



Special Purpose Vehicle (SPV)

Quels atouts ? Quels enjeux ? Quelles incidences sur l'opérationnalité des armées ?

Alain De Neve¹

Le Centre d'études de sécurité et défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense publie occasionnellement de brèves analyses portant sur l'actualité dans ses e-Notes. À l'instar de toutes nos publications, elles sont disponibles sur notre site Internet www.rhid.be



Contrairement à ce que ce vocable pourrait laisser supposer, le Special Purpose Vehicle (SPV) ne désigne nullement une nouvelle plate-forme de combat. En théorie économique, le SPV, que l'on désigne en français par Fonds Commun de Créances, consiste en un montage financier, largement répandu au demeurant, permettant à l'entité qui en organise la structure de déléster vers une société privée des actifs dont la détention est devenue couteuse pour cette même entité. Cette société privée sera ensuite chargée d'opérer les transactions relatives à ces actifs. Il est primordial de comprendre que lesdites SPV sont spécifiquement structurées

autour des transactions relatives aux actifs concernés et seulement autour d'elles. Par ailleurs, la mise en place de ces sociétés est opérée de telle sorte qu'elles ne puissent jamais connaître la faillite. Les SPV représentent, plus exactement, des « sociétés robots » (*Robot Firms*) qui ne disposent d'aucun siège social fixe, ni même de personnel. Leur but est de permettre aux entreprises qui les élaborent une déconsolidation comptable. En d'autres termes, les SPV permettent aux entités qui les créent de sortir de leur bilan les actifs à la source de leur endettement voire même de ne jamais acquérir en propre les actifs qu'ils ont développés. La valeur résiduelle des SPV (c'est-à-dire la valorisation hors actifs

¹ Chercheur au Centre d'études de sécurité et défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense (IRSD). Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques adoptées par le ministère de la Défense ou l'Institut royal supérieur de défense.

transférés) est quasi-nulle tant le cœur de leurs activités est centré sur les services et les transactions liés aux actifs transférés.

Et en matière de défense ?

L'idée qui est récemment née au sein de différents ministères a été d'envisager la création de sociétés ad hoc dont la raison d'être serait d'acquérir un ensemble d'actifs – certaines catégories de matériels et plates-formes – que ces mêmes sociétés auraient pour mission de louer à l'État cessionnaire. Ce type de « leasing » un peu particulier concernerait non seulement des moyens déjà existants devenus coûteux mais également les moyens à venir actuellement au stade du développement.

L'apparition des SPV dans le secteur régalien de la défense atteste de la privatisation rampante des capacités militaires des nations industrialisées. L'augmentation exponentielle des coûts de développement et de maintenance des matériels militaires à haute valeur technologique associée aux multiples critiques formulées à l'endroit de la mauvaise gestion par l'État de ses moyens de défense ont conduit les gouvernements à élaborer de tels types de montages financiers uniquement destinés à soulager le trésor public des coûts excessifs liés à la possession en propre de capacités militaires.

On l'aura compris, si le concept de SPV s'avère très répandu dans le domaine de la finance « pure », sa mise en œuvre se révèle autrement plus complexe dans le secteur de la défense où la valorisation des actifs est par nature difficilement chiffrable.

Le modèle de SPV imaginé par le Ministère français de la Défense, et confirmé par le Président de la république François Hollande lors de ses vœux aux forces armées en date du 14 janvier 2015, peut servir d'exemple de construction d'une société de projets qui soit officiellement tout à la fois adaptée aux besoins militaires et à même de créditer les finances publiques de quelques milliards². Plus exactement, l'idée est de créer une société financée à la fois par l'État (qui céderait des participations qu'il détient au capital de certaines entreprises) et par des investisseurs privés. Cette société nouvellement créée rachèterait des équipements aux armées pour ensuite les leur louer instantanément. De cette façon, le Ministère de la Défense ne serait plus propriétaire des matériels dont il aurait perçu, dans un premier temps, les recettes de la vente afin, dans un second temps, de les louer.

L'objectif principal de ce montage financier est, pour le Ministère de la Défense français, de récupérer au plus vite – si possible pour l'été 2015 même si ce calendrier est d'ores et déjà compromis – 2,1 milliards d'euros manquants pour le bouclage du budget 2015 (fixé à 31,4 milliards d'euros) de la Défense. Au-delà de cet objectif de court terme, l'idée des conseillers du Ministère de la Défense est de

² L'idée de créer une Special Purpose Vehicle pour certains types de matériels militaires avait été proposée en 2003 par la Ministre Michèle Alliot-Marie pour la cas spécifique des frégates multi-missions (FREMM). Des difficultés de financement avaient, en effet, été rencontrées qui remettaient en cause la validité de la loi de programmation militaire 2003 – 2008. L'idée était de payer une première tranche du programme dans les temps tout en repoussant à la prochaine loi de programmation les tranches suivantes. L'idée fut abandonnée en 2005 suite aux réticences de Bercy qui jugea le projet trop risqué.

permettre la rentrée annuelle de ressources exceptionnelles (REX) dans le budget d'ici à 2017³. Le Ministère de la Défense évoque, au total pour la période concernée, de ramener 5,5 milliards d'euros grâce à ce mécanisme.

Quels matériels visés ?

On percevra intuitivement que l'ensemble des matériels et ressources de la défense ne sauraient être concernés par un montage de type SPV. Officiellement, seuls les équipements nécessaires aux forces armées qui n'impliquent pas systématiquement une action militaire létale pourront faire l'objet d'une SPV. Ceci étant posé, que faut-il entendre par un « équipement n'impliquant pas d'action militaire létale » ? Dans la mesure où il convient de raisonner en termes de « capacités » et non de « matériels », l'idée pourrait être défendue que chaque équipement, quelle que soit sa place dans la chaîne logistique, participe de façon essentielle au bon déroulement d'une action militaire létale. C'est du reste l'argument qui semble avoir été privilégié dans le choix d'exclure les équipements liés à la dissuasion nucléaire.

Pourtant, les informations qui ont circulé sur les projets envisagés par le Ministère de la Défense sur ce dossier semblent battre en brèche l'apparente prudence des autorités quant au choix des équipements et plates-formes qui se verraient concernés par la mesure. Pour être rentable, les SPV (on évoque une SPV par équipement ou programme) devraient concerner les « gros éléphants ». Deux programmes majeurs ont à ce titre été évoqués comme des candidats sérieux en vue de rentrer dans le projet de SPV⁴ : les transporteurs stratégiques A400M *Atlas*⁵ et les Frégates multi-missions (FREMM)⁶. Or, ces deux programmes portent sur des systèmes fondamentaux pour l'action militaire de la France et sa capacité de réaction que ce soit dans le cas d'une défense du territoire ou d'une intervention extérieure sur des théâtres de crise. On ajoutera encore que les FREMM seront appelées à intégrer à leur bord le futur missile de croisière naval SCALP développé par MBDA. Ce dispositif constitue précisément un « armement de souveraineté ». Certes, les vecteurs en eux-mêmes ne seraient pas concernés par le

³ Dominique Gallois, Le Ministère de la Défense innove pour boucler son budget, *Le Monde*, cf. http://www.lemonde.fr/economie-francaise/article/2014/12/30/le-ministere-de-la-defense-innove-pour-boucler-son-budget_4547272_1656968.html, dernière consultation en date du 6 février 2015.

⁴ Le délégué général pour l'armement, Laurent Collet-Billon, avait même mentionné lors de l'une de ses auditions de faire passer les ravitailleurs MRTT et les avions de combat *Rafale* dans ce type de structure pour en assurer la rentabilité. *Loi des finances pour 2015 – programme 146 « Equipement des forces » - Mission « Défense » - Audition de M. Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement*, Comptes rendus de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées du Sénat, 29 octobre 2014, cf. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141027/etr.html>.

⁵ On évoque le nombre de 7 ou 8 A400M. Par ailleurs, seraient également concernés les CASA C-235.

⁶ Laurent Lagneau, Le Délégué général à l'armement donne quelques précisions sur les « sociétés de projet », blog *Zone Militaire*, cf. <http://www.opex360.com/2014/10/22/le-delegue-general-pour-larmement-donne-quelques-precisions-sur-les-societes-de-projet/>, dernière consultation en date du 6 février 2015.

projet de leasing imaginé par le Ministère de la Défense. Toutefois, en équipant des plates-formes qui, elles, relèveraient formellement de la propriété d'une société de projet (les forces armées ne disposant en langage juridique que de la « jouissance » des frégates), il est parfaitement légitime de nous interroger sur le degré de maîtrise et le niveau de contrôle dont disposeraient les forces armées françaises sur leurs missiles de croisière navals.

On précisera que dans l'état actuel du droit français, la création de tels objets juridiques non identifiés – les SPV – exigent de nombreux aménagements législatifs destinés à encadrer les pratiques qui découleraient de cette architecture financière tout en préservant la disponibilité des équipements visés. On imagine mal, par exemple, que des matériels militaires de première importance pour l'action politique de la France à l'étranger puissent faire l'objet d'une saisie dans le cadre d'un litige éventuel auquel la SPV serait partie. On perçoit donc toute la difficulté qui consiste pour l'État à se défaire formellement d'un ou plusieurs types de matériels tout en garantissant sa disponibilité et sa déployabilité. Telle est d'ailleurs la raison qui incite le Ministère de la Défense à envisager, dans un premier temps, la création d'une SPV 100% publique afin que le dispositif soit plus facile à mettre en place. Mais là encore, une pierre d'achoppement de taille subsiste : comment imaginer que l'État puisse dans ce cas de figure négocier avec lui-même et s'affranchir grâce à une telle architecture des difficultés de gestion qu'on lui connaît. La création de SPV qui, rappelons-le, constituent simplement des solutions de « crédit revolving » pour les besoins de l'État, suffirait-elle à épargner les programmes et équipements concernés des dérives qui ont précisément précipité leur affectation à de tels montages ? De nombreux observateurs en doutent.

Querelles interministérielles et risque de veto européen

Bien qu'il fût officiellement annoncé comme une hypothèse sérieuse pour la mise en œuvre de la loi de programmation, l'établissement d'une ou plusieurs SPV ne rencontre pas l'unanimité au sein du gouvernement français. Si le Ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, conçoit cette piste comme une démarche sérieuse pour préserver la limitation des coûts au sein de son département, le Ministère des finances quant à lui dénonce ce qui constitue à ses yeux un échafaudage des plus risqués et dont l'efficacité à long terme reste à démontrer. Pour étayer ses arguments, Bercy s'appuie sur un rapport confidentiel rédigé par la Direction générale à l'armement (DGA), le Contrôle général des armées (CGA) et l'Inspection des finances. Dans ledit rapport, le projet des SPV y est jugé aléatoire, complexe et couteux. Lors du Conseil de Défense qui fit suite aux attentats du 7 janvier dernier, le Ministère de la Défense avait clairement fait savoir son souhait de lancer des sociétés de projet pour assurer la garantie du budget des armées dans un contexte de crise marqué par un niveau d'alerte attentat. Le Ministère de l'économie, bien qu'en attente de précisions sur les modalités pratiques envisagées, s'est montré favorable à l'idée défendue par le Ministère de la Défense, au grand dam de Bercy.

Au-delà des luttes intestines et des adaptations que nécessiterait le dispositif législatif français pour la mise en place des SPV, la question du contrôle de l'Union européenne reste entièrement posée. Il est fort improbable, en effet, que la Commission européenne accepte le fait que les pays membres, s'inspirant de la solution française, s'autorisent demain à exclure, par un tour de passe-passe, les

dépenses liées aux matériels concernés de la base de calcul des déficits publics. Il est plus que probable que les services de la Commission interdiront aux États qui seraient tentés par la création de SPV de signaler celles-ci comme des investissements.

Conclusion : les SPV, signes du malaise de l'Europe de la défense

Le fait pour une puissance militaire majeure comme la France de s'acheminer vers le développement de dispositifs financiers sur le modèle des SPV est illustratif du choix cornélien auquel ont à faire face la plupart des Etats européens qui se sont imposés, pour des raisons d'assainissement des finances publiques, des critères de convergence rigoureux qui, aujourd'hui, montrent leurs limites. Expression post-moderne du dilemme du « beurre ou du canon » dans une société où les objectifs de rentabilité économique immédiate se heurtent aux impératifs sécuritaires moins palpables et moins visibles pour les citoyens, la tentation des SPV devrait sonner l'alarme pour les Européens quant à l'impossible complétude de leur modèle d'Union. Un modèle qui, aujourd'hui, semble incapable de permettre une coexistence entre un but de prospérité globale légitime avec la génération de moyens de défense dont la mission consiste à protéger (depuis son territoire ou de l'avant) cette même prospérité.



www.rhid.be

*Vous pouvez adresser vos commentaires ou remarques à l'adresse
irsd-cesd-scvd@mil.be.*

*Plus de publications du Centre d'études de sécurité et défense peuvent être
téléchargées sur <http://www.rhid.be>*