

Le 12 février 2010

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

La conduite des programmes d'armement

Résumé

Comme elle le fait très régulièrement, la Cour des comptes consacre une partie de son rapport public annuel 2010 au ministère de la défense. Elle traite plus particulièrement de la conduite des programmes d'armement.

Introduction

La Cour rappelle qu'au sein du budget de l'Etat, le budget d'investissement du ministère de la défense est le plus important de tous. Il était de 19 milliards d'euros en 2009, dont 12 milliards d'euros consacrés aux commandes de matériels. Elle rappelle aussi que les programmes d'armement sont des opérations complexes qui rencontrent de nombreux obstacles et ce, en France et à l'étranger. Elle constate que tous les programmes ont connu des retards et des surcoûts parfois importants. Il en a résulté des retards dans le rééquipement des forces, une diminution des parcs d'équipements mis en ligne et des capacités disponibles parfois moindres que celles initialement spécifiées.

La Cour a organisé son propos autour de deux axes :

- L'étude du processus de décision et de planification financière ;
- Les défauts qui affectent le déroulement d'un programme.

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

Le rapport rappelle que jusqu'en 2005, chaque chef d'état-major proposait au ministre les programmes d'armement qui intéressaient son armée. Au préalable, il en définissait les caractéristiques attendues. Après accord de lancement donné par le ministre, le programme était mené par la délégation générale pour l'armement (DGA). Quant au chef d'état-major des armées, il avait la charge de la préparation des lois de programmation, mais n'avait pas l'autorité hiérarchique permettant de définir les priorités entre programmes.

L'absence d'arbitrage entre les armées armées a contribué à empêcher les choix entre programmes et a incité chaque armées à minorer les coûts prévisionnels afin d'obtenir au plus vite l'autorisation de lancement de ses programme. Ainsi, plusieurs programmes très lourds financièrement ont pu être lancés simultanément, faute d'arbitrage (char Leclerc,

Rafale, porte-avions Charles-de-Gaulle). La surcharge financière que cela a représenté a nui au déroulement de l'ensemble de ces programmes.

En 2005, trois changements majeurs sont intervenus :

- le chef d'état-major des armées a été institué comme supérieur hiérarchique des autres chefs d'état-major ;
- La LOLF a clarifié l'affectation des crédits de la défense ;
- Des équipes intégrées armées-DGA ont été créées pour conduire les programmes d'équipement.

Depuis lors, d'autres réaménagements sont en cours. Ils sont issus du livre blanc :

- Création d'un comité (restreint) ministériel d'investissement, présidé par le ministre ;
- Création d'un comité du budget ;
- Création d'un comité des capacités ;
- Refonte du processus de conduite d'un programme d'armement ;
- Renforcement par décret de l'autorité du chef d'état-major des armées en matière de choix capacitaires.

Le rapport souligne le caractère positif de ces mesures mais fait remarquer qu'il importe de les faire vivre et que l'implication personnelle du ministre est essentielle.

Le rapport dresse ensuite le tableau des difficultés rencontrées par la programmation. La loi de programmation militaire (LPM) est rarement exécutée. Si la LPM 1997-2002 avait perdu une année de crédits effectifs sur la période, la suivante (2002-2008) n'a pu faire beaucoup mieux.

Plusieurs raisons l'expliquent. La Cour en présente plus particulièrement trois.

- a-) Les conditions de gestion imposées par Bercy amputent le budget voté.
- b-) Des dépenses sans rapport sont financées par les crédits d'équipement (opérations extérieures, recherche civile...) au détriment des dépenses prévues.
- c-) Des dépenses d'équipement imprévues ou sous-estimées se font au fil de l'eau.

Au total, la LPM 2002-2008 aura été sous-financée de 11 milliards d'euros.

Parmi les autres raisons de dysfonctionnement relevées, le rapport cite le manque de provisions et l'absence de capacité à faire face aux aléas et aux urgences, un échelonnement inexistant des programmes les plus coûteux qui oblige à les faire traîner dans le temps, un défaut d'évaluation des coûts de programmes.

II-Les défauts récurrents constatés dans les différents programmes

Les programmes d'équipement sont souvent ambitieux technologiquement. Or les « études amont » qui visent à « dérisquer » le programme en évitant les impasses techniques ou technologiques sont trop souvent négligées. Ainsi, les Etat clients (sauf la France) ont refusé de financer des études préliminaires avant le lancement du contrat A400M, aujourd'hui en grande difficulté.

Soucieuses de faire durer dans le temps leurs matériels, les armées ont une nette tendance à privilégier les solutions technologiques de pointe. Or il s'avère que cela enchérit les coûts et génère des matériels parfois inadaptés aux situations opérationnelles rencontrées. La Cour fait remarquer qu'un matériel plus simple est moins coûteux, plus rapidement disponible et qu'avec les économies réalisées, il est possible de diversifier les parcs pour faire face à toutes les situations.

La préférence nationale et européenne a un coût. Elle peut se comprendre lorsqu'il s'agit de conserver une capacité industrielle nationale. Mais le cas de l'A400M, par exemple, n'est pas recevable à ce titre. En effet, Airbus, premier avionneur mondial, n'avait pas besoin de l'A400M pour vivre. Il aurait été plus rapide et moins cher d'acheter du matériel existant.

Les montages contractuels retenus sont parfois imparfaits. Il existe ainsi des exemples de matériel (VBCI¹) construit partiellement par deux industriels, sans qu'aucun ne soit responsable de l'ensemble. Le cas de l'A400M est là aussi exemplaire d'une complexité nuisible. D'autres contrats ne permettent pas aux Etats clients d'avoir barre sur l'industriel parce que le paiement est déconnecté de l'avancement réel du programme (NHgo²).

Il est courant que certains coûts induits ne soient pas inclus dans le coût final du programme. Ainsi, les infrastructures destinées à accueillir un nouvel hélicoptère ne sont pas financées. Il en résulte une appréciation fautive des coûts de possession et une impossibilité pour le responsable politique d'arbitrer en connaissance de cause. Il en résulte aussi un sous-financement du ministère de la défense.

La dérive des coûts de programme est une regrettable constante. Elle s'explique par une volontaire sous-estimation par les militaires, afin d'obtenir l'autorisation de lancement de programme. Les indicateurs de dérive de coût adoptés par le ministère de la défense sont inadaptés. La révision à la baisse du nombre de matériels commandés fait augmenter, parfois spectaculairement, les prix unitaires puisque les coûts fixes (développement, essais...) ne baissent pas et sont répercutés sur un faible nombre d'unités.

De surcroît, les programmes menés en coopération sont affectés de travers spécifiques, en plus des travers communs. Le principal est l'allongement excessif de leur durée de gestation, due aux discussions entre Etats. Le rapport relève aussi l'inflation des spécifications techniques qui font monter le prix de revient. La règle du juste retour pèse sur l'organisation industrielle de ces programmes. Enfin, la règle de l'unanimité induit des lourdeurs. Le rapport ne remet pas en cause le bien-fondé de tels programmes. Il attire simplement l'attention sur la nécessité de privilégier les coopérations bi ou trilatérales.

Enfin, le rapport s'attarde sur la question des retards chroniques. Il en présente les causes.

Les retards techniques sont dus aux sur-spécifications techniques. D'autres retards proviennent de l'étalement budgétaire. Les deux types peuvent se cumuler.

¹ Véhicule blindé de combat d'infanterie

² Hélicoptère de transport de nouvelle génération.

Les retards et étalement conduisent souvent à revoir à la baisse le nombre de matériels commandés (Leclerc, SNLE-NG, Rafale, Tigre, FREMM³...). Le coût augmente. Les matériels réceptionnés sont éventuellement non fiabilisés. Leur fiabilisation génère de coûts supplémentaires imprévus. Les retards obligent aussi à prolonger la vie de matériels anciens au prix fort. Enfin, la complexité des matériels neufs se répercute directement sur le coût d'utilisation qui peut s'envoler. On en arrive alors au paradoxe de devoir remiser une partie des matériels neufs pour limiter les coûts d'utilisation et d'entretien (Leclerc, Tigre).

En conclusion, la Cour des comptes constate que les processus de conduite des programmes d'armements sont déficients. Cela tient à leur sous-financement et à la définition de spécifications trop ambitieuses. Il en résulte un étalement des programmes, donc une perte capacitaire. Elle prend acte de ce que le chef d'état-major a désormais les moyens de fixer des priorités d'équipement qui faisaient défaut jusqu'alors.

³ Char de combat lourd, sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération, avion de chasse de quatrième génération, hélicoptère de combat, frégate multi-missions.