

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, conjointe avec la commission de la Défense et des forces armées, du général Bruno LE RAY, chef de la division « Plans Programmation Évaluation » de l'état-major des armées, et de M. Christophe FOURNIER, directeur des plans, des programmes et du budget de la direction générale de l'armement du ministère de la Défense, dans le cadre des travaux de la mission d'information commune sur « l'exécution des crédits 2012 du programme 146 Équipement des forces armées » (MM. François CORNUT-GENTILLE et Jean-Jacques BRIDEY, rapporteurs)..... 2
- Présences en réunion..... 14

Mardi

9 juillet 2013

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 103

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Co-présidence de
M. Jean Launay,
secrétaire, puis de
M. Gilles Carrez,
Président,
et de
Mme Patricia Adam,
Présidente de la
commission de la
Défense et des forces
armées**



M. Jean Launay, président. En attendant que le président de la commission des finances me remplace, il me revient d'ouvrir cette audition conjointe avec la commission de la défense nationale et des forces armées, qui nous permet d'entendre le général Bruno Le Ray, chef de la division « Plans, programmes et évaluation » de l'état-major des armées, et M. Christophe Fournier, directeur des plans, des programmes et du budget de la direction générale de l'armement – DGA – du ministère de la Défense, respectivement accompagnés du capitaine de vaisseau Thierry Durteste, et de l'inspecteur général de l'armement François Mestre, sous-directeur des plans et des programmes à la DGA.

Cette audition fait suite à la décision prise par la Conférence des présidents d'expérimenter la tenue de réunions communes des commissions, portant sur des évaluations de politiques publiques, dans le but de valoriser les discussions intervenant au moment de la loi de règlement et, plus généralement, le rôle d'évaluation de notre assemblée.

À cette fin, deux rapporteurs ont été désignés, Jean-Jacques Bridey pour la commission de la défense, et François Cornut-Gentille pour la commission des finances, qui ont travaillé dans le cadre de cette mission d'information commune sur l'exécution des crédits du programme 146 « Équipement des forces » en 2012.

Demain, nous tiendrons avec la commission des affaires culturelles et de l'éducation une réunion de même nature consacrée à la politique de soutien au sport professionnel et aux solidarités avec le sport amateur, politique qui fait l'objet d'une évaluation menée par le Gouvernement dans le cadre de la modernisation de l'action publique – MAP. D'ici à la fin du mois, un autre débat de ce type portera sur l'évaluation des zones d'éducation prioritaire.

Mme la présidente Patricia Adam. Je me félicite que le travail mené avec la commission des finances nous permette d'aborder de façon nouvelle l'examen de l'exercice budgétaire. Ce travail est d'autant plus important qu'un projet de loi de programmation militaire – LPM – est en phase finale de préparation, ce qui explique l'absence ce matin de l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, et de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement. Présenté en Conseil des ministres dans les semaines qui viennent et examiné par le Parlement à la rentrée, le projet de loi de programmation militaire sera déterminant pour le devenir de nos armées. Cette audition nous permet d'ores et déjà de traiter de certains de ses enjeux.

M. Christophe Fournier, directeur des plans, des programmes et du budget de la direction générale de l'armement du ministère de la Défense. En guise de préambule, je voudrais souligner le fonctionnement satisfaisant et collégial du copilotage du programme 146, qui me permet de m'exprimer aujourd'hui d'une seule voix avec le général Le Ray.

Nous sommes ici pour vous rendre compte de la gestion de ce programme au cours de l'année 2012, laquelle se présente à bien des égards comme une année de transition. Une démarche de prudence a ainsi été adoptée pour les lancements d'opérations nouvelles et les engagements principaux afin de ne pas préempter les choix du Livre blanc et de la loi de programmation militaire en cours d'élaboration. L'exécution budgétaire 2012 correspond par ailleurs à la première année d'utilisation nominale de l'outil comptable Chorus.

J'aborderai successivement l'exécution budgétaire, la conduite des opérations d'armement, et les indicateurs de performances associés, avant de revenir, à la fin de mon exposé, sur la situation du titre 2 du programme 146.

L'exécution budgétaire est en écart relativement sensible par rapport à la loi de finances initiale – LFI – pour 2012. Cette situation s'explique, pour les engagements, par la phase d'attente que je viens de décrire et, pour les paiements, par diverses mesures d'annulation ou de gage de crédits de paiements prises par des lois de finances rectificatives ou des décrets d'avance.

En 2012, les engagements sur le programme 146 ont atteint 6,2 milliards d'euros alors que la prévision initiale s'élevait à 11,4 milliards d'euros. Ce niveau est exceptionnellement bas par rapport aux années précédentes. Sans remonter à l'année 2009 pour laquelle les engagements représentaient plus de 19 milliards d'euros, on peut rappeler qu'en 2010 et 2011 ces montants dépassaient respectivement 9 et 8 milliards. Nous devons y voir la traduction concrète de la mise en œuvre à l'été 2012 de la phase d'attente que j'ai déjà évoquée. À cet égard, seuls les programmes relevant de la dissuasion ont été totalement exemptés. De nombreux engagements ont en revanche été décalés, comme ceux concernant les missiles anti-navires légers, le traitement de l'obsolescence des missiles Aster, la réalisation du futur missile antichar MMP, la rénovation des avions Atlantique 2, ou la commande d'hélicoptères NH90 pour l'armée de terre, repoussée en 2013. Globalement, le niveau des engagements a été réduit de 5,2 milliards d'euros. Cette régulation a eu pour effet de diminuer le besoin de paiements sur l'année 2012 de 400 millions, ce qui a contribué à limiter la dérive du report de charges que j'évoquerai ultérieurement.

Les paiements sur le programme 146 se sont élevés à 9,6 milliards d'euros, ce qui correspond à l'atteinte de la norme de paiement, à quelques milliers d'euros près, et à la consommation de la quasi-totalité des ressources obtenues, la norme de paiement n'ayant bloqué que 29 millions d'euros.

Sur ces consommations, 8,6 milliards d'euros provenaient de ressources budgétaires, soit 9,1 milliards issus de la loi de finances initiale, amputés de 0,5 milliard d'annulation par les collectifs successifs de février 2012 – 200 millions d'euros au titre du sommet social – et d'août 2012 – 22 millions destinés au financement des priorités gouvernementales –, puis par un décret d'avance à hauteur de 176 millions d'euros, et enfin par la loi de finances rectificative de décembre 2012 qui a soustrait 100 millions d'euros au programme 146 pour financer le titre 2.

En plus de ces ressources budgétaires, 938 millions d'euros ont été consommés sur le compte d'affectation spéciale Fréquences, ce qui correspond à la norme de dépense autorisée pour 2012. L'utilisation de ce compte d'affectation spéciale – CAS – me semble caractéristique de l'usage de ressources extrabudgétaires au profit de la défense. Pour le CAS Fréquences, on a d'abord constaté une mise en place tardive des ressources – avec environ deux ans de retard par rapport aux prévisions –, puis des difficultés pour une consommation qui nécessite souvent des procédures adaptées donnant lieu à des négociations avec les services du ministère du Budget et à une mise en œuvre très complexes. C'est ainsi que 89 millions d'euros seulement ont pu être consommés en 2011, et que l'année 2012 a été la première année d'abondement effectivement significatif du programme 146 par ce compte d'affectation spéciale. Ces difficultés pèsent dans notre niveau actuel de report de charges ; elles pèseront encore plus si les procédures que nous avons pu utiliser en 2012 ne sont pas reconduites pour 2013 – ou si elles ne s'appliquent pas à d'autres ressources extrabudgétaires à venir.

Le report de charges s'établit à 1,8 milliard d'euros à la fin de 2012. Il s'est dégradé de 300 millions d'euros par rapport à 2011. En 2012, nous avons constaté une rupture des

paiements dès le mois de novembre. Une attention particulière a été portée au cas des petites et moyennes entreprises, car la capacité de les payer dans un délai minimal constitue une préoccupation forte de la DGA. En 2010 et 2011, en raison des difficultés rencontrées dans l'emploi du nouvel outil comptable Chorus, il avait été nécessaire de mettre en place un dispositif de vigilance en liaison avec la mission PME du ministère, complété par quelques mesures dérogatoires permettant de payer ces entreprises même quand tous les éléments nécessaires n'étaient pas disponibles. En 2012, le dispositif de vigilance a été maintenu, mais les progrès dans l'appropriation de l'outil ont permis de réaliser les paiements d'une manière fluide sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures dérogatoires.

Le niveau des intérêts moratoires constatés confirme les progrès dans la maîtrise de Chorus. Les 6,9 millions d'euros d'intérêts moratoires en 2012, soit 0,07 % de la dépense, sont historiquement faibles. L'objectif du projet annuel de performance, soit 20 millions d'euros, correspondait à 0,19 % de la dépense. Après deux années perturbées par la mise en place de Chorus – 23,5 et 16,3 millions d'euros d'intérêts moratoires respectivement en 2010 et 2011 –, le résultat 2012 traduit une meilleure appropriation de l'outil, la résorption de ses dysfonctionnements de jeunesse, ainsi que des efforts accomplis pour améliorer l'efficacité du processus de liquidation. Il faut toutefois être conscient que la diminution régulière du délai global de paiement pèse sur le montant des intérêts moratoires, qui pourraient augmenter à nouveau dans les années à venir si cette évolution se poursuit.

J'en viens à la conduite des opérations et aux indicateurs de performances de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF. L'examen des indicateurs de performance des opérations d'armement principales sur ces dernières années démontre un effort constant sur la tenue de nos objectifs, tant en matière de coûts et délais, notamment pour la livraison des matériels aux forces, que de performances techniques.

En 2012, la plupart des objectifs des indicateurs de performance sont atteints. Les devis sont maîtrisés : alors que leur plafond d'évolution annuelle moyenne à terminaison était fixé à + 1,5 %, le résultat s'est établi à – 0,30 %. Les délais le sont aussi : pour un plafond d'évolution annuelle moyenne des délais de réalisation fixé à deux mois, le résultat fin 2012 est de 1,3 mois. Les livraisons valorisées ont été réalisées à près de 95 % pour un objectif de 85 %. Les performances techniques sont également parfaitement maîtrisées et atteignent 99,9 %.

Cependant, l'indicateur de progression dans la réalisation des opérations d'armement principales est nettement au-dessous de l'objectif. Si les jalons du système de forces « Dissuasion » ont été franchis à 100 %, les autres systèmes de forces accusent un retard sensible. Globalement, le niveau de réalisation atteint 65,2 % pour un objectif de 82 %. Toutefois, la plus grande partie de l'écart – plus de quinze points – est due aux décisions d'attente sur les lancements de programmes ou les commandes.

Les commandes passées en 2012 témoignent des principales priorités préservées malgré la phase d'attente. La crédibilité de la dissuasion est évidemment maintenue avec l'IPER-Adaptation au M51 du sous-marin nucléaire lanceur d'engins – SNLE – *Le Triomphant*, le lancement de la phase d'orientation de la rénovation à mi-vie du missile ASMP-A, et le marché « Arrêt technique majeur » du porte-avions *Charles de Gaulle*.

Le système de forces « Connaissance et anticipation » bénéficie également d'une priorité. En 2012, nous avons lancé la réalisation du système d'information des armées, la

commande des radars destinés au système de commandement et de conduite des opérations aériennes, et la commande des lancements des deux satellites MUSIS.

La protection des troupes en opération constitue aussi un objectif prioritaire comme en témoigne la notification du marché de brouilleurs BARAGE.

Enfin, le maintien de la compétence de l'industrie et de sa compétitivité à l'export est resté prioritaire avec les travaux de levée de risques du standard Rafale F3R, l'achat de capacité de soutien du service industriel de l'aéronautique pour le programme A400M, et le lancement des travaux du programme « CONTACT étape 1 » – programme de radio destiné à maintenir l'avance technologique de l'industrie française.

Par ailleurs un certain nombre d'acquisitions en procédure accélérée pour des urgences opérationnelles ont été réalisées comme celles d'antennes filaires haute fréquence pour les sous-marins ou de dispositifs destinés à la protection des forces en opération – brouilleurs portables contre les engins explosifs improvisés, équipement d'identification chimique, adaptation d'une mitrailleuse sur hélicoptère Caracal. Ces acquisitions ont toutefois représenté des montants très faibles – 3,5 millions d'euros en 2012 – par rapport à l'ensemble du programme 146, qui sont même en régression importante par rapport aux années précédentes – environ 25 millions d'euros de commandes en urgence opérationnelle.

En 2012, de très nombreuses livraisons ont été effectuées dont je ne citerai que quelques exemples : le premier Rafale avec antenne active, la première frégate multi-missions – FREMM – *Aquitaine*, le premier C160 Gabriel rénové, le quarantième et dernier Tigre version HAP, le segment sol du satellite Pléiades, le système sol-air moyenne portée terrestre SAMP/T, onze Rafale, un bâtiment de protection et de commandement – BPC –, cent véhicules blindés de combat d'infanterie – VBCI –, mais aussi 196 missiles AASM et 30 000 masques individuels de protection.

Jusqu'en 2011, la maîtrise du titre 2 du programme 146 a été satisfaisante avec des exécutions équilibrées voire légèrement excédentaires malgré une ressource en diminution régulière. Pour la première fois en 2012, une dérive de 0,5 % par rapport à la loi de finances initiale est observée. Les dépenses de titre 2 réelles – c'est-à-dire hors fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État – du programme 146 – DGA et budget opérationnel de programme (BOP) d'armées – sont constantes à hauteur de 858,5 millions d'euros, alors que les ressources, soit 848 millions, sont en baisse sur le même périmètre.

Cette dérive s'explique principalement par un déficit sur le BOP DGA – pourtant à l'équilibre depuis 2009 – dû à une difficulté à réaliser le schéma d'emploi prévu en LFI, c'est-à-dire par une sous-exécution de la déflation de personnels prévue. Les dépenses de titre 2 n'ont pas baissé autant que la ressource LFI, en recul de 23 millions d'euros par rapport à 2011. D'autres éléments conjoncturels ont contribué à ce déficit comme, par exemple, un recouvrement insuffisant des remboursements liés aux mises à disposition de personnels en raison de difficultés rencontrées avec certaines des fonctionnalités particulières de Chorus. La sous-exécution des déflations d'effectifs en 2012 est symptomatique des difficultés à réaliser les dernières déflations prévues par la revue générale des politiques publiques – RGPP – en l'absence de postes sous-jacents identifiés alors que les départs volontaires ralentissent.

Le retard enregistré en 2012 dans la déflation des effectifs de la DGA ne doit cependant pas masquer les résultats obtenus. En effet, depuis 2008, la DGA a effectué des

regroupements de centres, passant de quinze centres sur vingt-et-un sites à neuf centres sur quinze sites, ce qui a impliqué des fermetures de sites et des transferts d'activités. La DGA a également externalisé massivement son soutien auprès d'autres opérateurs ministériels, même si le fonctionnement de ce dispositif récent reste à rôder pour nombre de ses aspects.

À la fin de l'année 2012, la DGA comptait 10 418 équivalents temps plein, soit une réduction de près de 20 % par rapport à 2008. L'effectif de 10 000 personnes devrait être atteint fin 2013.

Général Bruno Le Ray, chef de la division « Plans, programmes et évaluation » de l'état-major des armées. Les armées ont également participé à la réduction des effectifs dans le cadre du programme 146. Depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle LPM, leurs centres d'expérimentation ont réduit leurs effectifs de 12 %, dépassant ainsi les objectifs initialement fixés dans le cadre de la rationalisation du soutien au sein des bases de défense.

La vocation du programme 146 demeure la mise à disposition d'armements et de matériels au service des opérations, livrés conformément aux prévisions et avec les performances attendues. Il s'agit de garantir dans la durée la mise en service de matériels permettant de remplir à coûts maîtrisés les contrats opérationnels fixés aux forces armées. Ce programme est organisé suivant les cinq systèmes de forces retracés dans les documents de suivi budgétaire, que ce soit le projet annuel de performance ou le rapport annuel de performance – PAP-RAP. Chacun de ces systèmes de forces fédère des moyens qui répondent à des besoins opérationnels dans une logique totalement interarmées.

Le système de forces « Dissuasion » représente la garantie fondamentale de la sécurité nationale. Il est au cœur des moyens qui permettent à la France d'affirmer son autonomie stratégique. Pour la composante océanique, l'année 2012 a été marquée par de nouvelles commandes de missiles M51, et par la commande de l'adaptation au M51 du SNLE *Le Triomphant*. Pour la composante aéroportée, les premiers travaux de la rénovation de l'ASMP-A ont été notifiés, alors que les travaux de rénovation des ravitailleurs KC-135 se poursuivent.

Pour les quatre autres systèmes de forces, les indicateurs du rapport annuel de performance se situent en dessous des objectifs. Les livraisons de matériels conventionnels ont néanmoins été conformes aux prévisions, témoignant de l'effort financier consenti au début de la période d'application de la LPM en cours, alors que nombre de commandes prévues en 2012 ont été reportées dans l'attente des décisions de programmation.

Le système de forces « Commandement et maîtrise de l'information » contribue à l'autonomie de décision. Il permet de disposer de moyens de recueil de l'information, de transmission et d'exploitation. Les derniers engagements ont confirmé le caractère prioritaire de cette fonction. Les livraisons de sept nacelles de reconnaissance aéroportées, la commande d'un segment sol d'observation MUSIS et la livraison d'un segment sol d'observation ainsi que la mise en orbite du premier satellite Pléiades correspondent à cette priorité. La capacité des bâtiments de la marine nationale à s'intégrer dans un système de transmissions de données tactiques numériques, nécessaire lors du déploiement d'une force maritime – par exemple Atalante ou Harmattan –, a été maintenue. En complément, l'objectif de numérisation des opérations est poursuivi avec les programmes Syracuse, système d'information des armées, et système d'information Terre. La sécurité des systèmes d'information est renforcée grâce aux systèmes INTRACED et TEOREM, de même que le renseignement d'origine

électromagnétique au niveau tactique. Les commandes de stations ASTRIDE et RIFAN ont en revanche été reportées dans l'attente des travaux de programmation.

Afin de répondre à la diversité des engagements des forces, le système de forces « Projection-Mobilité-Soutien » rassemble les moyens permettant la projection sur des théâtres d'opérations éloignés de la métropole, la mobilité à l'intérieur des théâtres et le soutien durant toute la durée de l'opération. L'effort de limitation du déficit capacitaire dans le domaine de la projection aérienne a été maintenu avec la livraison de Casa CN-235. La livraison de deux hélicoptères NH90 en version navale, et de quatre appareils en version terrestre, a permis, d'une part, de consolider les moyens de sécurité et de contre-terrorisme maritime et, d'autre part, d'initier la montée en puissance des moyens aéromobiles. La modernisation des équipements des troupes aéroportées est en cours avec le programme « ensemble de parachutage du combattant » – EPC –, alors que la capacité de franchissement terrestre a poursuivi son renouvellement avec le programme « système de pose rapide de travures » – SPRAT. Enfin, les vecteurs de projection de forces, qui ont montré leur pertinence comme plateformes aéromobiles lors d'Harmattan et lors des opérations dans le golfe de Guinée, ont été renforcés avec la livraison du troisième BPC. En revanche, les commandes de trente-quatre NH90, la rénovation de Cougar et d'Atlantique 2 ainsi que la commande de bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers ont été reportées dans l'attente des travaux de programmation.

Le système de forces « Engagement-Combat » permet l'engagement des forces, dans le but d'altérer le potentiel adverse, de contrôler et de maîtriser le théâtre d'opérations dans toutes ses dimensions. Les commandes et livraisons de matériels dont le besoin et l'efficacité ont été de nouveau mis en évidence sur les théâtres d'opérations, notamment afghan et sahélien, se sont poursuivies. En 2012, les efforts ont porté sur la modernisation de l'aviation de chasse avec le Rafale, et des hélicoptères grâce au programme Tigre, sur le renforcement de la mobilité, sur la protection des forces terrestres – avec les programmes VBCI et VHM en particulier – et sur le développement des capacités d'action au combat – avec les programmes FELIN et FREMM.

Enfin, le système de forces « Protection-Sauvegarde » concerne à la fois le théâtre national et les théâtres d'opérations extérieures. Sur le territoire national, ce système de forces permet de disposer des moyens de sécurisation des approches et des espaces aériens et maritimes. En opération, il a pour objectif de protéger et de garantir la liberté d'action des forces engagées contre l'ensemble des menaces conventionnelles ou non. La capacité sol-air a été renforcée avec les programmes SAMP-T et Mistral rénovés, permettant d'assurer la défense sol-air de sites fixes et de la force opérationnelle terrestre. Dans le domaine naval, le système sol-air PAAMS a été qualifié. Le déploiement de la deuxième version du système de surveillance des approches maritimes, SPATIONAV V2, se poursuit. Le maintien de la posture permanente de sûreté ainsi que la capacité à faire respecter une zone d'exclusion aérienne, comme lors de l'opération Harmattan, ont été notamment renforcés avec les livraisons de missiles MICA.

En 2012, les livraisons ont donc été globalement conformes aux prévisions, concrétisant les efforts d'investissement réalisés lors de la LPM en cours. De nombreuses commandes ont été néanmoins suspendues dans l'attente des travaux du Livre blanc. La coresponsabilité du programme, dont il faut bien admettre le caractère parfois dissymétrique, surtout en période de fortes tensions budgétaires, fonctionne. Les aspects à la fois capacitaires et BITD sont au cœur des préoccupations. L'année 2013 se présente comme une période de transition avant l'adoption prochaine d'une nouvelle loi de programmation militaire.

M. François Cornut-Gentile, co-rapporteur. La décision de la Conférence des présidents de mettre en place l'exercice nouveau auquel nous nous livrons ce matin a été préparée par un travail effectué par Régis Juanico et moi-même à l'intention du Président de l'Assemblée nationale. Il nous semblait utile qu'au moment de l'examen du projet de loi de règlement, la commission des Finances travaille de façon collégiale avec les autres commissions permanentes sur le fonctionnement de l'État et des services. Il ne s'agit ni pour la majorité de décerner un *satisfecit* au Gouvernement ni pour l'opposition d'exprimer sa défiance, mais plutôt, pour l'ensemble des députés qui accompagnent la réforme de l'État, de comprendre le fonctionnement des services afin de leur permettre de s'améliorer et d'évoluer.

Pour entrer dans le vif du sujet, les réponses des services aux questions posées par les deux rapporteurs dans le cours de leurs travaux m'ont paru quelque peu insuffisantes dans trois domaines.

Si le recours à la fongibilité par les responsables de programme prouve que la LOLF fonctionne, la question mérite tout de même certains éclaircissements d'autant que la fongibilité porte sur plus de 10 % des montants – soit plus d'un milliard d'euros. Si j'approuve ce principe voulu par le législateur, il me semble néanmoins que nous ne pouvons pas nous contenter des réponses qui nous sont faites. Évoquer de façon générale les retards techniques et les problèmes industriels n'a guère de sens car, selon le programme concerné, la fongibilité peut avoir des causes sans gravité ou d'autres qui posent des problèmes réels. Les chiffres dont nous disposons montrent que, sur certains programmes, les variations dues à la fongibilité peuvent être considérables par rapport à la loi de finances initiale. Nous aimerions disposer d'analyses précises de ces évolutions. Pourquoi la variation s'élève-elle à 135 % pour les torpilles ? Pour ce qui concerne le Casa CN-235, alors que rien n'a été inscrit en LFI, nous en sommes à 75 millions de crédits de paiement ! Il serait normal que la représentation nationale puisse distinguer ce qui relève de la gestion courante, d'une décision justifiée, ou d'un problème sérieux.

Des réponses trop générales ont également été fournies sur les centres d'essais de la DGA. Vous évoquez un « chiffre d'affaires » global, mais nous aimerions pouvoir analyser les coûts de façon fine, centre par centre. Par ailleurs, les prestations payantes représentent 4 % de ce chiffre d'affaires ; or nous ne savons pas si elles peuvent progresser, ni si des mutualisations sont possibles. Quelle est la stratégie suivie ? L'état-major est-il impliqué dans les centres d'essais et dans la réflexion sur leur avenir ?

Enfin, dans une période où la stratégie industrielle de l'État est décisive – il envisage même des ventes de participations pour dégager des ressources exceptionnelles –, les réponses qui nous ont été données en la matière nous ont également paru insuffisantes.

M. Jean-Jacques Bridey, co-rapporteur. Parmi les questions que nous vous avons préalablement transmises, l'une portait sur la maîtrise des coûts d'entretien des matériels. Les moyens alloués sont en hausse d'environ 7 % en 2012 alors que la disponibilité des matériels est en baisse. Ce recul de la disponibilité correspond-il à un vieillissement ou s'agit-il d'une adaptation temporaire ? Comment y remédier ?

Vous expliquez par ailleurs le décalage de la livraison de certains d'équipements prévus pour 2012 par des « retards industriels ». Que signifie ce concept ? Comment éviter dans les prochaines années les retards importants qu'ont connus certains programmes ?

En 2012, la DGA n'a pas totalement atteint ses objectifs en termes de « déflation de personnels ». Vous nous avez répondu sur le sujet, mais comment concilier ces objectifs et la nécessité de recruter pour répondre à des besoins nouveaux comme la cyberdéfense ?

M. Christophe Fournier. La loi de finances initiale répartit les crédits de paiement par programme sur la base d'un chiffre à peu près équivalent à 9 milliards d'euros. Or, à ce jour, il faut compter avec 1,5 milliard de report de charges. Bien évidemment les factures correspondant à ce report s'honorent en priorité dès le début de la gestion suivante. Cette année, plus d'un milliard d'euros a ainsi été réglé en deux jours. L'ordre de grandeur de ce report de charges correspond à la distorsion par rapport à la LFI sur laquelle vous nous interrogez. Selon les factures qui restent en stock à la fin de l'année, ce report peut évidemment être très différent d'un programme à l'autre. De plus, il ne faut pas oublier que 10 % d'une LFI correspond à un mois. Il suffit donc d'un retard d'un mois pour qu'une partie significative des paiements glisse d'une année à l'autre.

La DGA a procédé à un regroupement de ses centres d'essais ayant des finalités voisines – quand cela n'a pas été possible géographiquement, cela s'est fait sur le plan du pilotage. Ainsi, le groupe d'études sous-marines – GESMA – de Brest, qui a conservé une implantation dans cette région, est aujourd'hui piloté par DGA Techniques navales. La gestion des centres essai par essai, activité par activité, et investissement par investissement, constitue un enjeu pour la DGA qui souhaite mettre en place une comptabilité analytique actuellement inexistante – elle est parfois embryonnaire dans certains centres.

M. François Cornut-Gentille, co-rapporteur. À quelle échéance ?

M. Christophe Fournier. Des contrats seront passés dès cette année et la mise en place de cette comptabilité analytique sera progressive. Elle concernera certainement une partie des centres d'ici à deux ans, et la totalité d'entre eux d'ici trois à cinq ans.

Les investissements au titre du BOP DGA correspondent essentiellement aujourd'hui au maintien en condition opérationnelle et en conditions de sécurité des équipements d'essais existants. Les équipements d'essais nouveaux sont pour la plupart financés par les programmes utilisateurs qui peuvent nécessiter la construction d'installations nouvelles.

M. François Cornut-Gentille, co-rapporteur. Le partage de certains coûts avec le privé dans ces centres est-il envisageable ?

M. Christophe Fournier. Cela l'est pour de nombreux centres et pour de nombreuses activités. Plus de la moitié de l'activité de DGA Essais propulseurs à Saclay se fait déjà au profit de l'industrie, y compris dans le domaine civil.

M. François Cornut-Gentille, co-rapporteur. Nous aurions aimé disposer de ces intéressantes informations centre par centre pour alimenter notre réflexion.

M. Christophe Fournier. Nous essaierons de vous fournir la synthèse la plus pertinente possible sur la part d'activités effectuées au profit d'autres clients que le ministère de la Défense. Saclay fait évidemment partie des centres ayant la plus grande part d'activité de ce type. Le centre DGA Essais de missiles travaille par exemple principalement pour la Défense, même si quelques ministères de la défense étrangers ne disposant pas d'installations comparables l'utilisent.

Général Bruno Le Ray. Monsieur Bridey, le maintien en condition opérationnelle concerne bien le programme 146, mais les chiffres auxquels vous faites allusion correspondent aux dotations d'entretien programmé du programme 178. Les problèmes en question ne sont donc pas spécifiques au programme qui nous occupe.

L'exécution des dépenses d'entretien programmé du matériel depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle loi de programmation militaire montre que les ressources n'ont pas été à la hauteur de ce qui était prévu. La dégradation en termes de disponibilité opérationnelle en découle, même si elle ne constitue pas le seul indicateur pertinent – les données d'activités opérationnelles rapportent par exemple le nombre de jours passés en mer, le nombre d'heures de vol... En raison des fortes activités d'opérations extérieures et des montants élevés obtenus au titre des décrets d'avances successifs, cette dégradation est toutefois inférieure à ce que la mauvaise progression des ressources aurait pu provoquer. Elle constitue néanmoins un sujet de préoccupation majeure pour le ministre de la Défense et la hiérarchie militaire dans le cadre de la préparation de la future loi de programmation militaire. Dans un premier temps, la situation doit être stabilisée, mais nous devons être conscients que le niveau opérationnel ne pourra pas être rétabli du jour au lendemain. Ces dernières années, les stocks de pièces détachées ont été largement utilisés pour pallier le manque de ressources ; il faut les reconstituer avant de prévoir un rétablissement du niveau d'activité.

Au-delà de l'insuffisance des crédits, confirmée par le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées, je rappelle qu'en termes de dépenses d'entretien programmé des matériels, la dynamique du « coût des facteurs » se situe en moyenne 1 % au-dessus de l'inflation. Si le rythme d'allocation des ressources ne compense pas cette évolution « naturelle » des dépenses, l'efficacité des crédits ne progresse pas, et les besoins générés par l'entretien des matériels de nouvelle génération, souvent plus élevés que pour les matériels anciens, ne peuvent pas être satisfaits.

M. Jean-Jacques Bridey, co-rapporteur. Qu'en est-il des retards industriels ?

M. Christophe Fournier. Les commandes de matériels font l'objet de contrats et de stipulation en matière de délais et des performances. Celles-ci peuvent ne pas être toutes parfaitement satisfaisantes, et les vérifications en la matière peuvent prendre plus de temps que prévu. Il appartient à la DGA d'obtenir que le fournisseur remplisse ses obligations dès lors qu'elles sont techniquement réalisables. Ces situations sont à l'origine de reprises de matériels et de décalages de livraison qui ont un impact sur les décalages des paiements. Pour citer un exemple, l'industriel choisi pour la mise en œuvre du programme de détection et d'identification des agents biologiques Detectbio avait clairement sous-estimé les difficultés liées à la sécurité des installations, ce qui a entraîné des retards.

En clair, si les engagements sont le fait de nos décisions, les paiements se font à la mesure des réalisations.

M. Christophe Guilloteau. L'opération Serval n'a pas du tout été évoquée...

M. le président Gilles Carrez. Elle s'est déroulée en 2013.

M. Christophe Guilloteau. Nous restons dans le flou en termes de reports et de choix de matériels. Nous avons besoin de vraies réponses pour faire des choix et travailler sur le futur projet de loi de programmation militaire. De nombreuses informations nous sont données, mais je n'y retrouve pas mes petits !

Mme la présidente Patricia Adam. Mon cher collègue, je vous rappelle que François Cornut-Gentile et Jean-Jacques Bridey publieront très prochainement leur rapport d'information qui vous permettra de vous y retrouver.

M. Jean-Jacques Bridey, co-rapporteur. Par définition, nos collègues n'ont pas suivi les étapes précédentes de notre travail dont cette audition constitue la phase finale. Avant de rendre notre rapport, nous avons posé des questions complémentaires auxquelles des réponses nous sont apportées ce matin.

M. Joaquim Pueyo. Je suis très intéressé par le programme Scorpion. En 2011, nous avons constaté un décalage pour ce qui concerne l'équipement des unités de combat en véhicules blindés multi-rôles, les chars Leclerc rénovés et les engins blindés roues-canon. Pourriez-vous faire le point des livraisons effectuées en 2012 ? Scorpion comportait une première phase de programmation jusqu'en 2015 puis une deuxième jusqu'en 2027.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les reports de paiements paraissent inévitables compte tenu des montants globaux engagés, mais sommes-nous en mesure de dissocier ce qui relève des retards industriels ? Dans les autres cas, quelles en sont les causes ? Sont-elles purement financières ?

M. Philippe Vitel. Existe-t-il un lien entre Chorus et les retards de paiement des sous-traitants et des petites et moyennes entreprises ? Tous les moyens ont-ils vraiment été mis en œuvre pour régler ces factures ?

M. Christophe Fournier. Aucune livraison n'était prévue dans le cadre du programme Scorpion en 2012. Son lancement en réalisation ne devait avoir lieu qu'en 2013, mais le calendrier précis est en cours d'examen dans le cadre de la préparation de la future loi de programmation militaire.

Quant aux reports de charges, ils ne sont pas dus aux retards industriels qui auraient même plutôt tendance à les réduire puisque la présentation des factures est reportée ; ils s'expliquent uniquement par une insuffisance des crédits.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans nos circonscriptions, des particuliers sont confrontés à ce problème : les loyers de gendarmes ne sont plus honorés à partir du mois de septembre...

M. le président Gilles Carrez. Ces dépenses ne relèvent pas vraiment du programme 146.

M. Christophe Fournier. Nous n'avons pas rencontré en 2012 les difficultés constatées lors de la mise en place de Chorus en 2010 et 2011. La maîtrise de l'outil et du processus de liquidation est suffisante pour que les fournisseurs de l'État soient payés dans des conditions normales, quelle que soit leur taille. Je rappelle toutefois que, sauf si leur activité représente au moins 10 % du volume global du contrat, les sous-traitants sont généralement payés par les maîtres d'œuvre qui ne sont pas tenus de respecter les délais imposés par le code des marchés publics.

Général Bruno Le Ray. Nous ne restons pas passifs devant le problème du report de charges. Il ne concerne d'ailleurs pas le seul programme 146 mais aussi, par exemple, les programmes 178 et 212. Motivés par le souci constant de maîtriser ce report et de ne pas le

laisser dériver année après année, la DGA et l'état-major des armées gèrent le programme 146 en effectuant des arbitrages sur les commandes.

M. Jean-François Lamour. Pour le transport stratégique et le ravitaillement en vol, la France dispose aujourd'hui à ma connaissance de dix-neuf avions : quatorze ravitailleurs, deux Airbus A340 de location et trois Airbus A310. Selon le Livre blanc, cette flotte doit progressivement être remplacée par douze MRTT (*Multi Role Transport Tanker* – avions multirôles de ravitaillement en vol et de transport). Que pensez-vous de l'utilisation et de la performance des avions en service, et du passage de dix-neuf à douze appareils ? La flotte actuelle est-elle surdimensionnée ou dans un état qui empêche son utilisation ?

Général Bruno Le Ray. Monsieur le député, dans votre décompte, vous agrégez les avions servant au ravitaillement en vol et ceux destinés au transport stratégique au sens large. Les douze MRTT ne sont destinés qu'au seul ravitaillement en vol : ils ne remplacent donc que les quatorze ravitailleurs. Nous ne renonçons pas aux A340 et aux A310 qui n'ont pas besoin d'être renouvelés dans un avenir proche contrairement aux ravitailleurs KC135 par exemple – les récentes opérations extérieures ayant montré nos lacunes en matière de ravitaillement en vol.

M. Jean-Jacques Bridey, co-rapporteur. Nous avons interrogé la DGA et l'état-major sur la coopération européenne pour le développement de certains matériels. La France soutient les projets de mutualisation et de partage capacitaire (« *Pooling and sharing* ») présentés par l'Agence européenne de défense en matière de ravitaillement et de transport de troupes. Ils doivent permettre de faire appel à d'autres armées en cas d'opération extérieures. La dimension de notre flotte sera ainsi ajustée à nos besoins « nationaux » sans que nous ne perdions la capacité de mener ce type d'opérations.

M. Christophe Fournier. Nous travaillons sur l'hypothèse d'un lancement du programme MRTT en 2014. Les discussions sont déjà en cours avec Airbus. Les cibles et les cadences constituent l'un des éléments de la future loi de programmation militaire.

Je rappelle que les MRTT sont un élément essentiel de la dissuasion pour sa composante aéroportée. Ces appareils ont en conséquence certaines particularités qui ne sont pas partagées, ce qui ne les empêche pas de pouvoir ravitailler des avions d'autres flottes dans une opération conjointe – mais nous ne nous satisferions pas totalement d'un ravitaillement par des appareils allemands ou néerlandais lors d'un raid nucléaire...

Plus généralement, il faut se souvenir que la coopération exige à la fois un besoin et un calendrier communs. Pour que la coopération soit efficace, il faut produire exactement le même matériel, et non de multiples versions légèrement différentes selon les pays participants. La convergence doit donc être très forte pour les caractéristiques du matériel mais aussi pour le calendrier – en particulier celui des ressources financières.

Mme la présidente Patricia Adam. Quelles difficultés rencontrez-vous pour consommer les recettes exceptionnelles ?

M. Christophe Fournier. Sur le plan comptable, ces recettes n'abondent pas directement le programme 146. Environ 90 % des paiements d'une année donnée sont liés à des marchés passés antérieurement et déjà engagés. Pour abonder les ressources budgétaires par des ressources exceptionnelles, il faut donc affecter des paiements de marchés en cours à

ces nouvelles lignes budgétaires – si elles ne l'étaient qu'aux nouveaux marchés, elles ne seraient utilisables que pour des paiements futurs.

Dans certains cas, comme dans celui du compte d'affectation spéciale Fréquences, il a été indispensable de mettre en place des procédures comptables complexes de « refacturation interne » en accord avec la direction du budget – elles sont en quelque sorte dérogatoires par rapport à l'orthodoxie de la LOLF. En 2011, nous avons consommé 89 millions d'euros alors que le CAS Fréquences disposait de 750 millions d'euros.

Ce problème se pose de façon générale pour les ressources extrabudgétaires qui ne sont utilisables que si elles sont accompagnées des décisions appropriées pour les rendre « comptablement » assimilables. Cela ne va pas nécessairement de soi !

Mme la présidente Patricia Adam. Compte tenu des enjeux à venir, ces précisions sont particulièrement utiles !

M. le président Gilles Carrez. La commission des Finances tentera de simplifier ces opérations.

Messieurs, je vous remercie vivement d'avoir répondu à nos questions.

La Commission autorise, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport de la mission d'information commune (MM. Jean-Jacques Bridey et François Cornut-Gentille, rapporteurs) sur l'exécution des crédits 2012 du programme 146 « Équipement des forces armées ».

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Présents. - M. Xavier Bertrand, M. Gilles Carrez, M. François Cornut-Gentille, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, M. Régis Juanico, M. Jean-François Lamour, M. Jean Launay, Mme Monique Rabin

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Étienne Blanc, M. Christophe Castaner, Mme Annick Girardin, Mme Valérie Rabault, M. Michel Vergnier

