Cour des comptes

Mission Défense

Note d’analyse de l’exécution budgétaire

2018

Mission Défense

Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 146 – Équipement des forces

Programme 178 – Préparation et emploi des forces

Programme 212 – Soutien de la politique de défense

Synthèse

L'exécution 2018 de la mission *Défense* constitue la dernière année de la programmation couverte par la loi de programmation militaire (LPM) 2014-2019. L'augmentation des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI), de + 1,76 Mds€ hors CAS *Pensions* et hors ressources exceptionnelles, l'inscrit d'ores et déjà dans la trajectoire d'augmentation prévue par la LPM 2019-2025. Cette dernière prévoit en effet des hausses annuelles de + 1,7 Mds€ jusqu'en 2022 et de + 3Mds€ en 2023, et consacre le renforcement de l'effort en faveur de la défense, initié par l'actualisation de la LPM en juillet 2015 et le Conseil de défense d'avril 2016.

La dotation budgétaire des opérations extérieures (OPEX) et des missions intérieures (MISSINT) bénéficie de cette augmentation en atteignant 750 M€ (+ 259 M€ par rapport à 2017), sans pour autant atteindre le niveau des surcoûts constatés (1,36 Md€), laissant ainsi une sous-budgétisation de 578 M€ à financer en cours d'exercice.

Les ouvertures destinées à couvrir ce besoin de financement additionnel (+ 404 M€) ont été entièrement gagées par des annulations portant sur la seule mission *Défense* (- 404 M€). Ceci témoigne de l'absence de solidarité interministérielle pour couvrir les besoins de financement additionnels OPEX-MISSINT, en dépit du principe figurant à l'article 4 de la LPM 2014-2018 et de sa réaffirmation dans la LPM 2019-2025 adoptée par le Parlement le 13 juillet 2018.

Si l'ampleur des annulations subies par la mission *Défense* se réduit (404 M€ en 2018 contre 850 M€ en 2017), une part significative du besoin de financement additionnel OPEX-MISSINT a été couverte par la mission en auto-assurance (174 M€, contre 53 M€ en 2017). Ces redéploiements internes ont notamment mobilisé à hauteur de 148 M€ l'excédent de crédits de personnel constaté en fin d'année, qui reflète principalement les difficultés de fidélisation et de recrutement du ministère des armées dans la phase de reprise à la hausse des trajectoires d'effectifs depuis 2016.

L'absence de décret d'avance, le calendrier de fin de gestion moins tardif ainsi que la réduction du taux de mise en réserve initiale de 8 à 3 % concourent à une gestion plus respectueuse des principes de la LOLF que les précédents exercices.

Recommandations

Recommandation n° 1 : (destinataires : ministère des armées, ministère en charge du budget) : poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés.

Recommandation n° 2 : *(destinataire : ministère des armées)* : poursuivre l'ajustement des versements de la France à la trésorerie de l'OCCAR aux besoins des programmes en cours de l'organisation.

Recommandation n° 3 : (*destinataire : ministère de l'action et des comptes publics*) : recenser, estimer et évaluer de façon précise les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense.*

Recommandation n° 4 : (*destinataire : ministère des armées*) : poursuivre les travaux de déploiement de la comptabilité analytique et développer l'analyse du coût budgétaire des différentes actions à partir des outils existants.

Sommaire

Introduction **6**

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE **9**

1.1 La programmation initiale 9
1.2 La gestion des crédits et sa régularité 13
1.3 L'évolution de la dépense 27
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire 29

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME **36**

2.1 Programme 144 36
2.2 Programme 146 37
2.3 Programme 178 40
2.4 Programme 212 42

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE **47**

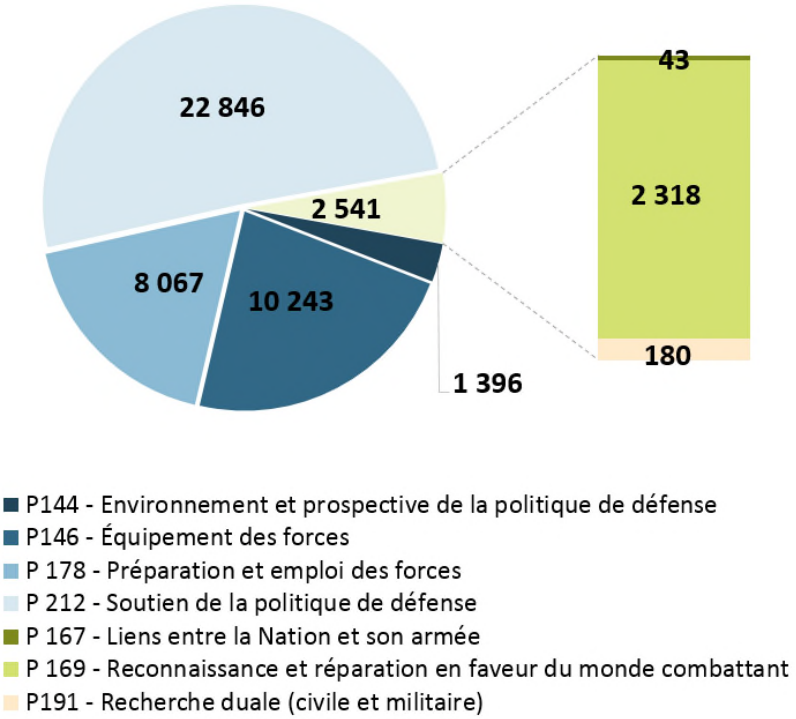
3.1 Les dépenses fiscales 47
3.2 Les opérateurs 50
3.3 L'analyse de la performance 54

Introduction

L'architecture budgétaire du ministère des armées n'a pas connu de modification significative depuis 2018. Elle comprend sept programmes au sein de deux missions ministérielles (*Défense* et *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*) et d'une mission interministérielle (*Recherche et enseignement supérieur*).

Les quatre programmes de la mission *Défense* (programmes 144, 146, 178 et 212) représentent la majeure partie des crédits du ministère des armées (94 % des crédits de paiement ouverts en LFI 2018).

Graphique n° 1 : Crédits des programmes relevant du ministère des armées (montants ouverts en CP par la LFI 2018, en M€)



Note : Ces montants comprennent les versements au CAS Pensions *mais ils excluent les fonds de concours et attributions de produits (FdC/AdP) et les ressources exceptionnelles (REX).*
Source : Cour des comptes à partir de la LFI

À ces programmes s'ajoute le BOP *Défense* du programme 723 Compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et les deux comptes de commerce que gère le ministère des armées (compte de commerce 901 *Approvisionnement des armées en produits pétroliers* et compte de commerce 902 *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*). Ces comptes font l'objet de notes d'exécution budgétaire qui leur sont propres.

La programmation des crédits de la mission *Défense* s'inscrit dans un dispositif spécifique fondé sur une réflexion stratégique qui analyse l'état des menaces dans le monde et fixe les ambitions de la France pour y faire face : c'est l'objet des « livres blancs » et « revues stratégiques » [1]. Les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces ambitions sont ensuite déclinés dans des lois de programmation militaire (LPM) à horizon de six ans.

L'exécution 2018 s'inscrit dans la période de programmation 2014-2019 qui a fait l'objet d'un changement de trajectoire majeur à la suite des attentats survenus sur le territoire national en 2015. L'actualisation de la LPM 2014-2019 en juillet 2015[2], puis les décisions prises en Conseil de défense en avril 2016, ont inversé la trajectoire financière et celle des effectifs, rompant avec la réduction des dépenses militaires et du format des forces armées constatée jusqu'alors. Ces compléments ont permis de combler certains manques dans un contexte où le potentiel des forces est durablement entamé par les déficits capacitaires et l'intensité des engagements.

L'exercice 2018 constitue la dernière année d'exécution de cette période de programmation avant la mise en œuvre de la LPM 2019-2025[3].

La mission *Défense* représente 10,6 % des crédits du budget général mais près de 75,9 % des dépenses d'investissement de l'État[4]

---

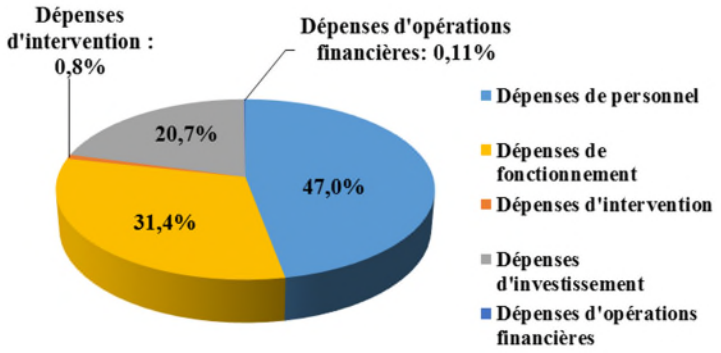
[1] Les derniers livres blancs ont été publiés en 2008 et 2013 et la revue stratégique de défense et de sécurité nationale, fondant la programmation 2019-2025, a été remise au chef de l'État le 4 décembre 2017.

[2] Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

[3] Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

[4] Pourcentages des CP exécutés au 31 décembre 2018 en crédits totaux d'une part, en titre 5 d'autre part, pour la mission *Défense* par rapport à l'ensemble du budget général, hors remboursements et dégrèvements et hors budgets annexes et comptes spéciaux (tous programmes sauf P200, P201, P612 et suivants).

Graphique n° 2 : Les dépenses de la mission par titres (% des CP)



Source : Cour des comptes d'après données Chorus

1 ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.1 La programmation initiale

1.1.1 Des trajectoires en hausse, à la cohérence retrouvée

La programmation militaire de la période 2014-2019 a subi une inflexion majeure avec l'actualisation de la LPM en juillet 2015 puis les décisions prises en Conseil de défense en avril 2016[5]. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019[6] n'avait pas été actualisée à la suite de ces changements, ce qui avait induit un décalage important entre la programmation militaire et celle des finances publiques.

L'adoption de la LPFP 2018-2022[7] en janvier 2018 a permis de remettre en cohérence ces trajectoires à partir de 2018 : les crédits ouverts en LFI 2018 pour la mission *Défense*, hors *CAS Pensions* et hors ressources exceptionnelles (REX), sont égaux à l'annuité prévue par la LPFP, soit 34,2 Md€.

À périmètre constant[8], la mission *Défense* bénéficie donc d'une hausse de 1,76 Md€ de crédits budgétaires[9] par rapport à la LFI 2017.

Les ressources exceptionnelles prévues lors de la programmation 2018 se limitent aux ressources issues de cessions de matériels militaires (50 M€) et de cessions immobilières (140 M€[10] du *CAS Immobilier*). Le montant total de ces ressources exceptionnelles, de 190 M€ lors de la programmation initiale et de 210 M€ en incluant le relèvement du plafond de dépenses du CAS *Immobilier*, peut être considéré comme limité au regard du total de la mission *Défense*. En outre, la LPM 2019-2025 prévoit

[5] Le Conseil de défense d'avril 2016 a acté la reprise des recrutements, des mesures d'amélioration de la condition du personnel et de renfort capacitaire, sans en prévoir le financement, renvoyé aux lois de finances.

[6] Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

[7] Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

[8] La mission *Défense* n'a pas fait l'objet de mesure de transfert ou de périmètre d'impact supérieur à 10 M€ lors de l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) 2017.

[9] En incluant les REX, l'augmentation des crédits programmés lors de la LFI se monte à 1,7 Md€ entre 2017 (32,7 Md€) et 2018 (34,4 Md€).

[10] Ce plafond a été rehaussé à 160 M€ en cours de gestion.

explicitement que « *les ressources de la loi de programmation militaire 2019-2025 reposent intégralement sur des crédits budgétaires, à l'exclusion de toute recette exceptionnelle* ». Ces deux éléments répondent à la recommandation n°2 formulée par la Cour dans la note d'exécution budgétaire (NEB) 2017 de la mission *Défense*[11]. La Cour constate donc la mise en œuvre de cette recommandation.

S'agissant des autorisations d'emplois, les trajectoires de programmation à la hausse se confirment avec un schéma d'emploi prévoyant une création nette de 500 ETP en 2018 (hors SIAé et hors opérateurs).

1.1.2 La sous-budgétisation des OPEX-MISSINT : des progrès de sincérité à poursuivre

Comme la Cour l'a constaté à de nombreuses reprises[12], les surcoûts associés à l'engagement des forces dans les opérations extérieures et missions intérieures (OPEX-MISSINT)[13] font l'objet de sous-budgétisations particulièrement marquées depuis 2014.

S'agissant des surcoûts OPEX, ce constat est illustré par le graphique n°3 ci-après qui compare les surcoûts constatés à la valeur pouvant être anticipée en calculant la moyenne glissante des trois années précédentes.

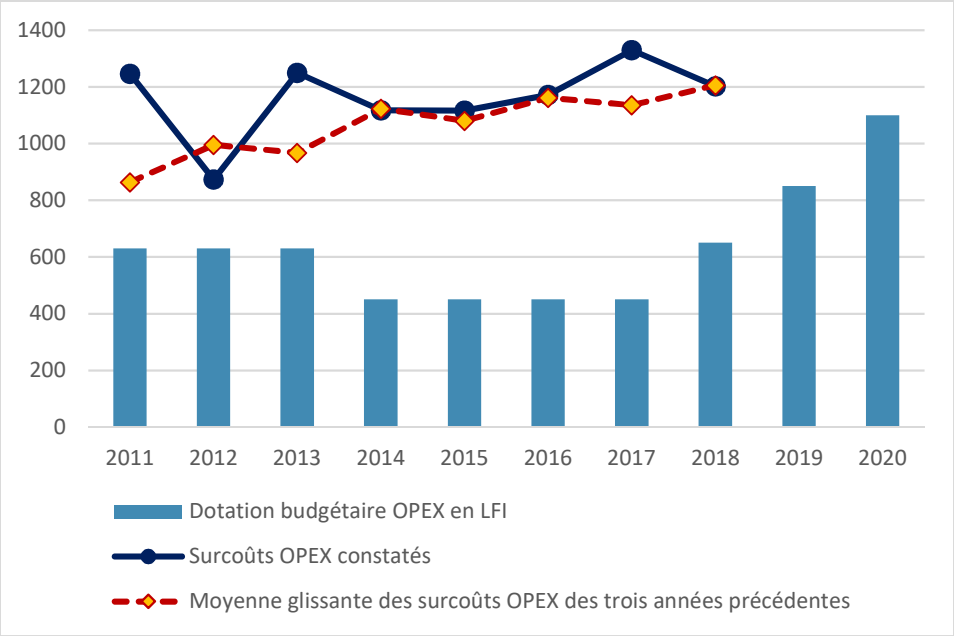
---

[11] Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation et supprimer tout recours à ce type de ressources pour assurer l'équilibre du financement de la mission *Défense* dans les lois de programmation militaire.

[12] Ce constat figure dans les notes d'exécution budgétaire de la mission *Défense* et dans la communication à la commission des finances du Sénat relative aux opérations extérieures de la France entre 2012-2015, où la Cour notait que *« l'État dispose d'éléments suffisants pour pouvoir inscrire en loi de finances initiale une dotation qui reflète de manière réaliste et sincère la charge que représentent les OPEX pour la nation au cours de l'année à venir, sauf crise imprévue »*.

[13] La définition des surcoûts OPEX-MISSINT est rappelée dans l'encadré du §1.2.1 (p.15) de la présente note.

Graphique n° 3 : Surcoûts OPEX constatés, moyenne glissante des surcoûts OPEX des trois années précédentes et dotation budgétaire prévue en LFI



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

Ces sous-budgétisations s'inscrivent toutefois dans une trajectoire de « sincérisation » à l'horizon 2020 qu'illustre également le graphique n°3 ci-dessus. En 2018, la dotation budgétaire des OPEX a été augmentée de 200 M€, passant de 450 M€ à 650 M€ et la LPM 2019-2025 prévoit une poursuite de cette « sincérisation » avec une dotation de 850 M€ en 2019 et de 1 100 M€ à partir de 2020[14]. Le rapport annexé à la LPFP indique également que l'augmentation de 200 M€ de la provision OPEX de 2018 ne constitue que la « première marche » [15] d'un rebasage progressif.

[14] « *Provision annuelle au titre des opérations extérieures et des missions intérieures, qui ne comprend pas les crédits de masse salariale inscrits en loi de finances au titre des missions intérieures* », selon l'article 4 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

[15] Rapport annexé à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La dotation budgétaire en crédits de titre 2 (T2) prévue pour les MISSINT a également fait l'objet d'une « sincérisation » dès la programmation 2018, avec une dotation portée à 100 M€[16] contre 41 M€ en 2017, ce qui a permis de couvrir intégralement les surcoûts constatés des MISSINT en T2 (100,6 M€).

En revanche, les surcoûts hors titre 2 (HT2) des MISSINT continuent à faire l'objet d'une sous-budgétisation marquée, avec des dépenses constatées de 89,4 M€ 2017 et de 57,1 M€ en 2018 sans aucune dotation budgétaire en LFI.

L'exercice 2018 marque ainsi une première étape de « sincérisation » de la budgétisation des OPEX-MISSINT, poursuivie par la programmation 2019 qui établit la provision OPEX à 850 M€ auxquels s'ajoutent 100 M€ de T2 au titre des missions intérieures. Cette trajectoire doit être maintenue.

La Cour renouvelle donc sa recommandation relative à la poursuite de l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT.

Recommandation n° 1. (*destinataires : ministère des armées, ministère en charge du budget*) : poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés.

1.1.3 Une programmation contrainte par les effets des sous-budgétisations passées, en dépit de la hausse substantielle des crédits

En excluant les augmentations relatives à la provision OPEX-MISSINT (259 M€) et aux mesures salariales générales décidées par le Gouvernement[17] (109 M€ hors CAS *Pensions*), les crédits additionnels

[16] Le montant de la provision de T2 destinée à couvrir les indemnités versées au titre des MISSINT figurant en LFI 2018 est de 41 M€. Son augmentation à 100 M€ dès 2018 a été décidée lors de réunions interministérielles tenues les 21 et 22 décembre 2017.

[17] Cette augmentation concerne principalement la décision de compensation de la hausse de la CSG (mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la CSG pour 93 M€), ainsi que les conséquences en 2018 de la hausse du point d'indice réalisée en 2017.

ouverts en LFI 2018 pour la mission *Défense* par rapport à l'exercice précédent se montent à 1,4 Md€.

Une part non négligeable de cette augmentation correspond à des décisions déjà prises depuis 2016, telles que les recrutements dans les domaines prioritaires (+ 56 M€ d'impact salarial) et la consolidation de la condition du personnel (+ 49 M€), ainsi qu'à des augmentations des financements programmés pour l'opération stratégique « dissuasion » (+ 176 M€ entre les LFI 2017 et 2018).

Des montants additionnels importants sont également consacrés à l'entretien programmé des matériels (+ 449 M€) et aux infrastructures (+ 327 M€)[18].

En revanche, l'augmentation des crédits programmés pour les programmes d'équipement majeurs hors dissuasion est relativement faible (+ 58 M€). Les crédits dédiés au fonctionnement augmentent également peu par rapport à la LFI 2017 (+ 87 M€).

Les augmentations de crédits prévues en programmation initiale correspondent donc aux priorités ministérielles mais sont fortement contraintes par le financement des mesures déjà prises et la dynamique d'augmentation, à ambition constante, de certains postes de dépense tels que l'entretien des matériels et la masse salariale. Cela limite les crédits additionnels pouvant effectivement bénéficier au rattrapage des déficits capacitaires ou affectés à de nouvelles priorités[19]. Les impacts capacitaires des annulations passées sont présentés au paragraphe 2.2 ci-après.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

1.2.1 Une légère sous-exécution globale, à replacer dans le cadre du mécanisme de financement des surcoûts OPEX-MISSINT

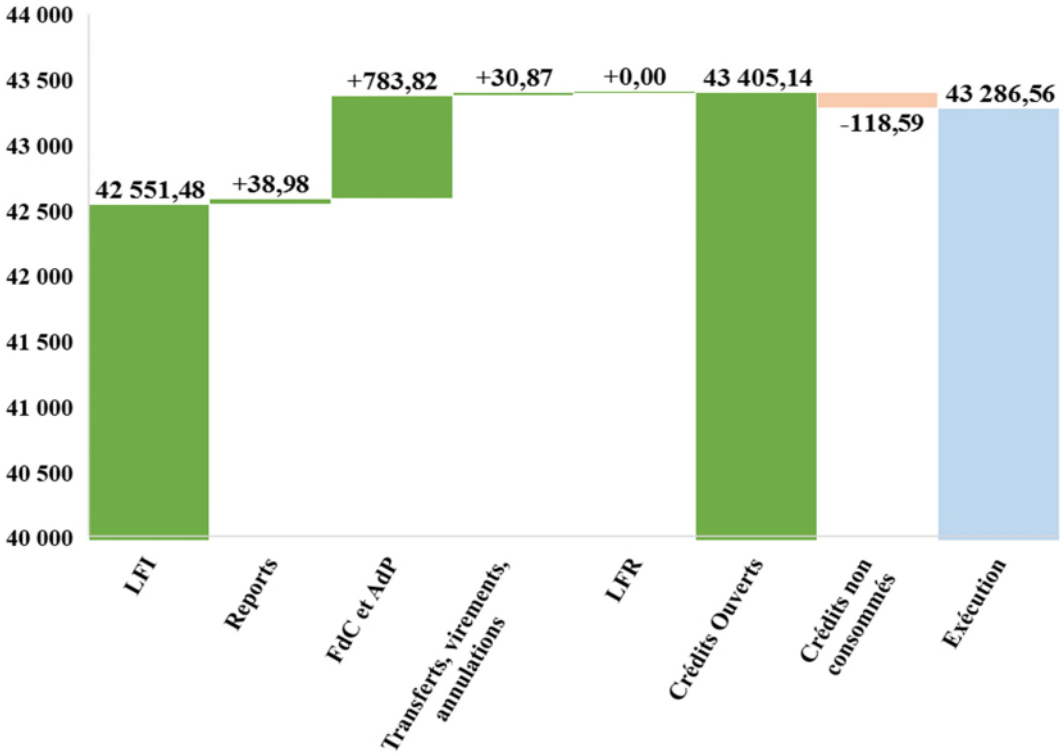
L'exécution 2018 des crédits de paiement (CP) de la mission *Défense* est présentée dans le graphique n°4 ci-après.

[18] Ce montant tient compte des recettes issues de cessions immobilières (RIC). Le montant hors RIC est de + 387 M€, les RIC résultant en une moindre dépense budgétaire.

[19] À titre indicatif, le montant cumulé des sous-budgétisations des OPEX-MISSINT entre 2011 et 2018 s'élève à 5,19 Md€.

Contrairement aux années précédentes (comparaison avec l'exécution 2017 dans le graphique n°14 en annexe 3), l'exécution 2018 n'a donné lieu à aucun décret d'avance : les ouvertures et annulations de crédits en cours d'exercice ont été réalisées intégralement par la loi de finances rectificative du 10 décembre 2018[20], dont le solde est nul en raison d'annulations de crédits de montant exactement égal à celui des ouvertures (404 M€ - cf. §1.2.2).

Graphique n° 4 : De la LFI à l'exécution 2018
(en M€ de CP, CAS *Pensions* inclus)



Notes : La colonne « FdC et AdP » représente le total des fonds de concours et attributions de produits rattachés aux programmes de la mission Défense, *en incluant les FdC et AdP tardifs (13,7 M€)*
Source : Cour des comptes d'après données Chorus

[20] Loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

Le faible montant des reports de début d'exercice (38,98 M€) contraste avec les reports massifs qui étaient effectués depuis la fin de gestion 2015 et qui avaient finalement été consommés dans les derniers jours de l'exercice 2017 (714 M€ de reports de crédits début 2017).

Les crédits non consommés, principalement sur le CAS *Pensions* (99 M€), traduisent la répercussion, mécanique, sur le CAS de la sous-exécution du T2. Par ailleurs, les crédits non employés de titre 2 ont été redéployés pour les besoins de financements additionnels des OPEX.

Les fonds de concours et attributions de produits (FdC/AdP) effectivement rattachés à la mission *Défense* représentent des montants significatifs (783,82 M€), plus élevés que l'estimation de la programmation initiale (745,38 M€). La comparaison de l'exécution par rapport à la LFI (cf. graphique n°15 en annexe 3) nécessite un retraitement de ces ressources qui ne sont pas incluses dans les crédits ouverts en LFI (42 551,48 M€, CAS *Pensions* inclus). Le montant de 30,87 M€ représente intégralement des transferts, correspondant à des actions relevant d'autres périmètres ministériels. En tenant compte de ces deux effets de périmètre, l'exécution de la mission *Défense* se monte à 42 471,89 M€, soit 79,57 M€ de moins que les crédits de paiements ouverts en LFI.

La comparaison des montants exécutés avec ceux ouverts en LFI doit en outre intégrer le mécanisme de couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, qui ne sont pas inclus dans la LFI et que la LPM prévoit de financer par l'ouverture de crédits interministériels.

Définition et principes de financement des surcoûts OPEX-MISSINT

Les surcoûts OPEX-MISSINT correspondent aux dépenses supplémentaires générées par l'emploi des forces en opérations extérieures et en missions intérieures. Ils se montent en 2018 à 1 360,3 M€[21].

Ces surcoûts comprennent des crédits de titre 2 (indemnités versées aux militaires en opération) qui représentent en 2018 un total de 383,0 M€ (283,0 M€ pour les OPEX et 100,6 M€ pour les MISSINT). Les crédits hors titre 2 correspondent aux autres dépenses induites par l'engagement des forces en opérations (dépenses spécifiques au profit des théâtres d'opérations extérieures et des missions intérieures, contributions françaises aux opérations militaires de l'UE et de l'OTAN). Ces surcoûts hors titre 2

[21] Les chiffres de cet encadré correspondent aux données d'exécution au 31/12/2018 communiquées par le ministère des armées lors de la contradiction.

atteignent en 2018 un total de 976,7 M€ (919,6 M€ pour les OPEX et 57,1 M€ pour les MISSINT)[22].

Les dotations budgétaires que la programmation initiale de 2018 prévoit pour financer ces surcoûts OPEX-MISSINT sont de 345 M€ en titre 2 (245 M€ pour les OPEX et 100 M€ pour les MISSINT) et de 405 M€ en hors titre 2 des surcoûts OPEX[23].

Depuis 2015, plus de 70 % des surcoûts OPEX correspondent aux opérations *Barkhane* et *Chammal* se déroulant dans la bande sahélo-saharienne et au Levant.

Une partie des surcoûts OPEX-MISSINT fait l'objet de financements internationaux, qui atteignent 32,4 M€ en 2018.

Le montant des surcoûts OPEX-MISSINT excédant la somme de la dotation budgétaire en LFI et ces financements internationaux doit donc être couverte en gestion : ce montant est désigné dans la présente note par le terme de « besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT ».

L'article 4 de la LPM 2014 – 2019 prévoit que ces surcoûts fassent l'objet d'un financement interministériel[24]. L'ouverture de ces crédits interministériels, par décret d'avance ou par une loi de finances rectificative, s'accompagne d'annulations de crédits, y compris au sein de la mission *Défense*.

L'effet final de ces circuits de financement sur les crédits effectivement exécutés à l'échelle de la mission *Défense* peut être quantifié en calculant le solde des ouvertures, annulations, reports entrants et reports sortants de l'exercice. La différence entre les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT et ce dernier solde constitue le « reste à charge de la mission *Défense* ». Ce montant représente le décalage entre les crédits qui résulteraient de la LFI et d'une couverture interministérielle intégrale des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT et les montants exécutés. Ce décalage est *in fine* supporté par des redéploiements et annulations portant sur d'autres dépenses de la mission *Défense*. Ses composantes et son interprétation sont détaillées à l'annexe 2.

[22] La Cour a procédé à une analyse détaillée des déterminants de ces surcoûts dans son rapport d'octobre 2016 *Les opérations extérieures de la France, 2012-2015, communication à la commission des finances du Sénat.*

[23] Aucune dotation budgétaire n'est prévue pour les surcoûts HT2 des MISSINT.

[24] Article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale et article 4-1 créé par loi n°2015-917 du 28 juillet 2015.

En intégrant l'ensemble de ces éléments, l'analyse de l'exécution 2018 prolonge et confirme les constats réalisés en 2017 concernant l'apparente couverture interministérielle des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT.

1.2.2 Des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT intégralement compensés par des annulations et redéploiements internes de la mission *Défense*

La couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT a été réalisée en 2018 par :

- la LFR de décembre 2018, qui ouvre 404,19 M€ au bénéfice du programme 178 et compense intégralement ces ouvertures par des annulations du même montant, qui touchent le programme 146 (319,19 M€) mais également le programme 144 (20 M€) et le programme 212 en crédits HT2 (65 M€) ;
- un décret de virement[25] annulant 111,46 M€ de crédits de titre 2 du programme 212 et ouvrant le même montant en crédits HT2 pour le programme 178 ;
- un redéploiement interne de 37 M€ de crédits de titre 2 du programme 212 pour couvrir les surcoûts OPEX-MISSINT en matière de dépenses de personnel ;
- des redéploiements de crédits HT2 au sein des programmes 178 et 212, à hauteur respectivement de 17 M€ et 9 M€, afin de financer les surcoûts OPEX-MISSINT portés par ces programmes.

Ce schéma de financement est présenté dans le tableau n° 1 ci-après.

[25] Décret n° 2018-1066 du 30 novembre 2018 portant virement de crédits.

Tableau n° 1 : Origine des financements ayant permis de couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT en 2018

Nature des redéploiements ou ouvertures de crédits		**Montant (M€ de CP)**
Redéploiements de crédits de titre 2	Virement de crédits de titre 2 (P212) au profit du P178 (HT2)	111
	Redéploiement interne de crédits de titre 2 (P212) pour couvrir les surcoûts OPEX en matière de dépenses de personnel	37
Redéploiements internes aux programmes de crédits HT2	Redéploiement interne de crédits HT2 du P178	17
	Redéploiement interne de crédits HT2 du P212	9
Ouvertures de crédits	Ouvertures, intégralement gagées par des annulations de la mission *Défense* (P144, P212 et P146)	404
Total permettant de couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT		**578**

Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées

Les constats relatifs à ce schéma de financement confirment et accentuent les tendances amorcées lors de l'exercice 2017 :

- le solde des ouvertures et des annulations de l'exercice, qui était déjà limité en 2017 (106 M€), est nul en 2018, du fait des annulations d'un montant exactement égal à celui des ouvertures pour la mission *Défense* ;
- outre le programme 146 qui en porte la majeure partie, selon un constat pérenne depuis plusieurs décennies, les annulations de crédits en 2018 touchent également de façon significative le programme 144 et les crédits hors titre 2 du programme 212 ;
- les redéploiements internes à la mission *Défense* au bénéfice des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT sont en forte croissance (174 M€ contre 53 M€ en 2017).

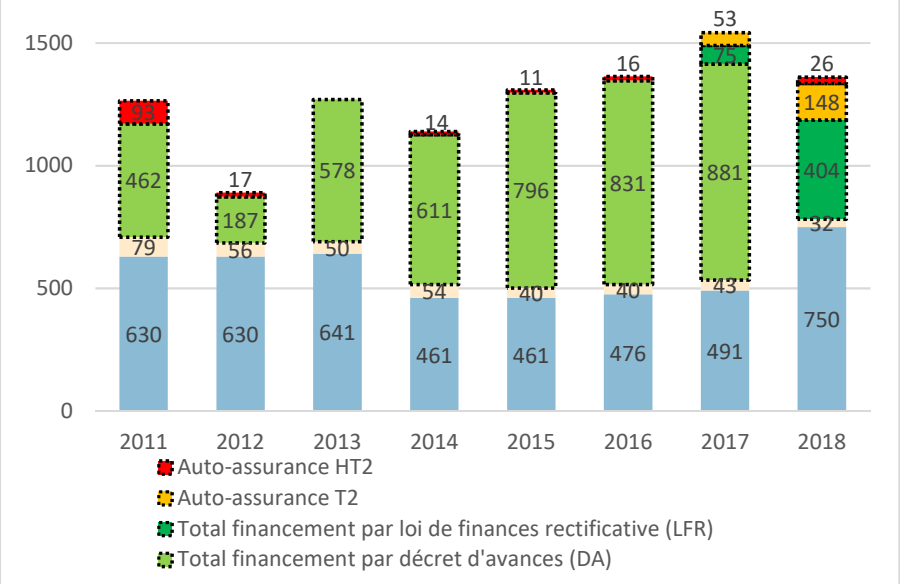
La compensation intégrale au sein de la mission *Défense*, par des annulations et reploiements, des ouvertures de crédits nécessaires au financement des OPEX-MISSINT est contraire au principe de financement interministériel figurant à l'article 4 de la LPM 2014-2019 et repris dans la

LPM 2019-2025 adoptée par le Parlement en juillet 2018, quatre mois avant la LFR.

Le Parlement a ainsi adopté, à moins de cinq mois d'intervalle, deux positions contradictoires. Si le mécanisme de solidarité interministérielle devrait avoir moins à jouer au fur et à mesure que la dotation budgétaire OPEX-MISSINT sera augmentée en LFI, son absence totale dès 2018 constitue le fait marquant de cet exercice. La sincérité de l'évaluation du coût des OPEX constitue en réalité la seule vraie solution à ces difficultés des armées. Au fur et à mesure que progressera cette sincérité, la justification même de ce mécanisme disparaîtra dans son principe.

Le graphique n°5 ci-dessous compare les modalités de couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT en 2018 avec ceux constatés depuis 2011.

Graphique n° 5 : Couverture des surcoûts OPEX-MISSINT par la dotation budgétaire initiale, les remboursements des organisations internationales, les financements interministériels et l'auto-assurance de la mission *Défense* (en M€ de CP)



Note : les montants entourés de pointillés correspondent aux besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT. Les montants d'auto-assurance constatés entre 2014 et 2016 constituent des reliquats liés à l'actualisation des surcoûts, dont le montant précis n'est connu qu'en début d'année suivante. Ces ajustements techniques de début d'année ont été précisés par rapport à ceux publiés à l'annexe 2 de la NEB 2017.

Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées.

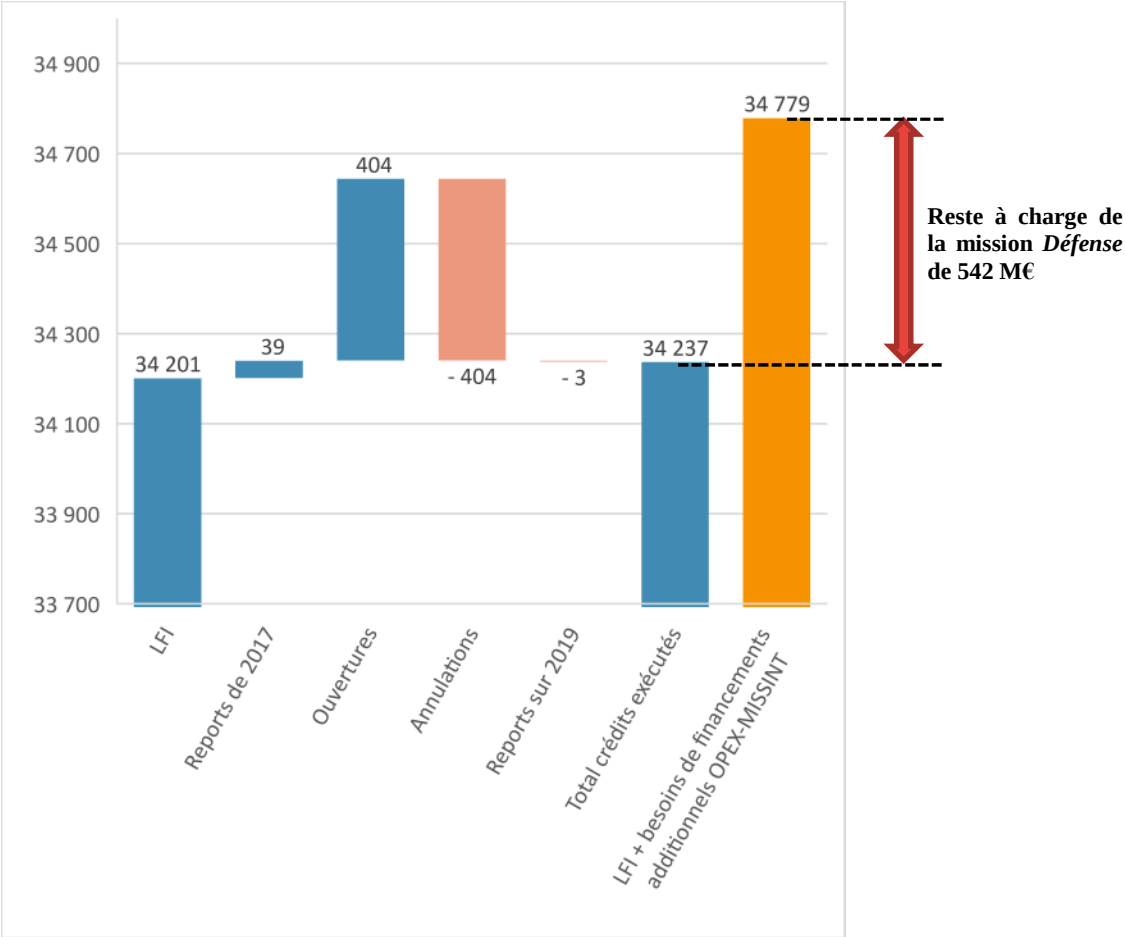
Ce graphique met en évidence la réduction du montant des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, du fait de la dotation budgétaire plus importante en 2018, ainsi que l'accroissement de la part de l'auto-assurance à partir de 2017 : résiduels en 2015 et 2016, les montants des financements d'auto-assurance au profit de la couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT représentent 5 % de ceux-ci en 2017 et 29 % en 2018. En outre, cette auto-assurance s'étend en 2018 aux crédits hors titre 2 (26 M€ de redéploiements de crédits au sein des programmes 212 et 178).

1.2.3 Un reste à charge de la mission *Défense* en croissance

La comparaison du solde résultant des ouvertures, annulations, reports entrants et reports sortants de chaque année permet de chiffrer les montants qui restent à la charge de la mission *Défense* après financements interministériels (cf. encadré au § 1.2.1). Ces montants donnent une indication des besoins hors OPEX-MISSINT programmés mais non satisfaits en raison de l'effet d'éviction des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT sur les autres besoins de la mission. Ce reste à charge ne porte donc pas sur le financement des OPEX-MISSINT, qui est couvert par le schéma présenté dans le tableau n°1 ci-dessus.

Le graphique n° 6 ci-après indique les montants de crédits de paiement de la mission *Défense* exécutés durant l'exercice 2018, en excluant le CAS *Pensions*, les fonds de concours et attributions de produits et autres ressources exceptionnelles et ainsi que les transferts. La comparaison de ce solde (34,24 Md€) avec les crédits ouverts en LFI (34,20 Md€) augmentés des besoins de financements additionnels pour les OPEX-MISSINT (0,58 Md€) met en évidence le montant restant *in fine* à la charge de la mission *Défense*, à hauteur de 542 M€, et illustre l'absence de solidarité interministérielle pour la prise en compte des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT.

Graphique n° 6 : Crédits exécutés de la mission *Défense* (en CP en M€, hors CAS *Pensions*, hors AdP/FdC, hors REX et hors transferts) comparés à la LFI augmentée des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT



Source : Cour des comptes à partir des données du ministère des armées

En revanche, le montant des annulations de crédits de la mission *Défense* en 2018 (404 M€) est moins élevé qu'en 2017, où il atteignait 850 M€.

Le résultat des arbitrages relatifs à la couverture des besoins de financement additionnels OPEX-MISSINT peut ainsi être apprécié par les deux chiffrages complémentaires que sont le reste à charge de la mission *Défense* et le montant total des annulations de crédits. Le tableau n°2

ci-après présente leur évolution depuis 2011, en replaçant ces chiffrages dans le contexte de la dotation budgétaire initiale et des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT de chaque exercice. Ces derniers permettent d'apprécier le degré de sincérité de la programmation budgétaire initiale.

Tableau n° 2 : Reste à charge de la mission *Défense*, montant total des annulations et besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT constatés depuis 2011 (en M€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020-2023
Dotation budgétaire OPEX-MISSINT	630	630	641	461	461	476	491	750	850	1100
Besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT	555	204	574	624	807	847	1009	578		
Reste à charge de la mission *Défense*	230	150	542	1046	460	113	226	542		
Total des annulations supportées par la mission *Défense*	357	685	741	898	226	672	850	404		

Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées.

Le reste à charge évolue de manière erratique mais il croît depuis 2016. Cette croissance est liée au recours accru à l'auto-assurance de la mission pour couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, ainsi qu'à la baisse du solde des annulations et ouvertures de crédits. Le graphique présenté en annexe 2 retrace pour chaque année les déterminants de cette évolution.

Le montant des annulations est également très variable selon les exercices, sans corrélation apparente avec le niveau de la dotation budgétaire OPEX-MISSINT.

Il serait souhaitable que les progrès de sincérité conduisant à des dotations budgétaires OPEX-MISSINT en croissance s'accompagnent de signaux positifs concernant le reste à charge de la mission *Défense* et le total des annulations subies par les programmes de cette mission.

1.2.4 Une réserve de précaution réduite, soumise à un pilotage exigeant, et finalement annulée en majeure partie

Conformément aux instructions interministérielles, la réserve de précaution de la mission *Défense* a été calculée sur la base de 3 % des crédits ouverts en LFI pour les crédits hors titre 2, alors que ce taux s'élevait à 8 % en 2017.

Cette réduction du taux s'est accompagnée d'un renforcement des exigences de pilotage, visant à documenter l'ensemble des dépenses fléchées sur la réserve pour rendre compte de sa disponibilité effective, sans impact sur le report de charges.

Selon les instructions de la direction du budget[26] et leur déclinaison par le CBCM, il a ainsi été demandé au ministère de positionner les crédits de la réserve sur des dépenses pilotables, en anticipant la possibilité que les AE et les CP concernés soient annulés, jusqu'à ce que les arbitrages confirment ou non la disponibilité de ces crédits. Les responsables de programme devaient identifier les opérations auxquelles ils renonceraient en cas de non levée de la réserve, expliciter les modalités de gestion permettant dans ce cas d'absorber les annulations sans impact sur le report de charges et s'engager à différer la réalisation des opérations identifiées tant que les arbitrages relatifs à la réserve n'auraient pas été rendus.

La conciliation de ces exigences avec la nature des dépenses des différents programmes a conduit à deux aménagements :

- initialement supportée par tous les programmes au même taux, la réserve initiale a été modulée en début de gestion entre les programmes selon les priorités opérationnelles du ministère. Le P146 a ainsi absorbé 49,86 M€ de mise en réserve additionnelle, portant son taux de mise en réserve à 3,4 % en AE et 3,5 % en CP, au bénéfice du P178 dont la réserve s'est vue diminuée de 30 M€ et des programmes 144 et 212 HT2 dont la réserve a été diminuée respectivement de 10,39 M€ et de 9,93 M€ ;
- afin de prendre en compte le déroulement de la gestion, ses aléas et les évolutions des priorités en cours d'année, les responsables de programme ont pu faire évoluer le contenu de la réserve au fil du temps en procédant à des substitutions d'opérations, selon une gestion dite « dynamique » de la réserve.

[26] Circulaire 1BE-17-3661 du 29 novembre 2017 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2018.

Cette possibilité de « gestion dynamique » a été fortement mobilisée par le programme 178 afin de limiter l'impact opérationnel et contractuel des exigences de gestion de la réserve de précaution. À titre d'exemple, pour l'armée de terre, 29 % des actions initialement gelées (en montant financier) ont été retirées de la réserve entre le premier et le second suivi de gestion, pour un montant équivalent d'actions introduites.

Le programme 146 a également utilisé le principe de « gestion dynamique » de la réserve pour actualiser les priorités des différents programmes, en vérifiant que les échéanciers de paiement associés aux programmes substitués permettaient de respecter le principe de non augmentation du report de charges.

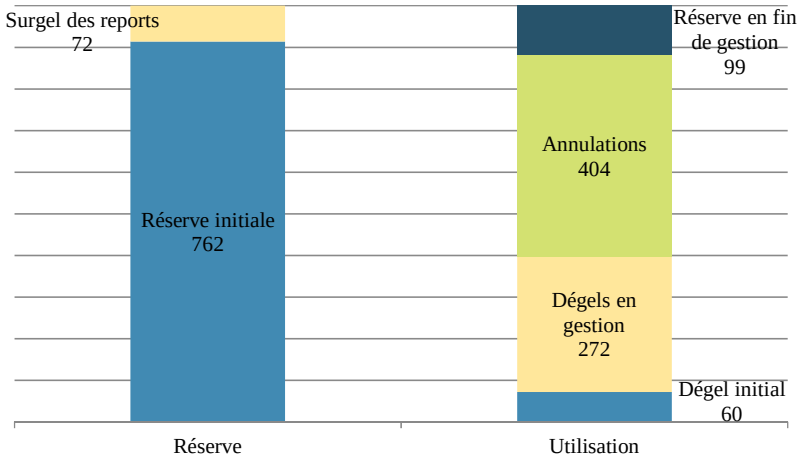
La documentation de la réserve de précaution des crédits HT2 du programme 212 a conduit à un re-cadencement des opérations immobilières, dont les clés de paiement longues amplifient la contrainte de disponibilité des crédits de paiements. Le plan de commande annuel relatif aux infrastructures a ainsi été revu dès le premier compte rendu de gestion pour reporter des opérations afin de diminuer le besoin de paiement de 56,9 M€ (cf. § 2.4.1).

Le schéma de fin de gestion a été arrêté dans des délais moins tardifs que fin 2017, avec des arbitrages rendus dès le mois de novembre[27] et conclus par la publication de la LFR le 10 décembre 2018.

L'utilisation de la réserve résultant de ces arbitrages est synthétisée par le graphique ci-après.

[27] Tamponné de dégel de 271,68 M€ du 12 novembre 2018, arbitrages rendus fin novembre ayant conduit au décret de virement du 30 novembre 2018 et à l'annulation de 404 M€ en LFR.

Graphique n° 7 : Utilisation des montants mis en réserve et gelés de la mission *Défense* (montants en M€ de CP)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Les annulations de crédits (404 M€) se concentrent sur les crédits HT2 des programmes 146, 144 et 212. Sur ce périmètre, elles représentent une annulation quasi intégrale (90 %) de la réserve de précaution[28].

Les modalités de gestion de la réserve en 2018 ont mis en lumière l'effet multiplicateur des annulations de CP sur les décalages d'AE, analysé dans la NEB 2017 (*cf.* encadré p.24). Pour les dépenses hors T2 du P212, il a ainsi été précisé lors du premier compte-rendu de gestion que l'indisponibilité de 53,7 M€ de CP conduisait à geler 357,9 M€ d'AE associées et à reporter d'autant les opérations immobilières concernées.

1.2.5 Les ressources exceptionnelles, limitées mais toujours incertaines

La LFI 2018 comportait 190 M€ de recettes issues de cessions :

- 140 M€ de ressources issues de cessions immobilières (ce plafond a été rehaussé en cours de gestion à 160 M€) ;
- 50 M€ de ressources issues de cessions de matériels militaires.

[28] Les crédits HT2 mis en réserve ont été annulés respectivement à hauteur de 74 %, 89 % et 100 % pour les programmes 144, 146, et 212. Ces annulations ont porté sur les AE et les CP.

Le tableau ci-dessous présente le bilan d'exécution de l'ensemble des ressources exceptionnelles en 2018.

Tableau n° 3 : Prévision et exécution des ressources exceptionnelles

En M€		**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
CAS Immobilier	Prévision	200	200	160 (140)	50
	Exécution	124	112	134	
	Taux d'exécution	62 %	56 %	84 %	
Recettes issues de cessions de matériels	Prévision	50	50	50	
	Exécution	8	54	59	
Total	**Prévision**	**250**	**250**	**190**	**150**
	Exécution	**132**	**166**	**193**	

Notes : le montant de 140 M€ de prévision 2018 pour le CAS Immobilier correspond au plafond initial, avant l'augmentation à 160 M€ décidée en gestion.
La colonne « 2019 » ne comporte pas de prévision de recettes issues de cessions de matériels car la LPM 2019-2025 n'intègre pas de prévisions de ressources exceptionnelles dans sa trajectoire budgétaire.
Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

La difficulté à mobiliser les crédits du CAS *Immobilier* pour répondre aux besoins du ministère des armées se confirme une nouvelle fois en 2018 : en dépit de la demande d'augmentation du plafond de dépenses qui a permis de relever la prévision de 140 à 160 M€, les montants finalement exécutés se limitent à 134 M€.

La croissance du taux d'utilisation entre 2017 et 2018, passant de 56 % à 84 %, doit être replacée dans le contexte de la baisse du plafond de dépenses autorisées (160 M€ en 2018 contre 200 M€ en 2017).

Depuis la LFI 2017, les dépenses relatives à l'entretien des infrastructures opérationnelles du ministère sont éligibles au CAS *Immobilier*. La direction du budget souligne également que « *la nature pluriannuelle du CAS, dont les "droits de retour" peuvent être conservés sur plusieurs exercices, est particulièrement adaptée à la programmation de dépenses immobilières* ».

Toutefois, les dépenses immobilières de la mission *Défense* qui exigent une programmation de long terme et une certitude de réalisation

dans des délais contraints sont peu compatibles avec l'incertitude pesant sur le calendrier et les montants des recettes du CAS *Immobilier*[29].

Pour mémoire, une clause permettant l'ouverture de crédits interministériels dans le cas où les cibles de programmation ne sont pas atteintes a été prévue par la LPM 2014-2019[30] et confirmée lors de son actualisation en juillet 2015[31] mais elle n'a jamais été appliquée.

S'agissant des ressources issues de cession de matériels (RIC)[32], l'exécution 2018 dépasse la prévision en LFI, principalement en raison d'une opération de cession de matériel non prévue en LFI intervenue en août 2018. La perception des crédits est intervenue jusqu'au mois de décembre mais les délais de fin de gestion ont été moins contraints qu'en 2017 avec l'obtention des derniers versements le 13 décembre 2018.

Les sur-exécutions constatées en 2017 et 2018 ne compensent toutefois pas les moindres recettes de 2016, conduisant à un total de 121 M€ de RIC sur la période 2016-2018, restant inférieur à la prévision de recettes de la programmation militaire (150 M€).

1.3 L'évolution de la dépense

L'exécution des crédits de paiement de la mission *Défense*, en incluant les versements au CAS *Pensions*, présente une hausse de 2,4 % en 2018 (43 287 M€) par rapport à 2017 (42 258 M€).

Cette croissance s'inscrit dans la nouvelle trajectoire à la hausse de l'effort de défense, initiée à partir de 2015, à la suite de la révision de la LPM 2014-2019 par la loi du 28 juillet 2015 et confirmée par la LPM 2019-2025.

Le graphique n°8 ci-après, qui présente l'évolution depuis 2014 des montants exécutés par rapport à ceux programmés en LFI, illustre cette tendance.

---

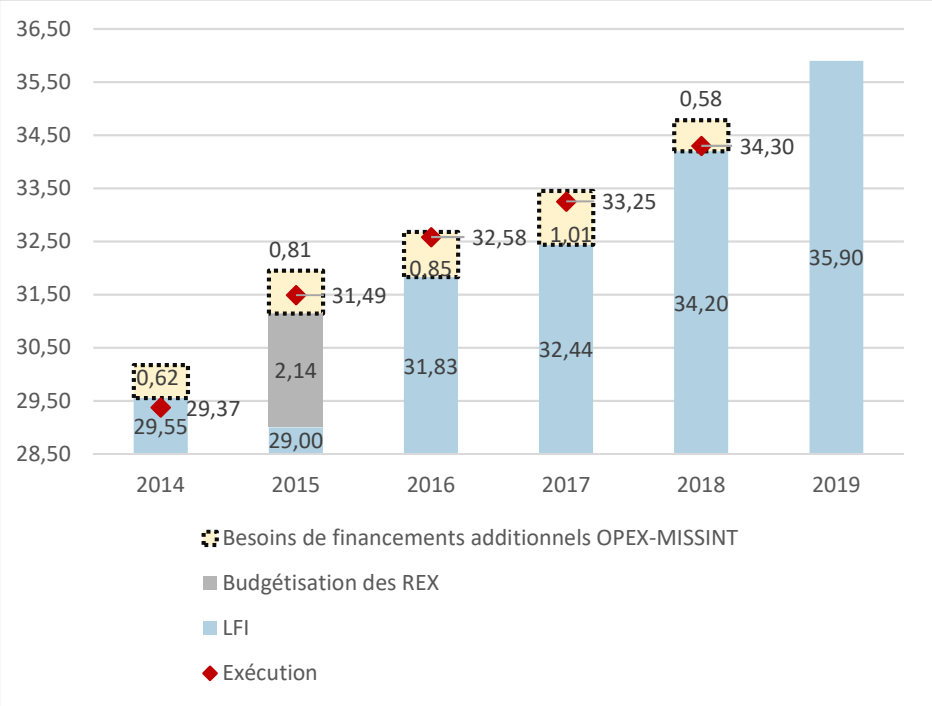
[29] Afin de contourner ces difficultés, le ministère avait recouru à une pratique, contestable, de rétablissement de crédits permettant de solder des engagements qui avaient été réalisés sur le hors T2 du P212. Cette pratique a été abandonnée en 2016 à la suite de recommandations de la Cour.

[30] Article 3 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

[31] Article 2 de la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

[32] Ces recettes sont rattachées au programme 178 en tant qu'attributions de produits.

Graphique n° 8 : Exécution de la mission *Défense* (en Md€, hors CAS *Pensions*, hors FdC/AdP, hors REX) comparée aux crédits ouverts en LFI et aux besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT



Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées

La comparaison de l'exécution des crédits de la mission *Défense* doit toutefois être replacée dans le contexte des mécanismes de financement des surcoûts OPEX-MISSINT, dont les besoins de financements additionnels figurent en jaune pâle dans le graphique ci-dessus. Elle doit également être corrigée des effets de périmètre portant sur les fonds de concours/attributions de produits et les transferts (cf. §1.2.1).

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 Des restes à payer en augmentation, retraçant les engagements pluriannuels de la mission

Le volume des restes à payer[33] de la mission *Défense* s'explique principalement par l'importance des engagements pluriannuels souscrits par le ministère des armées, tels que les programmes d'armement, les opérations d'infrastructures ou encore les contrats de maintenance. Ces engagements conduisent à d'importantes consommations d'autorisations d'engagement (AE), associées à des échéanciers de crédits de paiement (CP) étalés sur plusieurs années. Les restes à payer fluctuent ainsi selon les phases de lancement des grandes opérations d'investissement ou de maintenance.

Dans sa note d'exécution budgétaire 2017, la Cour avait relevé l'incohérence de la LPFP[34] avec la trajectoire financière de la mission *Défense* et le projet de LPM, du fait de l'inévitable augmentation des restes à payer que génèrent le lancement de nouveaux programmes pour la modernisation des équipements et la conclusion de contrats de maintenance pluriannuels. Cette incohérence a donné lieu à l'adoption d'une disposition spécifique à la mission *Défense* dans la LPM 2019-2025[35].

L'exécution 2018 conduit à une augmentation des restes à payer de la mission *Défense*, qui atteignent 53 410 M€ en fin d'année. Cette augmentation de 1 303 M€ par rapport au niveau de fin 2017 prolonge la

---

[33] Les restes à payer correspondent à la part des engagements ayant donné lieu à consommation d'autorisations d'engagement (AE) mais qui n'ont pas été soldés par des paiements. Ils se calculent donc par la différence entre les AE consommées (sur l'exercice en cours et les exercices antérieurs) et les paiements (CP consommés) effectués sur ces engagements.

[34] Selon l'article 17 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *« le montant de restes à payer, tel que retracé annuellement dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, hors impact des changements de règles de comptabilisation des engagements, ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017* ».

[35] La LPM 2019-2025 adoptée le 13 juillet 2018 indique que « *la loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit, en son article 17, une disposition visant à permettre un suivi par le Parlement des restes à payer de l'État. Compte tenu de l'augmentation des engagements prévue sur la période de la LPM, l'évolution du reste à payer du ministère des armées augmente mécaniquement. Pour cette raison, cette disposition programmatique de la LPFP ne contraindra pas les investissements du ministère des armées.* »

tendance à la hausse constatée depuis plusieurs années (cf. tableau n°4 ci-après).

Tableau n° 4 : Montant des restes à payer de la mission *Défense*

Restes à payer en M€	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016	au 31/12/2017	au 31/12/2018
P144	1 487	1 487	1 523	1 581	1 564
P146	35 964	35 672	35 973	37 339	39 322
P178	6 570	7 847	9 424	9 575	8 934
P212	3 013	3 087	3 481	3 612	3 590
Mission *Défense*	**47 034**	**48 093**	**50 401**	**52 107**	**53 410**

Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

L'analyse par programme confirme le rôle prépondérant des effets de cycle dans l'évolution des restes à payer :

- la hausse entre 2017 et 2018 est exclusivement portée par le P146 (+5 %), en raison de l'engagement de marchés substantiels en 2018 pour certains programmes à effet majeur ;
- la baisse des restes à payer du P178 (de 9 575 M€ à 8 934 M€, soit - 7 %) est liée à l'achèvement de contrats de maintien en condition opérationnelle (MCO), préalablement au lancement d'un nouveau cycle associé à la réforme de la politique contractuelle de maintenance.

Ces constats confirment que le niveau de restes à payer ne peut à lui seul constituer un critère pertinent de pilotage de la dépense publique.

Le suivi des restes à payer demeure pour autant utile à deux points de vue.

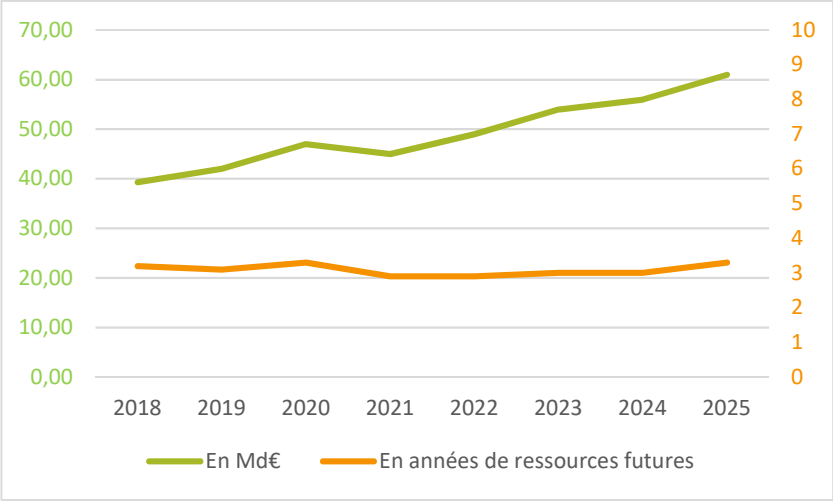
D'une part, ce chiffrage incite à un suivi régulier des engagements juridiques enregistrés dans le système d'information financière *Chorus* afin de procéder aux clôtures sans lesquelles les restes à payer seraient surévalués. De telles actions, menées au titre du contrôle interne budgétaire, contribuent à la sincérité de la comptabilité budgétaire.

D'autre part, les restes à payer permettent d'apprécier la soutenabilité budgétaire des engagements car il pourrait exister un risque de rigidification de la gestion si une proportion trop importante des crédits de paiements ouverts annuellement se trouvait captive d'engagements antérieurs.

Le CBCM rappelle à cet égard que la maîtrise de la soutenabilité doit « *reposer sur un pilotage en amont de la dépense, dès l'engagement juridique, et sur la qualité des échéanciers des crédits de paiements associés.* »

Concernant le programme 146 qui représente la majeure partie des restes à payer de la mission (74 %), les travaux de programmation incluent à ce titre, outre la trajectoire de croissance prévisionnelle des restes à payer, estimée jusqu'à 61 Md€ en 2025, le suivi du nombre d'années de ressources futures que ces restes à payer représentent. Comme le montre le graphique ci-après, le chiffrage reste relativement stable, en étant compris entre 2,9 et 3,3 années. La programmation permet donc de maîtriser le risque de rigidification dans le contexte des trajectoires des ressources telles qu'elles sont actuellement programmées.

Graphique n° 9 : Évolution des restes à payer du P146 associés à la programmation de la LPM, en montant et en nombre d'années de ressources futures



Note : les ressources futures sont comptabilisées en année de ressource moyenne [N+1, N+2 et N+3] jusqu'en 2022. Pour 2023 elles sont estimées par la moyenne des ressources totales 2024-2025 et en 2024 et 2025 selon les ressources totales 2025.
Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Il est à noter que cette maîtrise du risque de rigidification suppose que les trajectoires de financement de la programmation militaire soient respectées, y compris après la clause de révision de la LPM 2019-2025 prévue en 2021 et au-delà de l'horizon de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Les révisions des trajectoires de ressources constituent en effet un facteur de risques exogène pour la soutenabilité des

dépenses pluriannuelles : en début de programmation 2014-2019, la contraction des crédits d'équipements avait conduit à une telle rigidification des dépenses du programme 146 qu'il avait été nécessaire de renégocier des contrats déjà conclus, au prix de surcoûts massifs[36].

1.4.2 Un report de charges soumis à un suivi exigeant

La notion de « report de charges » permet d'apprécier la trajectoire d'endettement de la mission *Défense* et ainsi de mesurer la soutenabilité de ses dépenses. Elle se compose de la somme des charges à payer et des dettes fournisseurs[37], telles que constatées en fin de gestion :

- les charges à payer sont constituées de paiements pour lesquels le service fait a été constaté au titre de l'exercice mais dont la facture n'a pas pu être comptabilisée avant la date de fin de mandatement ;
- les dettes fournisseurs sont constituées des factures comptabilisées mais non payées au 31 décembre, soit en raison d'une date d'échéance postérieure à cette date, soit en raison d'une insuffisance de crédits de paiement.

Le suivi du report de charges permet de s'assurer de la soutenabilité des échéanciers de crédits de paiement. Il constitue donc un élément structurant pour la définition des trajectoires de programmation et le suivi de leur exécution.

Pour autant, le niveau précis du report de charges est soumis à des aléas difficilement maîtrisables : la date exacte d'une livraison ou de la réalisation d'une prestation, les arbitrages de fin de gestion avec des dégels tardifs peuvent constituer des facteurs exogènes influant sur le niveau final de report de charges. Celui-ci ne peut en outre être connu qu'après l'expiration du délai d'enregistrement des charges à payer manuelles (précédemment appelées charges à payer supplémentaires), à la mi-février de l'exercice suivant. La fiabilisation des estimations avant cette date nécessite en outre des outils techniques partagés entre ordonnateurs et comptable.[38]

---

[36] Ce constat figure dans le référé « la loi de programmation militaire 2014-2019 et les perspectives de la mission Défense » publié le 23 novembre 2017.

[37] Le report de charges exclut donc les avances dues et non réglées.

[38] Dans la note d'exécution budgétaire 2017, la Cour avait relevé des décalages techniques qui avaient conduit à des ajustements du chiffre final du report de charges. Le ministère des armées et le CBCM ont mené des travaux en 2018 pour remédier à ces difficultés, notamment en permettant l'usage partagé entre les ordonnateurs et le comptable d'une restitution Chorus commune. Le ministère des armées précise que l'outil mis en œuvre en 2018 demande à être reconduit, fiabilisé et étendu.

La maîtrise d'un ordre de grandeur raisonnable de ce report de charges reste toutefois un objectif de bonne gestion. Le principal levier concerne le niveau des dettes fournisseurs dues à une insuffisance de CP en fin d'exercice, qu'un pilotage fin des échéanciers de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement doit permettre de maîtriser.

En réponse à cet enjeu, la mission *Défense* s'est dotée d'une trajectoire ambitieuse de réduction des reports de charges, exprimée en pourcentage des montants hors T2 de la mission[39]. Cette trajectoire prévoit une décroissance progressive de ce pourcentage depuis un niveau de 16 % fixé pour 2019 jusqu'à la cible de 10 % en 2025.

S'agissant du programme 146, la trajectoire de report de charges prévoit une augmentation transitoire (2,7 Md€ fin 2019 et 2,4 Md€ fin 2020), puis un retour fin 2021 au niveau constaté fin 2018. Ces prévisions illustrent la tension de la programmation de l'agrégat « équipement » en 2019 et 2020, en lien avec la croissance très modeste des montants qui lui sont dévolus en début de programmation militaire, comme la Cour l'avait noté dans sa précédente note d'exécution budgétaire[40].

Le report de charges de fin 2018, qui détermine les conditions d'entrée dans la programmation militaire 2019-2025, est à ce stade estimé à un niveau conforme aux objectifs (3,4 Mds€, soit 15,3 % des montants hors titre 2 de la mission). Sa ventilation par programme figure dans le tableau ci-après.

---

[39] « *Afin de s'assurer la soutenabilité de la programmation, le ministère s'engage sur une trajectoire prévisionnelle de maîtrise puis de réduction du report de charges qui atteindra, d'ici 2025, son niveau structurel incompressible. Exprimé en pourcentage des crédits hors masse salariale, celui-ci sera ramené à environ 10 % à cet horizon, avec un point de passage d'environ 12 % en 2022* » (rapport annexé à la LPM, p.61).

[40] NEB 2017, p.35 : « *le montant de l'agrégat « équipement » annoncé dans le rapport annexé au projet de LPM pour 2019 ne présente qu'une hausse relativement réduite (+25 M€) par rapport à la trajectoire prévue en 2016* ».

Tableau n° 5 : Reports de charges hors titre 2 de la mission *Défense* sur 2014 à 2018 et cibles rapportées à la mission *Défense* hors T2, ventilées par programme budgétaire

en M€	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016	au 31/12/2017	au 31/12/2018	Cible 2019	Cible 2020	Cible 2021	Cible 2022
P144	171	193	230	207	200				
P146	2 258	1 917	1 672	1 799	2 078				
P178	821	778	904	932	909,1				
P212	112	98	204	211	218,2				
Mission *Défense*	**3 362**	**2 986**	**3 010**	**3 149**	**3 405,3**				
Rapporté à la mission *Défense* hors T2	**18,3 %**	**16,5 %**	**14,6 %**	**15,1 %**	**15,3 %**	**16 %**	**15 %**	**14 %**	**12 %**

Source : Cour des comptes d'après le ministère des armées

Le montant du report de charges de la mission *Défense* est en augmentation de + 8,1 % par rapport au report de charges constaté fin 2017. La hausse est majoritairement portée par le programme 146, dont les dettes fournisseurs sont en forte hausse (cf. tableau n°6 ci-après).

Tableau n° 6 : Dettes fournisseurs hors titre 2 de la mission *Défense* sur 2014 à 2018, ventilées par programme budgétaire

en M€	au 31/12/2014	au 31/12/2015	au 31/12/2016	au 31/12/2017	au 31/12/2018
P144	56	93	109	105	101
P146	1 786	1 337	999	952	1 541
P178	407	303	391	314	286
P212	45	31	115	112	103
Mission *Défense*	**2 294**	**1 764**	**1 615**	**1 483**	**2 031**

Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Les programmes 144, 178 et 212 présentent des baisses respectives de leurs dettes fournisseurs par rapport à fin 2017 de 4 %, 9 % et 8 %.

À l'échelle de l'ensemble de la mission *Défense*, l'augmentation massive des dettes fournisseurs du programme 146 (+ 589 M€, soit + 62 %) prédomine : les dettes fournisseurs retrouvent une évolution à la hausse après avoir décru depuis 2014.

Au regard de ces tendances, la maîtrise du report de charges en début de programmation 2019-2025 apparaît comme un objectif ambitieux (cf. tableau n°5). La disponibilité effective des crédits d'équipement prévus par la programmation militaire en 2019 et 2020 sera nécessaire pour que le respect des cibles de report de charges ne se réalise pas au détriment de la réponse aux besoins capacitaires des armées.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme 144

Sous la responsabilité du Directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* porte des crédits relatifs aux études de préparation de l'avenir, aux politiques de renseignement et aux subventions des écoles d'enseignement supérieur et organismes de recherche relevant de la tutelle de ce programme.

Le ministère des armées a souligné lors de la présentation du PLF 2018[41] que le programme 144 finance deux politiques ministérielles prioritaires : les études amont des grands programmes d'équipement et le renseignement.

L'exécution 2018 des crédits du programme 144 relevant de l'opération stratégique *Renseignement* confirme les constats des exercices précédents, avec une tendance à la hausse conforme à la priorité accordée à ce domaine et une sur-exécution par rapport à la LFI qui découle de la structure des circuits de financement associés.

En revanche, les crédits relatifs aux études de préparation de l'avenir[42] ont fait l'objet d'une relative stabilité des crédits ouverts en LFI (+1,1 % par rapport à la LFI 2017) avec une sous-exécution significative

[41] Ministère des armées, projet de loi de finance 2018, p.20

[42] Le périmètre budgétaire considéré ici pour ces études de préparation de l'avenir est celui des opérations stratégiques *Préparation et prospective d'avenir* (PPA) et *Dissuasion* (DIS) du programme 144, dont les études amonts menées par la DGA et les études opérationnelles et technico opérationnelles (EOTO) menées par l'EMA représentent la quasi-totalité : les études amonts et les EOTO hors dissuasion représentent respectivement 95 % et 3 % de l'opération stratégique PPA, le reste des dépenses concernant des travaux pilotés par la DGRIS (en matière d'études, d'observatoires par exemple) et les accords internationaux. Les études amont et les EOTO relatives à la dissuasion nucléaire représentent respectivement 97 % et 3 % de l'opération stratégique *Dissuasion* du programme 144.

(-7,1 %)[43]. Les crédits exécutés au bénéfice de ces études de préparation de l'avenir sont en baisse de -1 % par rapport à l'exercice 2017[44].

Si l'on considère l'ensemble du programme, l'exécution constatée en 2018 est proche du montant des crédits ouverts en LFI (1 395,0 M€ exécutés contre 1395,7 M€ de crédits ouverts en LFI). Elle est cependant en retrait par rapport à l'exécution des exercices précédents, qui présentait une sur-exécution découlant de la structure des transferts et virements associés aux politiques du programme : les crédits exécutés en 2016 étaient supérieurs à la LFI de 35 M€ en 2016 et de 36 M€ en 2017.

L'ordre de grandeur de ce décalage correspond à celui des annulations de crédits qui ont touché le programme 144 en 2018. Les annulations qui n'avaient concerné que le programme 146 en 2017 touchent en effet en 2018 l'ensemble des programmes de la mission (cf. §1.2.2). Pour le programme 144, la LFR a ainsi conduit à l'annulation de 20 M€ de crédits de paiements et d'autorisation d'engagement, qui représentent les trois quarts de la réserve de précaution.

2.2 Programme 146

Le programme 146 *Équipement des forces* est co-piloté par le chef d'état-major des armées (CEMA) et le délégué général pour l'armement (DGA). La majeure partie de ses financements (97 % des crédits de paiements exécutés en 2018) relève des opérations stratégiques *Programmes à effet majeur* (52 %), *Dissuasion* (32 %) et *Autres opérations d'armement* (13 %) couvrant les différents types d'opérations d'équipement des forces armées.

Le programme 146 est fortement exposé aux annulations de crédits. Ce constat se confirme une nouvelle fois en 2018, avec l'annulation par la LFR de 319,2 M€ de crédits d'équipements. En montants cumulés depuis 2011, ces annulations atteignent 3,31 Md€, soit 5,4 % des crédits hors titre 2 du P146 ouverts en LFI pour la même période.

En prenant en compte l'ensemble des mouvements de gestion, l'exécution du P146 (10 009,7 M€ en CP) se situe à un niveau inférieur de

[43] Le ministère des armées indique que cet écart résulte d'une évolution de la ressource en cours de gestion, du fait de décrets de transfert du programme 144 vers le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (47 M€ de CP en 2018), qui correspondent à la contribution du ministère des armées aux financements du dispositif RAPID (Régime d'appui aux PME pour l'innovation duale) et au FUI (Fonds unique interministériel) pour les pôles de compétitivité.

[44] L'exercice 2017 avait fait l'objet d'une sous-exécution des crédits d'études de - 5.1 %.

300,3 M€ par rapport aux montants prévus en LFI (10 234,2 M€ d'ouvertures de crédits budgétaires et 66,7 M€ de fonds de concours et attributions de produits prévus). Cette sous-exécution représente 2,9 % des crédits du programme. Elle est encore plus marquée pour les programmes à effet majeur, qui font l'objet d'une sous-exécution de -4,3 %.

La Cour avait constaté dans la note d'exécution budgétaire 2017 que les annulations de crédits du programme 146 avaient eu un impact différé mais significatif sur l'équipement des forces.

Comme en 2017, des mécanismes permettant de différer les conséquences des annulations de crédits sur l'équipement des forces ont été utilisés pour atténuer les conséquences immédiates des annulations de crédits, d'un montant équivalent en AE et en CP.

Cette année comme l'année passée, la trésorerie des organismes internationaux, dont notamment l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), a servi à amortir une partie des effets des annulations de crédits. Les versements à l'OCCAR en 2018 ont ainsi été réduits de 111 M€. Le ministère des armées indique que cette optimisation de la dotation de la trésorerie est sans impact en 2019 sur la conduite des programmes concernés, à condition de reporter ces dotations à compter de 2020. Cela implique cependant de reprogrammer des versements d'un montant équivalent (111 M€ de CP) dans la LPM 2019-2025, au risque d'effets d'éviction sur d'autres besoins capacitaires. En 2017, les annulations de crédits avaient déjà conduit à des moindres versements de 30 M€ à l'OCCAR et de 200 M€ à l'agence de l'OTAN *NAHEMA*.

À ce sujet, la Cour a recommandé au ministère des armées de s'assurer que les versements de la France à la trésorerie de l'OCCAR soient adaptés aux besoins des programmes en cours[45]. La baisse du niveau de trésorerie française à l'OCCAR (611 M€ fin 2018, contre 830 M€ fin 2015 et 1 094 M€ fin 2016) répond en partie à cette recommandation. L'adaptation des versements de la France aux besoins des programmes en cours doit toutefois être poursuivie.

[45] Programmes auxquels la France participe, tels que ceux de l'avion de transport A400M et de l'hélicoptère TIGRE.

Recommandation n° 2. (*destinataire : ministère des armées*) : poursuivre l'ajustement des versements de la France à la trésorerie de l'OCCAR aux besoins des programmes en cours de l'organisation.

Les aléas industriels peuvent également permettre d'absorber une partie des réductions de crédits de paiement par rapport aux prévisions effectuées en début de gestion. En 2018, l'exécution de certains contrats a engendré des baisses de paiements à hauteur de 78 M€ par rapport aux ressources allouées en LFI.

Par ailleurs des ressources supplémentaires, non prévues en LFI 2018, ont pu être utilisées à hauteur de 16 M€.

Enfin, la réévaluation au plus juste besoin des adaptations nécessaires de la flotte des avions à usage gouvernemental a permis de dégager 70 M€ de crédits de paiements, correspondant à 130 M€ d'autorisations d'engagement, qui étaient prévus dans la programmation initiale de l'année 2018.

En dépit de la mobilisation de ces marges de manœuvre (soit 275 M€ au total), des reports d'opérations ont été nécessaires à hauteur de 44 M€ de CP, correspondant à 191 M€ d'engagements. L'effet multiplicateur des annulations de CP sur les annulations d'AE, analysée dans la note d'exécution budgétaire 2017, a de nouveau été constaté à cette occasion.[46]

Le ministère indique que ce décalage de commandes engendre « *quelques mois de retard sur des équipements de cohérence* » et « *un léger impact calendaire* » sur une capacité ponctuelle. Il souligne que l'impact capacitaire à moyen terme restera faible à condition d'y affecter les crédits suffisants sur les exercices à venir.

Le tableau suivant présente l'ensemble des mécanismes internes au P146 permettant de différer les effets des annulations.

[46] Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Défense* 2017, encadré p.24

Tableau n° 7 : Mécanismes permettant de différer les effets des annulations (en CP, en M€)

Annulations du P146 (I)	319
Moindres versements à la trésorerie OCCAR (II)	111
Moindres besoins et ressources supplémentaires (III)	164
dont :	
- *aléas industriels des programmes*	*78*
- *réévaluation au plus juste besoin des adaptations nécessaires de la flotte AUG**	*70*
- *ressources supplémentaires non prévues en LFI*	*16*
Réduction des besoins de CP 2018 par reprogrammation d'opérations (I-II-III)	44

** AUG : avion à usage gouvernemental*
Source : Cour des Comptes à partir de données ministère des armées

La reprogrammation des opérations reportées fait l'objet de travaux conjoints de la direction générale de l'armement (DGA) et de l'état-major des armées (EMA) afin de concilier au mieux la satisfaction des besoins opérationnels avec les contraintes financières, techniques et contractuelles. Malgré ces efforts, certaines opérations décalées en raison des annulations de 2017 n'ont pas encore été reprogrammées[47]. Les opérations reportées en raison des annulations de 2018 s'ajoutent donc à ces besoins de reprogrammation restant à satisfaire, générant des effets d'éviction en chaîne au détriment d'autres besoins capacitaires dans la programmation militaire.

2.3 Programme 178

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces*, placé sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA), porte les crédits nécessaires à la préparation et à l'activité des forces, ainsi qu'à l'entretien des matériels des armées.

[47] C'est par exemple le cas d'équipements pour des avions de chasse et de simulateurs des missiles moyenne portée.

L'exécution des crédits du programme 178 en 2018 (8 962,8 M€[48]) est significativement supérieure à la somme des crédits ouverts en LFI (8 066,9 M€) et des fonds de concours, produits issus de cession et autres attributions de produits attendus (376,5 M€). Cet écart important s'explique par le mécanisme de financement des OPEX-MISSINT, qui conduit à d'importants redéploiements de crédits en cours d'année. Ces modalités de gestion brouillent la lisibilité de la programmation initiale et sa comparaison aux montants exécutés.

L'évolution des crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) illustre cette difficulté. Lors de la présentation du PLF 2018, le ministère des armées a mis en avant l'importance de l'augmentation des crédits programmés en matière d'entretien des matériels, chiffrée à +13 % par rapport à l'année précédente, afin de traduire la priorité accordée à ce domaine. La comparaison des crédits programmés pour l'EPM en LFI 2017 et LFI 2018 confirme ce pourcentage (13,3 %)[49]. La comparaison des montants exécutés lors de ces deux exercices conduit à une augmentation de 2,4 %. Ces deux évolutions ne peuvent pas être comparées en raison des surconsommations observées en 2017 (+1,3 Mds€) et 2018 (0,9 Mds€).

La gestion 2018 a été marquée par les arbitrages permettant de couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, qui ont donné lieu, pour ce qui concerne le P178, à :

- un redéploiement de crédits de titre 2 du ministère des armées à hauteur de 111 M€, par décret de virement du 30 novembre 2018 ;
- une ouverture de crédits de 404 M€ en LFR sur le programme 178 permise par une annulation de crédits d'une réserve de précaution d'un montant équivalent sur les autres programmes ;
- et une auto-assurance du programme à hauteur de 17 M€. Ce déploiement a eu un effet d'éviction sur des commandes liées à l'équipement du combattant et au maintien en condition opérationnelle de certains équipements.

[48] Le ministère des armées précise que ce chiffre correspond au montant de la consommation des CP dans le SI Chorus et diffère du montant des paiements réellement effectués par le P178, reportés dans RAP (9 045,6 M€), qui intègre les rétablissements de crédits.

[49] Les crédits de maintien en condition opérationnelle des matériels relevant de la dissuasion sont rattachés à l'opération stratégique *Dissuasion*.

2.4 Programme 212

Le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* est placé sous la responsabilité du Secrétaire général pour l'administration (SGA).

Il finance les fonctions de coordination des politiques transverses, telles que les ressources humaines, les finances ou les infrastructures et dispose de 2,58 Md€ de crédits HT2 en LFI 2018.

Il regroupe également l'ensemble des crédits de personnel du ministère des armées, qui représente 20,3 Md€, en incluant les versements au CAS *Pensions*, en LFI 2018.

2.4.1 Dépenses hors titre 2

Les crédits hors titre 2 dont dispose le programme 212 sont en croissance en LFI 2018 avec 2 558,7 M€, soit une hausse de 19,3 % par rapport à la LFI 2017.

Cette croissance est plus marquée encore pour les crédits de l'opération stratégique « infrastructure » (*INFRA*), qui représente plus de la moitié des crédits HT2 du programme[50]. Les crédits programmés pour cette opération stratégique sont en hausse de 39,7 % en passant de 974,9 M€ en LFI 2017 à 1 361,7 M€ en LFI 2018[51].

Lors de la présentation du PLF 2018, le ministère des armées a souligné l'importance de la hausse des crédits dédiés à l'infrastructure de la défense, devant permettre de « *renforcer les unités opérationnelles et leur soutien, de poursuivre les investissements d'accueil des grands programmes d'armement, ainsi que de renforcer la protection des emprises militaires.* »

La hausse constatée dans l'exécution des crédits de l'opération stratégique *INFRA* en 2018 est cependant moins élevée que celle affichée en programmation, même si elle reste significative (+225,1 M€, soit 21 % de plus qu'en 2017). Ces crédits ont en effet été touchés par les annulations et redéploiements suivants, dont le total atteint 113,8 M€ :

- l'annulation de la totalité de la réserve de précaution des crédits HT2 du programme 212 (65 M€) par la LFR de décembre 2018, en conséquence du financement des surcoûts OPEX-MISSINT par la mission *Défense* ;

[50] 53 % en LFI 2018 et 51 % en exécution 2018.

[51] À ces crédits budgétaires s'ajoutent les produits issus des cessions immobilières, dont le détail est donné au paragraphe 1.2.5.

- une auto-assurance de 9,2 M€ des surcoûts MISSINT HT2, dont 8,3 M€ ont été portés par le BOP CPI (comité de politique immobilière) et 0,9 M€ par le BOP *Soutien* ;
- un redéploiement de 40,5 M€ (en AE et CP) pour acquérir des véhicules légers de la gamme commerciale, en raison d'un vieillissement avancé du parc du ministère[52]. Ce renouvellement, non prévu en programmation initiale[53], a été identifié mais non financé (placé « en risque ») lors du second compte rendu de gestion. Il a finalement été satisfait en fin de gestion au titre d'opération de calendrier de réalisation resserré (« opération à clé courte »), au vu des disponibilités budgétaires permises par l'état de la consommation des crédits de l'opération stratégique INFRA.

Le financement de besoins en véhicules par des crédits initialement dédiés aux infrastructures illustre les difficultés rencontrées par le ministère pour exécuter la programmation de l'opération stratégique INFRA, liées tant à la complexité des procédures qu'au manque de moyens humains pour mener à bien les travaux.

Le ministère juge que *« les mouvements portés par la loi de finances rectificative de fin d'année n'ont pas eu de conséquences majeures sur l'exécution* » dans la mesure où les décalages du plan de commande annuel permettant de conserver la disponibilité de la réserve de précaution avaient été décidés dès le premier compte-rendu de gestion.

Ces décalages conduisent toutefois à entériner les retards des opérations d'infrastructures concernées et reportent sur l'exercice 2019 les besoins non financés en 2018.

2.4.2 Dépenses de personnel

2.4.2.1 La programmation initiale des crédits

Par rapport au projet de loi de finances (PLF), la LFI intègre deux amendements faisant suite aux décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017, concernant d'une part le décalage de 12 mois des revalorisations prévues au titre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), et d'autre part la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG prévue au 1er janvier 2018.

[52] Le ministère des armées indique que plus de la moitié de l'ensemble de son parc de véhicules a plus de neuf ans.
[53] Selon le document prévisionnel de gestion (DPG) de février 2018.

Ces amendements portent sur des crédits de titre 2 du programme 212. Ils conduisent à minorer de 87,18 M€ le montant des crédits ouverts au titre de la contribution au *CAS Pensions*, du fait de la moindre dépense induite par le report d'un an de la mise en œuvre du protocole PPCR. S'agissant des crédits hors *CAS Pensions*, le coût prévisionnel de l'indemnité de compensation CSG majore les crédits de 92,67 M€ et le report de calendrier PPCR les minore de 87,77 M€, conduisant *in fine* à une augmentation de 4,90 M€.

En incluant les contributions au *CAS Pensions*, ces amendements réduisent les crédits de titre 2 de la mission *Défense* de 82,28 M€ par rapport au PLF.

Les crédits budgétaires de masse salariale (T2) du programme 212 ouverts en LFI 2018 (hors CAS *Pensions*) progressent de 2,8 % par rapport à la LFI 2017, soit une hausse de 329 M€.

Le ministère indique que cette augmentation est principalement justifiée par :

- la mise en œuvre de mesures générales décidées par le Gouvernement pour 109 M€[54] ;
- la création de 500 emplois supplémentaires (hors SIAé), décidée lors du Conseil de défense d'avril 2016 au profit de domaines prioritaires, dont l'impact budgétaire était estimé en LFI 2018 à 56 M€ ;
- la consolidation de la condition du personnel qui s'est traduite par un effort supplémentaire en 2018 de 49 M€ ;
- l'augmentation des ressources allouées au hors socle (102,4 M€), principalement en raison de la hausse de la provision consacrée aux dépenses liées aux OPEX, portée de 170 M€ à 245 M€[55].

2.4.2.2 L'exécution des crédits de titre 2

L'exécution des crédits de titre 2 a conduit à un excédent important : hors redéploiements pour couvrir les surcoûts OPEX-MISSINT, le

[54] Cette hausse concerne principalement la décision de compensation de la hausse de la CSG (mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la CSG pour 93 M€), ainsi que les conséquences en 2018 de la hausse du point d'indice réalisée en 2017.

[55] Cette augmentation ne concerne que le périmètre des OPEX : concernant les MISSINT, l'augmentation de la dotation budgétaire de T2 de 41 M€ à 100 M€ est intervenue postérieurement à la LFI.

ministère des armées aurait présenté un excédent en T2 hors CAS *Pensions* de 211 M€[56].

Selon le ministère des armées, ce montant excédentaire résulte en majeure partie (99 M€) de la sous-réalisation des cibles en effectifs, issue d'un nombre de départs plus important que prévu qui se conjugue avec des difficultés de recrutement de certaines familles professionnelles.

Ces difficultés de recrutement et de fidélisation sont illustrées par la sous-réalisation du schéma d'emploi, qui se renouvelle en 2018. Sur la base de son chiffrage initial de + 500 ETP[57], les ajustements opérés lors du premier compte rendu de gestion afin d'intégrer le rattrapage du sous-effectif constaté en fin de gestion 2017 ont porté à sa cible à + 828 ETP, déclinée en + 1 412 ETPT. Afin de réduire le sous-effectif prévisionnel, la DRH-MD a autorisé certains employeurs à dépasser leurs cibles, en compensation des sous-effectifs portés par d'autres.

En dépit de ces actions, la sous-réalisation du schéma d'emploi en fin de gestion était estimée fin décembre 2018 à -522 ETP, ce qui se traduit par un impact de -787 ETPT par rapport à la programmation du premier compte-rendu de gestion.

Cette sous-réalisation se traduit par un écart persistant entre le plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) et son exécution. En dépit de la fixation d'un nouveau PMEA en LFR en application de l'article 11 de la LPFP 2018-2022, fixé à 271 253 ETPT contre 274 580 ETPT en LFI 2018, une sous-réalisation demeure en 2018 (- 3 059 ETPT).

Il reste à savoir si l'attractivité des carrières militaires peut expliquer à elle seule la sous-exécution croissante de la masse salariale, qui résulte aussi de difficultés de pilotage infra-annuel du volume des effectifs.

Outre la difficulté à anticiper l'effet sur la masse salariale des moindres hausses des effectifs, les excédents de T2 constatés en 2018 proviennent du cumul d'autres facteurs de variation ayant minoré les dépenses de personnel, tels que :

- des moindres dépenses d'indemnités opérationnelles (54 M€) ;
- l'accélération du rythme des recouvrements d'indus « LOUVOIS » (26 M€) ;

[56] Par comparaison, les dépenses de personnel avaient déjà été sous-exécutées en 2017 à hauteur de 88 M€. L'exercice 2016 s'était soldé par une légère sur-exécution (60 M€, soit 0,5 % du T2) et l'exercice 2015 avait été marqué par une insuffisance de T2 de 167 M€ (hors besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT).

[57] Périmètre ministériel hors SIAé.

- des encaissements en attributions de produits supérieurs de 15 M€ aux prévisions de LFI ;
- des moindres dépenses hors-socle (28 M€), notamment pour les dépenses de chômage (économies de 14 M€) ;
- d'autres moindres dépenses (7 M€), telles que des accessoires de rémunération versés aux agents affectés à l'étranger.

Les facteurs de hausse de la masse salariale sont intervenus pour des montants beaucoup plus limités, avec notamment des reports de dépenses de 2017 vers 2018 pour un montant de 14 M€, comprenant la mise en œuvre décalée de mesures catégorielles (9 M€).

L'excédent de crédits de titre 2 a donné lieu à 208 M€ de redéploiements pour couvrir les besoins de financements complémentaires OPEX-MISSINT : une réallocation de la provision MISSINT de titre 2 pour 59 M€ en entrée de gestion, un redéploiement de T2 pour couvrir l'insuffisance de la provision OPEX de titre 2 pour 37 M€ et un virement de 111 M€ pour la couverture des surcoûts HT2 OPEX du programme 178.

Un mouvement de fongibilité asymétrique de 2,5 M€ a également été réalisé au profit des ressources HT2 du programme 212, dans le cadre du plan *Familles*.

Au 31 décembre 2018, les crédits de personnel du programme 212, hors CAS *Pensions*, présentaient un reliquat non consommé de 2,8 M€ pour une dépense exécutée de 12 115 M€.

3 AUTRES ÉLÉMENTS EN VUE DE L'ÉVALUATION BUDGÉTAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

La mission *Défense* est concernée par six mesures de dépenses fiscales. Le ministère des armées indique qu'aucun changement n'est intervenu en 2018 dans le périmètre des dépenses fiscales.

Le programme 212 est concerné par les quatre mesures fiscales suivantes :

- dépense fiscale 090201 : « crédit d'impôt (cotisation foncière des entreprises) pour les micro-entreprises implantées en zone de restructuration de la défense » ;
- dépense fiscale 120140 : « exonération de l'impôt sur le revenu du pécule modulable d'incitation au départ des militaires » ;
- dépense fiscale 120141 : « exonération de l'impôt sur le revenu de l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense » ;
- dépense fiscale 230605[58] : « exonération de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense ».

Le programme 178 fait l'objet du rattachement de deux mesures :

- dépense fiscale 120127 : « exonération de l'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction, aux personnes accomplissant un service civique ou une autre forme de volontariat » ;
- dépense fiscale 120144 « exonération de l'impôt sur le revenu des indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations visant à la défense de la souveraineté de la France et à la préservation de l'intégrité de son territoire, engagées ou renforcées à la suite des attentats commis sur le territoire national en 2015 », créée par l'article 6 de la loi de finances pour 2017.

[58] La dépense fiscale n° 230605 a été modifiée par amendement en loi de finances 2017: la durée de l'exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration de la défense (ZRD) a été augmentée de trois à six ans.

Le montant et le nombre des bénéficiaires de ces mesures sont présentés dans le tableau ci-après.

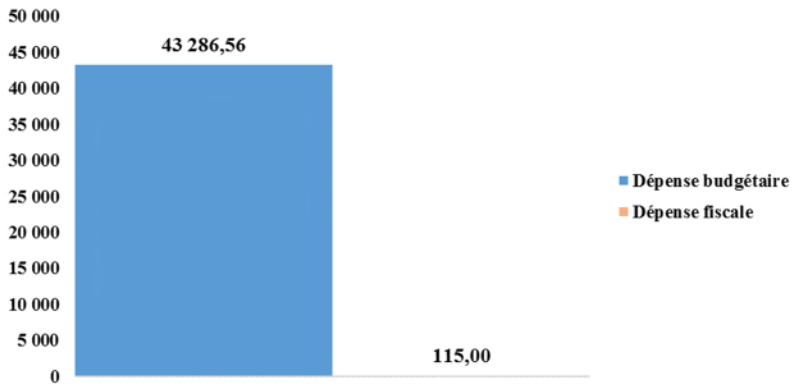
Tableau n° 8 : Dépenses fiscales de la mission *Défense*

Numéro de la dépense fiscale et programme concerné	2016		2017		2018	
	Montant (M€)	Nombre de bénéficiaires	Montant (M€)	Nombre de bénéficiaires	Montant (M€)	Nombre de bénéficiaires
120127 (P178)	47	nd	62	nd	74	nd
120140 (P212)	13	nd	10	nd	6	nd
120141 (P212)	4	427	4	427	2	292
120144 (P178)			24	nd	27	nd
230605 (P212)	7	900	7	900	6	820
090201 (P212)	3	254	3	254	NS	188
Total	**74**		**110**		**115**	

Source : direction du budget (Tome II Voies et moyens). (nd = non déterminé. NS= Non significatif, montant négligeable par rapport à l'ordre de grandeur considéré.)

Le volume des dépenses fiscales de la mission *Défense* est très limité relativement aux crédits budgétaires, comme en témoigne le graphique ci-après.

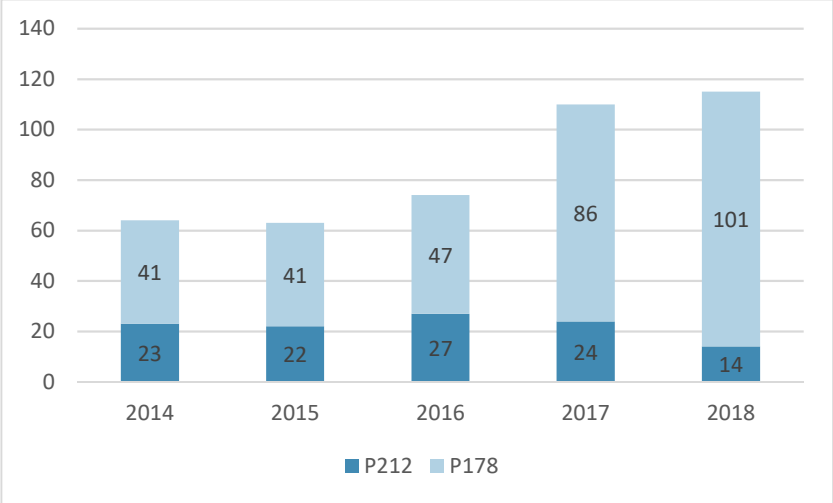
Graphique n° 10 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (en M€)



Source : direction du budget (Tome II Voies et moyens)

La trajectoire est toutefois à la hausse, portée par les dispositifs rattachés au programme 178, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n° 11 : Dépenses fiscales par programme depuis 2014 (M€)



Source : direction du budget (Tome II Voies et moyens)

En réponse à la recommandation visant à recenser, estimer et évaluer de façon précise les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense*, le ministère des armées indique qu'il ne dispose pas des moyens

pour évaluer les dépenses fiscales et que cette estimation et cette évaluation ne peuvent être assurées que par les services de la direction de la législation fiscale qui exploitent les déclarations fiscales déposées par les contribuables. En effet, le ministère des armées n'a pas accès aux données fiscales des contribuables.

La Cour rappelle sa recommandation visant à recenser, estimer et évaluer de façon systématique les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense*.

Recommandation n° 3. (*Destinataire : ministère de l'action et des comptes publics*) : recenser, estimer et évaluer de façon précise les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense*

3.2 Les opérateurs

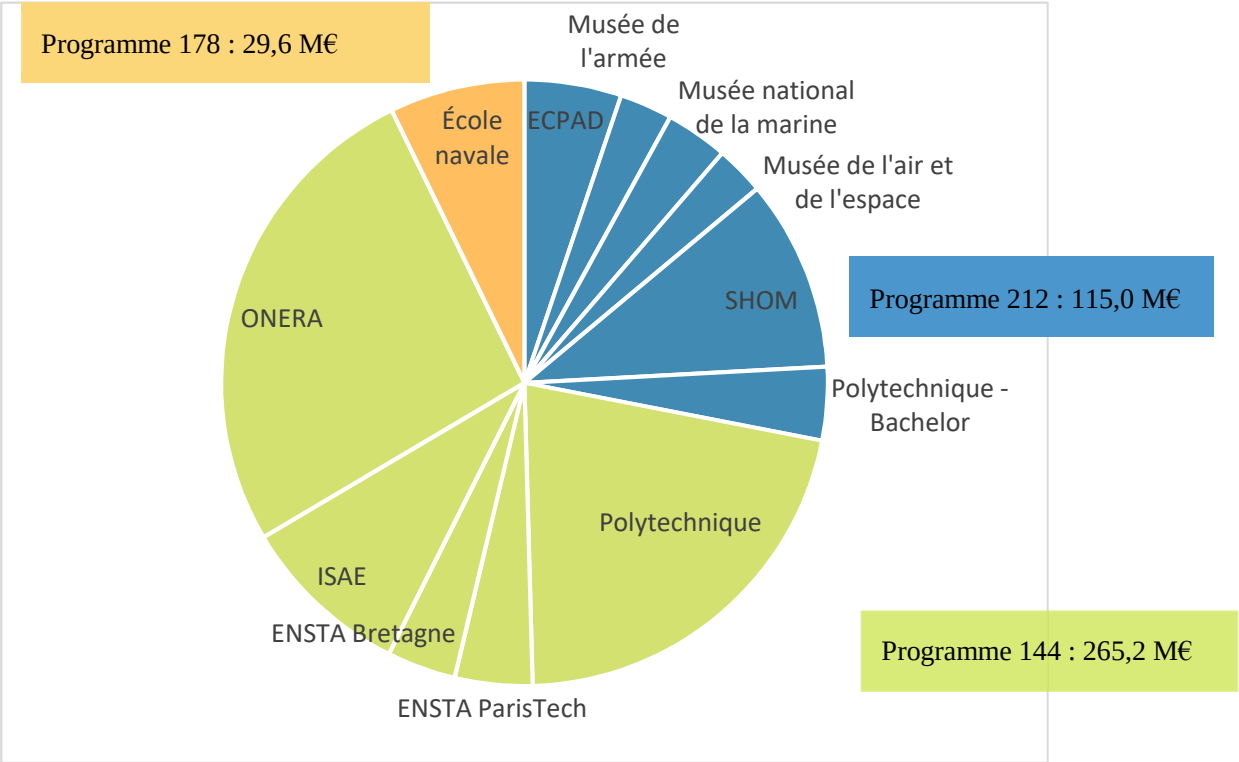
Le périmètre des opérateurs sous tutelle principale de la mission *Défense* comprend trois musées[59], cinq écoles[60], l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), l'Établissement de communication et de production audiovisuelles de la défense (ECPAD) et le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).

Les dépenses exécutées au bénéfice de ces opérateurs sont portées par les programmes 144, 212 et 178. Elles représentent 371,5 M€ de subventions pour charges de service public (SCSP) et 38,2 M€ de dotations en fonds propres, soit un total de 409,7 M€ en exécution 2018. Leur répartition par programme et par opérateur figure dans le graphique ci-dessous.

[59] Musée de l'air et de l'espace, musée de l'armée et musée national de la marine.

[60] École nationale supérieure de techniques avancées Bretagne, École nationale supérieure de techniques avancées Paris Tech, École navale, École polytechnique, Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace.

Graphique n° 12 : Dépenses exécutées en 2018 pour les opérateurs de la mission *Défense* (SCSP et dotations en fonds propre)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

Les montants de SCSP exécutés sont en baisse de 1 % en 2018 par rapport à 2017 (371,5 M€ contre 375,2 M€).

Les dotations en fonds propres présentent une augmentation relative significative en atteignant 38,2 M€ contre 18,8 M€ en 2017. Cette augmentation concerne principalement les musées, avec la rénovation du Palais de Chaillot pour le musée de la marine, et l'École polytechnique, conformément au contrat d'objectifs et de performance (COP) dont les orientations stratégiques intègrent les recommandations du rapport de M. Bernard Attali[61]. En 2018, l'École polytechnique a ainsi bénéficié d'une dotation en fonds propres de 16 M€ en CP du programme 212 pour la

[61] Rapport rendu public le 6 juin 2015.

réalisation des logements des étudiants de la nouvelle formation post-bac dite « *Bachelor* », correspondant à un engagement de 30 M€ d'AE en 2017.

Les effectifs sous plafond restent inférieurs au plafond d'emploi de 6 603 ETPT avec un total de 6 419 ETPT, ce qui représente une hausse de 1,1 % par rapport aux effectifs sous plafond de 2017. Les emplois hors plafond sont en hausse de 4,4 % et atteignent 690,86 ETPT.

À la suite de l'École navale, qui a été transformée en opérateur au 1er janvier 2017 sous le statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel constitué sous la forme d'un grand établissement[62], l'École de l'air est transformée en établissement public du même type[63] depuis le 1er janvier 2019.

Le ministère des armées indique que la création de ce nouvel organisme n'a pas pu être prise en compte dans la loi de finances 2019 et qu'il est prévu que l'école prenne le statut d'opérateur à l'occasion des travaux sur le projet de loi de finances 2020. Comme l'École navale créée en 2017, ce nouvel opérateur relèvera du programme 178.

En 2018, les onze opérateurs de la mission dont le ministère des armées assure la tutelle disposent d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), comme le montre le tableau ci-dessous.

[62] Décret n°2016-1427 du 21 octobre 2016 relatif à l'École navale.

[63] Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel placé sous la tutelle du ministre des armées, constitué sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, en application du décret n° 2018-1158 du 14 décembre 2018 relatif à l'École de l'air.

Tableau n° 9 : Périodes couvertes par les contrats d'objectif et de performance des opérateurs de la mission *Défense*

Programme	Opérateurs	Période couverte par le COP
212	**ECPAD**	2016-2019
	Musée de l'armée	2015-2019
	Musée national de la marine	2016-2021
	Musée de l'air et de l'espace	2015-2019
	SHOM	2017-2021
144	**École Polytechnique**	2017-2021
	ENSTA Paris Tech	2017-2021
	ENSTA Bretagne	2017-2021
	ISAE	2017-2021
	ONERA	2017-2021
178	**École navale**	2018-2021
	École de l'air	Opérateur à compter de 2020

Source : ministère des armées

En 2017, le seul opérateur relevant de la mission *Défense* qui ne disposait pas de COP était l'École navale. Le ministère des armées indique que le changement de statut au 1er janvier 2017 de cette école a nécessité de prendre en compte les observations enregistrées sur une année de fonctionnement et un travail conjoint entre l'opérateur et sa tutelle pour établir les grandes orientations de ce contrat. Le COP 2018-2021 a été signé par la ministre des armées et le directeur général de l'École navale le 7 décembre 2018.

S'agissant des établissements dont les COP arrivent à échéance en 2019, le ministère des armées précise qu'il a d'ores et déjà amorcé les travaux nécessaires à leur renouvellement.

Enfin, le ministère des armées précise que les travaux visant à doter d'un COP le nouvel opérateur que constituera l'École de l'air en 2020 seront initiés en 2019.

3.3 L'analyse de la performance

3.3.1 Un suivi de performance structuré de longue date, dont l'amélioration se poursuit

Les modalités de pilotage et de commandement au ministère des armées intègrent de longue date le suivi d'indicateurs de performance. La Cour a ainsi constaté que le ministère de la défense avait introduit des objectifs et la mesure de résultats associés à des programmes dès 1970, dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires[64].

Les exercices de planification stratégique et de programmation militaire, ainsi que certaines normes de l'OTAN qui font référence pour la France comme pour ses alliés, structurent fortement le suivi de la performance budgétaire. Celle-ci intègre des indicateurs qui figuraient dans les comptes rendus de gestion budgétaire du ministère de la défense dès 1999, tels que les indicateurs d'activité en nombre de jours à la mer ou en heures de vol des aéronefs.

Les indicateurs de performance progressivement adaptés et améliorés depuis la mise en œuvre de la LOLF permettent aujourd'hui de disposer d'une vision globale de l'atteinte des objectifs stratégiques. Ceux-ci sont clairement explicités et permettent de couvrir les enjeux majeurs du ministère des armées. La qualité du renseignement des indicateurs et des commentaires présents dans les documents budgétaires met à la disposition des citoyens et du Parlement des informations détaillées sur l'appréciation de l'atteinte de ces objectifs et les facteurs explicatifs.

En outre, ces indicateurs de performance sont bien intégrés dans les outils de pilotage effectivement utilisés par les armées, directions et services, dans le cadre du dialogue de commandement et de performance. Ils sont notamment valorisés et complétés dans les tableaux de bord dont disposent les responsables politiques et opérationnels.

Les dernières adaptations du dispositif, figurant dans le projet annuel de performance (PAP) 2019, témoignent d'un bon compromis entre l'objectif de stabilité des indicateurs et l'introduction des améliorations nécessaires aux changements de contexte et de priorités politiques. Le nombre d'objectifs de la mission *Défense* a été réduit de deux (15 contre 17 précédemment) et les indicateurs des programmes ont peu varié

[64] Cour des comptes : La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) – novembre 2011

(nombre stable à 28) mais des ajustements ont été effectués, notamment au niveau des sous-indicateurs.

Le tableau ci-dessous présente les indicateurs supprimés, modifiés ou ajoutés au PLF 2019 par rapport au PLF 2018.

Tableau n° 10 : Indicateurs supprimés, modifiés ou ajoutés au PLF 2019 par rapport au PLF 2018

PLF 2019 – Mission Défense : liste des indicateurs supprimés, modifiés ou ajoutés par rapport au PLF 2018		
Indicateurs supprimés		
P144	Indicateur 1.1	Taux de coopération européenne
P212	Indicateur 4.1	Ressources propres des trois musées rapportées à leur coût de fonctionnement
Indicateurs modifiés		
P146	Indicateur 1.1	Taux de réalisation des équipements
P178	Indicateur 1.1	Taux de satisfaction de la fonction stratégique connaissance – anticipation
P178	Indicateur 5.1	Niveau de réalisation de l'activité et de l'entraînement
P178	Indicateur 5.2	Disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels
P212	Indicateur 1.1	Taux de reclassement du personnel militaire
Indicateurs ajoutés		
P146	Indicateur 1.3	Taux de progression du lancement des nouveaux programmes en coopération
P178	Indicateur 6.3	Améliorer le soutien du combattant

Source : ministère des armées

L'indicateur 1.1 « taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie » a été supprimé du suivi de performance du programme 144. Les limites de cet indicateur de moyens, qui quantifiait la part des financements dédiés à des coopérations européennes dans le cadre des études amont et des subventions aux organismes de recherche, avaient été relevées par la Cour dans la note d'exécution budgétaire de la mission *Défense* de l'exercice 2017. Le ministère des armées indique que la suppression de cet indicateur dans le PLF 2019 souligne la prise en compte par la direction du budget des arguments fournis par le ministère des armées et des limites de l'indicateur qui avaient été relevées par la Cour dans les NEB 2016 et 2017. En effet, cet indicateur ne rendait compte que d'une allocation de moyens, dépendait directement des crédits affectés aux programmes en coopération par les partenaires européens et s'avérait peu pertinent au vu des très faibles évolutions constatées depuis plusieurs années.

Un nouveau sous-indicateur 1.3 « *taux de progression du lancement des nouveaux programmes en coopération* » a en revanche été ajouté au dispositif de performance du programme 146. Il vise à rendre compte du lancement en réalisation des dix nouveaux programmes que la LPM

2019-2025 prévoit de mener en coopération. L'objet de cet indicateur est limité puisqu'il ne quantifie que le lancement de chacun de ces dix programmes mais il permet d'apporter un éclairage sur la mise en œuvre d'un objectif politique important du ministère des armées.

Il en est de même du nouveau sous-indicateur « *niveau d'entraînement cyber* », ajouté au périmètre de l'indicateur 5.1 « *niveau de réalisation des activités et de l'entraînement* » du programme 178. Il permet d'afficher la bonne réalisation des exercices planifiés dans le domaine de la cyberdéfense, qui fait l'objet d'une priorité politique marquée.

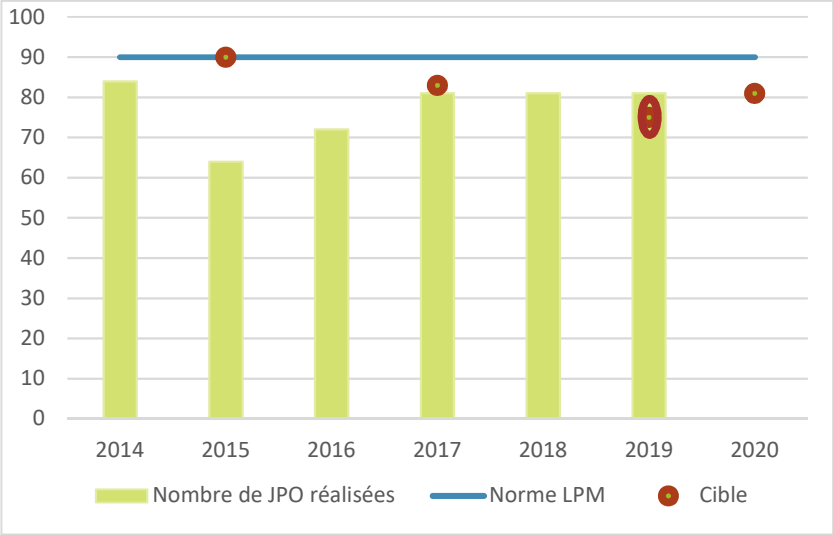
Un autre sous-indicateur a été ajouté au périmètre de l'indicateur 5.1 afin de quantifier le *« taux d'entraînement par équipage sur matériel terrestre* ». Ce sous-indicateur permet un éclairage qualitatif complémentaire au suivi du nombre de journées de préparation opérationnelle de l'armée de terre. Ce dernier, qui est suivi dans les PAP et RAP dans sa forme actuelle depuis 2014[65], est un indicateur important pour apprécier le niveau d'entraînement des forces terrestres.

L'évolution du nombre de JPO témoigne en effet de la difficulté à maintenir un niveau d'entraînement suffisant pour les forces terrestres : la norme de 90 jours reconnue comme un niveau minimal en programmation militaire[66] n'a jamais été atteinte depuis le début de la programmation militaire 2014-2019. Les cibles ont au contraire été progressivement revues à la baisse et le nombre de JPO constatées a été en recul marqué en 2015 et 2016, du fait des niveaux d'engagements élevés et de la remontée en puissance des effectifs de la force opérationnelle terrestre. La cible 2020 est alignée sur les dernières prévisions, sans atteindre la norme LPM, dans l'objectif de « *stabiliser l'activité à compter de 2019 et d'initier une amélioration de la qualité de la préparation opérationnelle* »[67]

Le graphique ci-dessous illustre ces constats en présentant les valeurs des cibles et résultats de cet indicateur par rapport à la norme LPM.

[65] Le nombre de journées de préparation opérationnelle (JPO) indique le nombre de journées financées par le seul budget de l'armée de terre, calculé sur la base d'une FOT à 66 000 hommes en 2015, à 72 000 en 2016 puis à 77 000 hommes à partir de 2017.
[66] Cette norme figurant dans la LPM 2014-2019 a été reprise dans la LPM 2019-2025.
[67] PAP 2019, p.77

Graphique n° 13 : Nombre de journées de préparation opérationnelle (JPO) en « jours d'activités par homme Terre » : cibles et réalisations depuis 2014, en comparaison avec la norme LPM



Source : Le nombre de JPO réalisées provient des rapports annuels de performance (RAP) pour les années 2014 à 2017. Pour l'année 2018, il s'agit des prévisions figurant au projet annuel de performance (PAP) 2019. La cible de 2015 est celle du PAP 2014. La cible de 2017 était fixée à 84 par le PAP 2015 et 83 par le PAP 2016. La cible 2019 du PAP 2018 est « entre 70 et 80 jours ». La cible de 81 jours pour 2020 est celle du PAP 2019. Les cibles sont actualisées tous les deux ans.

En complément du suivi du nombre de JPO, le nouveau sous-indicateur « taux d'entraînement par équipage sur matériel terrestre » apporte un éclairage plus qualitatif sur le degré d'entraînement des forces. Il rend compte de l'atteinte des normes d'entraînement définies par la programmation militaire pour les principaux matériels terrestres[68].

La faiblesse des cibles (54 % en prévision actualisée 2018 selon le PAP 2019) et leur remontée très progressive (avec une cible de 59 % en 2020) illustrent la difficulté à disposer de l'ensemble des moyens techniques et financiers pour un entraînement adapté des forces terrestres.

Ces constats illustrent le décalage important entre les priorités ministérielles, telles qu'elles peuvent être affichées lors de la

[68] 115 heures par an et par équipage sur char Leclerc, 100 heures sur les engins blindés roue canon AMX 10 RC ou JAGUAR, 130 heures sur les véhicules blindés de combat d'infanterie VBCI, 1 100 km sur les véhicules blindés de l'avant (VAB) ou leurs successeurs GRIFFON, 110 coups sur les canons CAESAR.

programmation budgétaire, et la réalité de l'exécution annuelle et des résultats obtenus : la présentation du PLF 2018 par le ministère indiquait que « *le financement de l'entraînement et de l'activité, notamment concernant l'armée de terre, est une priorité renforcée pour le ministère compte tenu des engagements opérationnels des forces armées et de la nécessaire capacité à tenir cet effort dans la durée.*» (PLF p.20)

Le dispositif de performance du programme 178 fait l'objet de l'ajout de deux autres sous-indicateurs :

- l'indicateur 5.2 relatif à la « *disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels* » est complété par le sous-indicateur « *armée de l'air - Vecteur ISR* » afin de prendre en compte la composante Intelligence Surveillance Reconnaissance (ISR). Celle-ci regroupe les moyens aériens dédiés au recueil du renseignement, que la LPM 2019-2025 prévoit de renforcer ;
- l'objectif 6 « *renforcer l'efficience du soutien* », dont l'intitulé est simplifié[69], est doté d'un nouvel indicateur 6.3 « *améliorer le soutien du combattant* » pour suivre le taux d'équipement individuel du combattant, notamment en matière de gilet de combat de protection balistique (structure modulaire balistique - SMB).

Les changements de la maquette de performance du programme 212 au PAP portent sur :

- l'ajout d'un sous-indicateur à l'indicateur 1.1 « *Taux de reclassement du personnel militaire* », dont le périmètre est étendu à l'ensemble des départs de personnels militaires hors période probatoire et hors limite d'âge ou de service ;
- la suppression de l'indicateur portant sur les ressources propres des trois musées[70]. Le ministère des armées justifie cette suppression par un souci d'allègement du dispositif de performance du programme, en indiquant que ces éléments figurent dans les COP des établissements. La suppression de cet indicateur fait également disparaître l'objectif associé « *développer la politique mémorielle et culturelle du ministère afin de favoriser la transmission de l'esprit de défense* ».

[69] Auparavant l'intitulé était « renforcer l'efficience du soutien sur des fonctions cibles pour concentrer la ressource sur le renouvellement des matériels et les opérations ».
[70] Musée de l'armée, musée de la marine et de musée de l'air et de l'espace.

3.3.2 Une utilisation limitée par des contraintes importantes

L'utilisation du dispositif de performance budgétaire à des fins d'information des citoyens est limitée par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, la sensibilité de certaines données contraint le niveau de précision des informations communiquées dans des documents mis en ligne.

De plus, la forme des documents budgétaires en réserve l'accès effectif à un petit nombre de citoyens avertis et curieux.

Plus généralement, l'interprétation de certains indicateurs peut être délicate. Des taux de plus de 80 %, pouvant sembler globalement satisfaisants, peuvent refléter des situations de défaillance, comme c'est le cas pour la satisfaction des contrats opérationnels quantifiée par l'indicateur 4.1 du programme 178. Ainsi, le taux de satisfaction du contrat « intervention » de l'armée de terre pour 2018, estimé à 85 % dans le PAP 2019, doit être interprété avec les commentaires associés, qui indiquent que « *le contrat intervention ne peut être tenu que moyennant une adaptation du dispositif de gestion de crise, des arbitrages sur certaines capacités (Command and control – C2, logistique) et un accroissement du délai de montée en puissance de 9 à 12 mois des 15 000 hommes prévus par le contrat opérationnel.* »

L'interprétation des résultats est également complexe lorsque des taux de satisfaction supérieurs à 100 % constituent des signaux d'alerte. C'est le cas pour l'engagement de l'armée de l'air en réponse au contrat de gestion de crise, qui a atteint 140 % en 2016 et en 2017, traduisant un sur-engagement « *réalisé au détriment d'une préparation opérationnelle cohérente et d'une régénération organique suffisante,* », induisant « *un besoin de régénération technique et des pertes de compétences dans les savoir-faire non utilisés dans les opérations récentes.* »[71]

Ainsi, la perception de la réalité de la performance, nécessairement nuancée, nécessite une lecture de l'ensemble du bilan stratégique du

---

[71] Ainsi, selon le PAP 2019 (p.75), « *l'entraînement aux savoir-faire non sollicités en opération ne permet pas d'atteindre les référentiels fixés, ce qui pourrait se traduire à terme par la perte de savoir-faire indispensables, notamment pour la capacité d'entrée en premier.* » Le RAP 2017 précise également que « *l'activité aérienne étant en grande partie réalisée en opérations, les équipages les plus expérimentés réalisent une activité aérienne bien supérieure à la moyenne alors que celle des équipages en formation leur permet juste d'acquérir les fondamentaux. La progression de ces jeunes pilotes est allongée et leur préparation opérationnelle freinée* »

programme ainsi que des commentaires associés aux résultats des indicateurs.

Des outils d'analyse des coûts en cours de déploiement

L'utilisation des données de la performance budgétaire à des fins de pilotage est également limitée par le manque d'analyses portant à la fois sur les coûts et les résultats obtenus.

Dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire, la Cour a formulé une recommandation visant à poursuivre les travaux de déploiement de la comptabilité analytique et à développer l'analyse du coût budgétaire des différentes actions à partir des outils existants.

Le ministère des armées indique en réponse que six modèles de comptabilité analytique[72] sont en production fin 2018 et que deux autres projets[73] doivent être mis en œuvre en 2019 et 2020. L'élaboration des cahiers des charges des modèles de la direction de la maintenance aéronautique et de la direction interministérielle des réseaux et systèmes d'information et de communication sont également en cours en vue d'une mise en production en 2020. D'autres modèles restant à définir doivent être déployés progressivement selon une trajectoire prévisionnelle faisant l'objet d'une priorité marquée et qui a été anticipée au printemps 2022.

Le ministère précise que ces modèles de comptabilité analytique permettent de produire des informations économiques utiles au pilotage opérationnel des activités par les services[74], d'adosser des coûts à des réalisations physiques et de rendre compte du coût des moyens mis en œuvre par les services pour réaliser les missions qui leur sont confiées[75].

Cette démarche doit continuer à être encouragée. La Cour maintient donc sa recommandation en ce sens.

---

[72] MCO terrestre (SIMMT), Administration générale et soutien commun (SCA), « Médecine des Forces » (SSA), Journée Défense Citoyenneté (DSNJ), Service Militaire Volontaire (DSNJ), Direction technique de la DGA.

[73] Infrastructure (SID) et organismes de formation.

[74] Un exemple d'utilisation des coûts produits par les services pour le pilotage interne concerne l'élaboration des devis pour le MCO terrestre.

[75] En réponse à des demandes parlementaires, dans le cadre de contrôles ou au titre des indicateurs de performance, tels que l'indicateur 6.1 relatif à l'efficience de la fonction restauration.

Recommandation n° 4. (*destinataire : ministère des armées*) : poursuivre les travaux de déploiement de la comptabilité analytique et développer l'analyse du coût budgétaire des différentes actions à partir des outils existants.

Un lien très limité avec la budgétisation

Un autre facteur limitant la portée du dispositif de performance est la faiblesse de son utilisation dans les arbitrages budgétaires. Le constat effectué par la Cour dans son rapport sur la LOLF de novembre 2011[76] et régulièrement rappelé dans les rapports annuels sur le budget de l'État rejoint celui réalisé à l'échelle de la mission *Défense* : le changement espéré d'une logique de moyens à une culture de performance n'a pas eu lieu. Les arbitrages budgétaires interministériels s'appuient toujours largement sur un principe de reconduction des crédits, sans se fonder sur les résultats des indicateurs de performance. Les programmations triennales et annuelles sont établies sans lien direct avec les résultats de ces indicateurs ni les cibles qui leur sont fixées.

Ce constat peut être nuancé par deux observations :

- les indicateurs de performance ne peuvent, à eux seuls, justifier du bon emploi des crédits : il est donc légitime de prendre en compte la complexité des déterminants de la dépense dans les arbitrages budgétaires ;
- certains indicateurs, complétés par d'autres données, figurent dans les tableaux de bords des responsables opérationnels et politiques et peuvent être utilisés pour fonder des décisions ou des réformes, tout particulièrement à des échelles permettant d'établir plus facilement les liens nécessaires entre les allocations de crédits et les résultats attendus.

Il n'en reste pas moins que ces efforts de pilotage par la performance à petite échelle sont surdéterminés par le fonctionnement budgétaire interministériel. Les bénéfices du changement de logique espéré avec la LOLF ne pourront pas être tirés tant que prédominera un pilotage infra-annuel de la dépense par la direction du budget, fondé sur des mesures de réduction des crédits non différenciées, voire ciblées sur des natures de dépenses jugées plus faciles à réduire à court terme. Les annulations

[76] Cour des comptes, *la mise en œuvre de la loi organique des lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011.

récurrentes dont font l'objet les crédits du programme 146, sans lien avec les résultats atteints, en sont l'illustration.

L'absence de prise en compte de la performance dans les arbitrages interministériels révèle un autre objectif manqué de la LOLF : la responsabilisation des gestionnaires. Les obligations de compte rendu par le dispositif de performance devaient en effet en être la contrepartie. La poursuite des pratiques d'annulations de crédits sans lien avec la performance et de couverture des sous-budgétisations par des ouvertures en gestion décourage les efforts de sincérité et de maîtrise des coûts.

3.3.3 Une démarche à maintenir, en veillant à ce qu'elle reste proportionnée et porteuse de sens

En dépit de ces limites à considérer avec lucidité, la démarche de performance demande à être poursuivie avec pragmatisme, en proportionnant les efforts qui lui sont consacrés et en veillant à ce qu'elle demeure porteuse de sens pour les équipes concernées par leur élaboration et leurs résultats.

L'affichage public des résultats d'indicateurs significatifs peut en effet permettre de fédérer les efforts des services concernés pour les améliorer. Même s'il n'est pas toujours possible d'établir un tableau de bord d'indicateurs chiffrés pertinents et complets, les indicateurs de performance peuvent en effet contribuer à mettre sous contrôle certains résultats quantifiables et susciter des réflexions d'évaluation et d'amélioration. Les taux de disponibilité des matériels en sont un exemple.

Les résultats d'indicateurs doivent être intégrés dans des analyses plus globales compte tenu de la complexité des missions et de la gouvernance associées à la mission *Défense*. Ils peuvent toutefois permettre de mettre en lumière des objectifs communs et de donner de la visibilité à certains signaux d'alerte, comme c'est le cas pour les difficultés à satisfaire les contrats opérationnels.

Les commentaires de l'indicateur 4.1 du programme 178 dans le PAP 2019 relatifs à la capacité d'intervention de la marine dans un engagement majeur citent par exemple « *les réductions temporaires de capacités affectant les capacités de défense aérienne […], de ravitaillement à la mer ainsi que la disponibilité des ATL2 [avions Atlantique 2] et des hélicoptères Caïman* ». Les commentaires relatifs à l'armée de l'air explicitent quant à eux que « *l'aptitude de l'armée de l'air à réaliser un engagement majeur sous six mois dépend […] du recours à l'affrètement aérien, de l'utilisation d'avions ravitailleurs alliés, de la*

capacité à redéployer les forces engagées en gestion de crise et de celle à approvisionner les stocks de munitions. » Ils notent également la contrainte de *« disponibilité de certains matériels (avions de transport, M2000D en métropole) »* et le *« manque d'équipements optionnels avec des stocks objectifs encore non atteints. »*

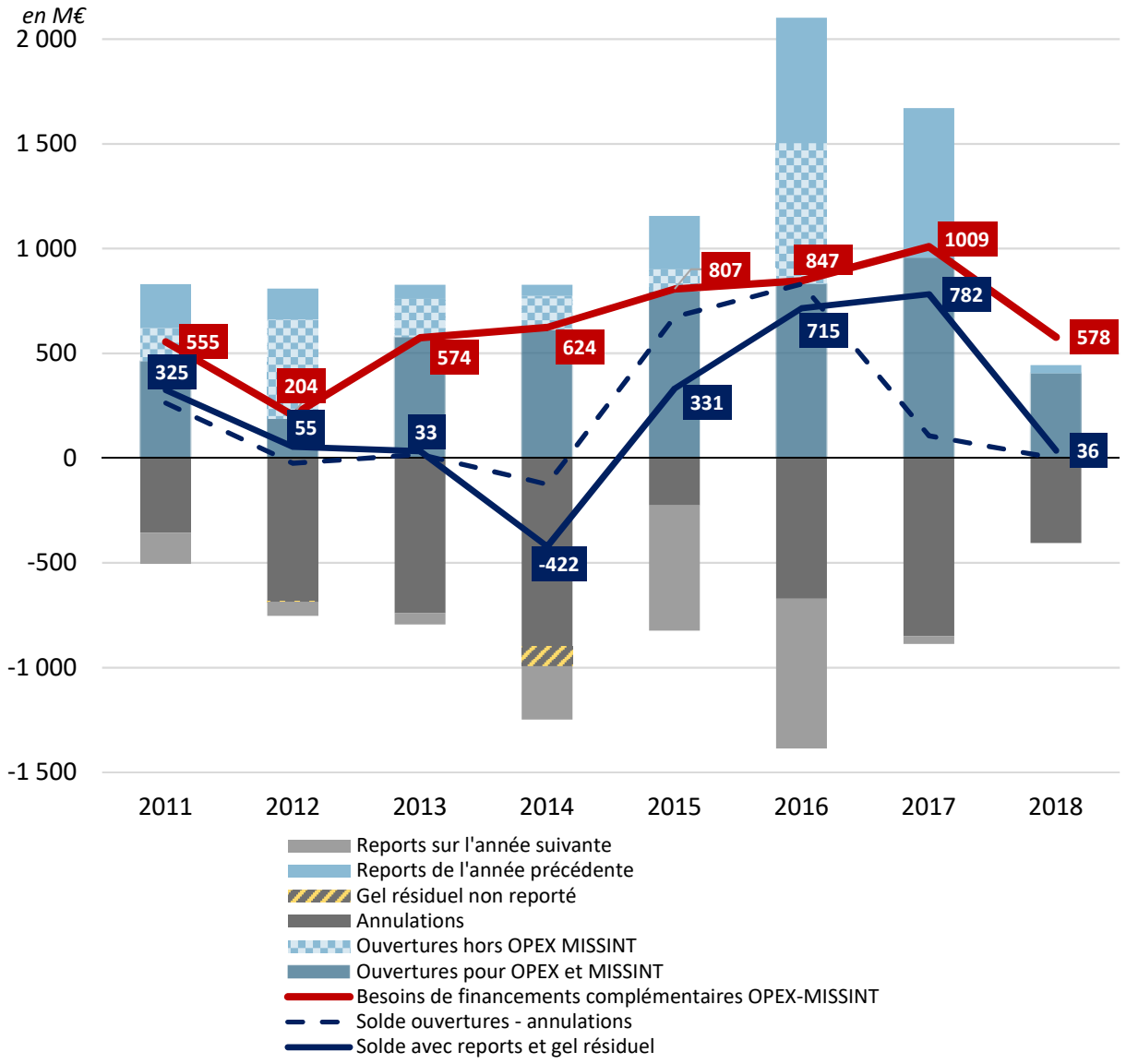
La démarche de performance de la mission *Défense* doit ainsi, malgré les limites de l'utilisation de ses résultats, continuer à promouvoir une communication factuelle des cibles fixées et résultats atteints, afin de fonder les évaluations nécessaires à l'amélioration de l'action publique.

Annexe n° 1 : Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AdP	Attribution de produits
BOP	Budget opérationnel de programme
CAS	Compte d'affectation spéciale
CEMA	Chef d'état-major des armées
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CP	Crédit de paiement
DB	Direction du budget
DGA	Direction générale de l'armement
DGRIS	Direction général des relations internationales et de la stratégie
DPGECP	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel
ECPAD	Établissement de communication et de production audiovisuelles de la défense
EMA	État-major des armées
EPM	Entretien programmé des matériels
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FdC	Fonds de concours
HT2	Hors titre 2
JPO	Journées de préparation opérationnelle
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LPM	Loi de programmation militaire
MCO	Maintien en condition opérationnelle
MISSINT	Missions intérieures
NAHEMA	*NATO Helicopter Management Agency* - Agence de gestion OTAN pour le programme de l'hélicoptère NH90
NEB	Note d'exécution budgétaire
OCCAR	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
ONERA	Office national d'études et de recherches aérospatiales
OPEX	Opérations extérieures
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAP	Projet annuel de performance

PLF	Projet de loi de finances
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
RAP	Rapport annuel de performance
REX	Ressources exceptionnelles
RIC	Recettes issues de cessions
SCSP	Subvention pour charges de service public
SGA	Secrétaire général pour l'administration
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la marine
T2	Titre 2

Annexe n° 2 : Ouvertures, annulations et reports de la mission *Défense* entre 2011 et 2018 en comparaison des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT



Source : Cour des comptes, d'après données ministère des armées

Le solde des ouvertures et annulations est représenté par la courbe en tirets bleus. Son mouvement traduit l'évolution de la contribution interministérielle à la mission *Défense*. La courbe rouge correspond aux besoins de financements additionnels des OPEX-MISSINT. En 2014, la mission *Défense* a contribué aux annulations au profit de la solidarité interministérielle au-delà de la couverture intégrale des besoins de financements additionnels.

Les reports de crédits sont pris en compte par la courbe bleue continue, qui représente le calcul du solde des ouvertures et annulations en intégrant les reports de crédits. L'écart entre la courbe bleue et la courbe rouge représente le montant restant à charge de la mission *Défense*.

Ce « reste à charge » est le terme que la Cour utilise pour désigner l'écart entre les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT et le solde global des annulations, ouvertures, reports entrants et sortants.

Le ministère des armées s'interroge sur la méthodologie retenue pour le calcul du reste à charge qu'il juge trop étroite, notamment sur deux points : la prise en compte des fonds de concours provenant d'organisations internationales (ONU) et l'inclusion « *du mécanisme des reports glissants* ».

Il convient de préciser que le périmètre de définition du reste à charge comprend les fonds de concours provenant d'organisations internationales, pris en compte dans le calcul des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT (cf. encadré au § 1.2.1). Il comprend aussi le « *mécanisme des reports glissants* » en intégrant le solde de reports entrants et sortants, et permet ainsi de disposer d'une vision globale des résultats des mouvements opérés en gestion à l'échelle de la mission *Défense*.

La direction du budget estime préférable de s'attacher au « *reste à financer* » sur la mission *Défense*, qui se calcule par la différence entre le niveau des surcoûts OPEX MISSINT et la provision inscrite en loi de finance initiale. L'interprétation du reste à charge est toutefois complémentaire de l'analyse d'autres indicateurs, dont les besoins de financements additionnels. Le tableau n°2 les intègre et présente également le total des annulations portant sur la mission *Défense*. Le « *reste à financer* » défini dans la réponse de la direction du budget correspond à la somme des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT et des remboursements des organisations internationales. Ces montants apparaissent dans le graphique n°5.

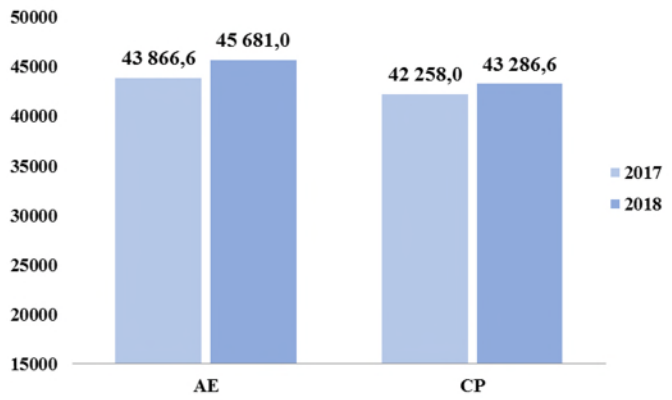
La comparaison entre la courbe rouge et le niveau d'ouvertures OPEX-MISSINT (partie bleu foncé des histogrammes) permet de constater

que depuis 2012, les ouvertures de crédits ont toujours permis de couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, ce qui n'est plus le cas en 2017 et de manière plus prononcée en 2018, la différence devant être comblée par l'auto-assurance de la mission.

Annexe n° 3 : Infographies

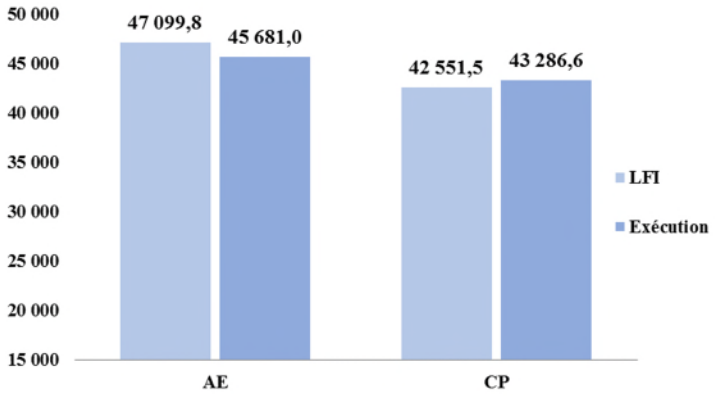
L'exécution 2018 de la mission *Défense*, comparée à celle de l'année 2017 et aux montants programmés en LFI, est présentée dans les graphiques n°14 et 15 ci-dessous.

Graphique n° 14 : Exécution 2017-2018 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées

Graphique n° 15 : LFI et exécution 2018 (en M€)

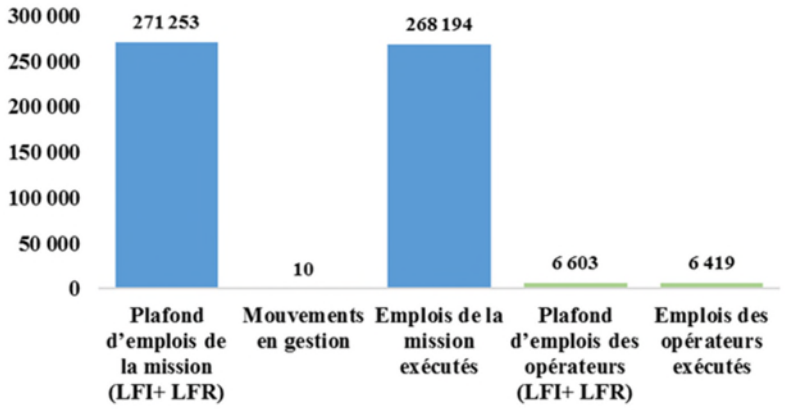


Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées

La comparaison de l'exécution de la mission *Défense* par rapport à la LFI (graphique n°15) doit être replacée dans le contexte des mécanismes propre à la mission *Défense*, en tenant compte des besoins de financements

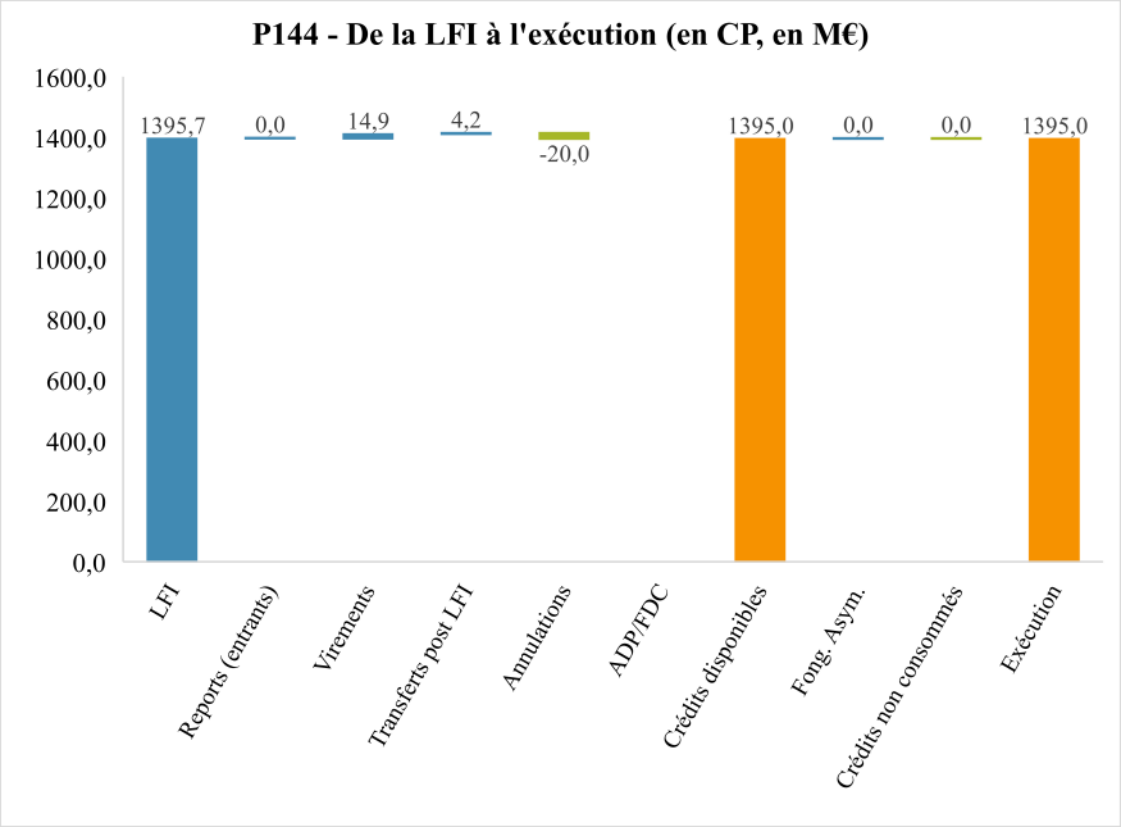
additionnels pour les OPEX, des fonds de concours et des attributions de produits (cf. § 1.2.1).

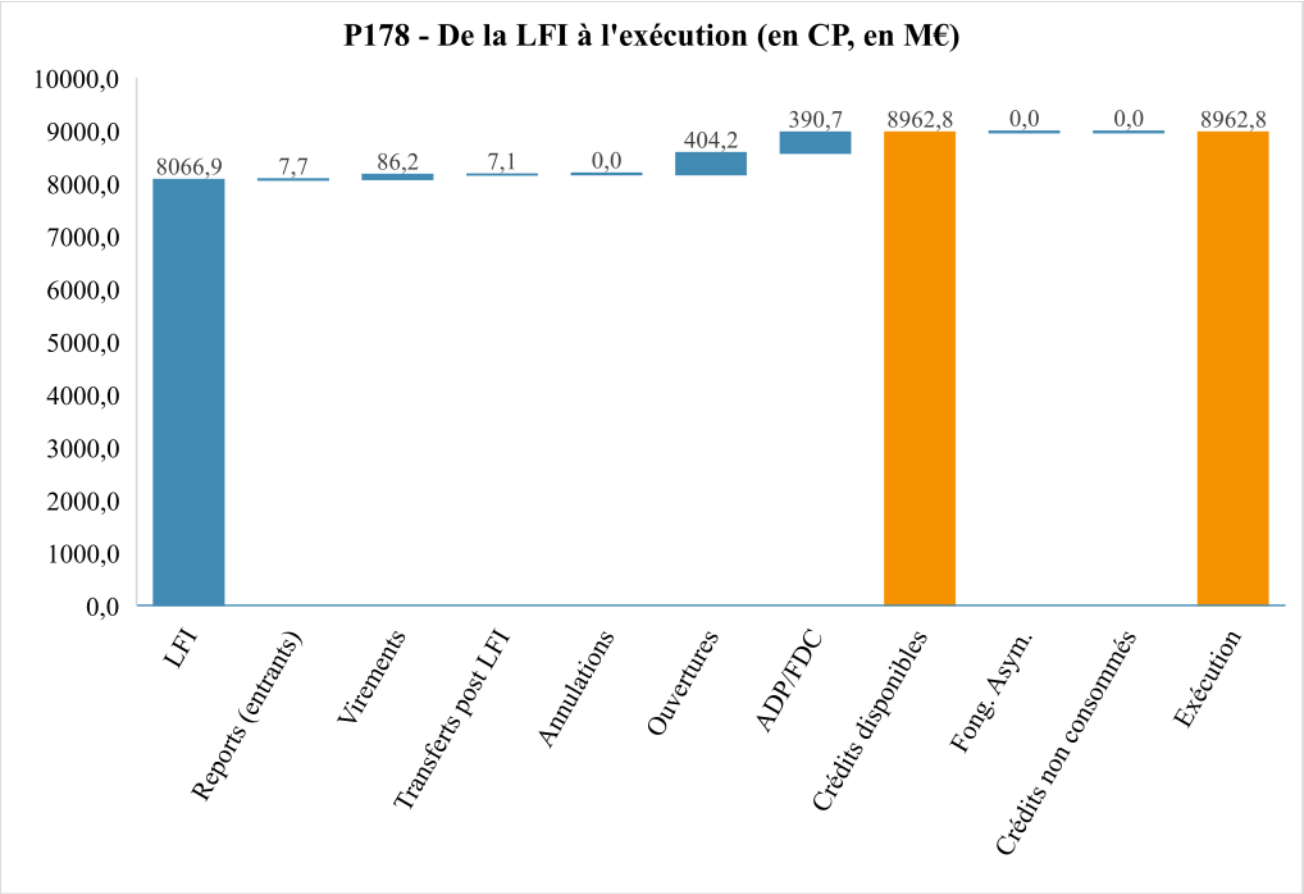
Graphique n° 16 : Plafond d'emplois et exécution (en ETPT pour l'État et ses opérateurs)

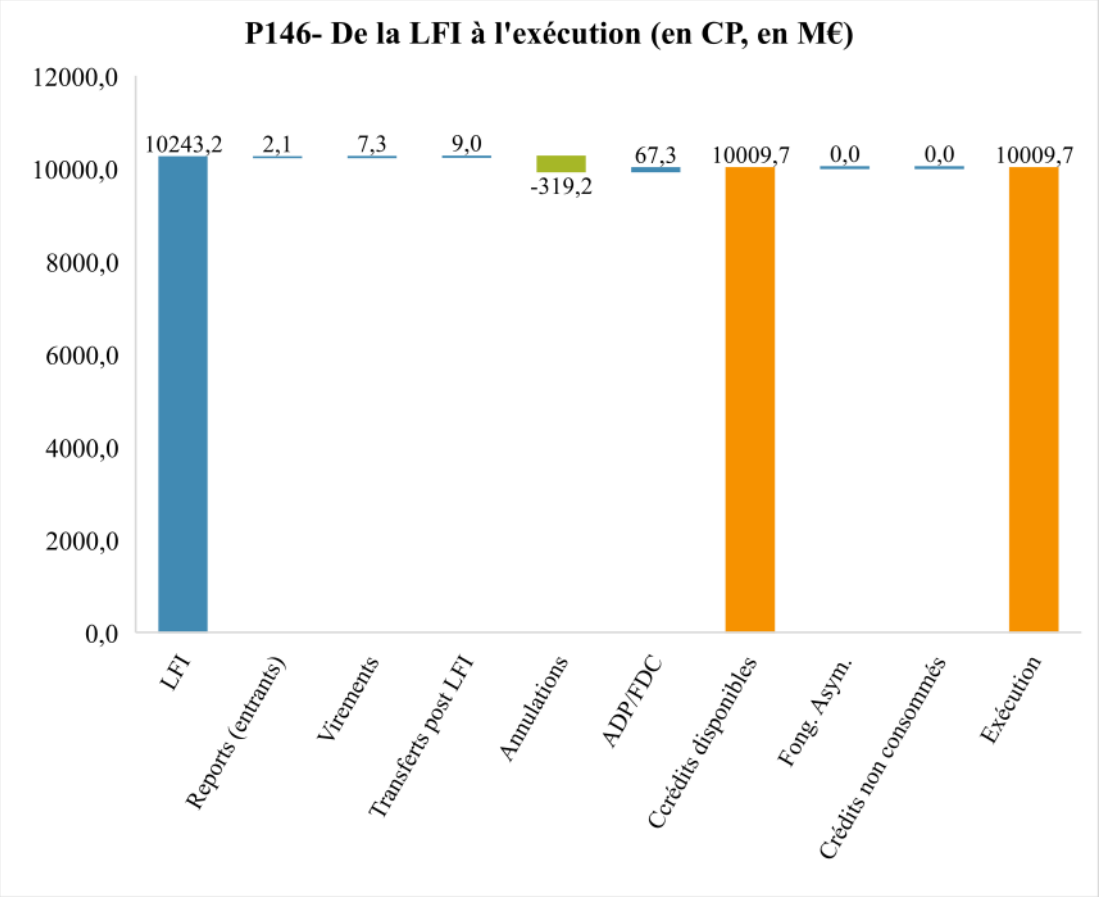


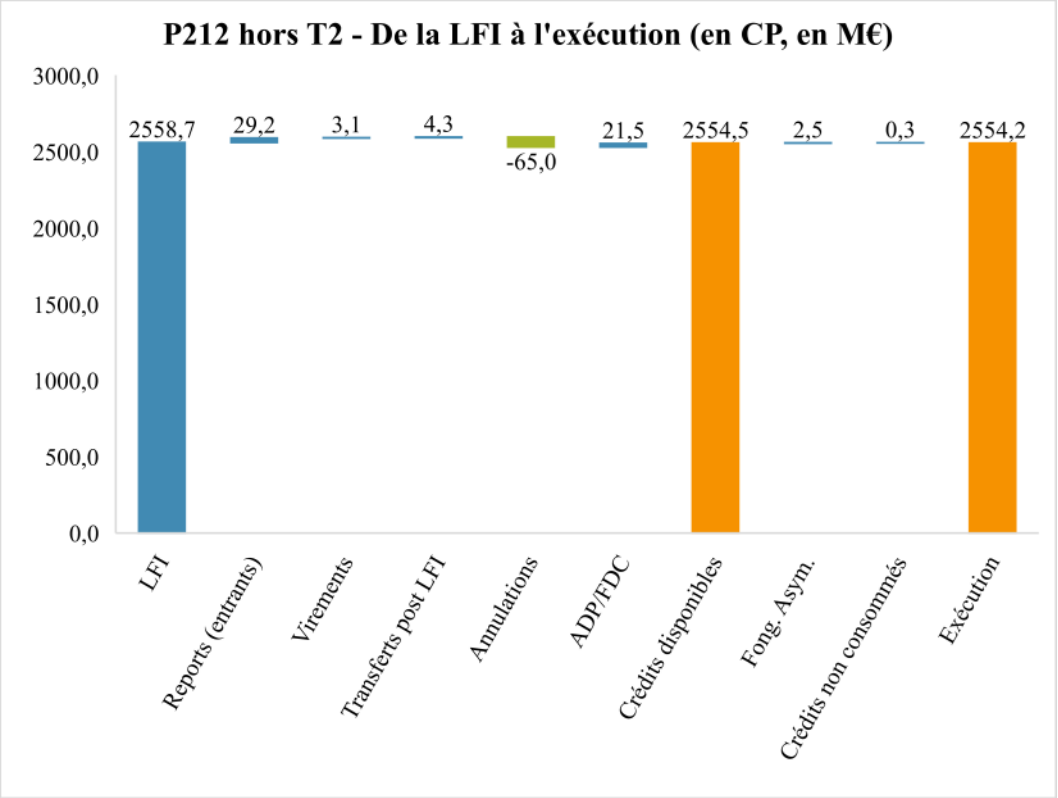
Source : Cour des comptes d'après données ministère des armées

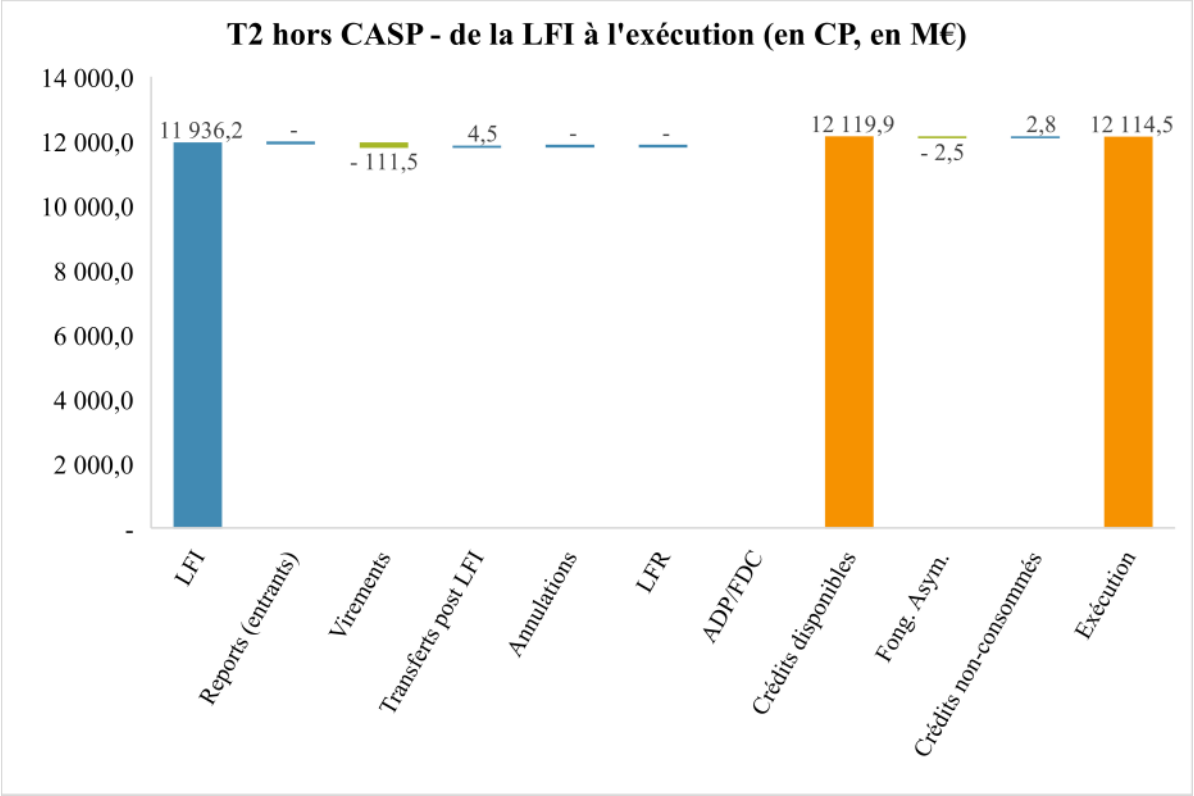
Graphique n° 17 : Déclinaison de l'exécution par programme, T2 et CAS Pensions

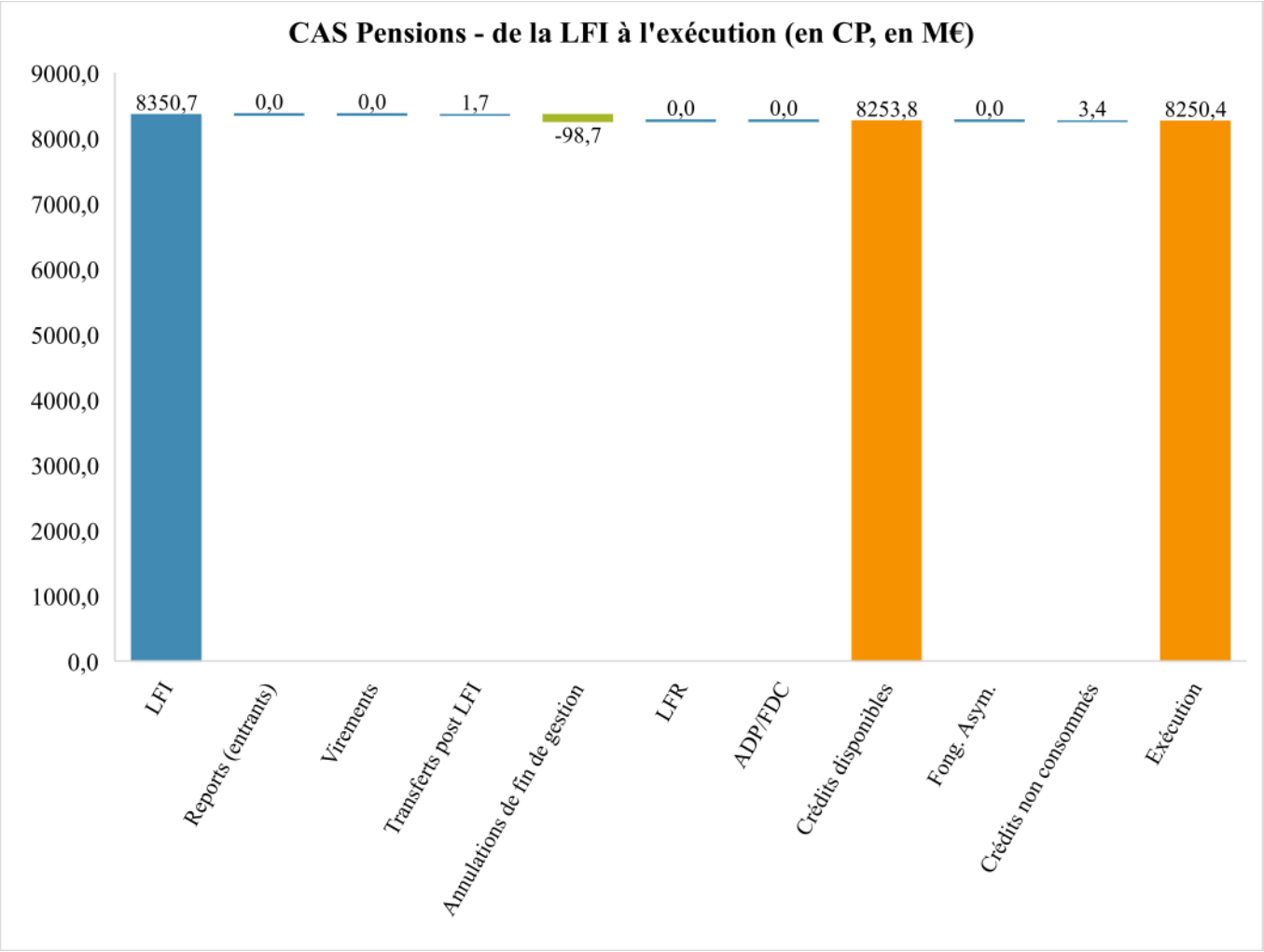



P178 - De la LFI à l'exécution (en CP, en M€)
10000,0
9000,0
8000,0
7000,0
6000,0
5000,0
4000,0
3000,0
2000,0
1000,0
0,0
8066,9
7,7
86,2
7,1
0,0
404,2
390,7
8962,8
0,0
0,0
8962,8
LFI
Reports (entrants)
Virements
Transferts post LFI
Annulations
Ouvertures
ADP/FDC
Crédits disponibles
Fong. Asym.
Crédits non consommés
Exécution


P146- De la LFI à l'exécution (en CP, en M€)
12000,0
10000,0
8000,0
6000,0
4000,0
2000,0
0,0
10243,2
2,1
7,3
9,0
-319,2
67,3
10009,7
0,0
0,0
10009,7
LFI
Reports (entrants)
Virements
Transferts post LFI
Annulations
ADP/FDC
Crédits disponibles
Fong. Asym.
Crédits non consommés
Exécution


P212 hors T2 - De la LFI à l'exécution (en CP, en M€)
3000,0
2500,0
2000,0
1500,0
1000,0
500,0
0,0
2558,7
29,2
3,1
4,3
-65,0
21,5
2554,5
2,5
0,3
2554,2
LFI
Reports (entrants)
Virements
Transferts post LFI
Annulations
ADP/FDC
Crédits disponibles
Fong. Asym.
Crédits non consommés
Exécution


T2 hors CASP - de la LFI à l'exécution (en CP, en M€)
14 000,0
12 000,0
10 000,0
8 000,0
6 000,0
4 000,0
2 000,0
-
11 936,2
-
- 111,5
4,5
-
-
12 119,9
- 2,5
2,8
12 114,5
LFI
Reports (entrants)
Virements
Transferts post LFI
Annulations
LFR
ADP/FDC
Crédits disponibles
Fong. Asym.
Crédits non-consommés
Exécution


CAS Pensions - de la LFI à l'exécution (en CP, en M€)
9000,0
8000,0
7000,0
6000,0
5000,0
4000,0
3000,0
2000,0
1000,0
0,0
8350,7
0,0
0,0
1,7
-98,7
0,0
0,0
8253,8
0,0
3,4
8250,4
LFI
Reports (entrants)
Virements
Transferts post LFI
Annulations de fin de gestion
LFR
ADP/FDC
Crédits disponibles
Fong. Asym.
Crédits non consommés
Exécution

Annexe n° 4 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

Les recommandations qui figurent dans le référé adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics sont signalées par un astérisque (*).

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Degré de mise en œuvre*
1	*Destinataires : ministère des armées, ministère en charge du budget* **Poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés. (*)**	Réponse du ministère des armées : Les dépenses OPEX-MISSINT résultent de décisions, par nature imprévisibles, d'engagement des forces prises par le Président de la République et sont par définition susceptibles de connaître des évolutions en cours d'exercice par rapport à la programmation initiale. • Financement : la programmation du financement des OPEX repose sur une dotation prévisionnelle annuelle inscrite sur le budget de la mission *Défense*. Cette dernière est complétée des éventuels remboursements issus d'autres départements interministériels ou d'organismes internationaux. Un financement complémentaire en cours d'année destiné à couvrir les surcoûts nets constatés sur le périmètre OPEX est mis en œuvre le cas échéant. Ce surcoût est préfinancé par le ministère des armées. À titre d'exemple, en 2018, les OPEX ont représenté près de 1,4 Md€. Le financement du titre 2 des MISSINT fait l'objet d'une ouverture de crédits spécifique en loi de finances initiale. • Loi de finances initiale 2018 : alors que, pour l'annuité 2018, la LPM 2014-2019 prévoyait une provision OPEX de 450 M€ (170 M€ de T2 et 280 M€ de HT2), identique à la LFI 2017, la LPFP 2018-2022 a décidé de sécuriser le financement des opérations en augmentant progressivement le montant de la provision. Ainsi, la LFI 2018 a porté la provision OPEX à 650 M€ (245 M€ de T2 et 405 M€ de HT2). Le financement du T2 des MISSINT était prévu à hauteur de 41 M€ en LFI 2018. Il a été porté en entrée de gestion à 100 M€ suite aux RIM des 21 et 22 décembre 2017.	*Mise en œuvre incomplète*

		• Perspectives : conformément à la LPM 2019-2025, afin de poursuivre la démarche de consolidation du financement des opérations à périmètre constant, la provision OPEX continuera d'augmenter de manière graduelle sur toute la durée de la LPM, permettant de rapprocher le montant de la provision du niveau du budget exécuté constaté au cours des gestions récentes. Ainsi, en 2019, 850 M€ de provision OPEX (250 M€ de T2 et 600 M€ de HT2) et 100 M€ de provision MISSINT T2 sont inscrits en loi de finances. À partir de 2020, il sera programmé 1,1 Md€ au titre de la provision OPEX et 100 M€ au titre de la provision MISSINT T2. Le financement des éventuels surcoûts non couverts par ces provisions pourrait faire l'objet d'un financement par solidarité interministérielle (article 4 de la LPM 2019-2025). <u>Réponse de la direction du budget</u> : une démarche de sincérisation est mise en œuvre dans le cadre de la LPFP 2018-2022 et de la LPM 2019-2025, avec une hausse progressive de la provision OPEX-MISSINT vers un niveau plus proche de celui constaté ces dernières années. Le niveau de la provision augmente de 450 M€ en 2017 à 650 M€ en 2018, 850 M€ en 2019 puis 1 100 M€ à compter de 2020. Par ailleurs, la provision spécifique à la masse salariale des MISSINT a également été augmentée (100 M€ à compter de 2018 contre 41 M€ en 2017).	

2	*Destinataires : ministère des armées, ministère en charge du budget* **Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation et supprimer tout recours à ce type de ressources pour assurer l'équilibre du financement de la mission *Défense* dans les lois de programmation militaire. (*)**	Réponse du ministère des armées : le montant des ressources issues de cessions sur la période de la LPM 2014-2019 avait été porté à 8,45 Md€ dont 5,76 Md€ de produits de cessions de fréquences hertziennes, 2 Md€ au titre du PIA, 636 M€ au titre des cessions immobilières et 50 M€ au titre des cessions de matériels militaires. L'actualisation de la LPM en juillet 2015 a largement diminué le recours aux ressources exceptionnelles, pour les ramener à 0,7 Md€ sur la période 2016-2019. En effet, sur cette période, les ressources liées au produit de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz inscrit sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État* sont remplacées par des crédits budgétaires de la mission *Défense*. L'actualisation de la LPM a ainsi permis de remédier aux éventuelles incertitudes, tant en termes de calendrier que de montant, liées à l'obtention des ressources tirées de ce CAS *Fréquences*. Pour 2018, l'actualisation de la LPM prévoyait le remplacement de 276 M€ de recettes exceptionnelles du CAS *Fréquences* en crédits budgétaires et 150 M€ de recettes issues de cessions (immobilières et de matériels). Finalement, la LFI 2018 comportait 190 M€ de recettes issues de cessions : • 50 M€ de ressources issues de cessions de matériels militaires ; • 140 M€ de ressources issues de cessions immobilières (en gestion, après accord de la DIE, le plafond a été rehaussé à 160 M€). Les recettes issues de cessions (anciennes « recettes exceptionnelles ») du budget 2018 de la mission *Défense* représentaient seulement 0,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale : au même titre qu'en 2017, ces ressources peuvent être qualifiées de « résiduelles ». Conformément aux recommandations formulées par la Cour, la trajectoire des ressources budgétaires ne prendra plus en compte à partir de 2019 d'éventuelles recettes issues de cessions, qu'elles soient immobilières ou de matériels. Ces	*Totalement mise en œuvre*

		ressources exceptionnelles, perçues en gestion, permettront de compléter la politique d'investissement du ministère, notamment en matière d'infrastructures. Réponse de la direction du budget : les ressources de la LPM 2019-2025 reposent intégralement sur des crédits budgétaires, à l'exclusion de toute recette exceptionnelle, sécurisant ainsi la trajectoire financière et garantissant la soutenabilité de la programmation.	
3	*Destinataire : ministère des armées* **Recenser, estimer et évaluer de façon systématique les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense***	Réponse du ministère des armées : le ministère des armées ne dispose pas des moyens pour évaluer les dépenses fiscales. Cette estimation et cette évaluation ne peut être assurée que par les services de la direction de la législation fiscale qui exploitent les déclarations fiscales déposées par les contribuables. Le ministère des armées n'a pas accès aux données fiscales des contribuables.	*Non mise en œuvre*
4	*Destinataire : ministère des armées* **S'assurer que les versements de la France à la trésorerie de l'OCCAR soient adaptés aux besoins des programmes en cours(*).**	Réponse du ministère des armées : dans une logique de bonne gouvernance et afin d'éviter la duplication des moyens, les représentants de la DGA s'appuient sur les éléments élaborés par l'OCCAR en tant que maître d'ouvrage délégué des États pour expertiser puis valider les budgets opérationnels de programme. Conformément à la procédure OCCAR OMP 10, les officiers finances OCCAR assurent le suivi technico-financier des contrats de manière à établir les besoins de trésorerie et construire les budgets opérationnels de programme dont seront issus les appels de fonds. Ces budgets opérationnels de programmes doivent tenir compte des besoins de trésorerie déterminés par les prévisions de paiement de l'année et par les soldes des comptes bancaires. Ces budgets opérationnels de programme sont expertisés puis validés par les représentants de la direction générale de l'armement (DGA) lors de réunions formelles l'année N-1.	*Mise en œuvre en cours*

		Les officiers finances OCCAR transmettent ensuite ces budgets à la section trésorerie de l'OCCAR, qui se charge de l'émission des appels de fonds pour l'année N. L'OCCAR établit des états financiers conformément à son règlement financier. Les états financiers rendent compte de l'emploi des crédits budgétaires mis en place par les Nations. Ces états financiers sont établis programme par programme et la situation par État est indiqué. Les états financiers sont audités annuellement par le collège des auditeurs. Le représentant français à ce collège est un membre de la Cour des comptes.	
5	*Destinataire : ministère des armées* **Poursuivre les travaux de déploiement de la comptabilité analytique et développer l'analyse du coût budgétaire des différentes actions à partir des outils existants.**	Réponse du ministère des armées : l'analyse du « coût budgétaire » par actions de politique publique était produite au titre de la comptabilité d'analyse des coûts (« CAC »), supprimée par la révision du 24 septembre 2018 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Cette comptabilité n'était pas utilisée par le ministère des armées, ses résultats s'avérant trop macroscopiques pour répondre aux besoins de pilotage des armées, directions et services. À titre d'exemple, le coût complet des trois actions de préparation des forces terrestres, navales et aériennes ne restituait pas la diversité et la complexité des activités nécessaires à leur réalisation (préparation des hommes, des matériels…). Pour répondre au besoin de connaissance de ses coûts, le ministère des armées met progressivement en place une comptabilité analytique au sein de ses principaux services. La trajectoire prévoit un déploiement d'ici 2022.	*Mise en œuvre en cours*

** Appréciation par la Cour selon les degrés suivants : totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*