Cour des comptes

Mission Défense

Note d'analyse de l'exécution budgétaire

2019

Mission Défense

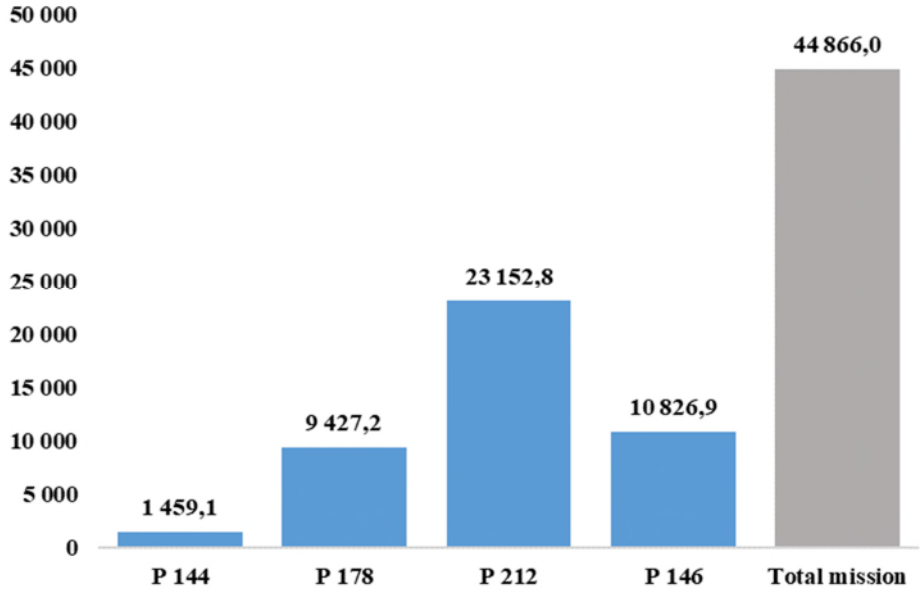
Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 146 – Équipement des forces

Programme 178 – Préparation et emploi des forces

Programme 212 – Soutien de la politique de défense

Graphique n° 1 : Mission Défense - exécution 2019 (CP, en M€)



Source : Cour des comptes à partir de données Chorus

Synthèse

L'année 2019 de la mission *Défense* marque la première année d'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025. Tant en programmation qu'en exécution, les objectifs politiques et les trajectoires financières prévues en LPM ont été respectées.

Les crédits ouverts en LFI s'élèvent ainsi à 35,89 Mds€, soit +1,7 Mds€ par rapport à la LFI 2018, conformément à l'article 3 de la LPM précitée. En exécution, les crédits consommés augmentent de +3,64 %. Les efforts consentis en loi de finances initiale en faveur du renouvellement et du maintien en condition opérationnelle des équipements se sont traduits par une augmentation des dépenses correspondantes.

La budgétisation des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et aux missions intérieures (MISSINT) se rapproche à nouveau des besoins, grâce à l'augmentation progressive de la dotation correspondante. Les besoins de financements additionnels, c'est-à-dire le reliquat de surcoûts OPEX-MISSINT non couverts par des crédits budgétaires programmés, atteint son plus bas niveau depuis 2012 (406 M€). Les annulations réalisées sur la mission (284 M€) sont elles aussi en baisse par rapport aux exercices précédents.

La couverture de ces besoins de financements additionnels n'a pas impliqué la solidarité interministérielle et a été intégralement assurée par la mission. La sous-consommation des dépenses de personnel, de l'ordre de 137 M€, a contribué à cette auto-assurance. La réserve de précaution, préalablement destinée à couvrir des dépenses susceptibles d'être reportées, a été mobilisée à hauteur de 38 % pour le financement des surcoûts. Les annulations réalisées sur les réserves des programmes 212 hors titre 2, 144 et 146 se sont traduites par des reports d'engagements sur les études amont et n'ont pas d'impact capacitaire direct pour les armées.

Les dépenses de personnel font l'objet d'une attention particulière, dans un contexte de remontée des effectifs. Si les cibles d'effectifs, déclinées par catégories de personnel, sont parfois difficilement atteintes, la revalorisation de la condition du personnel alimente la dynamique du titre 2.

Recommandations

Recommandation n° 1 : (*destinataires : ministère des armées, ministère de l'action et des comptes publics*) Poursuivre l'amélioration de la programmation des surcoûts OPEX-MISSINT, en incluant le titre 2-Missions intérieures à la provision prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire, à l'occasion de son actualisation en 2021.

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 des armées)* Étudier des alternatives aux modalités du pilotage des schémas d'emplois pour appréhender annuellement la trajectoire pluriannuelle en effectifs prévue en LPM.

Recommandation n° 4. : *(destinataires : ministère de l'action et des comptes publics, ministère des armées)* Conformément à l'encadrement fixé par les lois de programmation des finances publiques et dans les annexes budgétaires, indiquer le nombre de bénéficiaires et les résultats de l'évaluation de l'efficacité socio-économique des dépenses fiscales actuellement rattachées au programme 178 et justifier annuellement leur prorogation.

Recommandation n° 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.

Sommaire

Synthèse 3

Recommandations 4

Introduction 7

Chapitre I Analyse de l'exécution budgétaire 9

I - La programmation initiale 9

II - La gestion des crédits et sa régularité 13

III - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire 21

Chapitre II Points d'attention par programme 29

I - Programme n°144 – Environnement et prospective de la politique de défense 29

II - Programme n°146 - Équipement des forces 31

III - Programme n°178 – Préparation et emploi des forces 33

IV - Programme n°212 – Soutien de la politique de défense 36

Chapitre III Moyens consacrés par l'état à la politique de défense 50

I - Les dépenses fiscales 50

II - Les opérateurs 52

III - Les fonds sans personnalité juridique 54

IV - Le dispositif de performance 54

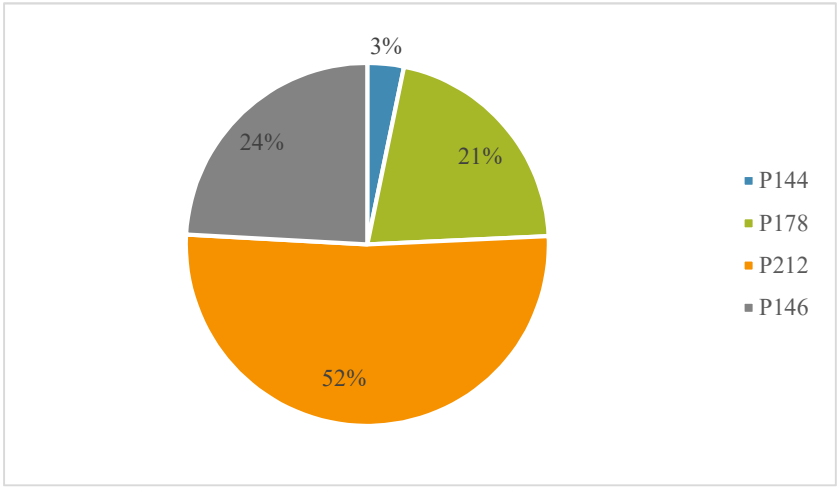
Introduction

L'architecture budgétaire du ministère des armées n'a pas été modifiée en 2019. Le ministère est en charge de l'exécution de sept programmes répartis entre deux missions ministérielles (les missions *Défense* et *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*) et la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (pour le programme 191- Recherche duale). La mission *Défense* est toutefois le principal enjeu financier du ministère puisqu'elle représente 94 % de ses crédits de paiements ouverts en loi de finances initiale (LFI).

La mission *Défense* se décompose en quatre programmes

(144 - Environnement et prospective de la politique de défense, 146 - Équipement des forces, 178 - Préparation et emploi des forces et 212 - Soutien de la politique de défense) dont la répartition est restée stable en 2019, avec une prédominance du programme 212 qui s'explique exclusivement par le regroupement des crédits de personnel au sein de ce programme. Hors titre 2, le programme le plus important est le 146 (45 % des crédits exécutés), suivi du 178 (39 %).

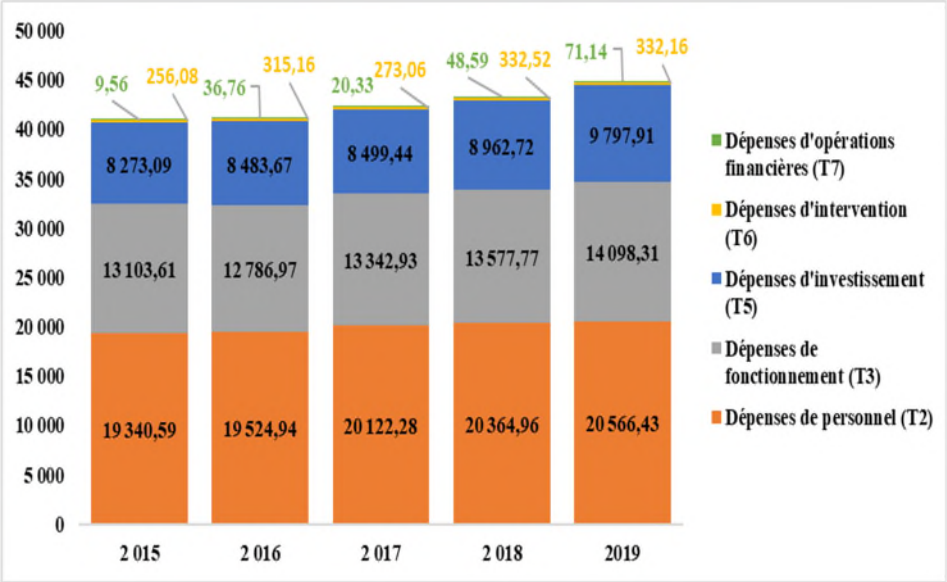
Graphique n° 2 : répartition des crédits exécutés de la mission *Défense* par programme (2019)



Source : Cour des comptes, à partir de données ministère des armées

De même, la répartition des crédits par titres est restée constante depuis 2015. L'importance des dépenses d'investissement est la principale caractéristique de la mission *Défense*, qui dispose de 79 % des crédits de titre 5 du budget de l'État alors qu'elle ne représente que 10,5 % de l'ensemble de ses dépenses[1]. En titre 2 (pensions incluses), le budget de la défense représente 11 % des dépenses de personnel de l'État.

Graphique n° 3 : dépenses de la mission *Défense* par titre (en M€ de CP)



Source : Cour des comptes à partir de données Chorus

L'élaboration du budget de la défense s'inscrit dans un dispositif spécifique de programmation pluriannuelle prévu dans les lois de programmation militaire (LPM), qui établissent la trajectoire financière du ministère sur cinq à sept ans. L'année 2019 est la première année d'exécution de la nouvelle loi de programmation militaire 2019-2025[2], adoptée en 2018 dans un contexte de remontée en puissance des moyens alloués à la défense. Cette nouvelle programmation, *« à hauteur d'homme »* et « *de recapitalisation* », ambitionne de faire évoluer le modèle d'armée pour l'adapter aux défis contemporains et de reconstituer le potentiel des forces entamé par les réductions budgétaires passées et un engagement opérationnel important.

[1] Soit de l'ensemble des programmes du budget général hors remboursements et dégrèvements (programmes 200 et 201), budgets annexes et comptes spéciaux.
[2] 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.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

I - La programmation initiale

A - Une programmation cohérente avec les engagements de la LPM

La LFI 2019 marque la première traduction budgétaire des engagements pris dans la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025. À la différence des programmations pluriannuelles précédentes, celle-ci repose exclusivement sur des dotations de crédits budgétaires, et non sur des prévisions de ressources exceptionnelles, ce qui rend plus lisible la correspondance entre les montants prévus et les montants finalement octroyés.

Pour cette première échéance, les engagements ont été tenus tant pour les crédits que pour les effectifs.

Les crédits de la mission *Défense* ouverts en LFI 2019 s'élèvent à 35 899 M€[3] hors *CAS Pensions*, soit un montant égal à l'annuité fixée en LPM (35,9 Mds€)[4]. À périmètre égal[5], ceci correspond à une augmentation de 1,69 Mds€ par rapport à la LFI 2018, qui elle-même avait anticipé sur la trajectoire d'augmentation pluriannuelle en consentant une hausse de 1,76 Mds€ par rapport à la LFI 2017. En 2023, les ressources budgétaires de la mission Défense devraient s'élever, à périmètre constant, à 44 Mds€[6].

[3] CAS Pensions inclus, les crédits ouverts passent de 42,55 Mds€ à 44,35 Mds€, soit une augmentation de 1,8 Md€.
[4] Les 35,9 Mds€ correspondent par ailleurs au plafond fixé à l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.
[5] Entre 2019 et 2020, le solde net des transferts en provenance ou à destination des autres ministères est négatif et s'élève à -11,5 M€.
[6] Au-delà, les ressources seront fixées par des arbitrages ultérieurs dans l'objectif de les porter à 2% du PIB à horizon 2025. Selon le ministère des armées, ce mécanisme amènerait le budget de la défense à environ 50 Mds€.

La dotation « opérations extérieures et missions intérieures » (OPEX-MISSINT) se chiffre, hors titre 2 MISSINT, à 850 M€ en LFI 2019, ce qui est là encore exactement égal à la provision fixée à l'article 4 de la LPM.

L'augmentation des crédits de titre 2 (160 M€, soit +1,3 %) intègre la cible d'effectifs fixée à +450 équivalents temps plein (ETP) en LPM, dont l'impact budgétaire a été estimé à 44,9 M€.

Enfin, l'agrégat équipement[7] est programmé à hauteur de 19,6 Mds€, soit un montant légèrement supérieur à celui indiqué pour 2019 au rapport annexé à la LPM[8] (19,5 Mds€).

B - Un effort marqué en faveur de la dissuasion et de l'équipement des forces

Conformément au second axe prioritaire de l'Ambition 2030 portée par la LPM, qui prévoit un « *renouvellement des capacités opérationnelles des armées* »[9], les augmentations des crédits de paiement (CP) accordées en 2019 bénéficient en majorité à la dissuasion nucléaire et à l'équipement des forces. Les hausses attribuées aux opérations stratégiques *Dissuasion*, *Entretien programmé des matériels* (soit le maintien en condition opérationnelle - MCO) et *Programmes à effet majeur* (soit les grands programmes d'armement) représentent ainsi 61 % des crédits supplémentaires (voir tableau ci-après).

Tableau n° 1 : décomposition de l'augmentation des crédits de paiement de la mission *Défense* entre LFI 2018 et LFI 2019

Opération stratégique, tout programme confondu	**Augmentation LFI 2018-LFI 2019 (CP, en M€)**
Dissuasion nucléaire	410
Entretien programmé des matériels	320
Programmes à effet majeur	286
Autres dont renseignement et infrastructures	260
Provision OPEX-MISSINT	200
Dépenses de personnel	160
Fonctionnement	60
TOTAL	**1 696**

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

[7] Soit les opérations stratégiques DIS, EAC, EPM, EPP, PEM, AOA et INFRA des programmes 144,146,178 et 212.
[8] Rapport annexé à la LPM, p.60.
[9] Rapport annexé à la LPM, p.32.

Les programmes bénéficiaires de cette hausse sont principalement le programme 178 - Préparation et emploi des forces (+9 % par rapport à LFI 2018) et le programme 146 - Équipement des forces (+6,3 %). L'évolution du programme 212 - Soutien de la politique de défense, qui concentre l'ensemble des moyens supports de la mission[10], est en revanche plus modeste (+1,5 %).

En autorisations d'engagement (AE), la variation la plus importante concerne le programme 178 dont les AE passent de 8,82 Mds€ à 15 Mds€, soit une augmentation de 70 %. L'ampleur de cette évolution se justifie par la réforme du MCO aéronautique portée par la direction de maintenance aéronautique (DMAé)[11], qui repose sur une globalisation et une verticalisation des contrats impliquant la notification de marchés plus volumineux sur une durée plus longue. Les dotations en AE des programmes 144 et 146 connaissent une croissance plus modérée (respectivement +13 % et +6 %).

C - Une budgétisation des surcoûts OPEX-MISSINT qui se rapproche des besoins

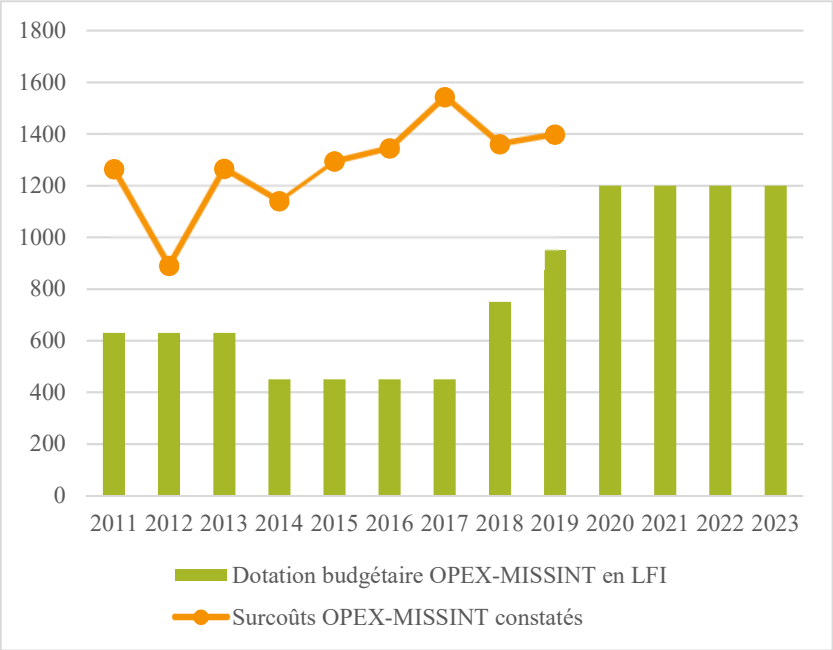
Les surcoûts OPEX-MISSINT correspondent aux dépenses supplémentaires générées par l'emploi des forces en opérations extérieures et en missions intérieures. La couverture de ces surcoûts doit théoriquement être assurée par une provision votée tous les ans en LFI et dont les crédits abondent le programme 178. Toutefois, entre 2011 et 2019, le niveau de la provision n'a jamais été suffisant pour couvrir le montant constaté des surcoûts, générant ainsi des sous-budgétisations récurrentes et massives que la Cour a dénoncées[12] (voir graphique ci-après).

[10] Hors soutien aux armées (service du commissariat), porté par le programme 178.

[11] Créée par le décret n°2018-277 du 18 avril 2018 fixant les attributions de la direction de la maintenance aéronautique.

[12] Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire mission Défense 2016* et *2017* et Cour des comptes, *Référé sur la mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014 -2019 et perspectives financières de la mission Défense*, juillet 2017. Le ministère des armées estime toutefois que les dépenses relatives aux OPEX-MISSINT sont par nature incertaines et dépendent de décisions prises au regard de l'évolution de l'environnement géostratégique. Dès lors, le niveau de la provision serait estimatif et le qualificatif de « sincère » ne s'appliquerait pas.

Graphique n° 4 : surcoûts OPEX-MISSINT constatés et provision OPEX-MISSINT en LFI (en M€ de CP)



Source : Cour des comptes, à partir de données du ministère des armées. La dotation en LFI intègre les 100 M€ de titre MISSINT

Un des engagements forts de la LPM 2019-2025 est de réduire l'ampleur de ces sous-dotations en fixant le montant de la provision à un niveau proche de la moyenne des surcoûts constatés entre 2014 et 2018, soit 1,19 Mds€. Dans cette perspective, l'année 2019 est une année de transition où la provision (hors T2 MISSINT) est fixée à 850 M€ avant d'atteindre un niveau stable à 1,1 Mds€ à compter de 2020.

En 2019, les surcoûts OPEX-MISSINT observés sont de 1,39 Mds€. À la provision initiale se sont ajoutés 100 M€ de T2 MISSINT ouverts en LFI, soit une dotation totale de 950,2 M€[13]. La sous-dotation est donc de 445 M€, ce qui est à mettre en perspective avec les niveaux de sous-dotation constatés en 2018 (610 M€) et 2017 (1 051M€).

[13] Hors remboursements des organisations internationales (39,6 M€ en 2019).

Si la budgétisation se rapproche de la réalité des surcoûts constatés, comme recommandé par la Cour, l'exhaustivité de la programmation des surcoûts est encore à parachever. En effet, d'une part, le hors titre 2 MISSINT ne fait à nouveau l'objet d'aucune attribution de ressources en 2019 alors qu'il représente une dépense de 62,2 M€[14]. L'état-major des armées indique toutefois que, dans l'optique de renforcer le contrôle interne, « *la programmation de ressources pour couvrir une partie des surcoûts hors titre 2 MISSINT sera envisagée à partir du projet de loi de finances (PLF) 2021* ». En effet, il semble vertueux de prévoir en loi de finances initiale le coût des missions intérieures récurrentes.

D'autre part, la couverture du titre 2 MISSINT n'est pas prévue par la LPM et dépend donc d'ouvertures de crédits en LFI qui ne font l'objet d'aucun engagement[15]. Cet élément pourrait prévoir d'être corrigé lors de l'actualisation de la LPM en 2021.

II - La gestion des crédits et sa régularité

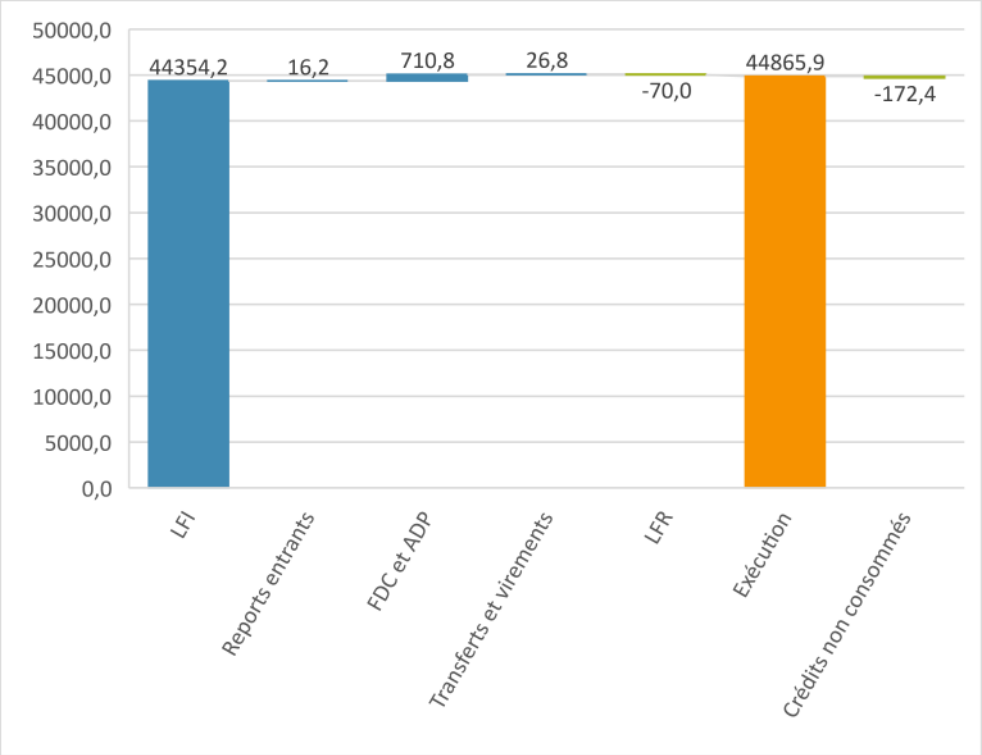
A - Une légère sous-exécution globale en dépit du mécanisme de financement des surcoûts OPEX-MISSINT

L'exécution de la mission *Défense* s'élève à 44,86 Mds€ *CAS Pensions* inclus, soit un niveau légèrement inférieur à l'ensemble des crédits ouverts, fonds de concours et attributions de produits inclus (45,03 Mds€), et ce en dépit de la couverture intégrale des surcoûts OPEX-MISSINT par la mission (voir §1.2.2 ci-après).

[14] Depuis 2011, les surcoûts MISSINT hors T2 n'ont jamais bénéficié de ressources attribuées en programmation : les surcoûts sont supportés par les armées qui se font rembourser *ex post*. Si les montants étaient très faibles avant 2015 (entre 4 et 7 M€), ils deviennent plus conséquents à compter de l'intensification de la mission Sentinelle (119 M€ en 2015, 75,5 M€ en 2016, 89,1 M€ en 2017 et 57,1 M€ en 2018).

[15] Les 100 M€ de titre 2 sont toutefois mentionnés dans le rapport annexé à la LPM, p. 61 : « *La provision annuelle au titre des opérations extérieures et missions intérieures s'entend au-delà des 100 M€ de crédits de masse salariale prévus pour couvrir les missions intérieures.* »

Graphique n° 5 : de la LFI à l'exécution 2019
(en M€ de CP, CAS Pensions inclus)



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

Comme en 2018, cette sous-exécution est due avant tout aux répercussions sur le *CAS Pensions* de la sous-consommation des crédits de personnel (voir §2.4.2.2 plus loin). Hors *Cas Pensions*, la sous-exécution est de l'ordre de 15,88 M€ et s'explique presque intégralement par des attributions de produits au profit du programme 178 perçues tardivement[16].

L'exécution 2019 est toutefois en hausse de 3,65 % par rapport à l'exercice 2018, ce qui est proche de l'augmentation des crédits ouverts en LFI (+4 %).

Les priorités stratégiques du ministère prévues en programmation sont honorées en exécution. Ainsi, l'agrégat équipement, dont les crédits

[16] Au vu des incertitudes quant à la capacité d'épuiser ces crédits sur le hors titre 2 du programme 212 sur l'exercice 2019, il a été décidé de ne pas réaliser de fongibilité asymétrique. Une demande de report de ces crédits a été effectuée auprès de la direction du budget.

ont été augmentés de +6 %, a été exécuté à hauteur de 103 %, soit une exécution en hausse de +7 %. Au sein de cet agrégat, l'opération stratégique (OS) *Dissuasion*, qui a bénéficié de l'augmentation la plus importante en valeur (+10 % en volume), est exécutée à hauteur de 95 %, soit une exécution de 8 % plus élevée qu'en 2018.

Les crédits d'investissement (titre 5) présentent un niveau de sous-exécution élevé dans les programmes 212 et 146. Pour le programme 212 (- 572 M€), cette sous-exécution résulte de la sous-réalisation des investissements immobiliers du ministère. S'agissant du programme 146 (-587 M€), elle s'explique pour partie par des retards pris dans certains grands programmes d'armement (- 370 M€ sur l'OS Programmes à effet majeur)[17].

En revanche, les crédits de fonctionnement présentent une sur-exécution, en partie due au financement de la sous-dotation des surcoûts OPEX-MISSINT ainsi qu'à une sur-consommation des ressources allouées à la maintenance de l'armement terrestre (98 M€). S'agissant du programme 146, le ministère des armées indique qu'il s'agit d'une nouvelle répartition entre titre 3 et titre 5, notamment sur le programme RAFALE, et non d'une moindre dépense par rapport à la prévision initiale.

B - Des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT intégralement financés en auto-assurance par la mission *Défense*

Les besoins de financements additionnels (ou surcoûts nets) désignent la part des surcoûts OPEX-MISSINT restant à financer après prise en compte de la provision et des remboursements en provenance d'organisations internationales, traditionnellement affectés à la couverture de ces dépenses.

En 2019, les besoins de financements additionnels s'élèvent à 406 M€, soit le niveau le plus bas observé depuis 2012 alors que les surcoûts constatés sont au niveau le plus élevé depuis 2011 (à l'exclusion de l'année 2017). L'effort de sincérisation porte donc ses fruits.

L'article 4 de la LPM 2019-2025 prévoit que ces besoins de financements additionnels « *[font] l'objet d'un financement interministériel* ».

[17] Au sujet des investissements immobiliers, le ministère des armées indique avoir procédé à un basculement sur le titre 3 de crédits liés au maintien en condition des infrastructures et initialement programmés en titre 5. Le ministère estime en effet qu'il est difficile de disposer d'une prévision exacte de la nature des dépenses, la différence entre maintenance et maintien en condition étant parfois ténue.

Dans les faits et pour la deuxième année consécutive, la couverture des besoins de financements a été intégralement assurée par la mission *Défense*, au moyen de deux mécanismes :

- un **redéploiement interne à la mission** à hauteur de 192 M€, *via* notamment un décret de virement[18] de 112 M€ attribuant une part du reliquat de titre 2 constaté sur le programme 212 vers le hors titre 2 du programme 178 ;
- une **ouverture de crédits en loi de finances rectificative**[19] de 214 M€, **intégralement gagée par des annulations** d'un montant de 284 M€ et portant sur les réserves des programmes 144, 146 et 212 hors titre 2.

La solidarité interministérielle n'a donc pas été mobilisée en 2019[20], la contribution de la mission *Défense* y étant même positive dans la mesure où le solde ouvertures-annulations de la mission est négatif à hauteur de 70 M€. La part du ministère dans les annulations totales (6 %) est cependant inférieure à son poids dans le budget général (de l'ordre de 10 %)[21].

Le détail du schéma de financement des besoins additionnels est fourni dans le tableau ci-après.

[18] Décret n°2019-1290 du 4 décembre 2019.
[19] Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.
[20] La direction du budget estime néanmoins que la réserve de précaution revêt un caractère interministériel, au vu des modalités de fin de gestion de l'exercice 2019. En effet, selon elle, la gestion des crédits revus dans le cadre de la loi de finances rectificative doit se faire au niveau interministériel. Dès lors, la solidarité interministérielle aurait été mise en œuvre.
[21] Par contraste, certaines missions ont contribué à la solidarité interministérielle bien au-delà de leur poids relatif dans le budget général. C'est le cas de la mission *Outre-mer* par exemple, qui représente 0,5 % des CP du budget général mais a fourni près de 4 % des annulations.

Tableau n° 2 : schéma de financement des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT en 2019

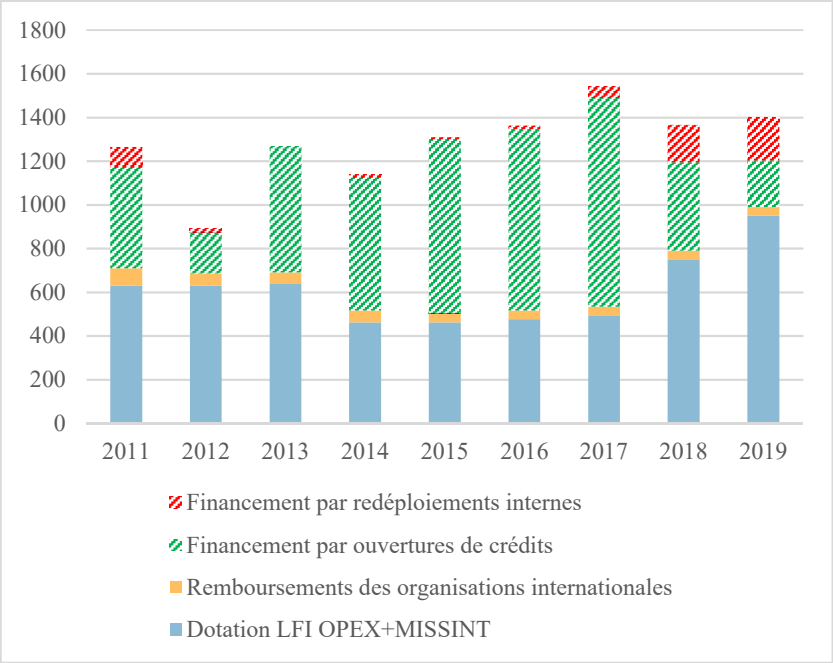
Nature des redéploiements ou ouvertures de crédits		**Montant (M€ de CP)**
Redéploiements de crédits de titre 2	Virement de crédits de titre 2 (P212) au profit du P178 (HT2)	112
	Redéploiement interne de crédits de titre 2 (P212) pour couvrir les surcoûts titre 2 OPEX	24
Redéploiements internes aux programmes de crédits HT2	Redéploiement interne de crédits HT2 du P178	55
	Redéploiement interne de crédits HT2 du P212	1,1
TOTAL Redéploiements internes (I)		**192,1**
Ouvertures de crédits gagées par des annulations sur la réserve de la mission (II)		214
Total permettant de couvrir les besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT (I+II)		**406,1**

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

Sur moyenne période, se dégage une évolution assez nette de ce schéma de financement, qui transparaît dans le graphique n°6 ci-après :

- un recours croissant aux redéploiements internes, essentiellement portés en 2018 et 2019 par la sous-consommation de crédits de titre 2 réaffectés vers le hors titre 2 OPEX par virement ;
- une baisse du niveau des ouvertures et des annulations concomitantes à l'augmentation de la provision ;
- une réduction tendancielle du solde ouvertures-annulations, nul en 2018 et déficitaire à hauteur de 70 M€ pour la mission en 2019.

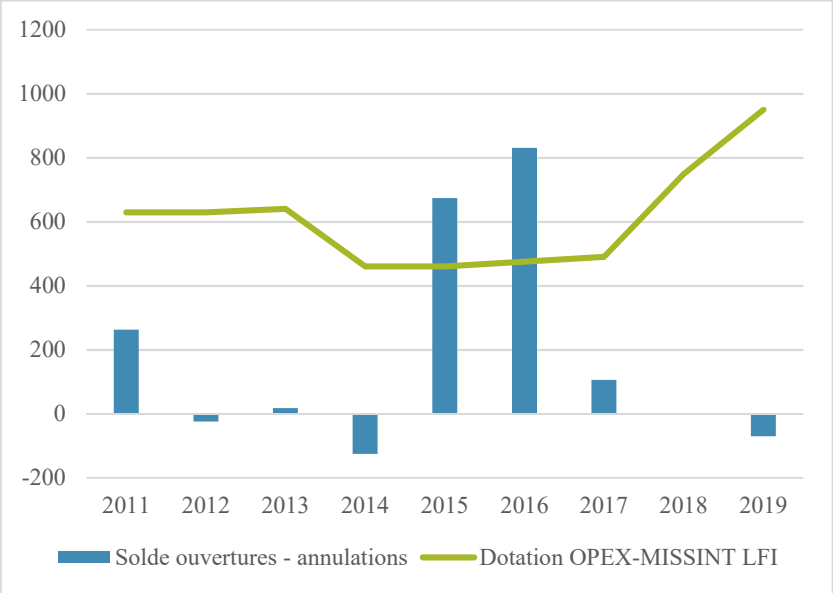
Graphique n° 6 : évolution de la couverture des surcoûts OPEX-MISSINT entre 2011 et 2019 (en M€ de CP)



Source : Cour des comptes, à partir de données du ministère des armées. La partie hachurée correspond aux besoins de financements additionnels.

En définitive, l'augmentation de la dotation initiale s'accompagne d'une internalisation du risque budgétaire OPEX-MISSINT par la mission *Défense,* comme en témoigne le graphique ci-après, qui met en relation le niveau de la provision et le bénéfice que retire le ministère des armées de la solidarité interministérielle, matérialisé par le solde entre les ouvertures et les annulations effectuées sur la mission. La solidarité interministérielle a ainsi eu particulièrement à jouer en 2015, 2016 et 2017, soit les années où la dotation était la plus faible. L'on peut espérer que les conditions financières envisagées par la LPM permettent de ne plus avoir à recourir à la solidarité interministérielle.

Graphique n° 7 : évolution du solde ouvertures-annulations pour OPEX et MISSINT comparée à l'évolution de la dotation OPEX-MISSINT ouverte en LFI (en M€ de CP)



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

Conjuguée à une gestion prudente de la réserve selon les modalités mises en œuvre depuis 2018 (voir §1.2.3 ci-après), et à la condition que les surcoûts OPEX-MISSINT se maintiennent aux niveaux de ces dernières années, cette internalisation du risque favorise *in fine* une exécution plus responsabilisante de la mission *Défense*.

Le ministère des armées ne partage pas cette position, estimant que la conséquence de la décision politique de s'engager en opération ne relève pas du ministère et doit dès lors être supportée par la solidarité interministérielle et non pas imputée, par principe, sur l'enveloppe des ressources du ministère des armées.

C - Une réserve de précaution soumise à une gestion prudente et mobilisée pour la couverture des surcoûts OPEX-MISSINT

Les modalités de calcul et de gestion de la réserve de précaution ont été équivalentes à celles de 2018. Les crédits mis en réserve ont représenté 3 % des crédits hors titre 2 de la mission *Défense* (0,5 % des crédits T2),

non uniformément répartis selon les programmes, le programme 146 ayant absorbé un taux de mise en réserve (3,2 %) légèrement supérieur au programme 178 (2,7 %), eu égard aux priorités opérationnelles portées par ce dernier.

À la demande du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), les responsables de programme ont dû identifier dès l'entrée de gestion les dépenses susceptibles d'être ajournées en cas de non-levée de la réserve. Les gestionnaires avaient par ailleurs la possibilité de substituer en cours d'exercice ces dépenses à d'autres jugées moins à même d'être engagées, selon une gestion dite « dynamique ».

Le programme 146 a ainsi positionné sa réserve en CP sur des engagements programmés entre les mois de septembre et décembre 2019, estimant qu'à compter de cette date le niveau de disponibilité des CP ne permettait pas de garantir un paiement sur l'exercice en cours.

Comme en 2018, le programme 212 hors titre 2 a placé dans sa réserve des projets d'infrastructure susceptibles de subir des décalages de calendrier. Cependant, la nouvelle répartition des crédits d'infrastructure, qui confie aux responsables des programmes 146 et 178 l'exécution des dépenses d'infrastructure technico-opérationnelle à compter de 2020, réduira considérablement la part des dépenses annulables au sein du programme 212.

La réserve ministérielle a finalement été annulée en loi de finances rectificative à hauteur de 35 %, les programmes 144 et 212 hors T2 subissant une annulation totale de leur réserve et les programmes 178 et 212 T2 bénéficiant d'un dégel total (voir tableau ci-après).

Tableau n° 3 : événements intervenus en 2019 sur la réserve en CP de la mission *Défense*

En M€ de CP	Crédits ouverts en LFI	Réserve de précaution	Taux de mise en réserve initial	Levée partielle de la réserve	Surgel	Dégel	Annulations LFR	% de la réserve annulée
P144	- 1 476,1	- 39,6	- 2,7 %	-	-	-	- 39,6	- 100%
P146	- 10 888	- 348,4	- 3,2 %	-	- 100	- 281,5	- 166,9	- 37 %
P178	8 792,6	241,3	2,7 %			241,3		0 %
P212 HT2	2 645,6	77,7	2,9 %				77,7	100 %
P212 T2	20 551,9	102,8	0,5 %			102,8		0 %
Total	44 354,2	809,8	1,8 %				284,2	35 %
Total HT2	23 802,3	707	3 %	0				40 %

Source : Cour des comptes, à partir de données ministère des armées

Le montant des annulations du programme 146 – soit 167 M€ –, est nettement moindre que les années précédentes[22]. Le programme a même bénéficié d'un dégel de 281,5 M€, d'un montant supérieur aux annulations.

En comptabilisant les annulations destinées à gager les ouvertures, ce sont *in fine* 38 %[23] de la réserve ministérielle qui ont été mobilisés en faveur du financement des surcoûts OPEX-MISSINT.

III - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

A - Des restes à payer sur une trajectoire fortement ascendante et cohérente avec la programmation

En comptabilité budgétaire, les restes à payer désignent les autorisations d'engagement consommées qui n'ont pas encore été soldées par des crédits de paiements. Le volume des restes à payer donne une

[22] Les annulations du P146 avaient notamment atteint 850 M€ en 2017, soit un niveau inégalé sur la période récente. Cf. Cour des comptes, *Notes d'exécution budgétaire de la mission Défense 2017* et *2016*.

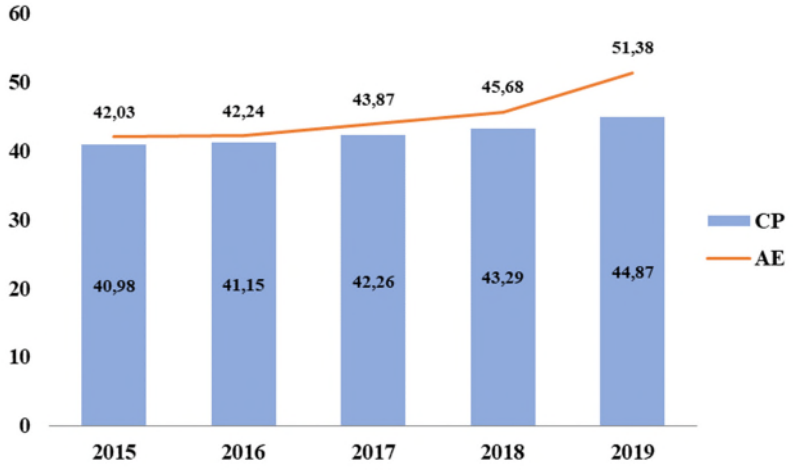
[23] Le ministère des armées indique que la levée totale de la réserve du programme 178 a permis de couvrir des besoins de fonctionnement des armées en métropole.

indication du montant des engagements financiers de la mission. Sa soutenabilité budgétaire à moyen terme dépend t de la couverture de ces autorisations d'engagement par des crédits de paiements ouverts en LFI.

La mission *Défense* est atypique en matière de restes à payer, du fait de la nature des dépenses qu'elle supporte (programmes d'armement, contrats de MCO), qui nécessitent des engagements conséquents et sur longue durée. Le niveau des restes à payer est donc traditionnellement élevé et croît régulièrement depuis 2014 (+3 % par an en moyenne annuelle)[24].

De surcroît, la LPM dite « *de recapitalisation* » justifie une accélération de cette dynamique en raison du financement des besoins de maintenance et de renouvellement des équipements qu'elle prévoit. Les restes à payer ont ainsi augmenté de 12 % entre 2018 et 2019, ce qui est la conséquence immédiate de l'écart croissant entre l'augmentation des AE et celle des CP en entrée de gestion 2019, visible sur le graphique ci-après. Cette dynamique se poursuivra en 2020 au vu de la différence entre l'augmentation des CP (+4 %, *CAS Pensions* inclus) et celle des AE (+20 %) ouverts en LFI.

Graphique n° 8 : wExécution de la mission *Défense* en AE et CP, 2015-2019



Source : Cour des comptes, à partir de données Chorus

[24] C'est ce qui justifie l'exclusion de la mission *Défense* du mécanisme de plafonnement des restes à payer introduit à l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

En 2019, les restes à payer ont atteint 59,93 Mds€, soit 50 % des restes à payer de l'ensemble du budget général de l'État (hors budgets annexes et comptes spéciaux). La répartition des restes à payer entre programmes de la mission a été modifiée en faveur du programme 178, du fait de l'ouverture de plus de 6 Mds€ d'AE nouvelles, destinées à couvrir les contrats globaux de MCO.

Pour prendre en compte cette évolution, le programme 178 a fait évoluer ses modalités de suivi des restes à payer. En plus de l'indicateur de suivi hebdomadaire mis en place depuis 2016, une démarche de fiabilisation par le biais de clôtures d'engagements non soldés a été instituée en 2019.

Selon le CBCM, la nouvelle politique contractuelle, dont résulte l'augmentation des restes à payer, pourrait entraîner des économies d'échelle dont il estime pouvoir attendre une réduction du besoin de paiement et donc une meilleure soutenabilité du programme. Il conviendra d'évaluer la réalisation de cette hypothèse à l'issue de la première vague de contrats, soit d'ici cinq ans[25].

Le programme 146, qui continue néanmoins de représenter près de 70 % des restes à payer de la mission, s'est fixé une trajectoire déclinée annuellement et exprimée en nombre d'années de ressources nécessaires pour solder les engagements. Si la trajectoire des restes à payer croît sans discontinuer, le nombre nécessaire d'années de ressources futures reste stable autour de trois ans, ce qui est rendu possible grâce aux crédits supplémentaires prévus en LPM. La stabilité de cet indicateur, qui garantit la soutenabilité de la mission *Défense*, dépend donc du respect de la LPM par les LFI successives.

[25] Un des premiers contrats globaux, soit le contrat de MCO des hélicoptères Fennec, a été signé en janvier 2019 pour une période de dix ans. Selon le ministère des armées, il permet d'abaisser le coût de l'heure de vol de l'appareil de près de 3 500€ à 1 800 €.

Tableau n° 4 : trajectoire des restes à payer P146 et années de ressources futures nécessaires pour les couvrir

Md€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Restes à payer P146	39	42	47	45	49	54	56	61
En années de ressources futures	3,2	3,1	3,3	2,9	2,9	3	3	3,3

Source : ministère des armées. Ressources futures comptabilisées en année de ressource moyenne [N+1, N+2 et N+3] ; en 2023 moyenne des ressources totales 24-25 ; en 2024 et 2025 en ressources totales 2025.

À ce jour, la cible du programme 146 est atteinte : le montant des restes à payer à fin 2019 (41,5 Mds€) est légèrement inférieur au niveau anticipé pour l'année (42 Mds€).

B - Une trajectoire exigeante de maîtrise du report de charges, pour l'instant respectée

Le report de charges désigne la part des paiements comptabilisés sur l'exercice pour lesquels le service fait a été constaté mais dont la facture n'a pas pu être traitée (notion de *charges à payer*) ou bien dont la facture a été traitée mais non encore payée au 31 décembre (notion de *dettes fournisseurs*).

Le report de charges est un enjeu pour la mission *Défense* au vu de la masse financière de certains programmes, par ailleurs dénués de titre 2 sur lequel le report de charges est nécessairement moindre[26]. Par ailleurs, le niveau de report de charges a pu par le passé être affecté par les annulations, qui engendrent une indisponibilité de CP en fin de gestion rendant impossible l'acquittement des factures dues[27]. C'est la raison pour laquelle le CBCM demande désormais au ministère de ne positionner sur la réserve que des dépenses jugées « annulables », et donc sans conséquences sur le report de charges.

En outre, la maîtrise du report de charges, qui permet d'éviter qu'une part trop importante des CP nouveaux ne soit captive d'engagements passés, conditionne le caractère soutenable de la programmation prévue en LPM. À cette fin, le ministère est astreint, aux termes du rapport annexé à la LPM, à atteindre une cible de plafonnement du report de charges fixée à

[26] À cet égard, le report de charges de la mission *Défense* se calcule hors titre 2.

[27] À titre d'exemple en 2014, les dettes fournisseurs ont augmenté de 559 M€ en raison d'une annulation de crédits d'un montant équivalent sur le P146 (Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission Défense 2014*).

10 % des crédits du ministère hors titre 2 en 2025. La cible annuelle, 3,8 Mds€, soit 16 % des crédits hors titre 2 de la mission, a été rappelée par le Premier ministre dans sa lettre plafond adressée au ministère lors des négociations budgétaires.

Le niveau constaté du report de charges au 31 décembre 2019 est conforme à cette cible, comme l'illustre le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : report de charges de la mission Défense hors titre 2

En M€	2018	2019	2020
Dettes fournisseurs	2 031	2 803,9	
Charges à payer	1 373	1 084,1	
TOTAL report de charges	3 404,1	3 888	
En % de la mission Défense *HT2*	15,3 %	16 %	
Objectif		16 %	15 %

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

Selon le CBCM, l'augmentation des dettes fournisseurs est due en partie au recul de la date de fin d'ordonnancement (du 13 au 18 décembre), soit autant de jours par rapport à l'année précédente pour enregistrer et comptabiliser des demandes de paiement, et pour permettre une amélioration de la chaîne de traitement de la dépense.

L'année 2019 était la dernière année au titre de laquelle le ministère pouvait encore laisser s'accroître le report de charges. L'inversion de la trajectoire prévue dès 2020 nécessitera une vigilance particulière. Cette dernière est d'autant plus de mise que les conditions de gestion en 2020 seront vraisemblablement moins propices au respect du plafond, dès lors que la réserve initiale a été fixée à 4 % des crédits hors titre 2. L'exercice 2019 a donné des signes avant-coureurs des difficultés à anticiper : ainsi, le surgel partiel intervenu en fin de gestion sur le programme 146 a été considéré par les co-responsables de programme comme les autorisant à dépasser d'autant le plafond du report de charges[28].

[28] Ce surgel ayant finalement été levé, il a été sans conséquence sur le niveau du report de charges. Le ministère des armées indique toutefois que le caractère tardif de l'annulation des crédits en surgel complexifie le respect de cette exigence, en particulier pour le programme 146. En effet, pour ce programme, une faible proportion des paiements est liée à des engagements que le programme a le pouvoir de réaliser ou de bloquer, et, à ce titre, se trouve déjà en réserve. Toute annulation allant au-delà de la réserve nécessiterait donc un report d'opérations ou bien une augmentation du report de charges.

RECOMMANDATION

À cet égard, la Cour est amenée à reformuler sa recommandation.

1. *Poursuivre l'amélioration de la programmation des surcoûts OPEX-MISSINT en incluant le titre 2 Missions intérieures à la provision prévue à l'article 4 de la loi de programmation militaire, à l'occasion de son actualisation en 2021 (destinataires : ministère des armées, ministère en charge du budget).*

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Programme n°144 – Environnement et prospective de la politique de défense

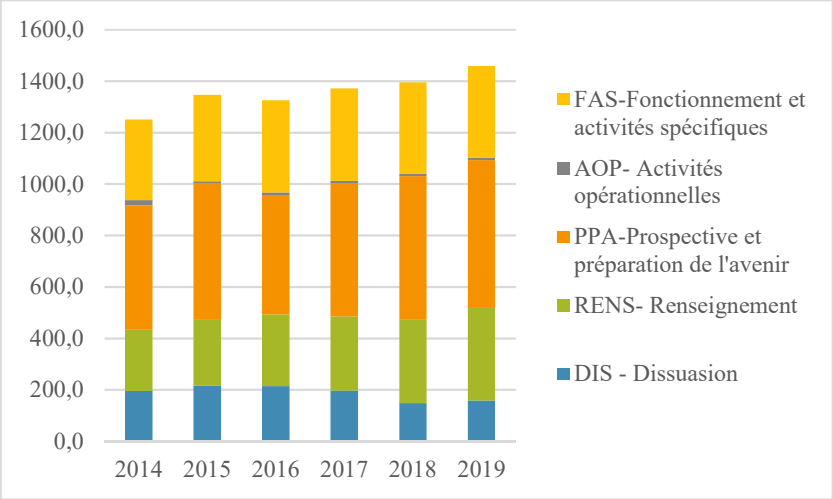
Selon le projet annuel de performances (PAP) annexé au PLF 2019, le programme 144 « *porte les crédits destinés à éclairer le ministère des armées sur l'environnement stratégique présent et futur, dans le but d'élaborer et de conduire la politique de défense de la France.* »[29] La responsable de programme est la directrice générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)[30].

Le programme 144 porte notamment le financement de la recherche amont des grands programmes d'armement (39 % des crédits du programme pour l'opération stratégique *Prospective et préparation de l'avenir*), ainsi que de la politique de renseignement (25 % des paiements). Il représente 3 % des crédits de la mission.

[29] PAP 2019 du programme 144, p.3

[30] La DGRIS indique que cette responsabilité s'exerce *« en cohérence avec les responsabilités que [la directrice] exerce par ailleurs en matière de stratégie d'influence internationale du ministère, de prospective et de stratégie de défense ».*

Graphique n° 9 : exécution du programme 144 par OS, 2014-2019 (en M€ de CP)



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

Alors que le PAP annonce +257 M€ de « prévision d'engagement », soit +18 %, les CP ouverts en LFI n'augmentent que de 6 % (+80,44 M€). La DGRIS indique que les capacités d'engagement évoquées dans le PAP résultent d'une augmentation d'AE en LFI de 186 M€ et de l'emploi des autorisations d'engagement affectées non-engagées du BOP DGSE relevant d'opérations d'infrastructures (+ 71M€). Les deux opérations stratégiques (OS) bénéficiaires de la hausse sont naturellement les deux prioritaires du programme, soit les OS *Renseignement* (+49,5 M€) et *Prospective et préparation de l'avenir* (PPA, +30,4 M€). L'OS PPA notamment est vouée à prendre de l'ampleur du fait de l'engagement de porter le financement des études amont à 1 Md€ par an à compter de 2022[31].

L'exécution du programme 144 s'élève à 1,46 Md€, en hausse de 4,6 % par rapport à l'exécution 2018. Elle est en revanche en léger retrait par rapport aux crédits ouverts en LFI (1,47 Mds€), du fait de l'annulation intégrale de la réserve de précaution du programme, soit 40 M€[32].

[31] En 2019, les CP affectés aux études amont s'élèvent à 758 M€ (PAP 2019 P144, p.10). La hausse la plus importante bénéficie cependant à l'OS Renseignement (+79 % entre LFI 2019 et 2025).

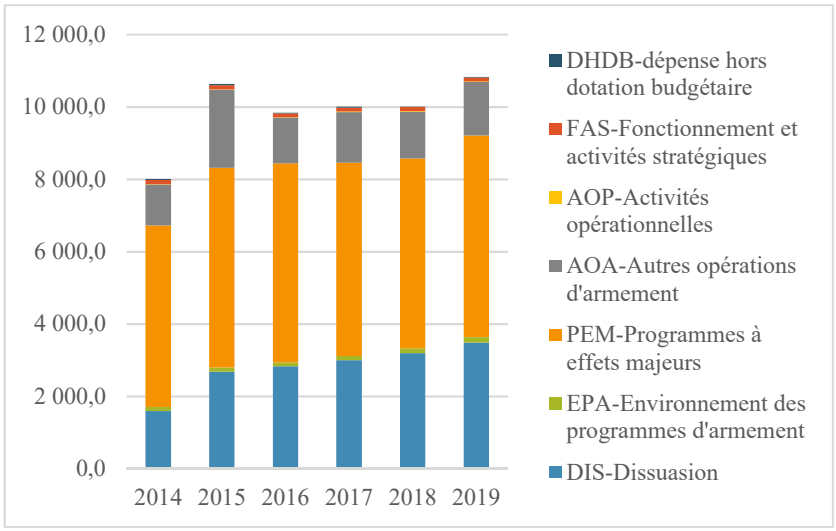
[32] En 2018, la réserve de précaution du programme 144 avait été annulée aux trois quarts.

En dépit de la priorité affichée, les annulations ont principalement touché les études amont. Si 24,6 M€ d'annulations de CP sont sans incidence du fait de retards techniques ou d'engagements conclus tardivement, 29,5 M€ d'engagements ont dû être décalés sur 2020.

II - Programme n°146 - Équipement des forces

Le programme Équipement des forces (146) « *vise à mettre à disposition des armées les armements et matériels nécessaires à la réalisation de leurs missions* »[33]. Il est co-piloté par le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement. Il représente 24 % des crédits de la mission *Défense*. Près de 51 % des paiements du programme concernent les programmes à effet majeur (PEM), soit les grands programmes d'armement.

Graphique n° 10 : exécution du programme 146 par OS, 2014-2019 (en M€ de CP)



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

Par rapport aux crédits ouverts en LFI, le programme présente une légère sous-exécution de l'ordre de 61 M€, due aux annulations effectuées en LFR (166,9 M€), en partie compensées par des fonds de concours et attributions de produits perçus (94,3 M€) supérieurs à la prévision.

[33] PAP programme 146, p.3.

Par comparaison avec les exercices 2017 et 2018, le montant de ces annulations est resté contenu et n'a imposé aucune déprogrammation de dépenses. Les 166,9 M€ prélevés dans la réserve du programme 146 pour financer les surcoûts OPEX-MISSINT et d'autres mesures gouvernementales, ont été absorbés en gestion par :

- **une réduction du besoin de paiement à hauteur de 70 M€**, issue de retenues d'acomptes et de pénalités, notamment sur le système de drones tactiques (SDT) ;
- des reports de paiements sur 2020 consécutifs à l'engagement retardé de 97 M€ d'actes contractuels en décembre 2019.

En 2019 et contrairement aux années précédentes, le schéma de couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT n'a donc pas d'impact sur les projets financés par le programme 146.

Les opérations ayant dû être reprogrammées du fait des annulations intervenues en 2018 l'ont été en 2019 pour la plupart, ou bien ont été décalées en raison d'une évolution du besoin[34]. Il en va de même du reliquat d'opérations affectées par les annulations de 2017 et encore non-reprogrammées en 2018[35].

Les disponibilités dégagées par les évolutions des programmes ont notamment permis de ne pas recourir à la trésorerie de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr), qui avait servi en 2018 à amortir les effets des annulations par le biais de moindres versements d'un montant de 111 M€. La note d'exécution budgétaire 2018 avait ainsi relevé que « *l'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* »[36]. Le ministère indique que l'ajustement annuel de la programmation militaire (A2PM) a permis de reprogrammer 77 M€ en 2020 pour le programme A400M, ainsi que 12 M€ en 2021 et 21 M€ en 2024 pour le programme Tigre.

Conformément à la recommandation de la Cour, le niveau de trésorerie française de l'OCCAR a continué sa décrue en 2019 (voir tableau ci-après).

[34] Cas du simulateur de drone Reaper et du système de télécommunication MATILDE.
[35] L'hélicoptère Caracal destiné à remplacer celui détruit en opération, notamment, a été commandé en 2019. Seules les caméras FLIR, programmées en 2019 pour un engagement de 45 M€, n'ont finalement pas été commandées du fait d'un défaut de réponse de l'industriel à la demande d'offre pour leur commande. Cf. Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission Défense 2017*.
[36] *Note d'exécution budgétaire de la mission Défense 2018*, p. 38.

Tableau n° 6 : niveau de trésorerie française à l'OCCAR

Trésorerie OCCAR en M€	Balance au 1er janvier	Contributions et autres encaissements	Décaissements	Balance au 31 décembre
2012	789	876	771	894
2013	894	796	1 205	485
2014	485	1 290	1 082	694
2015	694	520	1 002	212
2016	212	1 896	1 014	1 094
2017	1 094	797	1 061	830
2018	830	790	916	704
2019*	704	1 107	1 303	508

** Chiffres provisoires, dans l'attente des états financiers audités. Source : ministère des armées.*

Selon la DGA, le niveau atteint à fin 2019 est proche du niveau optimal de trésorerie nécessaire aux besoins des programmes en cours de l'organisation.

La mise en œuvre de la recommandation n°2 de la *Note d'exécution budgétaire de la mission Défense 2018*, soit l'atteinte d'un niveau de trésorerie adapté, sera examinée dans le cadre de travaux ultérieurs de la Cour dédiés au sujet. Dans l'intervalle, la Cour maintient sa recommandation.

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

III - Programme n°178 – Préparation et emploi des forces

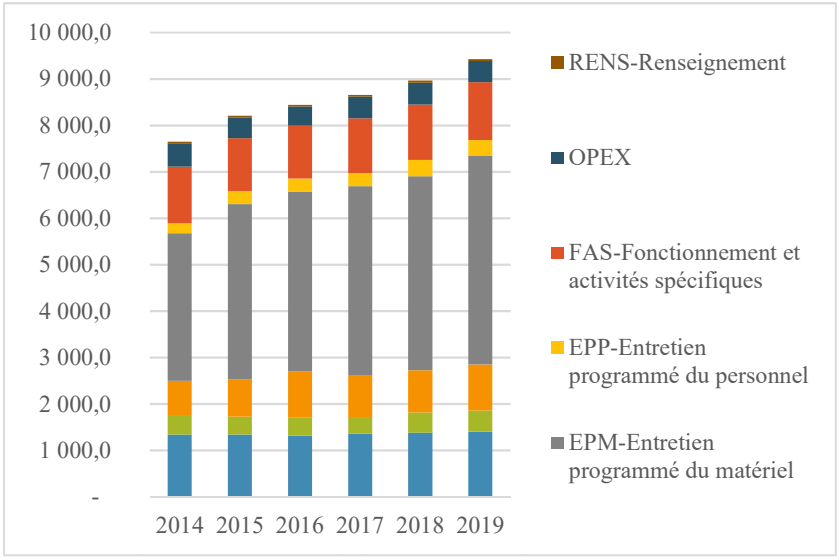
Le programme 178 est présenté comme « *au cœur de la mission Défense* »[37]. Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, il finance la réalisation de leurs contrats opérationnels par chacune des armées. Les surcoûts OPEX-MISSINT (hors titre 2), notamment, y sont

[37] PAP Programme 178, p.3.

retracés. Le programme 178 représente 21 % des crédits de la mission, à parts quasi-égales avec le programme 146.

La principale masse financière du programme sont les crédits destinés au maintien en condition opérationnelle (opération stratégique *Entretien programmé des matériels* ou EPM), qui totalisent près de la moitié des crédits et sont une des priorités de la LPM 2019-2025. À ce titre, le programme 178 bénéficie d'une hausse substantielle de ses ressources (+9 %), qui inclut l'augmentation de la provision OPEX-MISSINT (+200 M€) ainsi que l'effort en faveur du MCO (+ 322 M€) et de l'équipement d'accompagnement et de cohérence[38] (+114 M€ ; voir graphique ci-après).

Graphique n° 11 : exécution du programme 178 par OS, 2014-2019 (en M€ de CP)



Source : Cour des compwtes à partir de données ministère des armées

Comme chaque année, l'exécution du programme 178 est supérieure à la LFI à hauteur de 634 M€. Cette sur-exécution est en grande partie imputable au mécanisme de couverture des besoins de financements additionnels OPEX-MISSINT, qui implique d'ouvrir des crédits supplémentaires au programme en cours de gestion. Néanmoins à mesure

[38] Les équipements d'accompagnement et de cohérence permettent de financer des investissements en matériels d'accompagnement hors programme d'armement (par exemple des jumelles, matériels de chantier, de manutention, outillage, etc.).

que la budgétisation des surcoûts progresse, l'ampleur de cette sur-exécution se réduit (elle était de 895 M€ en 2018 et de 1356 M€ en 2017).

Les crédits du programme sont eux-mêmes mobilisés en auto-assurance pour faire face aux surcoûts. Ainsi, les crédits hors titre 2 du ministère ont été réalloués en faveur du hors T2 OPEX à hauteur de 55 M€. Ce redéploiement n'a toutefois concerné que des crédits de paiements, l'ensemble des besoins en AE du programme ayant été couverts. Cette auto-assurance du programme n'a donc engendré aucun effet d'éviction sur des dépenses programmées, mais a été supportée par le report de charges[39].

Hors dotation OPEX, l'effort consenti en programmation en faveur de l'entretien programmé des matériels s'est traduit par une exécution en hausse de 8 %, exactement équivalente aux crédits supplémentaires ouverts en LFI (+8 %). Les dépenses ont donc été exécutées conformément à la priorité politique. L'efficacité opérationnelle de cet investissement sur le taux de disponibilité des aéronefs ne pourra toutefois être mesurée qu'à moyen terme.

Fait marquant de l'exécution 2019, le programme a subi l'annulation de 1,15 Mds€ d'AE, au-delà de la mise en réserve initiale (449 M€). Cette annulation représente 19 % des AE nouvelles accordées en programmation au programme 178. Elle s'explique principalement[40] :

- pour 667 M€ par l'abandon du dispositif d'affectation sur tranches fonctionnelles du plan annuel de réparation du Service industriel de l'aéronautique (SIAé), en réponse notamment à des observations de la Cour[41] ;
- pour 673 M€ par des restitutions d'AE destinées au MCO aéronautique (soit 13 % des AE supplémentaires) ne pouvant pas être utilisées en 2019. Ces AE ont été ouvertes en LFI 2020[42]. L'EMA dit se satisfaire de cette situation, qui lui permet d'avoir de la visibilité en entrée de gestion sur les AE disponibles, les reports intervenant parfois très tardivement.

[39] Le report de charges du programme 178 est néanmoins en baisse de 70 M€ entre 2018 et 2019.
[40] À ces 1,34 Mds€ s'ajoutent l'annulation de 80 M€ d'AE du service de santé des armées restituées en fin de gestion. De surcroît, 270 M€ d'AE nécessaires à la couverture des surcoûts OPEX-MISSINT ont été consommées et déduites des annulations.
[41] Cour des comptes, *Les comptes et la gestion du service industriel aéronautique (2013-2016), observations définitives* (2018).
[42] Au PLF 2020, les AE du P178 destinées au MCO sont en augmentation de 536 M€.

IV - Programme n°212 – Soutien de la politique de défense

La concentration des dépenses de personnel au sein du programme 212 (soit 12,26 Mds€ hors *CAS Pensions*), issue de la nouvelle architecture budgétaire (NAB, voir § 2.4.2.4 ci-après) de 2015, justifie son poids au sein de la mission (52 %). Ce programme, sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration (SGA), finance plusieurs priorités de la LPM, dont notamment le Plan Famille (voir encadré ci-après) et l'ensemble des mesures de fidélisation à destination du personnel militaire, ainsi que les crédits d'infrastructure, tant technico-opérationnel que hors technico-opérationnel.

Le plan Famille

Annoncé par la ministre des armées en octobre 2017, le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires a été intégré aux priorités de la LPM 2019-2025, qui ambitionne d'« *améliorer les conditions d'exercice du métier des armes [ainsi que] le quotidien du soldat* ».

Doté de 530 M€ sur la période – soit en moyenne 88 M€ par an –, le plan comporte six axes destinés à compenser les contraintes résultant de la condition militaire, dont notamment mieux prendre en compte les absences opérationnelles, améliorer les conditions de logement familial, faciliter l'accès des familles à l'accompagnement social du ministère.

Selon le ministère, à compter de 2019, plus de 85 % des mesures annoncées ont commencé à être mises en œuvre, dont notamment :

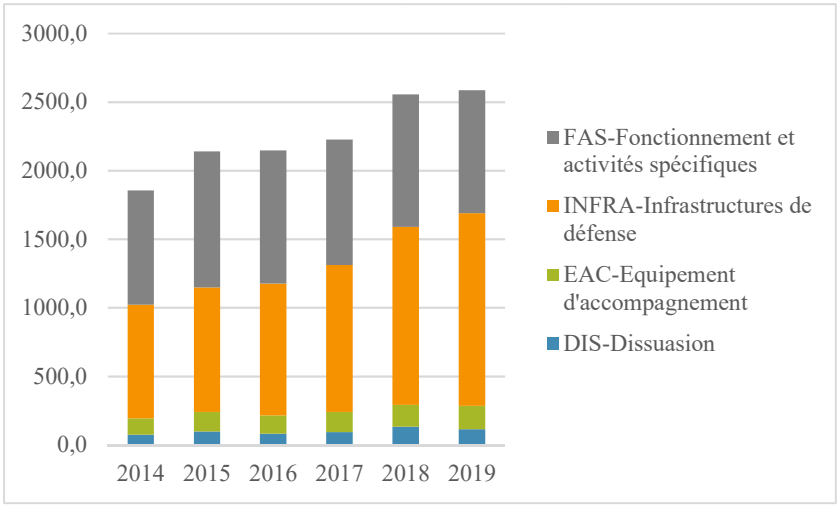
- une augmentation des réservations de logements neufs en métropole (371 logements supplémentaires) ;
- 90 nouvelles réservations de berceaux en crèche défense en 2019 ;
- une extension du réseau Wi-Fi gratuit au sein des enceintes militaires.

En 2019, les crédits alloués au plan Famille étaient de 41 M€, dont 18 M€ en faveur de l'hébergement et du logement et 16 M€ en faveur de la condition du personnel.

A - Les dépenses hors titre 2

Les dépenses hors titre 2 des OS *Dissuasion*, *Équipement d'accompagnement*, *Infrastructures* et *Fonctionnement* représentent en 2019 13 % des dépenses du programme.

Graphique n° 12 : exécution du programme 212 hors T2 par OS, 2014-2019 (en M€ de CP)



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

La majorité des crédits (54 %) relèvent de l'OS *Infrastructures* et financent la politique du logement familial, les opérations d'infrastructures répondant aux besoins opérationnels des armées et l'entretien des bases de défense. À compter de 2020, ces crédits INFRA seront redistribués entre le programme 212 et les programmes 146 pour les projets adossés aux programmes d'armement, et 178 pour l'infrastructure opérationnelle.

Outre les crédits ouverts en LFI, les infrastructures des armées bénéficient des ressources issues du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Les gestionnaires du CAS *Immobilier* déterminent néanmoins annuellement un plafond de paiement qui limite les ressources mises à la disposition du ministère, indépendamment du niveau des recettes réalisées.

En 2019, les recettes issues de cessions immobilières s'élèvent à 433,7 M€, dont 368,1 M€ sont dues à la vente de l'emprise parisienne de l'îlot Saint-Germain. En entrée de gestion, le plafond de paiement a toutefois été fixé à 50 M€ puis rehaussé à 70 M€. Contrairement à l'année 2018, les crédits du *CAS Immobilier* ont été entièrement consommés,

permettant ainsi de compenser presque intégralement l'annulation de la réserve de précaution.

L'exécution des dépenses hors titre 2 du programme 212 est inférieure à la programmation, principalement en raison de l'annulation totale des crédits mis en réserve, soit 77,7 M€. Cette annulation a porté sur des projets d'infrastructure qui ont tous été décalés en 2020.

B - Les dépenses de personnel et les effectifs

1 - Focus sur les dépenses de personnel de la mission *Défense*

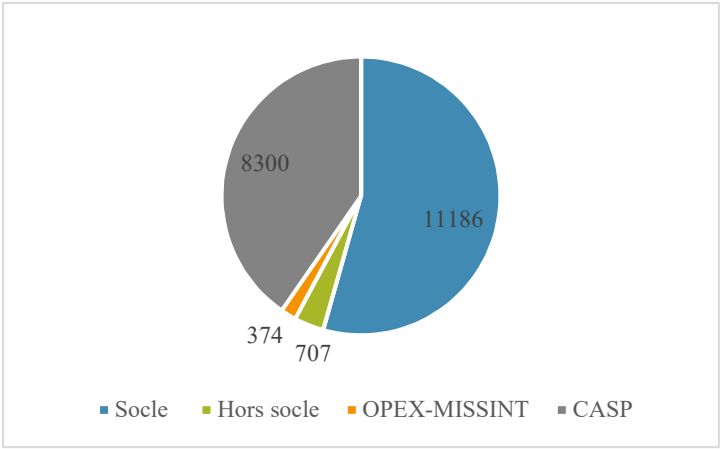
Le titre 2 représente près de 46% des crédits de la mission *Défense*. Cette part est restée stable depuis 2015, la répartition des crédits par titres n'ayant pas été remise en cause par l'évolution du volume financier de la mission.

Les dépenses de personnel du ministère des armées[43] sont traditionnellement subdivisées en dépenses de socle – soit la rémunération d'activité des personnels civils et militaires –, et les dépenses hors socle – soit toutes les autres dépenses qui ne dépendent pas de l'activité normale du personnel (dépenses de restructuration, allocations diverses dont chômage, etc.). À ces deux éléments s'ajoutent les dépenses d'OPEX-MISSINT, constituées des indemnités perçues par les soldats en opération[44]. *CAS Pensions* inclus, la répartition entre ces différents éléments s'effectue comme le montre le graphique ci-après :

[43] Le titre 2 de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* porte exclusivement les rémunérations des agents de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), qui relève du Premier ministre.

[44] Pour les OPEX, la principale indemnité est l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE), égale à 1,5 fois la solde de base. Les dépenses de T2 MISSINT recouvrent deux indemnités opérationnelles : l'indemnité pour service en campagne (ISC), qui est versée à tout militaire exécutant une sortie hors de sa garnison de plus de 36h, dans le cadre des activités de son unité ; et l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER), versée aux militaires affectés dans une unité assurant en permanence l'alerte opérationnelle. Elle a été étendue aux militaires de Sentinelle par un arrêté du 10 juillet 2015.

Graphique n° 13 : répartition des dépenses de personnel de la mission Défense (avec CASP, en M€ de CP ; exécution 2019)

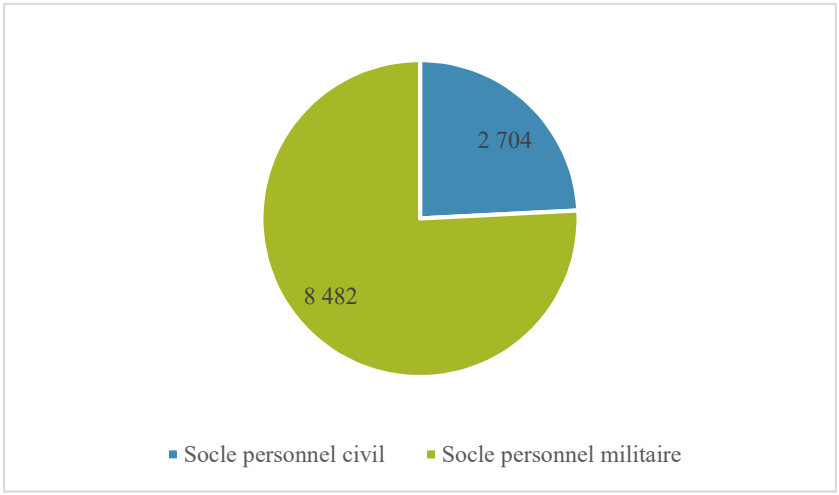


Source : Cour des comptes à partir de données ministère des armées

Si le ministère n'est pas en mesure de discriminer, au sein du titre 2, les dépenses bénéficiant au personnel civil de celles bénéficiant au personnel militaire[45], la distinction civil/militaire au sein des dépenses de socle donne une indication quant au poids des rémunérations militaires dans les dépenses de personnel du ministère.

[45] En effet le ministère des armées n'a pas de SIRH unifié entre employeurs civils et militaires et certains BOP T2 (DGA, DGSE, SSA) sont des BOP mixtes militaire/civil. En outre, les soldes des militaires ne sont pas payées sans ordonnancement préalable et le ministère n'est de ce fait pas raccordé à l'outil INDIA Remu, qui permet de suivre les emplois de l'État à partir de la paye.

Graphique n° 14 : répartition des dépenses de socle entre personnel civil et militaire (en M€ de CP ; exécution 2019)

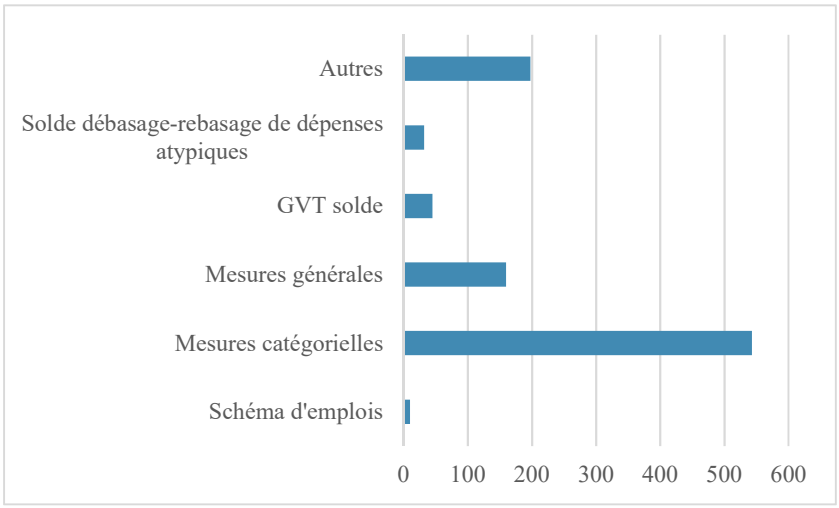


Source : Cour des comptes à partir de données ministère des armées

Depuis 2015, soit depuis la reprise des recrutements, l'ensemble du titre 2 exécuté de la mission a crû de +6 %[46]. Les principaux facteurs de cette augmentation figurent dans le graphique ci-après[47]. La sous-représentation de l'effet du schéma d'emploi sur la période est liée à l'impact des suppressions d'emplois, encore très négatif en 2015 (-163,7 M€). L'impact financier de l'ensemble des recrutements réalisés entre 2016 et 2019 (+173,8 M€) n'est toutefois que très légèrement supérieur aux moindres dépenses engendrées par le schéma d'emploi baissier de 2015.

[46] Aucune variation de périmètre majeure n'est intervenue dans l'intervalle.
[47] Les données pour 2019 sont des données de programmation issues du PLF.

Graphique n° 15 : principaux facteurs d'évolution des dépenses de personnel de la mission Défense, 2015-2019 (en M€ de CP)

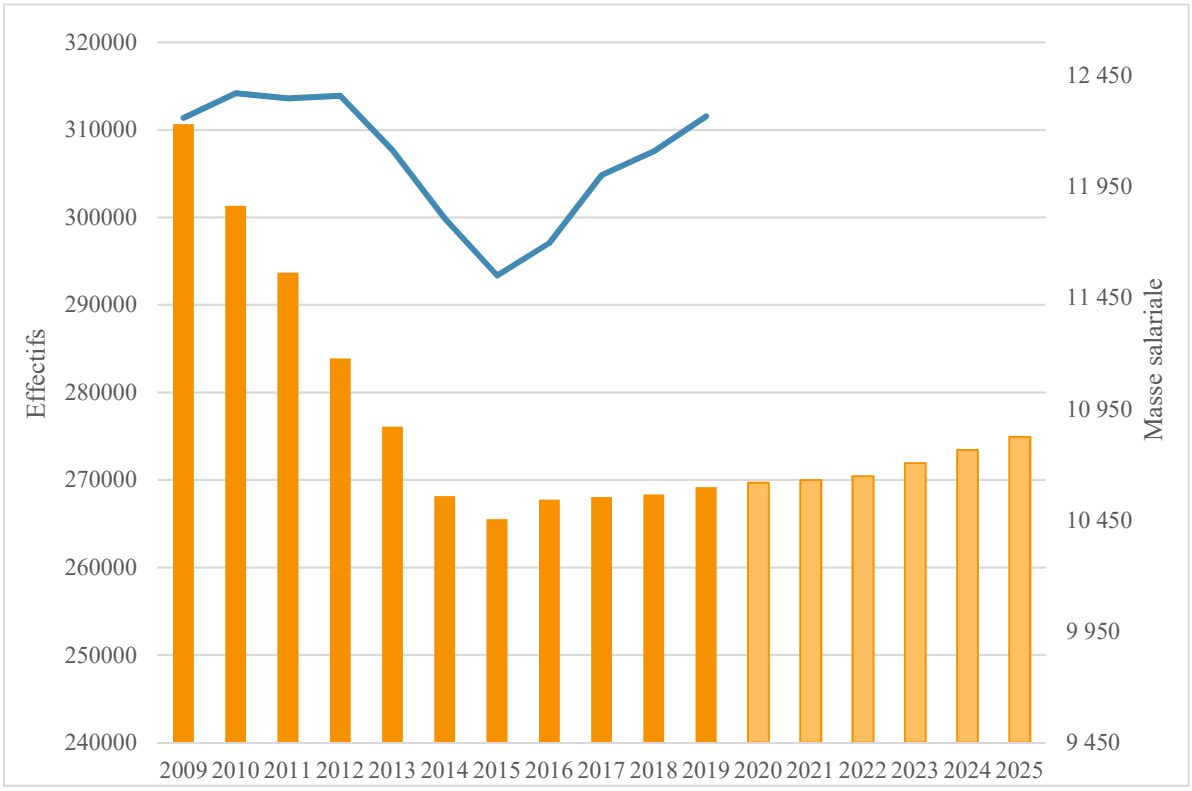


Source : Cour des comptes, à partir de données RAP (PAP pour 2019)

Le coût des mesures catégorielles supplémentaires sur la période s'élève à +543,4 M€, soit 76 % de la hausse. Ces mesures catégorielles, principalement à destination de la population militaire[48], renchérissent le coût unitaire moyen de chaque agent de 5 %. En parallèle, les effectifs ont crû de 1 %.

[48] Lors du Conseil de défense du 6 avril 2016, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre du protocole PPCR aux militaires, en vertu d'un principe d'équité interministérielle, ainsi que la création d'une indemnité d'absence cumulée (IAC) destinée à compenser la suractivité (+14,7M€ en 2017). Au Conseil supérieur de la fonction militaire du 25 novembre 2016, des mesures additionnelles en faveur de l'attractivité et de la fidélisation ont été actées, dont la transformation de deux jours de permission en indemnités supplémentaires (+68M€ en 2016 et 2017), l'extension de l'AOPER à tout le personnel affecté à la protection des sites du ministère et une revalorisation de l'indemnité pour connaissances spéciales en langues étrangères.
La mesure la plus coûteuse est la transposition de la revalorisation de la grille C – actée dans le cadre du protocole PPCR – au personnel militaire (107M€ entre 2016 et 2017).

Graphique n° 16 : évolution comparée des effectifs et de la masse salariale hors CASP de la mission *Défense* 2009-2025, en ETP et M€ de CP



Source : Cour des comptes, à partir de données du ministère des armées. La masse salariale correspond à l'échelle de droite. Les données pour 2020 à 2025 correspondent à la trajectoire fixée en LPM.

Le graphique ci-dessus met en évidence la divergence entre le rythme d'évolution des effectifs et celui de la masse salariale depuis la révision de la précédente LPM et les annonces faites en Conseil de défense en avril 2016, divergence très majoritairement due aux mesures d'amélioration de la condition du personnel. Les difficultés rencontrées par le ministère pour réaliser ses schémas d'emploi (voir ci-après) pèsent peu dans ce constat, tant la cible en effectifs semble finalement modeste par rapport aux réductions d'effectifs opérées sur la période précédente.

2 - L'exécution du titre 2 en 2019

En 2019, la masse salariale de la mission *Défense* s'élève à 12 226,4 M€ en exécution, hors *CAS Pensions* (20 566,4 M€ CAS inclus). Le titre 2 présente un reliquat de crédits non consommés de 1 M€ hors *CAS Pensions*, qui tient cependant compte d'une réallocation des crédits de titre 2 au profit des surcoûts OPEX-MISSINT, vers le T2 OPEX-MISSINT pour 24 M€ d'une part, et vers le hors T2 pour 112 M€ d'autre part. Sans ce redéploiement, les dépenses de personnel auraient été sous-consommées à hauteur de 137 M€.

Pour la troisième année consécutive, on observe donc un excédent de titre 2 sur la mission *Défense*, quoique moindre qu'en 2018 (211 M€). Cet excédent est principalement dû à une « *surdotation structurelle* » de 82 M€ identifiée par le programme, qui résulte en réalité d'un effet retard des sous-réalisations des schémas d'emploi passés (et donc des moindres consommations de titre 2) au stade de la programmation[49]. Au surplus, le programme a bénéficié de reports entrants de 80 M€ issus de la perception de rétablissements de crédits, non pris en compte en programmation.

Le biais en construction du titre 2 a commencé à être corrigé lors de la programmation 2020, dont les crédits T2 ont été ouverts à hauteur de 12 088,36 M€, soit un montant inférieur de 10 M€ aux crédits ouverts en LFI 2019. Ce montant prend en compte un abaissement de la trajectoire de titre 2 résultant de la LPM telle qu'initialement prévue. Sans cet abaissement, la masse salariale du ministère des armées aurait été de 12 257 M€ en LFI 2020, soit 169 M€ de plus que les crédits finalement ouverts en 2020.

Si la direction du budget estime que cette révision de la trajectoire de titre 2 permettra une exécution plus proche de la prévision, elle dit devoir être attentive à ses effets afin que l'abaissement ne contraigne pas financièrement l'atteinte des cibles d'effectifs prévues par la LPM.

Parallèlement à cela, le ministère met en place des dispositifs favorisant une meilleure programmation du T2 à partir, par exemple, d'une modélisation plus fine des entrées et sorties d'effectifs ou d'une meilleure connaissance du coût en titre 2 de la préparation opérationnelle des armées.

Cette démarche, visant à mieux connaître et mieux anticiper les facteurs sous-jacents à l'évolution des dépenses de personnel du ministère, vise à prévenir tant les sur que les sous-consommations de titre 2. Elle doit être maintenue et encouragée.

[49] La programmation de la masse salariale de l'année n s'effectue en septembre de l'année n-1 à partir des prévisions d'exécution de cette année n-1, qui elle-même se fonde sur l'exécution constatée de l'année n-2.

3 - Les effectifs et le schéma d'emploi

Le schéma d'emploi ministériel était fixé à +450 ETP par la LPM, puis amené à +956,96 ETP en premier suivi de gestion. Ceci s'explique par le dispositif, dérogatoire aux pratiques en vigueur dans les autres ministères, qui autorise le ministère à incorporer à son schéma d'emploi annuel, les sur ou sous-réalisations constatées sur les exercices précédents. En parallèle, le plafond d'emploi ministériel a été fixé à 271 268 ETPT en LFI, soit -3 312 ETPT par rapport à la LFI 2018 en application de l'article 11 de la LPFP 2018-2022[50].

Le schéma d'emploi 2019 a finalement été réalisé à hauteur de +1 028,95 ETP, soit une sur-réalisation de 71,99 ETP par rapport à la cible corrigée en gestion et de 578,95 ETP par rapport à la cible annuelle fixée par la LPM. Cette exécution a donc permis au ministère de rattraper l'ensemble du retard accumulé depuis le premier schéma d'emploi positif, soit depuis 2016.

La décomposition par catégorie de personnel est en revanche déséquilibrée, puisque l'ensemble de ce rattrapage est porté par le personnel civil, dont le schéma d'emploi a été saturé à hauteur de 285,99 ETP. Le personnel militaire, en revanche, continue d'afficher un sous-effectif de 214 ETP[51] (voir tableau ci-après).

[50] Cet article impose la fixation des plafonds d'emplois pour l'année n au niveau de réalisation des emplois de l'année n-1 (plus ou moins 1 %), après prise en compte du schéma d'emploi.

[51] En vertu là aussi du principe d'avance/retard, le responsable de programme délégué a autorisé en cours de gestion certains gestionnaires, notamment civils sur les spécialités renseignement et cyber, à recruter au-delà de leur schéma d'emploi pour compenser les déficits constatés chez d'autres gestionnaires.

Tableau n° 7 : cibles de schéma d'emploi et réalisé (périmètre ministère des armées hors SIAé, service militaire volontaire et apprentis, 2019)

En ETP	Cible LPM	Cible DPGECP	Cible SG1	Réalisé	Sur/Sous effectifs
Officiers	+317,00	+332,00	+402,00	+292,00	-110,00
Sous-officiers	39,00	-82,00	-71,00	-425,00	-354,00
Militaires du rang	-44,00	+93,00	+446,00	+746,00	+300,00
Volontaires	+23,00	+38,00	-289,00	-339,00	-50,00
Total militaires	**+335,00**	**+381,00**	**+488,00**	**+274,00**	**-214,00**
Catégorie A	+296,00	+523,24	+615,75	+772,67	+156,92
Catégorie B	+360,00	+443,23	+463,64	+631,05	+167,41
Catégorie C	+246,00	+222,92	+383,57	+219,53	-164,04
Ouvriers d'État	-787,00	-996,31	-994,00	-868,30	+125,70
Total civils	**+115,00**	**+193,08**	**+468,96**	**+754,95**	**+285,99**
TOTAL	**+450,00**	**+574,08**	**+956,96**	**+1 028,95**	**+71,99**

Source : ministère des armées

Outre les difficultés de recrutement et de fidélisation rencontrées notamment par les gestionnaires militaires et qui expliquent en grande partie les difficultés de réalisation des schémas d'emploi[52], les modalités de définition de la trajectoire en effectifs de la LPM ne semblent pas optimales.

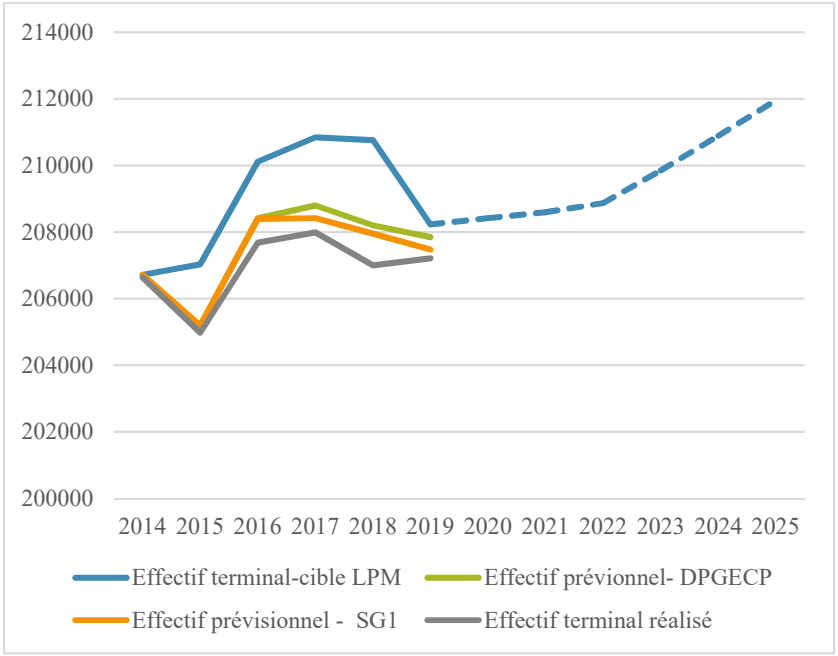
En effet, la possibilité de reporter les retards passés – qui bénéficie au seul ministère des armées – suppose de redéfinir les cibles annuelles issues de la LPM à trois reprises : lors de l'actualisation annuelle de la LPM (exercice d'A2PM), en entrée de gestion lors de l'élaboration du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) et en premier suivi de gestion, soit au mois de mai (SG1). Ces ajustements sont significatifs et conduisent à s'interroger sur la nécessité d'une programmation initiale par catégorie, armée et grade aussi détaillée[53]. En outre jusqu'à 2019, l'intégration des retards précédents a relevé des cibles qui deviennent de ce fait de plus en plus inaccessibles. En dernier lieu, cette disposition se traduit par un déséquilibre entre les recrutements de civils et de militaires avec un sur-recrutement des catégories A et B,

[52] Voir Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission Défense 2018*

[53] Ainsi, s'agissant des militaires du rang par exemple, la cible LPM 2019 identifiait un besoin en baisse en fixant la cible à -44 ETP. Cette cible a été portée à +93 en entrée de gestion pour intégrer les sous-recrutements passés avant d'être à nouveau augmentée à +446 en premier de gestion, pour finalement être réalisée à hauteur de 746 ETP.

potentiellement préjudiciable pour la réalisation des objectifs opérationnels de la LPM. Le graphique n°17 ci-après illustre les difficultés à atteindre les cibles d'effectifs militaires.

Graphique n° 17 : comparaison entre effectif réalisé prévisionnel[54] LPM, actualisations et réalisé (en ETP, personnel militaire seul)



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

Il est certes nécessaire de disposer d'outils permettant d'appréhender la trajectoire en effectifs sur l'ensemble de la LPM ; cependant,, des outils alternatifs à ceux actuellement en vigueur pourraient être envisagés[55].

[54] L'effectif réalisé prévisionnel (ERP) est une prévision d'effectif à une date donnée. Également exprimé en ETP, il permet de disposer d'une prévision d'ER contribuant, entre autres, au contrôle en cours d'exercice du respect des cibles d'effectifs.

[55] Sur ce sujet, il sera intéressant d'observer en 2020 si la manœuvre fonctionne aussi à la baisse sur les cibles de recrutement, dans la mesure où l'objectif de schéma d'emploi 2019 a été atteint et même dépassé.

Recommandation n°3 : Étudier des alternatives aux modalités du pilotage des schémas d'emplois pour appréhender annuellement la trajectoire pluriannuelle en effectifs prévue en LPM (ministère des armées).

4 - Revue du programme 212 en tant que programme support

Le rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) en date du mois de septembre 2019 invite à « *faire une revue des « programmes support », sur la base de critères d'encadrement plus stricts des fonctions « support » afin d'en exclure les dépenses qui n'en relèveraient pas* »[56].

La mission *Défense* est dotée depuis l'origine d'un programme support - le P212 - « *regroupant les grandes fonctions transverses exercées par le cabinet du ministre, le contrôle général des armées (CGA) et la plus grande partie des directions du secrétariat général pour l'administration (SGA).* »[57] Les actions du programme distinguaient la direction, les fonctions de contrôle et de gestion centrale, la politique immobilière et les systèmes d'information et l'action sociale ; les dépenses les plus volumineuses (1,4 Mds en euros courants) étant affectées aux infrastructures, y compris opérationnelles.

L'importance financière de ce programme a été multipliée par dix lorsqu'il a été décidé à compter de 2015 d'y regrouper l'ensemble des dépenses de personnel de la mission. L'objectif était à l'époque d'enrayer les dérapages de crédits de titre 2 constatés chaque année[58] et qui ont nécessité en contrepartie des ouvertures de crédits supplémentaires de l'ordre de 1 Md€ entre 2009 et 2012[59].

Cet objectif a été atteint dès 2016, où le titre 2 s'est soldé en gestion par une légère sur-exécution de 60 M€, mais la nouvelle architecture budgétaire a coïncidé avec l'inversion de la trajectoire des effectifs et la reprise des recrutements. Depuis 2016, le titre 2 fait l'objet d'une sous-consommation, plus importante en 2018 (211 M€) qu'en 2017 (88 M€) et 2019 (137 M€).

[56] Rapport MILOLF septembre 2019, p. 81.
[57] RAP Mission *Défense* 2006, p.12.
[58] À titre d'exemple, l'exercice 2012 s'était soldé par une sur-consommation de titre 2 de l'ordre de 450 M€.
[59] *Les leviers de transformation RH du ministère des armées*, rapport IGF-CGA, avril 2018.

Le lien entre la nouvelle organisation et ces sous-consommations est néanmoins ténu, au vu de l'importance des facteurs extérieurs auxquels est soumis le ministère en matière de recrutements et de départs anticipés. Cela n'exonère pas le ministère de progresser dans la programmation des déterminants du titre 2, comme il est actuellement en train de le faire.

Chapitre III

Moyens consacrés par l'état à la politique de défense

I - Les dépenses fiscales

Relativement à d'autres missions, la mission *Défense* est très peu concernée par les dépenses fiscales dont les montants constatés en 2019, soit 117 M€, sont à mettre en perspective avec les 44,86 Mds€ de crédits budgétaires exécutés sur la même année. En outre, sur les six dépenses fiscales rattachées à la mission, deux sont en voie d'extinction :

- l'exonération de l'impôt sur le revenu du pécule modulable d'incitation au départ des militaires[60], dont la disparition est prévue en 2020 ;
- le crédit d'impôt pour les microentreprises implantées en zone de restructuration de la défense[61], dont l'extinction est prévue en 2021.

La quasi-totalité (92%) des montants exécutés provient de deux dispositifs d'exonération à l'impôt sur le revenu d'indemnités opérationnelles, rattachés au programme 178[62]. Leur montant total (108 M€) est comparable aux mesures catégorielles accordées aux agents du ministère (126 M€ en 2019) et ils poursuivent un but similaire d'amélioration de leur pouvoir d'achat.

Or, ces dépenses fiscales ne font l'objet d'aucun bornage dans le temps et le nombre de leurs bénéficiaires n'est pas connu. En particulier, le caractère illimité et le défaut d'évaluation de la dépense fiscale n° 120144,

[60] Dépense fiscale n° 120140.
[61] Dépense fiscale n° 090201.
[62] L'« exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction » (n° 120127) et l'« 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 » (n °120144).

créée en 2016 par voie d'amendement au PLF 2017, méconnaît les articles 21 et 23 de la LPFP 2014-2019 qui exigent que les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte postérieur au 1er janvier 2015 doivent être revues et évaluées au plus tard avant l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur, afin d'en justifier le maintien[63].

En réponse à la recommandation visant à recenser, estimer et évaluer les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense*, le ministère des armées indique qu'il n'a pas accès aux informations des contribuables. De son côté, le ministère de l'action et des comptes publics « *n'envisage pas de réponse* ».

Cour est donc amenée à reformuler sa recommandation en la ciblant sur les deux dépenses fiscales les plus coûteuses.

Dans sa réponse, la direction du budget indique à juste titre que les dépenses fiscales sont des outils au service des politiques publiques conduites par les ministères et que de ce fait, les responsables de programmes sont en charge de leur pilotage et de leur évaluation, avec l'appui des ministères financiers. Le ministère des armées estime de son côté que les mesures en question participent à l'attractivité de la réserve opérationnelle et à l'engagement des militaires en faveur de la protection du territoire national, ce qui suffit pour justifier leur prorogation.

L'état-major des armées refuse d'assumer la responsabilité des dépenses fiscales en cause, bien qu'elles figurent dans les annexes budgétaires relatives au programme 178. Cependant, il serait pertinent de rattacher ces dépenses fiscales au programme 212 qui porte l'ensemble de la politique salariale du ministère.

Recommandation n°4 : Conformément à l'encadrement fixé par les lois de programmation des finances publiques et dans les annexes budgétaires, indiquer le nombre de bénéficiaires et les résultats de l'évaluation de l'efficacité socio-économique des dépenses fiscales actuellement rattachées au programme 178 et justifier annuellement leur

[63] La LPFP 2018-2022 inclut à son article 20 un dispositif plus radical de limitation des dépenses fiscales dans le temps.

prorogation (destinataires : ministère de l'action et des comptes publics, ministère des armées).

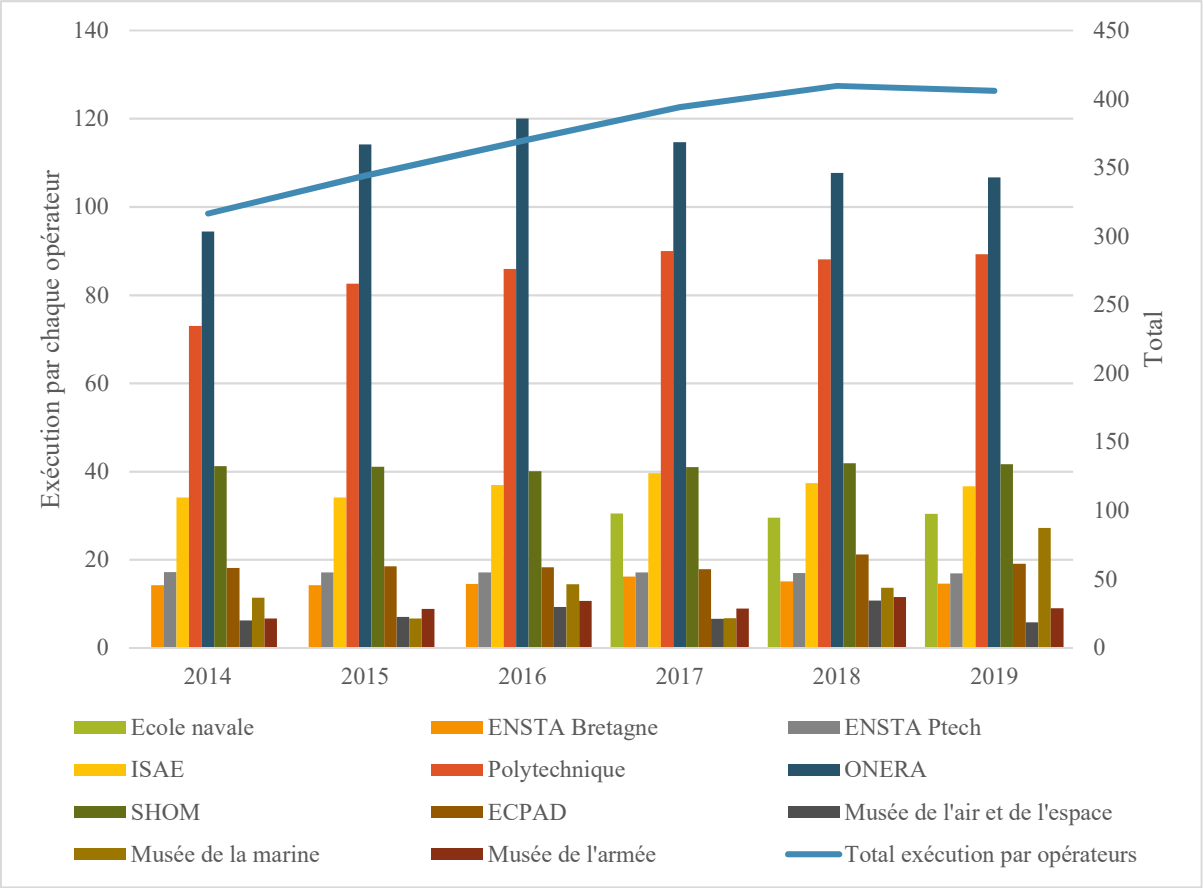
II - Les opérateurs

À la mission *Défense* sont désormais rattachés douze opérateurs, depuis la transformation de l'École de l'air en établissement public au 1er janvier 2019[64]. S'y ajoutera en 2020 l'Institut polytechnique de Paris (IP Paris), créé le 31 mai 2019 par regroupement de quatre établissements supérieurs d'enseignement et de recherche[65]. Ce nouvel opérateur se superposera à l'ENSTA Paris et à l'École Polytechnique –également sous la tutelle du ministère des armées – et sera doté d'une subvention de 2,4 M€ pour une dotation en fonds propres de 0,8 M€.

La dépense exécutée par les opérateurs en 2019 s'élève à 406,2 M€, dont 373,88 M€ en subvention pour charges de service public (SCSP) et 32,32 M€ de dotation en fonds propres (voir graphique ci-après). Ce montant est stable par rapport à l'exécution 2018 (409,7 M€). Les effectifs hors plafond augmentent à nouveau de +18 % et dépassent de 56 ETPT le niveau autorisé en LFI, lui-même en hausse continue depuis au moins 2014.

[64] Décret n° 2016-1427 du 21 octobre 2016 relatif à l'École de l'air.
[65] L'École polytechnique, l'ENSTA Paris, l'ENSAE ParisTech et l'Institut Mines-Télécom.

Graphique n° 18 : dépense exécutée par les opérateurs de la mission *Défense* depuis 2014 (en M€ de CP)



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

La transformation de l'École de l'air en opérateur n'a pas pu être prise en compte dans la construction du PLF 2019. En LFI 2020, elle est comptabilisée pour 22,78 M€ de SCSP et 456 000 € de dotation en fonds propres, soit des niveaux comparables à l'École navale (29,69 M€).

Les contrats d'objectifs et de performance arrivant à échéance en 2019 ont été renouvelés s'agissant des musées de l'armée[66] et de l'air et de l'espace[67], ou bien prorogés s'agissant de l'Établissement de communication et de production audiovisuelles de la défense (ECPAD).

[66] Voté lors du conseil d'administration de juillet 2019.
[67] Voté lors du conseil d'administration de juin 2019.

III - Les fonds sans personnalité juridique

La mission *Défense* alloue des financements à cinq fonds sans personnalité juridique, dont trois sont des fonds d'assurance et de prévoyance (le fonds de prévoyance de l'aéronautique, le fonds de prévoyance militaire et les rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires – RATOCEM) et deux sont des fonds d'investissement : le *Sofired PME Défense*, qui délivre des prêts participatifs de revitalisation au bénéfice des zones identifiées par le ministère, et le *DEFInvest,* lancé en 2017, qui apporte un soutien aux entreprises de la base industrielle et technologique de défense *via* une prise de participation au capital des entreprises jugées stratégiques. Ces deux fonds sont gérés par Bpifrance et financés par des dotations dont le montant total exécuté en 2019 sur le budget de l'État s'élève à 11,5 M€.

Le ministère des armées est l'unique contributeur des fonds Sofired et DEFInvest. Les frais de gestion facturés par Bpifrance s'élèvent à 206 684,94€ en 2019 pour le fonds Sofired, et 1M€ en 2019 pour le fonds DEFInvest.

Le ministère met en avant l'opportunité de recourir à des compétences en matière de gestion de portefeuille d'actifs dont il ne dispose pas en interne. Le coût de cette prestation doit toutefois être pris en considération, alors qu'il existe des instruments au sein du budget de l'État – dont le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* – par lesquels ces fonds pourraient transiter, sans coût additionnel. Cette solution serait notamment envisageable pour le fonds DEFInvest, qui a une vocation purement patrimoniale et qui n'est pas abondé par Bpifrance.

IV - Le dispositif de performance

A - La cohérence du dispositif de performance avec les objectifs de la LPM

Le dispositif de performance prévu au PAP pour l'exercice 2020 évolue marginalement par rapport au dispositif de 2019, dont la Cour avait souligné la qualité d'ensemble[68]. Un nouveau sous-indicateur *Journées de formation et d'entraînement* est ajouté à l'indicateur *4.1 Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement* du programme 178. Propre à l'armée de terre, il vise à englober l'ensemble du temps dévolu à la

[68] Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire de la mission défense 2018*, p.54.

formation et à l'entraînement. Son niveau dépend du temps laissé par l'engagement opérationnel. Par ailleurs, l'indicateur *Performance des leviers d'aide au départ* assorti à l'objectif n° 1 du programme 212 *Réussir la transformation du ministère et garantir les grands équilibres portés par la LPM* a été supprimé et remplacé par un indicateur de renouvellement des emplois des primo-contractuels, qui reflète davantage la priorité désormais accordée à la fidélisation dans le cadre de la remontée des effectifs.

De la même manière, le dispositif de performance avait fait l'objet d'ajustements ponctuels en 2019, avec la suppression de deux indicateurs et l'ajout de deux autres relatifs respectivement à l'amélioration du soutien du combattant et au lancement des programmes en coopération[69].

Certains de ces ajustements permettent de faire correspondre davantage les objectifs et indicateurs de la mission *Défense* avec les priorités définies par la nouvelle LPM. Ainsi, l'indicateur 5.1 du programme 178 *Niveau de réalisation de l'activité et de l'entraînement* a été enrichi d'un nouveau sous-indicateur *Niveau d'entraînement cyber*. De même, le nouvel indicateur 6.3 du P178 *Améliorer le soutien du combattant* fait écho à l'ambition de marquer « *[un] effort (…) dans le domaine de l'habillement spécifique et de la protection individuelle du combattant* »[70]. Enfin, les contrats opérationnels auxquels il est fait référence dans les objectifs du programme 178, ainsi que les normes d'activité et d'entraînement citées à l'indicateur 4.1 du programme 178 *Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement,* ont été actualisés.

Pour autant, le dispositif de performance de la mission *Défense* n'a pas fait l'objet d'une refonte d'ensemble à l'occasion de l'adoption de la nouvelle LPM, alors qu'il aurait pu légitimement servir de vecteur pour en suivre la réalisation. Si chacun des axes stratégiques définis pour la période 2019-2025 peut être rapproché d'un objectif ou d'un indicateur portant sur un enjeu identique ou proche, certaines ambitions fortes de la LPM sont sous-représentées dans le dispositif, qui reflète un équilibre des priorités distinct de celui porté par l'« Ambition 2030 ».

À titre d'exemple, l'espace extra-atmosphérique, qui fait l'objet d'une priorité politique au plus haut niveau – ne bénéficie d'aucun objectif ni indicateur propre. Il en va de même pour l'axe stratégique *« Innover et se transformer pour répondre aux défis futurs* », dont la portée dépasse l'objectif 2 du programme 144 *Développer les capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense*. En dernier lieu, la priorité de la

[69] Ce dernier indicateur (1.3 du P146) atteindra 100% lorsque les dix opérations d'armement prévues en coopération par la LPM 2019-2025 auront été lancées.
[70] Rapport annexé à la LPM, p.22.

mission *Défense* reste d'assurer la fonction stratégique « *intervention* », alors que la LPM assume un « *rééquilibrage visant à porter l'effort sur la fonction « connaissance et anticipation » et à rendre à la fonction « prévention » toute son importance* »[71]. Ce constat fait écho à la « *déconnexion* » entre dispositif de performance et priorités politiques, soulignée par la Cour dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018[72].

B - Le déploiement de la comptabilité analytique

Le ministère poursuit le déploiement de ses instruments de comptabilité analytique, conformément à la recommandation formulée par la Cour dans ses précédentes notes d'exécution budgétaire. Sept modèles sont désormais en production et cinq modèles supplémentaires le seront en 2020. L'aboutissement de ce processus a été anticipé de 2022 à 2021, sur demande du cabinet de la ministre.

Les résultats de cette comptabilité ont fait l'objet d'une appropriation par les services qui s'en servent comme d'un outil d'aide à la décision. À titre d'exemple, le service du commissariat des armées (SCA) a identifié le coût complet de l'activité « restauration courante en régie », ce qui a servi de référence aux études préalables à l'externalisation partielle de cette mission.

Cette démarche mérite d'être poursuivie jusqu'à son aboutissement. La Cour renouvelle sa recommandation.

Recommandation n°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.

[71] Rapport annexé à la LPM, p.10.
[72] Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion), p.186.

Annexe n° 1 : liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB

- Les drones militaires aériens : une rupture stratégique mal conduite, Rapport public annuel 2020, Tome I.
- L'École polytechnique : une performance à confirmer, une régulation à renforcer, Rapport public annuel 2020, Tome I.
- La politique des lanceurs spatiaux : d'importants défis à relever, Rapport public annuel 2019, Tome I.
- Le service militaire adapté (SMA) : de bons résultats d'insertion, des coûts à maîtriser, Rapport public annuel 2019, Tome II.
- Le rôle de la Marine nationale dans l'action de l'État en mer, référé, mars 2019.
- La coopération européenne en matière d'armement : un renforcement nécessaire, soumis à des conditions exigeantes, Rapport public thématique, avril 2018.

Annexe n° 2 : suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2018	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre
1**	Poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements OPEX-MISSINT afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés.	La LPM y répond en augmentant la dotation prévisionnelle des OPEX. La dotation prévisionnelle des OPEX inscrite en LFI 2019 dans le budget de la mission « Défense » était de 850 M€, en augmentation de 200 M€ par rapport à la LFI 2018. Au PLF 2020, la dotation atteint le niveau prévu par l'art. 4 de la LPM, soit 1,1 Md€ auxquels s'ajoutent 100 M€ au profit de la masse salariale des MISSINT. Cette augmentation procède d'une volonté de rendre la dotation plus proche du niveau des dépenses constatées ces dernières années, compte tenu de la persistance d'un haut niveau d'activité sur les théâtres extérieurs.	La Cour considère cette recommandation comme en cours de mise en œuvre, du fait de l'augmentation de la provision en LPM. Toutefois, elle attire l'attention sur un point de vigilance particulier, à savoir la non-inclusion du titre 2 des MISSINT dans la provision prévue à l'article 4 de la LPM. Cette inclusion favoriserait une plus grande transparence de la couverture des surcoûts OPEX-MISSINT	**Mise en œuvre en cours**
2	Poursuivre l'ajustement des versements de la France à l'OCCAr aux besoins des programmes en cours de l'organisation.	Le ministère des armées continue de travailler avec l'OCCAr pour optimiser le niveau de la trésorerie nationale, en cohérence avec les prévisions de besoins de paiement aux fournisseurs, *via* un ajustement des appels de fonds. Des aléas dans la conduite des programmes peuvent toutefois induire des décalages de jalons de paiement et, partant, entraîner des excédents temporaires.	La Cour constate la poursuite de la décrue du niveau de trésorerie française à l'OCCAr. Les travaux de NEB ne permettent toutefois pas de savoir précisément quel en serait le niveau optimal. Une autre instruction étant en cours sur ce sujet précis, la Cour maintient sa recommandation dans le cadre de la NEB et renvoie à des travaux futurs de la quatrième	**Mise en œuvre en cours**

			chambre pour une estimation plus précise du niveau optimal de trésorerie.	
3	Recenser, estimer et évaluer de façon systématique les dépenses fiscales rattachées à la mission *Défense*	Le ministère des armées ne dispose pas des moyens pour évaluer les dépenses fiscales. 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. Le ministère des armées n'a pas accès aux données fiscales des contribuables.	Cette recommandation, adressée au ministère de l'action et des comptes publics, n'a pas reçu de réponse. En outre, les données dont disposent les rapporteurs sont parcellaires et aucune évaluation n'a été réalisée, contrairement à ce qui est prévu par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. La Cour la considère donc comme non mise en œuvre.	**Non mise en œuvre**
4	Poursuivre les travaux de déploiement de la comptabilité analytique et développer l'analyse du coût budgétaire des différentes actions à partir des outils existants.	Le « coût budgétaire » par actions de politique publique était précédemment produit au titre de la comptabilité d'analyse des coûts (« CAC »), supprimée dans le cadre de la révision du 24 septembre 2018 modifiant le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. La comptabilité analytique devient dès lors l'outil permettant de répondre à l'exigence d'analyse des coûts prévue par l'article 27 de la LOLF. Le ministère des armées met progressivement en place depuis 2016 une comptabilité analytique au sein de ses principaux services. La trajectoire prévoit un déploiement d'ici 2021. La comptabilité analytique, au sein du ministère des armées, est utilisée essentiellement par les services qui ont modélisé, avec l'aide de la direction des affaires financières (DAF), les structures de coûts globaux par activité ou filière.	La Cour constate avec satisfaction la poursuite des travaux d'élaboration d'une comptabilité analytique au sein du ministère des armées. L'échéance du projet ayant été fixée à 2021, elle considère cette recommandation comme en cours de mise en œuvre.	**Mise en œuvre en cours**

		Dans ce cadre, les services peuvent mieux appréhender la performance économique d'une activité ou d'une filière à condition de rapprocher les données de comptabilité analytique des données « métier ». Ces dernières s'appuient sur des sous-jacents physiques (nombre de bénéficiaires, de dossiers, de repas, etc.). Les résultats de la comptabilité analytique, pour fournir une information pertinente sur la performance des services, doivent donc être recoupés avec des données physiques tout en s'assurant de la définition des périmètres choisis pour garantir la cohérence des résultats. Cette démarche est appliquée aujourd'hui de manière ciblée en tenant compte des priorités ministérielles et de la maturité des dispositifs déployés. Les coûts produits par les services concernés sont progressivement utilisés dans le cadre du pilotage interne. Ils contribuent également à l'élaboration de certains des indicateurs de performance publiés au PLF, ainsi qu'aux réponses apportées à certaines questions parlementaires (coût de la journée défense citoyenneté par exemple) et sollicitations de la Cour des comptes. Par ailleurs, les données de comptabilité analytique disponibles seront mobilisées dans le cadre du suivi financier des chantiers de transformation du ministère et serviront à éclairer les coûts et les gains générés.		

** *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*