointement, n'étant garant du produit complet.

De même, la formule du contrat global liant le développement et la fourniture d'avions A 400 M n'était pas a priori dépourvue d'avantages pour les États clients, mais elle s'est révélée être source de difficultés considérables, car elle n'était probablement pas appropriée, d'un point de vue industriel, pour gérer avec une maîtrise d'ouvrage unique un programme dans lequel le turbo moteur - aux performances exigées par ailleurs inégalées dans le monde occidental - était également à développer, ainsi d'ailleurs que des systèmes d'avionique d'une particulière complexité.

En ce qui concerne les clauses contractuelles, la Cour a constaté que, dans le cas de l'hélicoptère NH 90, la clef de paiement retenue (80% suivant un échancier préfixé quoi qu'il arrive, 20% en fonction de l'avancement du programme) a affaibli les possibilités de réaction des États clients face aux aléas affectant la réalisation du programme.

De même l'OCCAr (organisme conjoint pour la coopération dans le domaine de l'armement) qui réunit plusieurs pays européens a accepté, pour certains programmes qu'il gère (notamment l'A400M et le Tigre), que les indemnités de retard soient plafonnées, avec la même conséquence d'affaiblissement de sa capacité de réaction et de négociation par rapport aux industriels.

5 - Un périmètre financier des programmes mal défini

Ne pas inclure dans le périmètre des programmes des éléments indispensables à leur réalisation comme à l'utilisation opérationnelle des équipements considérés, caractéristique des programmes d'armement très fréquemment constatée par la Cour, empêche d'avoir une détermination exacte du coût budgétaire et interdit d'évaluer correctement le coût de possession de tel ou tel équipement.

Tel est, à titre d'exemple, le cas de l'hélicoptère de combat Tigre pour lequel le coût d'infrastructure des hangars et dispositifs à hygrométrie contrôlée, pourtant indispensables au remisage de longue durée prévu pour certains appareils, n'a pas été inclus dans le programme lui-même.

Souvent constatée, cette absence de prise en compte programmée ab initio de coûts pourtant inéluctables, car correspondants à des réalisations ou à des acquisitions indispensables, empêche les responsables politiques d'avoir une appréhension complète du coût réel du programme d'armement qu'ils envisagent de lancer. Cela, en effet, fausse les tentatives d'évaluation du coût de possession et conduit à sous-estimer les besoins budgétaires réels, ce qui entraîne des besoins de ressources non prévues en LPM, complique la correcte articulation de l'avancement coordonné des différentes réalisations nécessaires à la mise en œuvre de l'équipement considéré et handicape le contrôle des dépenses engagées.

6 - La dérive des coûts

L'exécution des programmes d'armement a été fréquemment marquée par d'importants dérapages des coûts, situation maintes fois critiquée par la Cour.

Dans le passé, cette dérive a parfois été due à une sous estimation volontaire : le fait de n'avoir aucune marge était ainsi censé constituer une « pression » sur les protagonistes (armées, services techniques, industrie) pour freiner les dérives ultérieures. Aux yeux des états-majors d'armée concernés, une telle situation avait par ailleurs l'avantage de faciliter, en les sous-estimant, le lancement de programmes auxquels ils tenaient particulièrement.

Grâce à la mise en œuvre de procédures plus efficaces et aux modifications d'organisation tout récemment retenues, ces hausses affectant les coûts des programmes d'armement sont depuis peu moins significatives, du moins à partir du moment où les programmes d'armement ont été officiellement lancés.

Les indicateurs calculés par le ministère de la défense pour mesurer le degré de réalisation de ses objectifs, qui figurent dans le rapport annuel de performance présenté au Parlement en annexe au projet de loi de finances, paraissent apporter la confirmation d'une faible dérive des coûts. Ainsi, selon ces indicateurs, sur la période allant de 2006 à 2008, les évolutions des devis estimatifs auraient été contenues dans une fourchette comprise entre une hausse maximale de 3,55% et une baisse ayant atteint -1,84%. De l'examen de ces indicateurs, il ressort l'image d'une dérive limitée.

Plusieurs considérations amènent cependant à fortement reconsidérer ce constat.

Trop souvent, en effet, des programmes, non encore officiellement lancés mais dont le financement était néanmoins inscrit par anticipation en loi de programmation, ont vu leur coût sensiblement sous estimé. Ainsi, le programme de construction du sous-marin d'attaque Barracuda était-il initialement programmé par la LPM 2003-2008 pour un coût correspondant à environ la moitié des 8,7 Mds€ auquel il est désormais estimé.

Pour suivre l'évolution des coûts d'un programme, la DGA raisonnait, en ce qui concerne les dépenses déjà enregistrées, par rapport à la détermination du coût des facteurs de production (salaires, matières premières) à la date de lancement du programme et elle prévoyait et appliquait en prévision aux dépenses à venir un taux d'augmentation des prix, calculé en euros courants, suivant des formules qui ont varié dans le temps (augmentation des prix incluant celle de la PIB ou cette dernière majorée de 0,5%). Cette méthode introduisait un hiatus entre les prévisions et les dépenses effectivement réglées, telles qu'elles résultaient de l'application des formules de révision des prix inscrites dans les contrats signés lorsque l'évolution réelle du coût des facteurs de production était supérieure aux prévisions. Tel fut en particulier le cas, au début des années 2000, lorsqu'une très forte hausse du coût des matières premières créa une crise de trésorerie affectant le financement de certains programmes, dont le Rafale. À partir de 2009, d'après la DGA, ce hiatus ne devrait plus exister, car les formules de révision de prix contenues dans les marchés seront systématiquement utilisées pour actualiser le coût des devis initiaux.

Par ailleurs, les devis de production prennent en compte la « cible » (nombre total d'exemplaires à produire) telle qu'elle est arrêtée au moment de leur chiffrage. Or, les cibles retenues ne cessent en général de décroître au fil du temps. Cette décroissance induit mécaniquement une baisse du coût global du programme (ou un ralentissement de sa hausse), mais également une hausse du prix unitaire des matériels commandés, les

coûts non récurrents de développement restant évidemment inchangés dans l'opération ; de plus, cette même réduction de cible a des conséquences sur le déroulement du processus industriel, le rendant plus onéreux compte tenu du ralentissement de son rythme.

Les réductions des quantités commandées résultent, à des degrés divers selon les programmes, de la contrainte budgétaire et de l'évolution du contexte géostratégique.

C'est pourquoi, en comparant les données initiales et actuelles relatives aux cibles et aux coûts, on obtient, en termes de prix unitaires des matériels, des résultats très différents de ceux présentés par le ministère et mettant en évidence de très fortes augmentations des coûts des matériels effectivement produits :

Évolution des prix unitaires (PU)

(M€)	Quantité initiale	Quantité actuelle	Coût initial	Coût actuel	PU initial	PU actuel	Δ% du PU
Rafale (avions de combat)	320	286	39 073	40 690	122,1	142,3	16,5%
Tigre (hélicoptères de combat)	215	80	8 899	5 898	41,4	73,7	78,1%
SNLE (sous-marin nucléaire lanceur d'engins)	6	4	16186	17 130	2 698	4 282	58,7%
FREMM (frégate)	17	11	9 105	7 818	535,6	710,7	32,7%
Barracuda (sous-marin nucléaire d'attaque)	6	6	8 562	8718	1 427	1 453	2%
VBCI (véhicule blindé)	700	630	2 490	2 867	3,56	4,55	27,8%
NH 90 (hélicoptère)	220	160	8 787	7 759	39,9	48,5	21,4%

Source DGA (Conditions économiques : janvier 2009)

Par exemple, si le devis d'ensemble du programme d'hélicoptères de combat Tigre a baissé d'environ 3 Md€ (soit un tiers), cela tient à ce que le nombre d'appareils prévus est passé de 215 à 80, le prix unitaire ayant, quant à lui, progressé de 78%.

Pour éviter, ou du moins diminuer, ces dérapages de coûts des programmes d'armement, fort onéreux pour l'État, deux précautions essentielles devraient être prises :

- les travaux préalables au lancement d'un programme devraient, au-delà de leur objectif de validation des technologies envisagées, évaluer l'ampleur des moyens techniques, industriels et humains nécessaires pour mener à bien la réalisation du programme projeté ;

- une provision financière devrait être incluse dans les estimations du coût des diverses phases, de façon à pouvoir faire face aux aléas qu'il est possible de qualifier de « normaux » s'agissant de réalisations faisant appel à des technologies novatrices, donc par définition quelque peu incertaines. Or, cette provision, initialement prévue, a été parfois supprimée pour faire baisser artificiellement le devis de certains programmes : tel a été en particulier le cas du programme des nouveaux missiles stratégiques M 51 dans les années 1990. La Cour note que sur ce point des progrès ont été récemment réalisés, puisque des provisions, sous diverses formes, ont été prévues pour les programmes d'armement les plus récents (A 400 M, FREMM, Barracuda).

B - Les insuffisances propres aux programmes réalisés en coopération

Mis à part certains matériels de l'armée de terre (Leclerc, VBCI) et les avions de combat Rafale, la plupart des grands programmes d'armement non nucléaires sont dorénavant réalisés en coopération internationale.

Les programmes en coopération n'échappent pas aux défauts évoqués ci-dessus. Ils présentent en outre des travers spécifiques, et d'abord la durée excessive de leur gestation.

Ainsi, les premières discussions franco-allemandes sur l'hélicoptère Tigre ont eu lieu en 1975. Le contrat de développement n'a été signé qu'en 1989, soit quatorze ans plus tard. Il en est de même pour l'hélicoptère NH90, dont le développement n'a été décidé qu'en 1992, alors que les discussions se déroulaient depuis la fin des années soixante dix et, que ce programme était initialement prévu pour entrer en service dans le courant des années 1990, ce dont témoigne son nom.

De 1990 à 2000, une coopération franco-allemande a été recherchée sur un véhicule blindé de combat d'infanterie. L'échec alors constaté a conduit au lancement tardif par la France seule du VBCI, matériel qui était pourtant impatiemment attendu par l'armée de terre.

La première fiche programme de l'armée de l'air pour l'avion de transport futur (ATF) date de 1983 : le programme A 400 M a été lancé vingt ans après.

Une autre caractéristique des programmes réalisés en coopération est l'inflation des spécifications techniques, qui conduisent à des conditions de production particulièrement onéreuses.

Pour l'A 400 M, l'Allemagne a exigé des performances particulièrement contraignantes pour le système de navigation. De même, les hélicoptères NH90 sont dotés de motorisations différentes pour les versions française et italienne et sont produits en pas moins de 27 versions distinctes pour l'ensemble des pays participants. Trois lignes de production et d'assemblage existent pour le Tigre (France, Allemagne, Espagne).

La règle du retour géographique, longtemps appliquée, et même celle du « retour global » maintenant en vigueur pour les programmes conduits par l'OCCAr, et dont l'objet est d'assurer à chaque participant une charge industrielle égale à sa participation financière, sont un obstacle à une répartition industrielle judicieuse des tâches. Plus pervers encore, le souci de certains pays de voir leur industrie progresser les conduit, paradoxalement, à se porter candidats pour des travaux dans des secteurs pour lesquels leurs compétences sont à développer.

Enfin, la nécessité d'un accord entre tous les partenaires pour les décisions importantes (la règle de l'unanimité est d'application générale) conduit, lorsque ces partenaires sont nombreux, à une grande lourdeur.

Fondamentalement, ces problèmes spécifiques aux programmes réalisés en coopération tiennent à ce que les différents partenaires étatiques ou industriels privilégient trop souvent la prise en compte de leurs propres intérêts.

Pour autant, cette coopération internationale en matière de programmes d'armement reste souvent nécessaire, compte tenu de son effet bénéfique sur les frais non récurrents. Même si elle en accroît légèrement le montant, elle en permet le partage entre les partenaires, réduisant ainsi pour chaque État le total des dépenses à assumer. Elle permet aussi, du fait de l'importance des commandes, d'obtenir des prix unitaires plus intéressants.

Mais des précautions devraient être prises afin d'éviter de trop importantes déconvenues, en n'envisageant des coopérations que si les besoins militaires sont identiques, en essayant de « mutualiser » des programmes nationaux, comme cela a été fait pour les satellites d'observation, – la France développant la voie optique, l'Allemagne et l'Italie la voie radar, les trois pays échangeant les images obtenues – et en limitant autant que faire se peut les coopérations multilatérales, dont les inconvénients l'emportent souvent sur les avantages. Il serait ainsi préférable de privilégier les coopérations bi, ou à la limite, trilatérales,

d'autres pays pouvant ultérieurement adhérer aux programmes en cours, sans pouvoir exiger d'en modifier le contenu.

C - D'importants retards de réalisation

Le déroulement de la plupart des programmes d'armement a été affecté par des retards.

Le tableau suivant indique, par système de force et pour les années 2006 à 2008, l'état d'avancement des principaux programmes d'armement par rapport aux prévisions (en %).

État d'avancement annuel de la réalisation des programmes par rapport aux prévisions (en %)

Systèmes de forces	2006	2007	2008
Dissuasion	100%	100%	66,7%
Commandement et maîtrise de l'information	73,1%	62,0%	70,5%
Projection-mobilité-soutien	70,0%	67,0%	41,0%
Engagement et combat	68,6%	74,0%	81,0%
Protection et sauvegarde	74,6%	64%	57,5%

Source : ministère de la défense

1 - Les causes de ces retards et étalements

Deux causes principales expliquent ces retards.

Ils peuvent être de nature technique ou industrielle : ainsi, le programme A 400 M accuse-t-il déjà un retard minimum de trois ans pour la livraison du premier exemplaire et de quatre pour sa mise en œuvre opérationnelle.

Les préconisations pour réduire ce type de retards sont les mêmes que celles énoncées ci-dessus s'agissant des dérapages de coûts : études préalables de contenu suffisantes, et marge sur les délais permettant d'absorber les aléas « normaux ».

Ils peuvent aussi résulter d'un étalement d'origine budgétaire : ainsi, lors de l'exécution de la précédente loi de programmation militaire (2003-2008), l'insuffisance de crédits de 11 Md€ soit l'équivalent d'une année complète de programmation, a conduit à ralentir le rythme de réalisation de la plupart des programmes non nucléaires, l'exemple le plus

marquant étant celui du Rafale : la date de la dernière livraison, initialement prévue en 2010, est désormais fixée à 2025.

Parfois, les deux facteurs se combinent : le dernier exemplaire de la version marine de l'hélicoptère NH90, qui devait initialement être livré en 2007, ne le sera qu'en 2021 ; de même, le dernier exemplaire de l'hélicoptère de combat Tigre sera, d'après les dernières indications recueillies, livré en 2020, alors qu'il aurait dû l'être dans le courant de 2013.

2 - Leurs conséquences

a) Conséquences directes

Ces étalements du calendrier de réalisation des programmes d'armement, rendus nécessaires par nécessité technique ou du fait d'insuffisances budgétaires, ont en général pour conséquence d'entraîner la révision à la baisse du nombre des matériels commandés.

Les exemples de diminution de cibles abondent. Ce fut, dans le passé, le cas des chars Leclerc dont le nombre passa de 1400 à 408 ou celui des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins SNLE-NG, réduits de 6 à 4 pour un coût supérieur à celui initialement arrêté pour la production des 6 unités envisagées. C'est actuellement celui de six des sept principaux programmes en cours de réalisation (cf. tableau n° 1) : les Rafale, passés de 320 à 286 ; initialement d'un format de 215, puis de 120 appareils, la flotte des hélicoptères de combat Tigre est désormais au mieux arrêtée à 80 appareils ; les frégates FREMM passées de 18 à 11 ; le VBCI, dont le parc a été réduit de 700 à 630 ; l'hélicoptère NH90 enfin, dont la flotte sera de 160 unités alors que 220 appareils étaient prévus. Seul, le programme des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda a échappé actuellement à ce reformatage général, qui aboutit à doter les forces armées plus tardivement que prévu d'un nombre de matériels inférieur à celui retenu au départ.

b) Les effets cumulatifs

L'ensemble des défauts et des difficultés analysés ci-dessus est donc à l'origine, par effet cumulatif, de réductions de cibles et d'étalements de calendriers.

En pratique, les éléments qui viennent d'être successivement analysés interviennent conjointement, concourant ainsi à alimenter un processus cumulatif de dérapages.

Tout d'abord, des spécifications excessivement ambitieuses et complexes rendent difficile le respect des délais initialement prévus. En effet, tant les études de développement que, par la suite, le processus industriel de production, en sont rendus de réalisation difficile. Cela est d'autant plus vrai que les organisations industrielles chargées de développer et produire ces systèmes d'armes, elles-mêmes parfois complexes (notamment pour les programmes NH 90, Tigre, A 400 M ...), ne parviennent que très difficilement à maîtriser les technologies de pointe mobilisées.

Surmonter de tels obstacles prend du temps, a un coût et entraîne de telles difficultés techniques que le système d'armes ne peut, la plupart du temps, être mis en place que dans des versions aux standards dégradés qualitativement par rapport aux performances attendues et aux spécificités retenues (situation affectant le Rafale, le Tigre et le NH90), lesdites spécificités n'étant que progressivement améliorées.

Ce premier ensemble de facteurs « industriels » et « techniques » entraîne diverses conséquences collatérales, qui, sans nécessairement toujours venir grever le coût de chacun des programmes, alourdissent pourtant leur « coût de possession » pour les armées, coût qui inclut notamment les dépenses d'entretien.

Le fait d'accepter la mise en service opérationnel de systèmes d'armes dans des versions non encore stabilisées entraîne au surplus la nécessité de les mettre a posteriori aux standards initialement attendus, démarche onéreuse et complexe.

Les matériels modernes faisant un usage massif de l'électronique et de l'informatique dont les obsolescences sont rapides (5 ans pour l'électronique), il faut engager dès leur mise en service d'importantes campagnes de modifications pour pallier les obsolescences de certains composants.

Différer la mise en service d'un matériel peut aussi avoir pour conséquence que, lorsqu'il devient opérationnel, il n'est plus adapté aux menaces nouvelles (cas du char Leclerc, et de l'hélicoptère de combat Tigre dont il a fallu modifier les caractéristiques).

Le retard enregistré dans la mise en œuvre opérationnelle oblige à prolonger, dans certains cas, l'utilisation des équipements existants, ce qui tout à la fois entraîne de nouveaux coûts supplémentaires d'entretien, sans pour autant permettre d'obtenir des taux de disponibilité satisfaisants, et peut même nécessiter des travaux de modernisation (par exemple, environ 300 M€ pour la modernisation des hélicoptères Cougar rendue indispensable du fait des retards de livraison des NH90). Dans d'autres cas, cela conduit à utiliser des équipements qui n'ont pas été

prévus pour les missions accomplies (comme la Marine l'a récemment fait pour suppléer la défaillance des hélicoptères Super Frelon).

Enfin, la complexité et la sophistication de ces nouveaux systèmes d'armes, loin d'alléger le coût d'entretien, entraînent bien au contraire des surcoûts non correctement anticipés au moment du lancement du programme. L'ampleur même de ces surcoûts peut conduire, si l'évolution géostratégique le permet, à limiter le nombre des appareils en service opérationnel en « remisant », par exemple, une partie du parc des chars Leclerc ou des hélicoptères Tigre, afin d'empêcher l'envol des dépenses d'entretien des matériels. Elles obligent, par ailleurs, à mettre en œuvre des éléments d'infrastructure supplémentaires : système de simulateurs pour limiter l'utilisation des appareils eux-mêmes tout en permettant la formation des opérateurs (pilotes et conducteurs, mais aussi mécaniciens), hangars pressurisés, etc...

Au total, ces diverses difficultés handicapent la réalisation des « contrats opérationnels », qui fixent les objectifs que les armées doivent atteindre afin de remplir efficacement leurs missions. En matière de transport aérien, par exemple, ce contrat n'est aujourd'hui satisfait qu'à hauteur de 38%³³, par les moyens propres des armées.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Fondamentaux pour l'équipement de nos forces armées comme pour le maintien de la base technologique et industrielle de défense, les programmes d'armement connaissent un processus de conduite et un mode de gestion qui souffrent de deux déficiences principales :

- la première, globale, concerne leur insertion dans la programmation financière et capacitaire du ministère de la défense. Celle-ci est construite lors de la préparation d'une nouvelle loi ou lors des actualisations annuelles successives en supposant que les ressources prévues seront en totalité disponibles. Or, du fait de la sous-estimation des coûts comme, à un moindre titre, de l'utilisation des crédits prévus à d'autres fins, les besoins de financement des programmes s'avèrent toujours supérieurs aux ressources réelles disponibles. Ainsi, pour les deux dernières lois de programmation militaire, c'est une annuité complète qui, toutes causes confondues, a manqué à chaque fois. Par ailleurs, du côté de l'expression des besoins, jusqu'à une époque récente, le souci de renouveler indéfiniment les matériels principaux de chaque armée a primé sur la prise en considération de la capacité d'action interarmées ;

33) Rapport annuel de performance 2008 annexé à la loi de finances initiale pour 2009.

- la seconde concerne les programmes considérés individuellement, qui sont parfois l'objet de spécifications trop ambitieuses, subissent le plus souvent des dérives de coûts et des retards techniques, dans un cadre contractuel éventuellement mal adapté, et qui, lorsqu'ils sont conduits dans le cadre de coopérations internationales, souffrent de plus de durées excessives de gestation, de mauvaises répartition des travaux et de procédures de décision exagérément lourdes.

La conjugaison de ces causes provoque un inexorable étalement des programmes dans le temps, qui, outre la perte capacitaire qu'il implique, conduit à de nouveaux coûts du fait de la nécessité de maintenir en service des matériels anciens et de traiter les obsolescences de composants apparues sur les matériels nouveaux.

Dans ce contexte, la Cour prend acte des réformes très récentes de gouvernance des programmes telles qu'elles sont actuellement engagées et en souhaite le complet aboutissement, malgré les difficultés que certaines d'entre elles ne manqueront de soulever, de façon que soit mis un terme aux déficiences aujourd'hui constatées :

- lancement simultané de programmes onéreux,
- spécifications excessives,
- formes contractuelles parfois mal adaptées,
- absence de provisions pour aléas de volume suffisant,
- périmètre des programmes n'intégrant pas toutes les dépenses nécessaires à leur réalisation ;
- modes de coopération internationale trop souvent génératrices de surcoûts.

L'une des conditions fondamentales pour réussir ce redressement est la concentration des pouvoirs de décision et d'arbitrage - conférée en 2005 et confirmée par les décrets des 15 juillet et 6 octobre 2009 – entre les mains du chef d'état-major des armées, seul habilité désormais à évaluer en dernier ressort les besoins qualitatifs et quantitatifs des armées en matière d'équipements, déjà lancés ou à venir.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

L'insertion de la Cour des comptes sur « La conduite des programmes d'armement » appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour en examinant l'organisation, les méthodes de programmation et les difficultés propres aux programmes, critique leur insertion dans la programmation financière et les dérives de coûts et de délais. En revanche, elle prend acte des réformes récentes de gouvernance.

L'analyse de la Cour n'est globalement pas contestable. Cependant, elle ne reflète pas suffisamment la réalité de la loi de programmation militaire et du processus de conduite des programmes d'armement, qui ne relèvent pas uniquement d'une logique financière mais recouvrent également d'autres aspects.

Un certain nombre de points mérite donc d'être précisé, en particulier sur les réductions de cibles et sur la polyvalence des matériels.

Ainsi, les réductions de cibles de certains programmes, contribuant mécaniquement aux dérives de coût unitaire, sont en réalité davantage la conséquence de la réduction du format des armées et de l'évolution du contexte stratégique que dues, comme l'estime la Cour, à des nécessités techniques ou à des insuffisances budgétaires.

L'exemple du Tigre est illustratif à cet égard : le prix unitaire de production est en effet passé de 33,5 M€ (pour une première cible, en période de guerre froide en 1987, de 215 hélicoptères), à 50,8 M€ (pour une cible actuelle de 80 hélicoptères).

La polyvalence des matériels, dont la Cour critique le coût, permet au contraire de réduire nettement le coût global d'une force en disposant des mêmes capacités militaires avec un nombre réduit de plates-formes. Elle diminue l'empreinte logistique des forces déployées. C'est un choix fondamental et irréversible sur le plan structurel pour les forces dont la réduction de format est imposée. C'est aussi un choix essentiel pour l'industrie, qui s'organise autour de grands programmes phares polyvalents et qui peut ainsi disposer des meilleurs matériels pour rester compétitive sur le marché mondial.

La Cour reconnaît qu'à l'avenir la conduite des programmes d'armement devrait s'améliorer grâce aux réformes engagées récemment.

En effet, de très importantes décisions ont été prises afin de faire progresser les performances du ministère notamment dans ce domaine, selon trois axes : la loi de programmation militaire, la gouvernance et la conduite des programmes.

La construction de la loi de programmation militaire 2009-2014.

Cette loi a été conçue comme un ensemble cohérent et global, constitué de l'ensemble de la mission de politique publique « défense », hors pensions. Elle programme ainsi les crédits d'équipement, les effectifs et la masse salariale associée, les crédits de fonctionnement et l'activité des forces, les investissements et le fonctionnement des autres organismes du ministère, ainsi qu'une provision pour le fonctionnement des opérations extérieures. Elle prend en compte, dès le début de son exécution, les économies sur le fonctionnement et les dépenses de personnel issues de la réforme du ministère pour maintenir un niveau élevé d'investissement tout au long de la période. Ce processus de redéploiement, effectif et déjà réalisé dès 2009, se poursuivra dans les années à venir compte tenu des prévisions de réductions d'effectifs.

La réforme de la gouvernance.

Trois mesures notamment prises à la suite du comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 sont de nature à remédier aux dysfonctionnements constatés par la Cour : le comité ministériel d'investissement, le comité financier interministériel et les nouvelles prérogatives du chef d'état-major des armées (CEMA).

- *Depuis janvier 2009, la mise en place du comité ministériel d'investissement (CMI) est effective. Cette instance de gouvernance a pour objectif de rationaliser les processus décisionnels relevant de l'investissement (programmes d'armement et d'infrastructure, soutien en service, études) et de garantir la maîtrise et l'optimisation des investissements, en cohérence avec les budgets disponibles et prévisionnels, tout en tenant compte d'impératifs capacitaires, industriels ou technologiques. Depuis le mois d'octobre 2008, le comité s'est réuni à dix reprises pour examiner plus de vingt sujets. Plusieurs dossiers ont permis le franchissement de jalons de programmes (MUSIS, FREMM ou FELIN).*
- *Le comité financier interministériel : nouvelle instance interministérielle dans laquelle le directeur du budget participe à un examen contradictoire de la « soutenabilité » de la programmation. Ce comité s'est déjà réuni trois fois depuis sa création.*

- *Renforcement de la clarté et de la cohérence des choix à exercer avec les nouvelles prérogatives du CEMA pouvant arbitrer les besoins capacitaires.*

L'amélioration de la conduite des programmes d'armement.

Le ministère de la défense met actuellement en œuvre plusieurs actions destinées à favoriser leur déroulement, en particulier des équipes de programme intégrées et un coût global de possession mieux pris en compte.

C'est ainsi qu'un nouveau découpage est mis en place en six stades du cycle de vie des opérations d'armement afin de favoriser la coordination des différents acteurs. Pour les stades de conception et de réalisation, la direction est désormais conjointe en équipe de programme intégrée (EDPI) entre le directeur de programme et l'officier de programme.

Le coût global de possession est dorénavant pris en compte ab initio.

L'acquisition d'équipements de sécurité engage l'Etat sur le long terme et les coûts supportés doivent tous être intégrés, comme le coût d'exploitation, le coût de soutien en service, le coût de mise à niveau et de modernisation de l'équipement ou le coût de son démantèlement.

La maîtrise du coût de possession nécessite que la conception du matériel soit ainsi optimisée.

Le coût de possession sera donc désormais présenté et actualisé régulièrement dans les documents de programme, au-delà de la seule part d'acquisition.

Observations complémentaires détaillées sur le texte même de l'insertion

***Introduction (page 35 – dernier paragraphe) :** « Il en résulte un constat commun : par rapport aux objectifs initialement retenus, les programmes d'armement considérés ont tous été affectés dans leur réalisation par des dérapages temporels et des dérives financières. »

Les termes de dérapage et de dérive sont excessifs. La généralisation de la critique l'est également : c'est ainsi que les programmes d'armement MINREM et BPC, parmi d'autres, sont exemplaires en termes de respect des objectifs initiaux.

Par ailleurs, ni les éventuels décalages temporels, ni les éventuels surcoûts par rapport aux prévisions amont initiales (qui restent en général dans des limites acceptables eu égard à la complexité de la conduite des programmes d'armement et à la durée de leurs cycles) ne conduisent, en soi, à réduire les capacités par rapport aux spécifications retenues. Les modifications éventuelles de capacités résultent principalement d'évolutions décidées notamment en fonction des retours d'expérience et de l'évolution du besoin opérationnel.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement – A- L'organisation du ministère de la Défense – 1- Les réorganisations intervenues jusqu'en 2009 – « La multiplicité des décideurs...lancement quasi simultané de plusieurs programmes majeurs :... ».

Le programme char Leclerc a été lancé en 1982, le porte-avions Charles de Gaulle en 1985 et le Rafale en 1989. Les programmes PA CDG et Leclerc sont actuellement clos.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement – A- L'organisation du ministère de la Défense – 2- les réformes en cours

La réussite du comité financier apparaît effectivement aujourd'hui comme une condition nécessaire, mais ce nouvel organisme ne doit pas se substituer aux instances ad hoc du ministère de la défense qui statuent en opportunité. Il doit rester un lieu d'échange et d'information sur la soutenabilité financière globale de la programmation.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement - B- La programmation financière – 1- L'évolution du périmètre de la programmation

Les actions 8 (promotion et valorisation du patrimoine culturel) et 9 (communication) du programme 212 (soutien de la politique de la défense), bien qu'appartenant à la mission « défense », ne sont pas décrites en LPM. En effet, ces deux actions, en provenance du programme 167 ont rejoint le programme 212 en début de gestion 2009, à une date postérieure à la LPM.

« Cette globalisation porte toutefois le risque que le budget d'investissement, consacré pour l'essentiel à des programmes d'armement, ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnel et de fonctionnement ».

La LPM est un ensemble cohérent comportant non seulement une programmation des ressources du ministère mais également des orientations sur les équipements associés à cette programmation dont le degré de réalisation fait l'objet d'évaluations régulières.

En outre, la LPM 2009-2014 prend en compte, dès le début de la programmation, les économies sur le fonctionnement et les dépenses de personnel issues de la réforme du ministère pour maintenir un niveau élevé d'investissement tout au long de la période. Ce processus de redéploiement au profit des équipements, déjà effectif dès 2009, se poursuivra dans les années à venir compte tenu des prévisions de réductions d'effectifs.

I- L'organisation de la conduite des programmes d'armement - B- La programmation financière – 2- Les difficultés récurrentes du processus de programmation militaire, b) Des provisions mal déterminées

La Cour observe que des progrès ont été réalisés dans le domaine du provisionnement pour risques, pour certains programmes, ainsi que par le recours à des lignes de besoins financiers mutualisés pour faire face aux aléas. Elle regrette toutefois que ce dispositif n'ait pas été étendu pour couvrir des « aléas extraordinaires non prévisibles » (comme la perte d'un prototype d'avion).

La mutualisation des risques au sein du programme constitue un niveau acceptable pour faire face à la plupart des aléas exceptionnels, mais il est exact que le programme n'est pas engagé à couvrir tous les aléas extraordinaires non prévisibles.

S'agissant de la mise en place d'une provision de niveau ministériel, telle que suggérée par la Cour, il convient de rappeler les actions engagées afin de mieux maîtriser les coûts des programmes d'armement et de renforcer la gouvernance ministérielle des investissements, au travers notamment du comité ministériel d'investissement (CMI), afin de maîtriser les aléas de la programmation.

D'autres actions sont en cours ; dans le cadre du projet de révision générale des politiques publiques (RGPP), de renforcement de la fonction financière qui doit notamment mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire.

Ces actions sont privilégiées par le ministère par rapport à la constitution d'une provision, dont le calibrage soulèverait des difficultés méthodologiques et dont les crédits pourraient in fine faire défaut à des opérations prioritaires identifiées. Une telle provision serait sans doute également peu conforme à l'esprit de la LOLF et de la justification des crédits au premier euro.

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes – A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement, 1) La faiblesse des travaux préalables à la décision du lancement

« L'insuffisance de ces travaux préparatoires est source de difficultés de tous ordres et de dérives financières pour beaucoup de programmes lancés dans les années 1990. Le cas le plus emblématique est celui de l'avion militaire de transport A 400 M ».

Le programme européen A400M, programme en coopération conduit par l'OCCAR selon un contrat de droit commercial, est un cas particulier qui n'est pas représentatif de l'ensemble des programmes d'armement.

**II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes –
A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement
2) La recherche de performances technologiques ambitieuses**

« La recherche de performances technologiques ou militaires excessives est souvent reprochée au ministère de la défense. Celle-ci est à l'origine de difficultés industrielles, tant en développement qu'en production, entraînant des accroissements de délais, des surcoûts et une perte de compétitivité à l'exportation ».

La performance technologique n'est pas nécessairement à l'origine d'une perte de compétitivité à l'exportation, la haute technologie pouvant être au contraire un critère favorable comme on le voit dans les discussions avec les Etats clients, relatives à des produits de performance comme le Rafale.

« La Cour relève cependant que, dans certains cas, le niveau de performance des matériels se révèle sans rapports avec les besoins militaires réels » (à lier avec « des spécifications excessivement ambitieuses et complexes rendent difficile le respect des délais initialement prévus » au II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes- C- D'importants retards de réalisation- 2- Leurs conséquences, b) Les effets cumulatifs).

Le terme « actuels » serait mieux approprié que le terme « réels ».

Ainsi, pour le char Leclerc, sa capacité de tir en roulant a été spécifiée pour faire face à un adversaire doté de chars performants en engagement haute intensité, qui était la référence en termes de menace lors de la conception du système. Cette fonction a été intégrée dans le char Leclerc ab initio bien avant les engagements actuels. Cette fonction détenue pourrait s'avérer primordiale en cas de résurgence, qui ne peut être exclue, d'un scénario haute intensité. Par ailleurs, quel que soit l'engagement, cette capacité de tir en roulant confère au char une nette supériorité tactique, ainsi qu'une moindre vulnérabilité face aux tirs des adversaires.

De même, l'A400M est un exemple d'une exigence initiale de performance permettant, avec un seul appareil, de remplir les missions de transport stratégique (croisière à Mach élevé en haute et moyenne altitude avec une bonne charge offerte) et de transport tactique (atterrissage sur terrains sommaires, largage de charge et de personnels, capacité de navigation tactique...). Compte tenu de ce principe posé en début de développement, le niveau d'exigence pour les performances militaires de l'A400M n'est pas excessif.

Le niveau de performance des matériels est évalué dans des circonstances différentes tout au long de la vie de ces équipements. On ne peut effectuer un raisonnement de type inductif à partir d'un exemple choisi à dessein sans, dans le même temps, reconnaître que la surprise stratégique, de type conflit de haute intensité, peut rendre les spécifications d'un équipement pertinentes. Ce qui importe c'est le potentiel d'évolutivité des équipements, notion qui n'est pas suffisamment mise en exergue dans le paragraphe suivant relatif à la polyvalence des équipements.

En ce qui concerne « La polyvalence des matériels », la polyvalence permet de réduire nettement le coût global d'une force en disposant des mêmes capacités militaires avec un nombre réduit de plates-formes. Elle diminue l'empreinte logistique des forces déployées. C'est un choix fondamental et irréversible tant sur le plan structurel pour les forces dont la réduction de format est imposée que pour l'industrie qui s'organise autour de grands programmes phares polyvalents. Cette polyvalence relève également d'un choix de politique industrielle visant à permettre aux industriels de disposer des meilleurs matériels pour rester compétitifs sur le marché mondial des matériels d'armements.

Il ne peut être reproché le coût des plates-formes polyvalentes considérées comme sur-sophistiquées sans mettre en rapport le coût d'une flotte composée de plus de matériels monomission.

Par ailleurs, la réalité du terrain opérationnel éclaire la justesse ou non des choix faits sur les programmes :

On ne peut à la fois :

- * reprocher la polyvalence du Rafale, qui se montre assez, voire très bien adapté aux théâtres d'opérations auxquels il participe depuis sa mise en service, 20 ans après le lancement du programme et qui autorise de disposer d'un nombre moindre d'avions de combat ;*
- * reprocher la performance du Leclerc sur une fonction clairement spécialisée et adaptée à un conflit donné, dont la probabilité d'occurrence est très faible à court terme.*

Ces deux exemples démontreraient à eux seuls l'intérêt de la polyvalence pour les plates-formes « majeures ».

**II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes –
A- Les insuffisances communes à tous les programmes d'armement
3) Le coût de la préférence nationale ou européenne**

« Le recours à l'achat d'avions de transport produits par des pays tiers pour l'équipement de l'armée de l'air aurait permis de doter plus rapidement les forces françaises des moyens de projection qui leur font défaut et n'aurait sans doute pas été plus onéreux ».

Cette possibilité a été étudiée, mais le résultat donne un rapport capacitaire moindre. L'affirmation de la Cour est d'ailleurs contradictoire avec le rapport Lelong de 1998 sur l'ATF (avion de transport futur) qui, après analyse des différentes solutions, russes avec l'Antonov, américaines avec le C17 et le C130J, conclut que la décision de construire l'ATF constitue sans aucun doute la bonne décision, tant sur le plan opérationnel et capacitaire que selon des critères budgétaires, de promotion de l'industrie européenne de défense, et de contribution au développement de l'économie européenne.

Extrait du rapport Lelong du 26 novembre 1998 : « En prenant la décision de construire l'ATF, on répond aux besoins de la Défense, on respecte les impératifs budgétaires, et on consolide l'industrie aéronautique européenne. En reportant cette décision, on achète américain ».

Il convient aussi de souligner que le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale pose les bases d'une stratégie industrielle de la France organisée en 3 cercles :

- un cercle de souveraineté, qui regroupe les capacités technologiques et industrielles dont la France conservera une maîtrise nationale ;*
- un cercle européen, que la France considère comme le cadre de référence pour la majorité de ses acquisitions de défense et de sécurité ;*
- un cercle mondial, pour tous les équipements dont la sécurité d'approvisionnement et la liberté d'emploi ne sont pas directement en jeu.*

**II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes –
A- Les insuffisances communes à tous les programmes d’armement
6) La dérive des coûts**

Il convient de séparer clairement les programmes en phase de conception et les programmes en phase de réalisation au début de la loi de programmation militaire (LPM), sujet évoqué lors du contrôle de la Cour sur l’exécution de la LPM 2003-2008. En effet, la dérive des programmes en phase de réalisation est extrêmement faible et, en tout état de cause, l’augmentation des devis de l’ensemble des programmes de cette LPM (évaluée à 7 Md€ pour un total de 125 Md€) reste limitée à 5,6 %.

S’agissant du sous-marin d’attaque Barracuda, le montant de 8,7 Md€ est celui du document de suivi (DS) 2009 aux conditions de janvier 2009. Il est en augmentation de 144 M€²⁰⁰⁶ à la suite de la prise en compte des orientations du Livre blanc et de la LPM 2008-2013, par rapport au devis de 7,87 Md€²⁰⁰⁶ établi au lancement du programme. Le devis du programme pris en compte dans les travaux de programmation 2003-2008 était de 6,1 Md€²⁰⁰⁶. L’écart, à conditions économiques identiques, est donc de 1,77 Md€²⁰⁰⁶ et s’explique par :

- le changement de statut de DCN : la prise en compte de la TVA (sur la part propre DCN), les effets « assurances de responsabilité civile » et « taxe professionnelle », et l’évolution du coût des facteurs entre 2001 et 2006 (dont l’évolution de la masse salariale des ouvriers d’Etat et l’effet mécanique de la conversion des contrats des autres personnels) induisent un surcoût évalué à 0,86Md€²⁰⁰⁶

- l’augmentation du déplacement du sous-marin : par rapport aux estimations initiales qui prenaient l’hypothèse d’un objectif ambitieux de déplacement de 4 000 t, et à l’issue des études de conception et de définition très encadrées sur ce paramètre structurant, le déplacement final, de 4 650 t, tient notamment compte de conditions de logement de l’équipage plus conformes, au regard de la réglementation de sécurité et santé au travail en vigueur ; cette évolution induit un surcoût évalué à 0,33Md€²⁰⁰⁶

- des évolutions liées à la chaufferie nucléaire : le résultat des études de sûreté, la hausse du coût de certaines fournitures propres à la chaufferie, dont la piscine neutronique et le management des interfaces entre DCN et AREVA-TA induit un surcoût évalué à 0,34M€²⁰⁰⁶.

- Par ailleurs, diverses évolutions techniques nécessaires à la supériorité acoustique du sous-marin et concernant la conception et la réalisation du système de combat ainsi que des provisions pour la logistique initiale induisent un surcoût évalué à 0,24Md€²⁰⁰⁶.

Le changement de statut de DCN et les évolutions liées aux mesures de sûreté induisent 1,2 Md€²⁰⁰⁶ de plus sur le programme Barracuda (sur 6,1 Md€²⁰⁰⁶). Ces facteurs exogènes représentent à eux seuls 60 % du surcoût.

« Une provision financière, initialement prévue, a été parfois supprimée pour faire baisser artificiellement le devis de certains programmes : tel a été en particulier le cas du programme des nouveaux missiles stratégiques M 51 dans les années 90 ».

La suppression évoquée dans le cas du programme M51 correspond à une prise de risque mesurée, un nombre d'essais en vol limités principalement.

« Evolution des prix unitaires »

L'analyse faite à partir des prix unitaires pour critiquer les surcoûts des programmes est erronée, d'autant qu'elle est exprimée quantitativement en pourcentage :

- *le prix ou coût unitaire moyen des matériels augmente quand la quantité totale de matériels diminue ; c'est une vérité technique, industrielle, comptable et factuelle, dont l'effet est d'autant plus visible que les quantités sont faibles ;*
- *cet état de fait ne traduit pas une non maîtrise des coûts mais traduit une réalité, à savoir que le coût des premiers matériels de série est plus élevé que celui d'un rang de production plus élevé ;*
- *sans enlever de l'intérêt à une analyse sur les coûts unitaires, ne peut ainsi être qualifiée de surcoût – évalué comme tel en pourcentage dans le rapport – pour l'Etat la variation du coût unitaire moyen induite par une réduction de cible (exemple du Tigre), pour la part résultant de la suppression des derniers exemplaires de série, les moins coûteux.*

Le tableau de la Cour peut être utilement complété par le PU (prix unitaire) de production, initial et actuel.

Evolution des prix unitaires (PU)

M€	Quantité initiale	Quantité actuelle	Coût initial	Coût actuel	PU initial	PU actuel	A % du PU	PU de production		
								initial	actuel	hausse
Rafale (avions de combat)	320	286	39 073	40 690	122,1	142,3	16,50%	96,6	101,1	4,70%
Tigre (hélicoptères de combat)	215	80	8 899	5 898	41,4	73,7	78,10%	33,5	50,8	51,80%
SNLE (sous-marin lanceur d'engins)	6	4	16 186	17 130	2 698	4 282	58,70%	2 054,00	3 096,90	50,80%
FREMM (frégate)	17	11	9 105	7 818	535,6	710,7	32,70%	428,7	550,2	28,30%
Barracuda (sous-marin nucléaire d'attaque)	6	6	8 562	8 718	1 427	1 453	2%	1 068,20	1 092,50	2,30%
VBCI (véhicule blindé)	700	630	2 490	2 867	3,56	4,55	27,80%	2,5	3,2	29,10%
NH 90 (hélicoptère)	220	160	8 787	7 759	39,9	48,5	21,40%	37	38,6	4,50%

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes - B : Les insuffisances propres aux programmes réalisés en coopération

La décision de lancer un programme en coopération fait l'objet d'une analyse au cas par cas en raison de la complexité à instruire, des divergences sur le besoin entre les différents Etats intéressés, entre les contraintes calendaires pour éviter des trous capacitaires et des intérêts technico-industriels propres à chaque nation. Le constat fait par la Cour montre que chaque option retenue comprend des avantages mais également des inconvénients.

II – Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes - C – D'importants retards de réalisation – 2 - Leurs conséquences, a) Conséquences directes

« Les exemples de diminution de cibles abondent »

La rédaction semble attribuer en totalité les réductions de cibles à des nécessités techniques ou des insuffisances budgétaires : il conviendrait de prendre également en compte les paramètres du contexte géostratégique et du volume des forces armées qui décroît de façon régulière (et importante depuis la professionnalisation). L'adaptation des cibles des programmes en est également la conséquence et, à ce titre, l'aspect géostratégique a joué un rôle majeur dans la diminution de cible du programme Leclerc. La réduction de la composante aéroportée de la force aérienne stratégique décidée par le Président de la République en est également une illustration.

Les programmes subissent des réductions de cible liées à la réduction du format des armées et à l'évolution du contexte stratégique, ce qui contribue mécaniquement aux dérives de coût unitaire constatées.

L'exemple du Tigre est illustratif de ces réductions de cible.

La première évaluation de la cible Tigre pour les années 2000 a été faite en 1987 en période de guerre froide. Cette cible a été établie à 215 Tigre, répartie entre 75 HAP (hélicoptère appui-protection) et 140 HAC (hélicoptère anti-char).

En 1994, à la suite d'une réévaluation des besoins consécutive à la chute du mur de Berlin, la cible a été maintenue à 215, mais la répartition des versions a été modifiée pour aboutir à 115 HAP au lieu de 75 et à 100 HAC au lieu de 140.

Dans la LPM 1997-2002, le besoin capacitaire identifié était de 180 hélicoptères de combat. La revue des programmes de 1998 entérinait cette cible de 180 hélicoptères de combat sans autre précision.

La cible de 120 Tigre est ensuite officialisée dans le cadre du modèle d'armée 2015.

Enfin, les travaux du Livre blanc ont retenu une cible de 80 hélicoptères de combat (cible actuelle) pour répondre aux nouveaux contrats opérationnels.

Conclusion

« Le souci de renouveler indéfiniment les matériels principaux de chaque armée » est un terme excessif.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'insertion sur « la conduite des programmes d'armement », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes, appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour propose une analyse synthétique des difficultés rencontrées et des défauts constatés dans la conduite des programmes d'armement et formule des recommandations visant à les réduire à l'avenir.

Je ne peux que partager le constat posé par la Cour selon lequel, par rapport aux objectifs initialement prévus, les programmes d'armement examinés ont été affectés dans leur réalisation par des dérives financières et des dérapages temporels conduisant, in fine, à doter les forces armées plus tardivement de matériels moins nombreux.

Je partage également très largement l'analyse de la Cour sur les causes de ce constat : sous-estimation par le ministère de la défense du coût prévisionnel des programmes, notamment des programmes non encore lancés, ainsi que du coût des facteurs de production (les provisions pour hausses économiques n'étant pas assises sur les formules réelles de révision de prix³⁴), surspécification technique des matériels commandés, préférence pour les programmes nationaux et réticence à acheter des matériels d'origine étrangère moins onéreux disponibles

34) Je note toutefois à ce sujet que les formules de révision de prix n'intègrent l'évolution du coût des matières qu'avec une pondération de 4%, contre 65% pour le coût du travail. Il me paraît donc excessif de considérer, comme le fait la Cour, qu'une crise de trésorerie a pu affecter au début des années 2000 certains programmes, dont le Rafale, du fait d'une forte hausse du coût des matières premières. Au demeurant, les hausses du prix des matières sont généralement suivies de baisses, ce qui devrait permettre aux programmes d'armement, de durée longue, d'absorber les hausses passagères.

« sur étagère », surcoûts et retards des programmes réalisés en coopération européenne.

La dérive des coûts des programmes d'armement constitue aussi, pour mon ministère, un sujet de préoccupation majeur. Je rejoins la Cour pour considérer que les indicateurs annuels de performance calculés par le ministère de la défense pour mesurer la maîtrise du coût des programmes ne rendent encore que partiellement compte de l'ampleur de la dérive des coûts. En premier lieu, en raison d'un effet d'optique : selon les rapports annuels de performance présentés les années passées au Parlement, le coût d'un programme dérive en moyenne d'environ 2% par an. Ce qui peut paraître raisonnable au premier abord signifie en réalité que dans le cas d'un programme étalé sur 10 ans (resp. 20 ans), la dérive du coût atteint 22% (resp. 49%) par rapport au devis initial. En second lieu, parce que ces indicateurs ne portent que sur les programmes en phase de réalisation, et non sur ceux qui sont encore en phase de conception, mais déjà prévus, et à ce titre financièrement « provisionnés » dans la programmation sur la base du devis de conception.

En revanche, certaines analyses de la Cour sur l'exécution budgétaire de la loi de programmation 2003-2008 me paraissent devoir être précisées, voire corrigées.

La Cour relève ainsi que diverses charges étrangères à la LPM ont été imputées sur les crédits d'équipement à hauteur de 3 Md€, dont 900 M€ de surcoûts nets liés aux OPEX. Il convient de préciser que la quasi-totalité de ces 900 M€ de surcoûts OPEX, soit 800 M€, a été financée par une ressource supplémentaire, constituée des reports de crédits issues de la LPM précédente, et n'a donc pas pesé sur l'exécution budgétaire de la LPM 2003-2008.

La Cour relève également que des dépenses d'équipement non prévues par le ministère de la défense lors de l'élaboration de la LPM ont dû être prises en compte à hauteur de 7 Md€ du fait de la sous-estimation du coût de certains programmes, de la sous-estimation des hausses économiques retenues lors du lancement des programmes ou encore de la nécessité de faire face à des besoins opérationnels nouveaux. La sous-estimation volontaire du coût des programmes par le ministère de la défense³⁵ peut certes s'analyser, d'une certaine manière, comme une impasse de financement de la LPM par rapport à un contenu physique sous-jacent donné (en termes de matériels devant être acquis et mis à disposition des forces) ; mais la bonne exécution budgétaire de la LPM ne saurait pour autant, à ce titre, être mise en cause : le ministère du

35) Évoquée notamment page 48 de l'insertion.

budget ne peut être considéré comme responsable de l'insuffisante cohérence physico-financière de la LPM 2003-2008. Les besoins nouveaux apparus en cours d'exécution de la loi de programmation ne peuvent, eux non plus, être considérés comme ayant entaché la bonne exécution budgétaire de la LPM : il appartient au ministère de la défense d'arbitrer entre les besoins qu'il juge prioritaires, au sein d'une enveloppe de ressources allouée.

La Cour en vient à conclure qu' « au total, ces deux facteurs (ont) conduit à un besoin non financé cumulé de près de 11 Md€, soit l'équivalent d'une année entière de programmation ». Compte tenu de mes remarques précédentes, cette présentation des choses me paraît erronée, et je ne peux partager la conclusion de la Cour : du point de vue budgétaire, je considère que la LPM 2003-2008 a été largement respectée.

Si les dotations budgétaires en LFI et LFR ont été globalement conformes à celles prévues dans la LPM, la Cour regrette que la gestion restrictive de ces crédits ait amputé les ressources effectivement disponibles d'un montant proche de 1 Md€. Je relève que cela ne représente que 1% de l'ensemble des crédits de la période : les difficultés qui ont pu en résulter peuvent donc certainement être relativisées.

La Cour relève à juste titre comme une novation majeure de la loi de programmation militaire 2009-2014 le fait que cette dernière recouvre l'ensemble des crédits de la « mission défense », et non plus les seuls crédits d'équipement, et souligne que cette évolution est bien dans l'esprit de la LOLF. Je précise que la globalisation de la programmation vise aussi à permettre au ministère de la défense de bénéficier intégralement des économies de masse salariale et de dépenses de fonctionnement dégagées par les réformes en cours, que ces dernières résultent de la revue générale des politiques publiques ou du Livre Blanc, sous forme d'une hausse substantielle de ses crédits d'équipement. Ce « retour » intégral des économies réalisées constitue une dérogation au regard du traitement réservé aux autres ministères. La Cour relève que cette globalisation comporte toutefois le risque que le budget d'investissement ne serve de variable d'ajustement pour faire face à un accroissement imprévu de dépenses immédiates, comme les dépenses de personnel et de fonctionnement. Pour les dépenses de personnel, par nature difficiles à programmer sur plusieurs années, je note que le rapport annexé à la loi a prévu une clause de sauvegarde. Par ailleurs, la maîtrise des dépenses de fonctionnement dépend étroitement de la réussite des réformes engagées par le ministère.

La Cour salue les réformes récentes de gouvernance des programmes, notamment la création du comité ministériel d'investissement et du comité financier. Ce dernier, dont le directeur du Budget est membre, répond à la nécessité de mieux garantir la soutenabilité de la programmation et de prévenir l'apparition d'une « bosse » de paiements. Ce comité financier constitue à la fois une instance de concertation interministérielle, ayant vocation à assurer une plus grande transparence financière de l'impact des décisions d'investissement, et une instance de conseil et d'alerte auprès des autorités politiques. Il donnera un avis sur la soutenabilité de la programmation, et sur les mesures de redressement proposées le cas échéant par le ministère de la défense pour la garantir. Il va de soi que le comité financier ne pourra jouer utilement son rôle que s'il est en mesure de formuler un avis en amont des jalons structurants de la vie des programmes d'armement, à commencer par les décisions de lancement de conception ou de réalisation prises après examen en comité ministériel d'investissement.
