

# Synthèse

du Rapport public thématique

Juillet 2012

## Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire

### ■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<b>1</b> Un “processus vertueux” d’élaboration de la loi de programmation militaire .....	7
<b>2</b> Une révision sous double contrainte .....	9
<b>3</b> Des écarts par rapport à la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire .....	11
<b>4</b> Des succès opérationnels mais une incapacité à remplir les objectifs maximums des contrats opérationnels .....	15
<b>5</b> Des économies possibles, même sans réduction du format .....	19
<b>Conclusion</b> .....	22
<b>Recommandations</b> .....	23
<b>Annexes : économies possibles</b> .....	24

# Introduction

*L'année 2012 est une année importante en termes de décisions pour la politique de défense de la France. Dans un contexte de crise des finances publiques, des arbitrages devront être rendus à l'été 2012 en matière de programmation pluriannuelle des finances publiques, qui affecteront probablement le volume des ressources allouées à la défense. Par ailleurs, dans un environnement stratégique caractérisé par la forte croissance des dépenses militaires ailleurs dans le monde, le gouvernement a lancé l'exercice de révision du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui doit déboucher sur une nouvelle loi de programmation militaire au premier semestre 2013.*

*La Cour a estimé que le moment était venu d'effectuer un bilan de l'exécution à mi-parcours de la loi de programmation militaire (LPM) couvrant la période allant de 2009 à 2014, afin d'éclairer les décideurs et d'alimenter le débat public à l'approche des échéances à venir.*

*Le rapport dresse d'abord un état des lieux. Il apprécie la méthode qui a conduit à l'adoption de la loi de programmation militaire en 2009 et le contexte de sa révision en 2012. Il présente également un bilan de l'exécution budgétaire des années 2009, 2010 et 2011 et des perspectives d'évolution sur la base des arbitrages déjà rendus au début de l'exercice 2012. Il évalue enfin la capacité du ministère à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par la loi de programmation, notamment dans le domaine de la capacité des armées à remplir leurs contrats opérationnels.*

*La Cour n'a pas à se prononcer sur le volume global des crédits budgétaires nécessaires à la mission "Défense", qui relève d'un choix politique ; en revanche elle estime que ces crédits doivent être utilisés au mieux afin de remplir les objectifs qui ont été fixés par le Livre blanc relatif à la défense et à la sécurité nationale de 2008 ou qui le seront par sa nouvelle version une fois que les travaux en cours seront achevés. Dans cette optique, la dernière partie du rapport examine les pistes d'économies, qui, selon la Cour, méritent d'être approfondies en priorité, afin de préserver au maximum ce qui concourt le plus à la capacité opérationnelle des forces : les équipements, la disponibilité des matériels et l'entraînement des forces. ■*

# Cour des comptes

## 1 Un processus vertueux d'élaboration de la loi

### La réflexion stratégique a précédé la définition des ambitions et des moyens, favorisant la cohérence de l'outil militaire

La mise au point de la loi de programmation militaire couvrant la période 2009-2014 a été précédée par l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale en 2008. Cet exercice, prenant la suite des Livres blancs de 1972 et de 1994, a permis de définir les menaces et les ambitions de la France en matière de défense, avant d'en déduire les contrats opérationnels et les formats des armées, ainsi que les moyens budgétaires, matériels et humains qui en découlent.

Cette méthode a favorisé la mise en cohérence entre les moyens alloués et les objectifs opérationnels fixés aux armées. Afin de dégager des marges de manœuvre, la loi de programmation a prévu une importante diminution du format des armées, avec la suppression de 54 000 emplois entre 2008 et 2015, qui devait engendrer des économies concourant, notamment, au financement de l'équipement des forces. Ceci a

été réalisé au prix d'une réduction des contrats opérationnels : l'armée de terre a vu son contrat d'intervention maximum passer de 50 000 hommes à 30 000 hommes, tandis que celui de l'armée de l'air passait d'une centaine d'avions de combat engagés à 70.

### La construction de la loi de programmation militaire a été coordonnée avec la programmation budgétaire pluriannuelle

La loi de programmation militaire a été également préparée en cohérence avec la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques couvrant la période 2009-2011. Elle a englobé un périmètre plus large que par le passé, en incluant, au-delà des dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement et de masse salariale, permettant des analyses à partir des données d'exécution de la mission budgétaire "défense". Enfin, il a été prévu qu'au bout de quatre ans, en 2012, cette loi soit révisée, alors que les données d'exécution budgétaire de la période 2009-2011 seront disponibles.

## 2 Une révision sous double contrainte

### La crise des finances publiques n'a pas permis la croissance en volume du budget de la défense à partir de 2012

La loi de programmation militaire a été construite sur la base des hypothèses budgétaires de 2009 qui prévoyaient un retour à l'équilibre des finances publiques dès 2012, ce qui devait permettre une croissance de 1 % par an du volume du budget de la défense à partir de 2012. Cette hypothèse n'a pu être réalisée, compte tenu de la crise des finances publiques. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2011-2013 a rectifié la trajectoire en imposant une évolution en « zéro volume » du budget de la défense.

La révision de 2012 intervient sous forte contrainte car le plan d'équipement des forces a donné lieu, en 2009, à d'importantes commandes fermes dont le volume et les calendriers résultaient de la trajectoire de la loi de programma-

tion militaire et des objectifs du Livre blanc. Il reste donc très peu de marge de manœuvre pour passer de nouvelles commandes, tandis qu'il faut trouver les ressources financières pour honorer les commandes en cours d'exécution.

### Les dépenses militaires ont augmenté de 50 % dans le monde depuis 2001

Les dépenses militaires ont augmenté de plus de 50 % dans le monde depuis 2001. Il s'ensuit des risques de rupture technologique et d'évolution des rapports de force stratégique. Cette croissance concerne en premier lieu les Etats-Unis, dont le budget a augmenté de plus de 80 % depuis 2001, soit une enveloppe de plus de 10 fois supérieure aux budgets britanniques ou français et qui permet le développement d'un effort de recherche très important. Elle concerne également la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil et, de manière générale, l'ensemble des zones du monde à l'exception de l'Europe occidentale.

# Une révision sous double contrainte

En Europe, l'écart entre les efforts de défense britannique et français s'est creusé : le budget britannique restera significativement plus élevé, même après la mise en œuvre des réformes britanniques de 2010. Quant à l'Allemagne,

son budget de défense tend à devenir plus important que le budget français, hors sa composante nucléaire .

## 3 Des écarts par rapport à la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire

### La programmation budgétaire a péché par excès d'optimisme

La Cour constate que certaines hypothèses de la programmation budgétaire n'ont pas été suffisamment réalistes.

Les recettes exceptionnelles attendues des cessions des bandes de fréquence et des ventes immobilières devaient apporter 2,49 Md€ entre 2009 et 2011. Seuls 0,98 Md€ ont été au rendez-vous, ce qui illustre le risque qu'il y a à compter sur des ressources hypothétiques dont la réalisation ne dépend pas du ministère de la défense. Les cessions tardives des bandes de fréquence achevées au premier trimestre 2012 ont permis d'engranger une ressource de 2,27 Md€, mais les modalités d'utilisation de cette ressource par le ministère de la défense en 2012 et 2013 demeurent incertaines. Des risques continuent de peser sur les cessions immobilières, dont les principales ne devraient intervenir qu'en 2013.

L'exportation de l'avion Rafale devait permettre de contenir les com-

mandes annuelles françaises à un niveau inférieur à onze appareils par an tout en garantissant un plan de charge suffisant à l'industriel. Ces exportations ne s'étant pas encore concrétisées, l'armée de l'air a dû acquérir cinq appareils de plus que prévu entre 2009 et 2011.

Des dépenses prévisibles comme celles liées à la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN, même si elle n'était pas encore officiellement annoncée, et à l'ouverture de la base d'Abu Dhabi, n'ont pas été prises en compte dans la programmation budgétaire.

La programmation du surcoût des opérations extérieures, bien qu'en progression (630 M€ en 2011 contre 460 M€ en 2008) demeure insuffisante pour couvrir un socle d'opérations extérieures, dont le surcoût s'est élevé au cours des derniers exercices à environ 870 M€ par an. L'écart entre la programmation et la réalisation s'accroît lorsqu'une opération imprévue survient, comme ce fut le cas avec l'intervention en Libye en 2011, qui a engendré un surcoût additionnel de 370 M€.

# Des écarts par rapport à la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire

## Le pilotage des réformes est insuffisant

L'équilibre de la loi de programmation militaire reposait sur l'hypothèse structurante selon laquelle les économies attendues des réformes du ministère seraient affectées à l'équipement des forces et à la revalorisation de la condition des personnels. Le ministère de la défense attendait ainsi une économie nette cumulée de 6,68 Md€ entre 2008 et 2015, issue principalement de la suppression de 54 000 emplois, soit 17 % des effectifs du ministère.

Pour la masse salariale, une économie nette cumulée de 1,1 Md€ était attendue entre 2008 et 2011. Or, il apparaît que, si le ministère tient jusqu'à présent les objectifs en termes de réduction des effectifs, avec plus de 29 000 emplois supprimés à la fin de l'exercice 2011, la masse salariale continue sa progression, avec une augmentation de 1 Md€ entre 2008 et 2011, ce qui

conduit à douter de la réalisation effective d'économies et de leur affectation au profit de l'équipement des forces. L'identification des derniers emplois à supprimer pour atteindre la cible de 54 000 n'est pas achevée. De manière générale, le suivi des réformes est insuffisamment précis pour offrir aux décideurs des éléments fiables d'aide à la prise de décision, malgré la mise en œuvre du projet Aramis de renforcement de la fonction financière du ministère.



# Des écarts par rapport à la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire

## 1,89 Md€ de ressources manquantes à la fin 2011 par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

Le tableau ci-après qui compare les ressources budgétaires prévues par la loi de programmation militaire entre 2009 et 2011 et les dépenses réellement effectuées montre un écart de 1,89 Md€ à la

fin de l'exercice 2011. L'utilisation de reports de crédits, les crédits complémentaires alloués par les lois de finances rectificatives et une inflation moins forte que prévue n'ont donc pas suffi à compenser les effets liés aux retards de perception des recettes exceptionnelles et aux arbitrages de la loi de programmation des finances publiques 2011-2013.

### Exécution budgétaire 2009-2011 de la loi de programmation militaire

Crédits de paiement	(en milliards d'euros courants)	2009	2010	2011	Total 2009-2011
Ressources de la loi de programmation militaire (1)	Crédits budgétaires	29,82	30,35	30,94	91,11
	Recettes exceptionnelles	1,64	1,26	0,57	3,47
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77		1,76
	<b>Total des ressources prévues</b>	<b>32,45</b>	<b>32,38</b>	<b>31,51</b>	<b>96,34</b>
Exécution budgétaire sur le même périmètre (2)	Crédits budgétaires	31,43	30,27	30,01	91,71
	Recettes exceptionnelles	0,56	0,20	0,22	0,98
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77	0,00	1,76
	<b>Total des dépenses exécutées</b>	<b>32,98</b>	<b>31,24</b>	<b>30,23</b>	<b>94,45</b>
Écarts (2)-(1)	Crédits budgétaires	1,61	- 0,08	- 0,93	0,60
	Recettes exceptionnelles	- 1,08	- 1,06	- 0,35	- 2,49
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0
	<b>Total des écarts</b>	<b>0,53</b>	<b>- 1,14</b>	<b>- 1,28</b>	<b>- 1,89</b>
<b>Ecart en pourcentage - 2 %</b>					

Source : Secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

# Des écarts par rapport à la trajectoire budgétaire de la loi de programmation militaire

## Un écart d'au moins 4,10 Md€ à fin 2013 sur la base des seuls arbitrages rendus avant mi-2012

Les arbitrages déjà rendus lors des votes de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013, de la loi de finances initiale pour 2012 et de la loi de finances rectificative de février 2012 montrent

que l'écart pourrait atteindre au moins 4,10 Md€ à fin 2013, du seul fait des décisions déjà prises. De façon plus globale, le maintien d'une trajectoire de stabilisation budgétaire en euros constants crée un écart de l'ordre de 15 Md€<sub>2008</sub> à l'horizon 2020 par rapport aux ambitions du Livre Blanc, tandis que le passage à une trajectoire de stabilisation en euros courants porterait cet écart à environ 30 Md€<sub>2008</sub>.

### Evolution de la trajectoire sur la période allant de 2011 à 2013

Crédits de paiement	(en milliards d'euros courants)	2009 et 2010	2011	2012	2013	Total 2009-2013
<b>Ressources de la loi de programmation militaire</b>	Crédits budgétaires	60,17	30,94	32,14	33,08	156,33
	Recettes exceptionnelles	2,9	0,57	0,22	0,11	3,80
	Plan de relance de l'économie	1,76				1,76
	<b>Total des ressources prévues</b>	<b>64,83</b>	<b>31,51</b>	<b>32,36</b>	<b>33,19</b>	<b>161,89</b>
<b>Ressources révisées à la baisse par le triennat 2011-2013</b>	Crédits budgétaires	<b>61,7</b>	<b>30,16</b>	<b>30,52</b>	<b>31,02</b>	<b>153,4</b>
	Recettes exceptionnelles	0,76	1,02	1,17	1,07	4,02
	Plan de relance de l'économie	1,76				1,76
	<b>Total des ressources prévues</b>	<b>64,22</b>	<b>31,18</b>	<b>31,69</b>	<b>32,09</b>	<b>159,18</b>
<b>Exécution budgétaire (LFI pour 2012, triennal pour 2013)</b>	Crédits budgétaires	61,7	30,01	30,03	31,02	152,76
	Recettes exceptionnelles	0,76	0,22	1,22	1,07	3,27
	Plan de relance de l'économie	1,76	0	0	0	1,76
	<b>Total des dépenses exécutées</b>	<b>64,22</b>	<b>30,23</b>	<b>31,25</b>	<b>32,09</b>	<b>157,79</b>
<b>Ecart</b>	Crédits budgétaires	1,53	- 0,93	- 2,11	- 2,06	- 2,7
	Recettes exceptionnelles	- 2,14	- 0,35	1	0,96	- 0,53
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0	0
	<b>Total des écarts</b>	<b>- 0,61</b>	<b>- 1,28</b>	<b>- 1,12</b>	<b>- 1,10</b>	<b>- 4,10</b>

Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

## 4 Des succès opérationnels mais une incapacité à remplir les objectifs maximums des contrats opérationnels

### De nombreux matériels de premier rang ont été livrés entre 2009 et 2011 bien que des lacunes persistent

Des équipements de premier rang ont été livrés aux forces entre 2009 et 2011, concrétisant la priorité à l'équipement des forces qui avait été fixée par la loi de programmation militaire. Les deux composantes de la dissuasion nucléaire ont été modernisées. L'armée de terre disposait à la fin de l'année 2011 de 5 776 équipements du fantassin FELIN, de 18 hélicoptères de combat TIGRE et de 345 véhicules blindés VBCI. La marine nationale dispose à présent de deux frégates de défense aérienne HORIZON, de 33 avions Rafale et des trois bâtiments de projection et de commandement BPC. Elle a passé des commandes fermes pour onze frégates FREMM et pour trois des six sous-marins nucléaires d'attaque BAR-

RACUDA prévus. L'armée de l'air a reçu de 68 avions Rafale avant fin 2011.

Certains retards ou certaines incohérences demeurent cependant. Les capacités de ravitaillement en vol et de transport de l'armée de l'air demeurent insuffisantes du fait du vieillissement de la flotte résultant du retard pris par le programme A400M et par le programme de ravitailleurs MRTT qui n'a pas été lancé. La marine nationale ne peut assurer la permanence à la mer du groupe aéronaval avec un seul porte-avions et les retards pris sur le programme FREMM conduisent à différer l'obtention du format à 18 frégates à la fin de la décennie 2010. L'armée de terre n'a pas encore bénéficié du lancement du programme SCORPION qui doit notamment permettre de renouveler les véhicules blindés VAB qui constituent l'ossature de ses régiments; ses capacités de frappe dans la profondeur n'ont pas été renforcées. Enfin, la priorité donnée à l'espace ne s'est pas traduite par le doublement des crédits qui était initialement envisagé.

# Des succès opérationnels mais une incapacité à remplir les objectifs maximums des contrats opérationnels

## Les armées sont intervenues de façon décisive en Côte d'Ivoire et en Libye

L'année 2011 a montré les capacités opérationnelles des armées, qui, tout en maintenant un niveau d'engagements élevé sur plusieurs théâtres (Afghanistan, Liban notamment), sont intervenues de façon décisive avec un faible préavis en Côte d'Ivoire et en Libye.

## Les dimensions les plus exigeantes des contrats opérationnels conventionnels sont pourtant hors d'atteinte

La loi de programmation militaire a fixé comme objectif à l'armée de terre de disposer d'une force opérationnelle de 88 000 hommes capable de mener avec un préavis de six mois une intervention de 30 000 hommes sur une année à une distance de 7 000 à 8 000 km, de conduire une opération en appui aux autorités civiles sur le territoire national avec 10 000 hommes et de disposer d'une force de réaction de 5 000 hommes capables d'intervenir dans des délais courts. Il apparaît, que, bien que

ces objectifs aient été réduits en 2008, l'hypothèse de 30 000 hommes ne pourrait être tenue en raison de difficultés logistiques prévisibles pour soutenir la force dans la durée.

La marine nationale doit pouvoir déployer, à une distance de 7 000 à 8 000 km, le groupe aéronaval et engager un ou deux groupes navals amphibie ou de protection. Au-delà de la présence d'un seul porte-avions, la faible disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque et le nombre de frégates disponibles empêchent la réalisation de ces objectifs en permanence.

L'armée de l'air a comme objectif de déployer 70 avions de combat, de projeter deux bases aériennes et de pouvoir envoyer en 5 jours une force de 1 500 hommes équipés à une distance de 7 000 à 8 000 km. Les faiblesses relevées dans le domaine du transport et du ravitaillement en vol ne permettent pas de remplir les dimensions les plus exigeantes des contrats de projection.

## La disponibilité des matériels et l'entraînement des forces sont insuffisants

Les arbitrages effectués ont conduit trop souvent à sacrifier les dépenses d'entraînement des forces et de maintien en condition opérationnelle des matériels. Pour l'entraînement, la situation est

# Des succès opérationnels mais une incapacité à remplir les objectifs maximums des contrats opérationnels

particulièrement éloignée de l'objectif dans l'armée de terre avec 117 jours d'activité en 2011 et 111 en 2012, quand la loi de programmation militaire en prévoyait 150, même si les unités partant en opérations bénéficient d'un entraînement adapté. La situation est aussi critique pour les pilotes de transport de l'armée de l'air qui effectuent 287 heures de vols par an alors que l'objectif est de

400 heures. La Cour relève également que le niveau de disponibilité est très faible pour certains matériels de premier rang : blindés VAB et chars LECLERC dans l'armée de terre, avions de patrouille maritime et sous-marins nucléaires d'attaque dans la marine, hélicoptères de l'armée de l'air.

## 5 Des économies possibles, même sans réduction du format

### Les efforts pour réduire les coûts doivent être accentués

Les dépenses de personnel doivent être réduites, notamment par un resserrement de l'encadrement supérieur du ministère

Le taux d'encadrement du ministère de la défense s'est renforcé entre 2008 et 2011, avec une augmentation sur la période du nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, ainsi que des personnels civils de catégorie A et A+, dans un contexte où, par ailleurs, le ministère a supprimé plus de 29 000 emplois.

La Cour estime qu'il est essentiel que le ministère de la défense parvienne à maîtriser sa masse salariale afin de réaliser les économies attendues des réformes. Cela passe par une réduction volontariste de l'encadrement supérieur du ministère, notamment dans l'administration centrale et les échelons intermédiaires, par la poursuite des réformes afin d'atteindre l'objectif de 54 000 sup-

pressions d'emplois à l'horizon 2015 et par la revue de certains aspects de la politique des ressources humaines, dans le domaine de la formation et des mutations notamment.

Les réformes de rationalisation entreprises doivent être conduites à leur terme, notamment dans le domaine des achats

Le ministère de la défense a entrepris une politique de revue de l'ensemble de ses processus dans les fonctions de soutien afin de réduire ses frais de fonctionnement. Certaines de ces réformes commencent à porter leur fruit comme celle du service de santé des armées, lancée en 2011. Il est donc important de les mener à terme.

La Cour estime notamment qu'il existe des possibilités de gains, notamment, dans la fonction « achat », en utilisant pleinement les dispositions permettant au ministère de la défense d'aller enquêter sur les marges des fournisseurs pour les marchés non concurrentiels. Les travaux sur les processus liés aux fonctions restauration, habillement et infrastructure méritent également d'être approfondis: les possibilités d'ex-

# Des économies possibles, même sans réduction du format

ternalisation de ces domaines doivent être étudiées.

## La politique immobilière du ministère doit être revue à la baisse

Le ministère de la défense a consacré près d'1Md€ en 2011 à sa politique immobilière, soit une part importante des investissements. Même si une grande partie de ces crédits est directement liée aux infrastructures nécessaires à l'accueil des nouveaux équipements, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité de faire des économies dans ce domaine, notamment pour ce qui touche au logement et à l'hébergement, ainsi qu'à la rénovation de bâtiments tertiaires.

## Les dépenses ayant le moins de lien avec la capacité opérationnelle des forces doivent être revues

L'examen des dépenses du ministère de la défense fait apparaître un certain nombre de dépenses dont le lien avec la capacité opérationnelle des forces est faible et qui pourraient être réduites. Il s'agit de dépenses liées au paiement d'intérêts de retard aux fournisseurs, à la politique culturelle du ministère, aux actions de communication, au lien entre la Nation et son armée et à l'action sociale et à l'aménagement du territoire.

Au total, ces postes représentent environ 500 M€ par an.

## Les tentatives de mutualisations européennes doivent être poursuivies, mais n'auront des effets qu'à moyen terme

Même si des mutualisations sont possibles avec les principaux partenaires de la France en Europe, notamment ceux qui consacrent le plus de moyens financiers à la défense, le Royaume-Uni et l'Allemagne, il est probable que les économies éventuelles liées à ces projets ne se concrétiseront qu'à moyen et long termes et ne constituent donc pas une réponse aux enjeux budgétaires à court terme du ministère de la défense.

## Les marges de manœuvre sur les équipements sont très faibles et leur mobilisation suppose d'achever au préalable la révision du Livre blanc

Les dépenses d'équipement des forces ont souvent servi de variables d'ajustement lorsque le ministère de la défense a été confronté à des difficultés budgétaires. La Cour estime que le

# Des économies possibles, même sans réduction du format

recours à cette solution coûteuse, aux niveaux financier et opérationnel, ne doit se faire, le cas échéant, qu'après avoir achevé l'exercice de Livre blanc et de révision de la loi de programmation militaire, de manière à préserver la cohérence d'ensemble de l'outil militaire.

Sur le plan financier, la Cour a noté que les importantes négociations conduites en 2009 ont abouti à la passation de nombreuses commandes fermes, contraignant les marges de manoeuvre de l'Etat, à un fort renchérissement du coût unitaire des équipements en

contrepartie de la baisse des volumes (la suppression de deux unités permettant en moyenne d'économiser moins que le coût d'une unité) et à la constitution d'importantes échéances de paiement à moyen terme, sous l'effet des reports de livraisons négociés.

La Cour constate également que la marge de manoeuvre pour les nouveaux investissements est très faible, ainsi que l'illustre l'échéancier des besoins de paiement résultant des engagements pris avant fin 2011.

## Echéanciers des paiements liés aux engagements pris avant 2012

Programmes budgétaires (en millions d'euros courants)	Engagements fermes à fin	Echéancier des paiements					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prog. 146 "équipements des forces"	37 997	9 815	6 530	5 218	3 995	2 720	9 659
Prog. 178 "préparation et emploi des forces"	7 245	3 646	1 685	689	1 042	86	97
<b>Total</b>	<b>45 182</b>	<b>13 461</b>	<b>8 215</b>	<b>5 907</b>	<b>5 037</b>	<b>2 806</b>	<b>9 756</b>

Source : direction des affaires financières du ministère de la défense

Les renégociations des contrats d'armement pèsent également sur notre industrie de défense, encore insuffisamment concentrée et insuffisamment per-

formante à l'exportation, ainsi que sur les bassins d'emplois concernés sur le territoire national.



# Conclusion

*Même si les trois premières années de la loi de programmation militaire ont permis, jusqu'à la fin de 2011, de presque respecter la trajectoire financière du Livre blanc de 2008, d'effectuer un effort important en faveur de l'équipement des forces et de mettre en œuvre des réformes de grande ampleur, le ministère de la défense se trouve confronté en 2012, à l'approche de la révision de la loi de programmation militaire, à des défis majeurs liés à la conjonction de la crise des finances publiques en France et de la forte augmentation des dépenses militaires ailleurs dans le monde.*

*Si les ambitions budgétaires du Livre blanc ne pouvaient pas être honorées à court et moyen termes, il est important que les révisions à venir préservent la cohérence capacitaire de l'outil militaire, ce qui suppose de prendre quelques mois pour achever le travail de définition des menaces et des ambitions de la France avant de pouvoir en déduire les contrats opérationnels et les formats des armées, ainsi que les besoins en termes d'équipements, de personnels et de budgets qui en découlent.*

*Afin de ménager le temps nécessaire à cet exercice tout en répondant à court terme aux besoins d'économies liés à la crise des finances publiques, la Cour recommande d'examiner sans délai les pistes qu'elle a formulées dans la quatrième partie de ce rapport. Le retour au taux d'encadrement de 2008, des économies sur la politique immobilière, la poursuite de la rationalisation des achats notamment dans le domaine du maintien en condition opérationnelle des matériels, l'approfondissement des rationalisations du soutien entreprises en 2008 et la révision des dépenses les plus éloignées des besoins opérationnels devraient pouvoir dégager une marge de manœuvre récurrente supérieure à 1 Md€ par an.*

*A contrario, l'ensemble des éléments touchant à l'équipement, à la disponibilité des matériels et à l'entraînement des forces devrait, autant que possible, être sauvegardé, avant que ne soit achevé l'exercice de révision du Livre blanc et de la loi de programmation militaire. Si cette révision devait conduire à de nouvelles réductions de volumes pour les grands équipements déjà commandés, les pistes alternatives aux révisions des contrats, toujours très coûteuses financièrement, devraient être explorées : il s'agit notamment de la revente par l'Etat des matériels en surplus pour les contrats en cours et du recours à des « achats sur étagères » pour les équipements dont les contrats ne sont pas conclus et qui concernent des domaines ne concourant pas directement à l'autonomie stratégique de la France.*

# Recommandations

La Cour formule un ensemble de recommandations détaillées à la fin de chaque chapitre du rapport :

1. mettre à jour le plus rapidement possible le Livre blanc de 2008, afin de réévaluer la nature et le niveau des menaces et des ambitions pour la France, et d'en déduire un format pour les armées et leurs moyens matériels et humains dans le cadre d'un processus itératif avec les données budgétaires ;

2. simultanément, préparer dès l'été 2012 des simulations physico-financières permettant aux décideurs d'apprécier globalement le niveau de ressources à allouer à la défense, en fonction de différents niveaux d'ambition et des contraintes des finances publiques ;

3. adopter des hypothèses réalistes et prudentes dans la construction budgétaire en évitant le recours à des ressources hypothétiques, dont la réalisation ne dépend pas du seul ministère de la défense ;

4. concentrer les moyens budgétaires sur les capacités opérationnelles de l'outil de défense en adéquation avec les priorités que devra dégager le nouveau Livre blanc et en préservant au maximum l'équipement des forces, la disponibilité des matériels et l'entraînement ;

5. si le volume d'équipements des armées devait in fine être réduit, étudier les solutions alternatives aux renégociations des contrats, telles que la revente à l'exportation des matériels excédentaires. Pour les nouveaux pro-

grammes, privilégier les achats sur étagère pour les équipements ne touchant pas l'indépendance stratégique de la France ;

6. accepter dans l'intervalle un budget d'attente qui comportera déjà des économies immédiates, notamment sur les dépenses de personnel, les dépenses immobilières et les dépenses ayant le moins de lien avec l'opérationnel ;

7. aider au reclassement des personnels du ministère et "dépyramider" la structure en réduisant fortement, au moyen d'arrêté de contingentement pluriannuels, le nombre d'officiers généraux et d'officiers supérieurs, ainsi que le nombre de cadres civils de catégorie A et A+ ;

8. améliorer les méthodes d'achats, notamment dans le domaine de la maintenance, en s'appuyant sur les études d'analyse de marges des principaux fournisseurs et explorer les possibilités d'externalisation, en particulier pour la restauration et l'habillement ;

9. réaliser un bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense (SID), afin d'étudier sa réorientation vers un rôle de maîtrise d'ouvrage et vers les savoir-faire liés aux infrastructures de la défense.

# Annexes : économies possibles

**Mesures ayant un faible impact sur la capacité opérationnelle des forces, proposées par la Cour dans la quatrième partie du rapport.**

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
<p>Réduction des dépenses de personnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction du taux d'encadrement supérieur civil et militaire</li> <li>- maintien de l'objectif de 54 000 réductions d'emplois</li> <li>- réduction des dépenses de formation</li> <li>- réduction de la mobilité</li> <li>- suppression des niches fiscales</li> </ul>	Court terme	Economies récurrentes chaque année	Environ 300 M€
<p>Réduction des dépenses d'investissements en immobilier et infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction des investissements les moins liés aux besoins opérationnels</li> </ul>	Court terme	Economies récurrentes chaque année	Environ 200 M€
<p>Poursuite de la rationalisation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- révision des méthodes d'achat pour acheter au meilleur prix</li> <li>- réexamen des fonctions habillement et restauration</li> <li>- bilan de l'activité du service d'infrastructure de la défense</li> <li>- poursuite du plan de réforme du service de santé.</li> </ul>	Moyen et long terme	Economies récurrentes chaque année	Non chiffré mais potentiel élevé supérieur à 350 M€

# Annexes : économies possibles

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
<p>Réduction des dépenses ayant le moins de lien avec l'opérationnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intérêts moratoires</li> <li>- politique culturelle</li> <li>- action sociale</li> <li>- enveloppe du FRED</li> <li>- lien Armée Nation</li> <li>- communication</li> </ul>	Court et long terme	Economies récurrentes chaque année	Environ 150 M€
<p>Mutualisation dans le cadre de la coopération européenne :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- partage de capacités</li> <li>- programmes d'armement</li> </ul>	Long terme	Economies non récurrentes	Non chiffré car incertain

Mesures ayant un fort impact sur la capacité opérationnelle des forces, déconseillées par la Cour, tant que les processus de révision du Livre blanc et de la loi de programmation militaire n'auront pas été terminés.

Mesures	Calendrier	Occurrence	Chiffrage
<p>Renégociation des programmes d'armement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction des volumes</li> <li>- étalement des livraisons</li> <li>- annulation de programmes</li> </ul>	Très long terme, sauf à obtenir une révision coûteuse des échéanciers pour obtenir des effets à court terme	Economies non récurrentes	Non chiffré, risque de surcoûts élevés et de report de dépenses
<p>Réduction du format en lien avec les réductions de programmes d'armement</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- diminution des effectifs</li> <li>- diminution des coûts de fonctionnement</li> </ul>	Moyen et long terme	Economies récurrentes	Non chiffré