



Le financement du surcoût opex (et opint...)

Cahiers de la pensée mili-Terre n° 43

Le Chef de bataillon François LORVOIRE

Publié le 12/04/2018

L'Armée de Terre dans la société

Sujet brûlant et pourtant incontournable, l'enjeu du financement des surcoûts OPEX et OPINT est éminemment politique; l'actualité récente le souligne avec acuité, et aucune solution ne saurait satisfaire totalement l'ensemble des parties. Cependant, une amélioration du système pourrait être décidée, les pistes en ce sens ne faisant pas défaut.

Les attentats qui ont frappé la France les 7, 8 et 9 janvier, puis le 13 novembre 2015, ont engendré une augmentation notable de l'activité des armées en OPEX (opération Chamall entre autres) et en OPINT (opération Sentinelle). Cette suractivité, non planifiée, a induit des surcoûts pris seulement partiellement en compte dans la loi de finance initiale (LFI) de 2015.

En janvier, la priorité budgétaire donnée par l'exécutif à la lutte contre le terrorisme s'était traduite par le décret d'annulations et d'ouvertures de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement du 9 avril 2015. Cependant, cette solution n'est efficace «qu'à la marge», car les montants de crédits et d'autorisations d'engagements ouverts doivent être inférieurs ou égaux à ceux annulés. Le jeu se fait donc à somme nulle ou positive pour le budget de l'État, et les réaffectations entre ministères ne peuvent être que modérées car prises en cours d'exercice. De surcroît, dans ce cas particulier, le ministère de la Défense, s'il n'a pas connu d'annulation de crédits, n'a pas non plus reçu de ressources supplémentaires. La transformation des ressources exceptionnelles en crédits de paiement, même si elle est une mesure rassurante, ne saurait en effet être assimilée à une augmentation du budget. Elle vise simplement à maintenir la cohérence entre la loi de programmation militaire et l'exercice budgétaire réel. Le redéploiement en interne de ses dépenses est donc la seule solution qui a été offerte[1] au ministère de la Défense (MINDEF).

En novembre, au lendemain des attentats, le Président a arbitré en faveur du pacte de sécurité au détriment du pacte de stabilité. Cependant, de même qu'en janvier, en

l'absence de loi de finance rectificative (LFR) et avant de connaître la LFI pour 2016, la problématique du financement des surcoûts OPEX et OPINT demeure inchangée pour les armées. L'annonce politique demeure sans effet tant qu'elle n'est pas traduite dans la loi. Ceci nous conduit donc à traiter ici de la question du financement de ces surcoûts dans les mêmes termes que nous aurions pu le faire avant les attentats de novembre à Paris.

À l'heure actuelle, ce mode de financement du surcoût OPEX, affiné au cours des ans et objet d'un statu quo entre ministères, fait toutefois l'objet de critiques récurrentes.

Les remarques principales viennent de la Cour des comptes, qui reproche le manque de sincérité de la budgétisation de la mission défense en loi de finance initiale (LFI), soutenu dans cette analyse par le ministère des Finances et des Comptes publics. Le ministère de la Défense, quant à lui, note que ce processus fragilise durablement la réalisation de ses programmes d'équipements.

L'enjeu de ce financement est éminemment politique. L'actualité récente le souligne avec acuité, et aucune solution ne saurait satisfaire totalement l'ensemble des parties.

Après avoir présenté le mécanisme de financement du surcoût OPEX, puis ses enjeux, quelques pistes éventuelles d'amélioration seront enfin évoquées.

Un mécanisme de financement objet d'un statu quo...

Confronté au milieu des années 2000 à la problématique de l'augmentation très sensible des surcoûts liés aux opérations extérieures et dans l'impossibilité de les prendre sous enveloppe sans grever trop lourdement le P146 (équipement des forces) par annulations de crédits de paiement, le MINDEF a pu obtenir à partir de 2008 qu'une partie de ce surcoût soit répartie entre les différentes missions du budget de l'État, au titre de la solidarité interministérielle.

Ce processus présente un réel avantage par rapport à la situation antérieure, même s'il demeure perfectible. En effet, la charge de ce surcoût ne pèse aujourd'hui plus uniquement sur le budget du MINDEF, mais est partagée pour partie avec les autres ministères.

Ce mode de financement repose avant tout sur un consensus relatif à la définition du périmètre du surcoût OPEX, présenté en fin d'année par la DAF[2] du MINDEF à la direction du budget de Bercy.

En loi de finance initiale, une provision pour le surcoût des OPEX est incluse dans le budget du MINDEF. Ce montant, variable, est partie prenante de l'effort de défense de la nation. Il est actuellement fixé par la LPM 2014-2019 (article 4) à 450 millions d'euros par an. Le tableau ci-dessous donne l'évolution de cette provision depuis 2008.

En cours d'exercice budgétaire, les surcoûts dépassant systématiquement la provision, la direction du budget de Bercy dégèle la réserve du ministère et le P178 avance de la trésorerie, afin de financer ces dépenses vitales pour les opérations.

En fin d'exercice budgétaire, l'ensemble des ministères déclarent à la direction du budget de Bercy leurs dépassements éligibles à un financement via la solidarité interministérielle. Les surcoûts OPEX, au-delà de la provision, appartiennent à cette catégorie et y sont donc versés. Un décret d'avance, puis une loi de finance rectificative, fixent alors en détail les annulations et ouvertures de crédits pour chaque mission afin de pouvoir financer la part de ce déficit mutualisé qui revient à chaque ministère. La clé de répartition utilisée par Bercy laisse alors entre 15 et 20% de ces surcoûts à charge du MINDEF. Cela revient donc à dire que le MINDEF paye pour les OPEX la provision à laquelle s'ajoute 15 à 20% du dépassement constaté, en fonction de la valeur actualisée de la clé de répartition.

... cependant non dénué d'enjeux majeurs ...

- En programmation: l'enjeu juridique lié au respect insuffisant de certains principes affirmés dans la LOLF

L'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) stipule depuis 2001 que «les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler». La provision pour le financement du surcoût OPEX est passée de 24 à 630 millions d'euros (M€) entre 2004 et 2013. Toutefois, l'ouverture récente de nouveaux théâtres (Mali, RCA) a annulé les économies escomptées suite aux désengagements français du Kosovo et de l'Afghanistan. Dès lors, en l'absence d'un effort de défense supplémentaire de la nation, la diminution de cette dotation à un montant de 450 M€ en 2014, alors que le surcoût anticipé des OPEX pour les années à venir semble se maintenir à un niveau élevé, pose la question de la sincérité budgétaire de la programmation des crédits couvrants ces dépenses.

Si une marge d'erreur peut être admise du fait du caractère complexe et évolutif de ces charges, l'écart entre la provision et les dépenses constatées en gestion s'accroît, passant de 243 M€ en 2012 à 620 M€ en 2014. Le Conseil constitutionnel a certes rappelé dans une décision de décembre 2014 que «la sincérité de la loi de finances de l'année se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre qu'elle détermine». Il n'est toutefois pas impossible qu'à l'avenir il rende sa jurisprudence plus exigeante, en affinant son contrôle jusqu'à l'évaluation de la provision relative à ces charges.

L'article 7-2 de la LOLF indique également que «les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature». Bien que ce principe de fongibilité asymétrique empêche que des crédits de fonctionnement ou d'investissement puissent être utilisés pour des dépenses de personnel, le financement du surcoût OPEX en titre 2 non budgété se fait malgré tout au détriment du P146[3].

- En gestion: l'enjeu capacitaire lié à l'impact des surcoûts OPEX sur le programme 146 de la mission défense

Le système actuel de financement du surcoût OPEX, même s'il est globalement favorable au MINDEF, génère néanmoins en gestion des aléas non négligeables pour son budget déjà très contraint:

- le remboursement via la solidarité interministérielle intervient lors du décret d'avance et de la loi de finance rectificative pris tous deux généralement en fin d'année. Cette attente génère en cours de gestion des besoins de trésorerie supplémentaires. Ceux-ci sont comblés partiellement par le dégel de la réserve et par des avances faites par le P178, qui se retrouve alors sous très forte tension;
- bien que la réserve interministérielle de précaution prenne à sa charge la majeure partie du surcoût OPEX non budgété, le ministère de la Défense participe à son financement à hauteur de son poids budgétaire (environ 20%);
- certaines dépenses découlant du déploiement des forces françaises à l'étranger ne sont pas incluses dans le périmètre du surcoût OPEX (destructions définitives des parcs et matériels, cessions gratuites aux armées étrangères, achats d'équipements spécifiques en urgence opérationnelle...). Elles restent donc à ce titre intégralement financées par les BOP (budgets opérationnels de programme) des armées, directions et services.

Ce besoin de financement supplémentaire est au final ponctionné en grande partie sur les ressources du programme 146, unique variable d'ajustement au sein de la mission défense. 471 M€ de ressources en CP[4] du programme 146 ont ainsi été annulés en 2014 au titre du décret d'avance et de la loi de finances rectificative pour financer la solidarité ministérielle (incluant le surcoût OPEX) ainsi que les dépenses générées par les OPEX et non incluses dans le périmètre de ce surcoût.

Les programmes de modernisation capacitaire des armées se retrouvent ainsi enfermés dans un cercle vicieux. Chaque année, alors que les OPEX usent de manière prématurée les matériels, une partie des crédits d'équipement est ainsi transférée vers les dépenses de titre 2 ou de fonctionnement des OPEX au lieu d'être utilisée pour faire face à ce besoin accru de remplacement.

... et pouvant faire l'objet d'optimisations

- Un système de financement pérenne qui devrait cependant rester sous contrainte forte

Le dispositif de réserve de précaution interministérielle introduit par la LPM 2009-2014, quoiqu'imparfait, a montré son efficacité générale depuis 2009. Ce nouveau mode de fonctionnement, qui marque un progrès par rapport à la LPM précédente, a donc peu de chances d'être remis en cause à court et moyen termes. En effet, ce système permet au MINDEF de ne pas assumer seul la totalité du coût des OPEX tout en permettant au ministère des Finances et des Comptes publics de ne répartir qu'une partie bien définie

de ces dépenses (certains coûts induits restant à la charge de la mission défense).

S'inscrivant dans le cadre plus général d'un budget de l'État sous tension, ce mécanisme est cependant appelé à subir des contraintes de plus en plus fortes. Le niveau important des OPEX, dont le coût dépasse 850 M€ par an depuis 2008, a en effet peu de chances de s'inscrire à la baisse, l'actualité récente le prouvant. La fin des opérations en Afghanistan et au Kosovo ne procureront que des gains limités (172 M€ en 2014) au regard de l'enveloppe globale (1.118 M€ en 2014). En outre, la part croissante des OPINT (notamment avec l'opération Sentinelle), pour l'instant financées sous enveloppe par le ministère de la Défense (environ 270 M€ par an), pourrait également constituer une source de fragilité pour le dispositif actuel.

La part prise en charge au niveau interministériel devrait donc se maintenir à un niveau particulièrement élevé dans un contexte contraint pour l'ensemble des ministères. La dichotomie entre la vision du MINDEF, dont la totalité des surcoûts OPEX n'est pas prise en compte, et celle des autres ministères, qui estiment que la provision en LFI n'est pas sincère (450 M€ en 2014), pourrait donc s'accroître (sincérité budgétaire versus surcoût réel).

- Fiabiliser les prévisions, alléger les contraintes sans remettre en cause les fondements du dispositif

L'amélioration du dispositif actuel passe par une sincérité accrue en programmation comme en exécution. En s'inscrivant davantage dans un principe de réalité et de transparence, les incertitudes actuelles du mécanisme pourraient être significativement réduites.

Une enveloppe prévisionnelle accrue, plus conforme à la réalité des coûts OPEX (qui pourrait être calculée en faisant la moyenne des 10 dernières années), simplifierait le pilotage du MINDEF, en particulier en fin de gestion. En effet, les décrets d'avance ouvrant des crédits au titre des surcoûts (hors enveloppe initiale) sont promulgués en novembre/décembre alors que les dépenses correspondantes s'effectuent toute au long de l'année (difficultés décrites par le député Charles de la Verpillière dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2015 n° 2234).

Cette franchise pourrait s'accompagner d'une exemption de contribution du MINDEF au mécanisme de solidarité interministérielle (390 M€ en 2014 hors dérapage T2), au même titre par exemple que certaines missions considérées comme prioritaires (enseignement scolaire, justice et sécurité), ou être compensée par une augmentation équivalente de ses crédits budgétaires.

Une intégration du coût désormais important des OPINT à ce dispositif pourrait également contribuer à fiabiliser le budget du ministère, tout comme une définition plus claire et partagée de ce qui doit être qualifié de surcoût OPEX.

Cette évolution limiterait les annulations de crédits de fin d'année (hors auto assurance) qui sont supportées en très grande majorité par les crédits d'équipement (le P146 est la seule véritable source de marge budgétaire), et conduirait également à réduire le report de charges déjà important du ministère. Enfin, même si elle diminuait initialement les crédits d'investissement, le financement du surcoût restant (moins important) en fin

d'année au niveau interministériel serait facilité par une moindre incertitude prévisionnelle.

Deuxième source actuelle du financement du surcoût OPEX (55 M€ en 2014, principalement en provenance de l'ONU), les revenus tirés de remboursements de pays tiers et d'organisations internationales pour la participation de la France à certaines opérations pourraient eux aussi être fiabilisés et optimisés.

Une amélioration de la facturation des services fournis par la France dans le cadre d'opérations multilatérales (hors ONU) par une systématisation et un mode de calcul différent (l'évaluation est actuellement basée sur le principe du coût marginal) pourrait fournir des revenus supplémentaires. L'utilisation de «MoU»[5] ou «LoA»[6], comme dans le cadre des opérations de l'ONU pourrait contribuer à officialiser ce type de procédures.

Les dernières opérations semblent par ailleurs entériner une certaine complémentarité et simultanéité entre les opérations extérieures (assumées par la France seule ou dans le cadre de coalitions ad hoc mais sous résolution de l'ONU) et les opérations de maintien de la paix (sous responsabilité de l'ONU). Le Mali (Serval/MINUSMA) ou la RCA (Sangaris/MISCA) illustrent parfaitement ce propos. La France, tout en payant sa contribution à l'ONU, ne bénéficie donc pas ou peu de son système de cost-sharing puisque ses opérations ne sont pas sous le commandement de l'ONU mais conduites en avance de phase ou en parallèle. Même si cette solution semble très délicate à promouvoir, car avant tout politique, une renégociation des conditions de remboursement avec pour objectif de partager les coûts pourrait parfaitement être envisagée.

Enfin, le retrait de toute ou partie des dépenses de la mission défense dans le calcul du déficit des comptes de l'État au sens «maastrichtien», aujourd'hui évoqué, a déjà par le passé été présenté à l'Union européenne. À l'époque, la France s'était vue déboutée par ses partenaires. Il n'y a pour l'instant pas de signe clair d'une évolution positive sur le sujet. De plus, cette solution, même si elle permettrait éventuellement d'améliorer quelque peu le budget des armées par création de dettes supplémentaires, n'améliorerait en rien l'équilibre réel global du budget de l'État. Et l'on peut raisonnablement estimer qu'une fois passée l'émotion des journées post attentats, la question de l'équilibre budgétaire ne manquera pas de faire son grand retour au cœur des priorités de l'État et qu'alors le problème reviendra avec la même acuité pour la mission défense.

Le système actuel, globalement favorable au MINDEF, génère donc toujours de nombreuses incertitudes en gestion qui conduisent à de forts reports de crédits pour le P146, pouvant potentiellement accentuer ainsi chaque année le volume général des reports de charge. Cet état de fait obère à long terme le remplacement, dans les temps et suivant les cibles actuellement fixées, des matériels majeurs des différentes armées. Dans le pire des scénarios, cela peut même conduire à des ruptures capacitaires. Seule une sincérité accrue en programmation, qui devra s'accompagner d'une augmentation des ressources globales du MINDEF ou à tout le moins de leur sécurisation en gestion, pourra permettre la préservation des crédits d'investissement, véritable enjeu de ce dossier.

[1] Dans le «Rapport relatif au décret no 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance»: «Ouverture pour le financement des dépenses liées à la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme présenté le 21 janvier 2015 par le Gouvernement: [...] Les actions menées par le ministère de la Défense s'élèveront à 150 M€ et seront financées par redéploiement, sans nécessiter d'ouverture de crédits».

[2] Direction des affaires financières

[3] Plus précisément, le financement du surcoût OPEX en titre 2 non budgété sur la sous-action 59-01 du programme 212 est pour partie assuré par des crédits de la mission défense dépendant du P146.

[4] Crédits de paiement

[5] Memorandum of understanding

[6] Letter of assist

Saint-cyrien de la promotion «Général Béthouart» (2000-2003), le Chef de bataillon François LORVOIRE a servi comme chef de peloton blindé, adjoint d'escadron et commandant d'unité au RICM. Il a aussi été affecté un an au 43^{ème} BIMA à Abidjan (RCI) et trois ans comme officier gestionnaire de parc blindé à la SIMMT. Il a été projeté plusieurs fois en opération ou en mission de courte durée, que ce soit en RCI, en Afghanistan, au Sénégal ou à Djibouti. Après avoir suivi la scolarité de l'École de guerre (22^{ème} promotion), il est actuellement à HEC où il suit le programme du MBA.

Titre : Le financement du surcoût opex (et opint...)

Auteur(s) : le Chef de bataillon François LORVOIRE

Date de parution : 13/02/2018
