

3

La réduction des ressources exceptionnelles dans le financement de la défense nationale : une clarification bienvenue

PRÉSENTATION

Les livres blancs pour la défense et la sécurité nationale, publiés en 2008 et 2013 et transcrits dans les lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019, ont défini un cadre ambitieux pour la défense nationale. Dans le même temps, la dégradation persistante des finances publiques a pesé sur la capacité d'équilibrer les prévisions de dépenses par des crédits budgétaires. Le ministère de la défense a donc eu recours, en sus des crédits budgétaires, à l'anticipation de recettes issues de cessions d'actifs publics et à des programmes publics atypiques destinés à soutenir l'investissement pour financer l'ensemble de ses dépenses.

Le poids prévisionnel de l'ensemble de ces « ressources exceptionnelles » est passé de 2,8 % à 4,4 % entre la loi de programmation militaire 2009-2014 et la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Elles sont devenues un élément substantiel et récurrent de l'exécution des lois de programmation militaire, alors même qu'elles sont, pour celles provenant de cessions d'actifs publics, aléatoires dans leur réalisation et dans leur montant. Les faits ont montré la fragilité de cette construction.

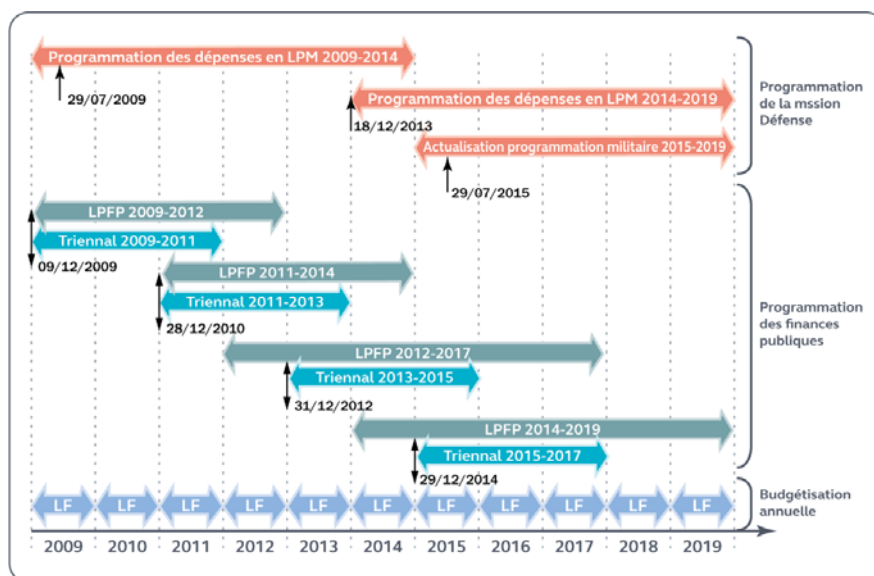
Depuis 2009, la Cour a été constamment réservée sur l'utilisation de ces ressources, alors qu'il y était toujours davantage fait recours pour équilibrer les lois de programmation militaire. Elle a mis en garde contre le caractère accommodant du procédé (I), souligné les retards et les incertitudes pesant sur ces ressources (II) et dénoncé les facilités dans leur mise en œuvre (III). Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a interrompu cette dérive et la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a inscrit 5,2 Md€ de crédits budgétaires en substitution à des ressources exceptionnelles aléatoires. La Cour prend acte avec satisfaction de cette décision (IV), qui reste toutefois incomplète, dans la mesure où des ressources exceptionnelles restent prévues à hauteur de 0,9 Md€.

I - Un procédé accommodant

A - Le respect apparent de la norme d'évolution des dépenses publiques

Les livres blancs sur la défense nationale et la sécurité de 2008 et de 2013 ont fixé des missions ambitieuses aux armées, traduites dans les deux lois de programmation militaire 2009-2014 puis 2014-2019. Celles-ci ont pour objectif de définir les moyens pluriannuels nécessaires à la mission *Défense* ; cette programmation a vocation à être intégrée dans les textes définissant le cadre général applicable aux finances publiques, à savoir : les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les budgets triennaux associés ; et annuellement, les lois de finances (LF).

Schéma n° 1 : de la programmation financière à la budgétisation annuelle de la mission *Défense*



LPM : Lois de programmation militaire ; LF : Lois de finances ; LPFP : Loi de programmation des finances publiques. Les dates d'adoption des lois sont indiquées.

Source : Cour des comptes

Parallèlement à l'ambition de défense nationale, l'État s'est fixé un objectif de maîtrise des finances publiques et de réduction de l'endettement, aux ambitions tout aussi fondamentales. À cette fin et depuis 2003, il a été décidé que les dépenses de l'État ne doivent pas évoluer plus vite que l'inflation, selon la norme « zéro volume ».

Les normes encadrant les dépenses de l'État

La norme « zéro valeur » correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant essentiellement les crédits du budget général, mais en excluant la charge de la dette et les pensions.

La norme « zéro volume » correspond au plafonnement de la progression de la dépense de l'État à l'inflation (donc une stabilisation en euros constants) sur le périmètre précédent auquel s'ajoutent la charge de la dette et les dépenses de pensions.

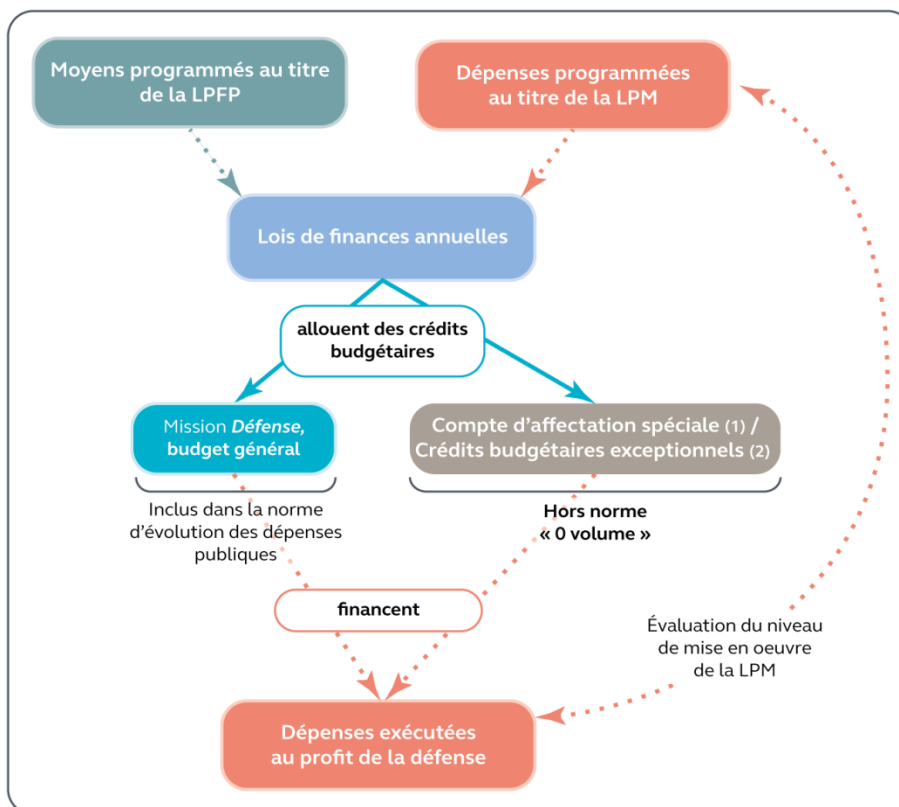
Les dépenses financées par les comptes d'affectation spéciale, au moyen de recettes affectées, sont exclues du périmètre d'application de la norme²¹³ de même que les crédits budgétaires affectés à titre exceptionnel, comme le plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 ou le deuxième programme d'investissements d'avenir en 2014²¹⁴.

Recourir à ces ressources exceptionnelles a donc permis de financer les dépenses de la mission *Défense* en contournant le respect de la norme. Procéder ainsi a évité d'arbitrer au sein des dépenses de l'État entre les engagements pris au titre de la défense nationale et ceux pris au titre de la maîtrise des finances publiques.

²¹³ La Cour des comptes a recommandé que les dépenses financées par le biais des deux comptes d'affectation spéciale mobilisés au profit de la mission *Défense* soient intégrés dans la norme budgétaire (*Le budget de l'État*, exercices 2011 à 2014). Le compte *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (Patrimoine immobilier)* a été créé en 2006 pour recueillir les recettes des cessions immobilières de l'État et couvrir ses dépenses immobilières en capital. Il doit également contribuer au désendettement de l'État. Le compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien (Spectre hertzien)* a été mis en place en 2009, pour encaisser le produit des attributions de bandes de fréquences et financer des dépenses relatives aux télécommunications.

²¹⁴ La Cour des comptes a recommandé l'inclusion dans la norme des décaissements au titre des investissements d'avenir. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2014 : résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2015, 246 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Schéma n° 2 : cycle annuel de financement de la défense



(1) : les lois de finances allouent des crédits budgétaires qui ne seront disponibles que si des recettes correspondantes sont effectivement perçues

(2) : crédits budgétaires du plan de relance, crédits budgétaires du deuxième programme d'investissements d'avenir

LPM : Loi de programmation militaire ; LPFP : loi de programmation des finances publiques

Source : Cour des comptes

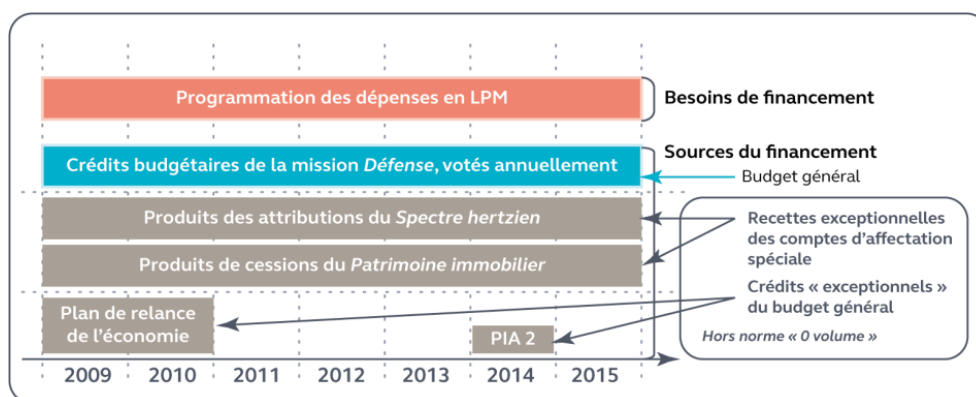
La loi de programmation des finances publiques 2009-2012 faisait déjà état de ce procédé. Elle constatait l'insuffisance des crédits budgétaires de la mission *Défense* et indiquait ainsi que l'effort fait au bénéfice du ministère de la défense « nécessitera, au-delà des crédits budgétaires, la mobilisation de ressources exceptionnelles (cessions d'actifs notamment) » ; elle précisait que « les besoins supplémentaires de paiement relatifs aux équipements seront (...) eux aussi couverts par des recettes exceptionnelles et des financements innovants ».

B - La double origine des ressources exceptionnelles

Les ressources exceptionnelles prévues ont une double origine. Il s'agit, d'une part, de dotations du budget général de l'État qui ont transité par le Plan de relance de l'économie, puis par le deuxième Programme d'investissements d'avenir (PIA2).

Il s'agit, d'autre part, de recettes qui ont pour origine les produits attendus de cessions d'actifs publics (immobilier ou fréquences hertziennes) destinées aux comptes d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* et *Spectre hertzien*. Financer des dépenses régulières à caractère largement récurrent par des cessions d'actifs, par nature incertaines dans leur montant et leur calendrier, et non renouvelables, est un facteur majeur de fragilité.

Schéma n° 3 : recours aux ressources exceptionnelles



Source : Cour des comptes

Les projets de cession d'un grand nombre d'emprises parisiennes prestigieuses liés au déménagement du ministère et la décision de libérer des fréquences hertziennes attribuées au ministère de la défense permettaient d'envisager, dès 2009, des recettes exceptionnelles d'un montant significatif²¹⁵ bien qu'incertain. Le ministère de la défense était

²¹⁵ Les produits attendus au titre de la LPM atteignaient 3,8 Md€ entre 2009 et 2014, alors que les produits comptabilisés au cours de la décennie précédente s'établissaient, en moyenne, autour de 45 M€ annuellement pour les ventes immobilières ou intervenaient très ponctuellement pour les ventes de matériel militaire.

fortement incité à céder ces actifs publics, par l'assurance du retour intégral, mais dérogatoire, des produits de cessions²¹⁶.

C - Une estimation toujours plus volontariste des ressources attendues

La contribution attendue des ressources exceptionnelles était importante dès la loi de programmation militaire 2009-2014. Elle l'était plus encore dans la loi de programmation militaire 2014-2019, malgré les difficultés rencontrées dans la perception des recettes et les mises en garde de la Cour²¹⁷.

Tableau n° 1 : les montants attendus des ressources exceptionnelles

<i>en Md€ courants</i>	LPM 29/07/09⁽¹⁾	LPM 18/12/13⁽²⁾	LPFP 29/12/14⁽³⁾	LAPM 29/07/15⁽⁴⁾
<i>Période concernée</i>	2009-2014	2014-2019	2014-2019	2015-2019
<i>Montant des dépenses à financer</i>	193,7	192,4	192,4	162,4
<i>- par des crédits budgétaires de la mission Défense</i>	188,2	186,3	183,9	161,5
<i>- par des ressources exceptionnelles</i>	5,5	6,1	8,5	0,9
<i>% des ressources exceptionnelles</i>	2,8 %	3,2 %	4,4 %	0,6 %

(1) Loi de programmation militaire 2009-2014 ; (2) Loi de programmation militaire 2014-2019 ; (3) Après la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances 2014 (initiale et rectificatives) ; (4) Loi d'actualisation de la programmation militaire 2015-2019.

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²¹⁶ Articles 54 et 195 de la loi de finances pour 2009, articles 38 et 40 de la loi de finances pour 2015. Ce retour intégral des produits de cession est dérogatoire, dans la mesure où il était initialement prévu qu'une partie des produits de cession (30 % en 2014) contribue à l'effort de réduction de la dette.

²¹⁷ La Cour des comptes a, chaque année depuis 2009, appelé à limiter le recours aux ressources exceptionnelles dans les rapports annuels sur les résultats et la gestion du budget de l'État (cf. notamment *op. cit.*) ainsi que dans le rapport public thématique consacré à la LPM 2009-2014 (cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire*. La Documentation française, juillet 2012, 124 p., disponible sur www.ccomptes.fr)

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 et les lois de finances ont encore augmenté la contribution des ressources exceptionnelles au financement de la mission *Défense*, pour atteindre un montant prévisionnel de 8,5 Md€, soit plus de 4,4 % des dépenses de la défense. Ces lois ont en parallèle réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés, ce qui permettait d'afficher plus aisément le respect de la norme de dépenses du budget général. Il devenait pourtant de plus en plus improbable que ce niveau de recettes exceptionnelles puisse être obtenu dans le délai prévu.

II - Des rentrées tardives et inférieures aux prévisions

A - La LPM 2009-2014 : des calendriers retardés, des montants mal évalués

L'examen de chaque exercice et le bilan quinquennal montrent, pour les produits de cessions, des écarts importants entre prévisions et réalisations.

Pour l'exercice 2009, les recettes anticipées en loi de finances initiale s'élevaient à 1,6 Md€. 287 M€ de recettes seulement ont été collectées, soit un taux de réalisation de moins de 18 %. L'inflation, plus basse que prévu, a réduit certaines dépenses par rapport aux prévisions (à hauteur de 0,6 Md€). Les reports de crédit (0,9 M€) et les reports de charges (0,1 M€) ont, cependant, permis de ne pas compromettre l'exécution de la loi de programmation militaire pour l'année 2009.

La faiblesse des recouvrements de ressources exceptionnelles a perduré en 2010. Seuls les crédits budgétaires du plan de relance, issus du budget général, ont été disponibles conformément aux prévisions.

En revanche, en 2011 et 2012, le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a encaissé 2,3 Md€ de recettes. Ces recettes, inscrites dans les lois de finances initiales des exercices 2009 et 2010, étaient attendues depuis 2009. Elles ont été collectées avec, en moyenne, deux années de retard car les conditions de marché, préalables à l'attribution des bandes de 800 MHz et 2,6 GHz n'ont été réunies qu'en 2011.

Tableau n° 2 : écart entre prévision et perception des produits de cession entre 2009 et 2013

<i>En M€ courants</i>	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul
<i>Fréquences, prévision</i>	612	623	264	0	0	1 499
<i>Recettes encaissées</i>	0	0	936	1 320	0	2 256
Écart	-612	-623	+672	+1320	0	+757
<i>Immobilier, prévision</i>	991	670	326	215	109	2 311
<i>Recettes encaissées*</i>	287	64	86	162	104	703
Écart	-704	-606	-240	-53	-5	-1 608
<i>Total des prévisions</i>	1 603	1 293	590	215	109	3 810
<i>Total des encaissements</i>	287	64	1 022	1 482	104	2 959
Écart de réalisation	-1 316	-1 229	432	1 267	-5	-851

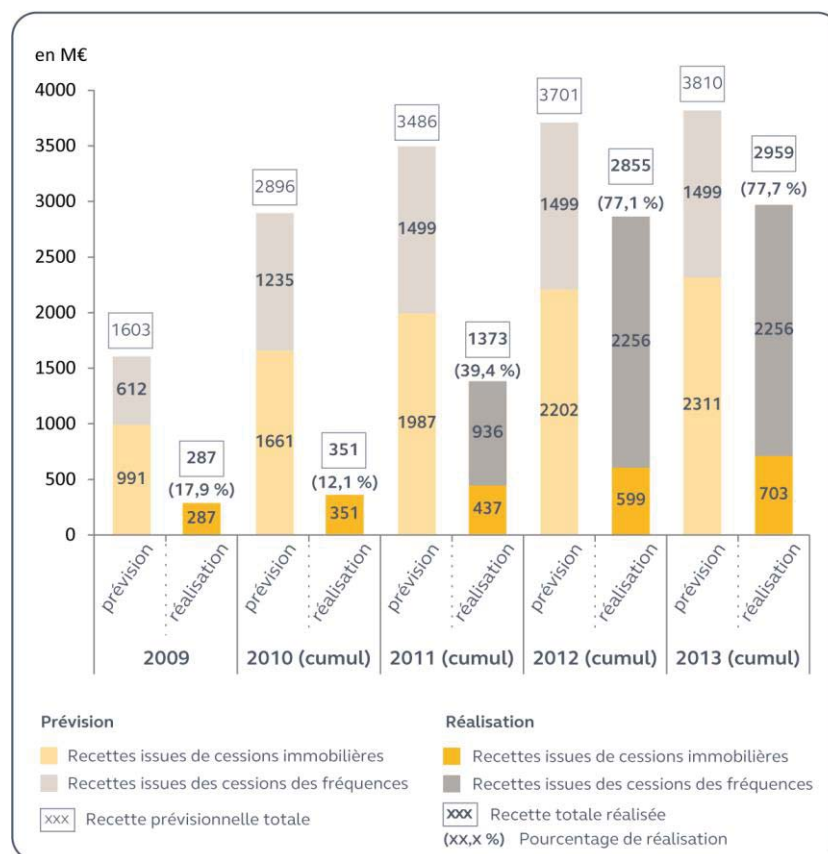
* recettes annuelles strictes, hors reports de crédits

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Dans le domaine immobilier, des cinq emprises parisiennes dont la cession était envisagée en 2009, seules trois (les casernes Lourcine et Reuilly, ainsi que l'ensemble Penthemont) ont pu être cédées, avec un retard moyen de quatre ans, pour un total de 0,2 Md€, alors que l'objectif initial était de 0,3 Md€. Le niveau des recettes encaissées par le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* a également été inférieur aux attentes du fait de l'impact d'autres politiques publiques dont l'objectif conduisait – et conduit encore – à diminuer la valorisation des biens cédés. Les aides aux restructurations, les décotes liées à la mobilisation du foncier public au profit du logement social ou les situations imposées de négociations de gré-à-gré²¹⁸, ont engendré des moins-values dont le ministère de la défense estime qu'elles devraient atteindre environ 0,3 Md€, pour la période allant de 2009 à 2019.

²¹⁸ La Cour des Comptes a examiné l'impact de ces politiques dans la communication réalisée à la demande de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et au titre de l'article 58-2 de la LOLF, *Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, novembre 2014, 108 p., disponible sur www.ccomptes.fr

**Graphique n° 3 : prévision et réalisation des recettes exceptionnelles
entre 2009 et 2013 (montants cumulés)**



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

Au total, au cours de la période 2009-2013, le montant des recettes collectées sur le compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien* a été supérieur aux prévisions sans toutefois compenser complètement l'insuffisance de recettes des cessions immobilières par rapport aux prévisions. Ainsi, les cinq exercices 2009-2013 font ressortir un écart défavorable de 0,9 Md€ entre prévisions et réalisations, les deux exercices 2009 et 2010 ayant été particulièrement critiques. Malgré un plus grand réalisme des prévisions à partir de 2011, un écart significatif a persisté entre les produits prévus et ceux perçus.

B - La LPM 2014-2019 : des objectifs de recettes exceptionnelles manifestement excessifs

Courant 2014, la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 prévoyait 8,5 Md€ de ressources exceptionnelles sur l'ensemble de la période. En 2014, les montants prévus (2,3 Md€) ont été atteints, principalement grâce à une dotation du PIA2 (2 Md€) ainsi que par les recettes de cessions immobilières et des redevances hertziennes. Fin 2014, les prévisions de recettes exceptionnelles pour la période 2015 à 2019 s'élevaient à 6,2 Md€, dont 0,4 Md€ de produit de cessions immobilières, 0,2 Md€ de produits des redevances relatives aux fréquences 4G, et un produit compris entre 2,5 et 3 Md€ attendu de la cession de la bande des 700 MHz. Dans ce contexte, l'origine de plus de 2 Md€ de ressources exceptionnelles restait indéterminée.

Des recettes issues des nouvelles attributions de la bande des 700 MHz étaient prévues à hauteur de 2,1 Md€ dès l'exercice 2015. Des obstacles juridiques et techniques²¹⁹, connus lors de la rédaction de la LPM 2014-2019 et levés tardivement au cours de l'année 2015, n'ont pas permis la mise aux enchères des fréquences avant novembre 2015. Le montant finalement obtenu a atteint 2,8 Md€, mais son versement en quatre tranches annuelles égales ne permet pas, en tout état de cause, de faire face aux échéances des dépenses du ministère de la défense pour l'exercice 2015.

En outre, la situation restait très incertaine pour les projets de cessions parisiennes. Les cessions de l'hôtel de l'Artillerie et de l'îlot Saint-Germain n'étaient toujours pas intervenues à la fin de l'année 2015. Le produit qui en est attendu reste évalué autour de 0,3 Md€, alors même que le mécanisme de cession, qui implique un accord entre l'État et la ville de Paris, ne permet pas de préjuger du résultat du projet de cession, ni dans son calendrier, ni dans son montant.

²¹⁹ La mise aux enchères de la bande de fréquences de 700 MHz supposait la consultation de la commission des participations et des transferts, une consultation publique, la programmation du dégagement de la bande des 700 MHz par la T.N.T et une loi permettant de déplacer les ressources hertziennes de l'industrie télévisuelle à l'industrie mobile. Cette loi n'a été adoptée que le 14 octobre dernier : loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

III - Des procédures de plus en plus dérogatoires

La mobilisation de chacune des ressources exceptionnelles, qu'il s'agisse de celles apportées par le plan de relance et par le deuxième programme d'investissements d'avenir ou de celles des comptes d'affectation spéciale, a conduit à modifier les règles de fonctionnement de ces outils pour les adapter aux besoins de la mission *Défense*.

Les crédits budgétaires du plan de relance, qui devaient financer des dépenses exceptionnelles et temporaires, ont ainsi été utilisés comme une avance de fonds permettant d'anticiper l'acquisition d'équipements, déjà identifiés lors de la conception de la loi de programmation militaire²²⁰.

Les dérogations se sont généralisées, surtout à partir de 2011, pour les comptes d'affectation spéciale et le programme d'investissements d'avenir.

A - Des règles d'utilisation des comptes d'affectation spéciale assouplies

Des assouplissements spécifiques ont facilité la consommation des recettes exceptionnelles au profit de la mission *Défense*. Ils ont porté à la fois sur l'affectation intégrale à ce ministère des produits de cessions d'actifs militaires ou assimilés, et sur les critères d'éligibilité des dépenses finançables par le biais des comptes.

Le produit des cessions d'actifs appartenant à l'État aurait en effet dû être versé à son budget, en application du principe d'universalité. Leur affectation intégrale au ministère de la Défense a donc fait l'objet d'une dérogation à ce principe systématiquement reconduite par voie législative, tant pour les cessions immobilières que pour celles des bandes de fréquences hertziennes, en contradiction avec les objectifs initiaux de ces comptes d'affectation spéciale.

²²⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale : La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française*, juillet 2010, 98 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les critères d'éligibilité des dépenses sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* ont été assouplis à plusieurs reprises, par voie législative²²¹, puis réglementaire, en contradiction avec les règles de fonctionnement d'un tel compte d'affectation spéciale. Il a été fait application de dispositions énoncées dans une lettre du ministre du budget²²², interprétant les critères d'éligibilité. 2 883 opérations inscrites dans la mission *Défense* ont ainsi pu être basculées sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier*, à la suite de l'assouplissement des critères d'éligibilité en 2009²²³. La gestion du compte est partagée entre le ministère de la défense, qui soumet des opérations, et *France Domaine*, qui en valide le financement. Le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale.

B - Une pratique budgétaire de droit commun marginalisée

Les procédures de droit commun par engagement et paiement directs ont été respectées pour seulement 14 % (0,4 Md€) des dépenses payées sur les deux comptes d'affectation spéciale.

Pour les autres règlements, soit 2,5 Md€, des procédures exceptionnelles ont été mises en œuvre, sous la forme de « bascules de restes à payer » et de rétablissements de crédit après facturation interne. Bien qu'elles compliquent le circuit de la dépense et le suivi financier des activités de la mission *Défense*, ces pratiques sont devenues d'usage courant.

Les « bascules de restes à payer » consistent à imputer sur un compte d'affectation spéciale le reliquat des paiements d'une opération

²²¹ Article 47 de la loi de finances pour 2006, modifié par l'article 40 de la loi de finances pour 2007 et par l'article 60 de la loi de finances pour 2010.

²²² Lettre du ministre du budget au ministre de la défense, en date du 18 septembre 2008.

²²³ Les critères d'éligibilité ont d'abord été élargis des bâtiments de l'État à ceux de ses établissements publics, puis de travaux d'investissement stricts à des coûts environnant l'investissement (comme, par exemple, les loyers qu'il faut verser pour reloger des agents, pendant des travaux d'investissement qui concernent leur implantation).

déjà engagée sur des crédits budgétaires. Cette procédure est utilisée, lorsque la répartition des opérations entre programmes budgétaires est modifiée. Elle a été largement utilisée (0,2 Md€, soit un tiers des dépenses) pour le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier* jusqu'en 2013, bien qu'aucune modification de périmètre ne l'ait justifiée. Des efforts ont, depuis, été entrepris pour supprimer cette pratique, conformément aux recommandations que la Cour avait formulées, en particulier dans les rapports relatifs à l'exécution budgétaire annuelle²²⁴.

La procédure de rétablissement de crédits, en principe réservée aux cessions entre services de l'État et aux sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, a été utilisée au cours de la période 2011-2014, de manière systématique : 2,3 Md€ de factures réglées aux fournisseurs à partir des crédits des programmes budgétaires ont été, ensuite, refacturés au compte d'affectation spéciale dont les recettes ont servi ensuite au rétablissement des crédits au bénéfice des programmes budgétaires de la mission *Défense*. Cette pratique a représenté 78 % des consommations des ressources exceptionnelles et a été autorisée par de simples lettres annuelles des ministres de la défense et du budget, alors qu'elle relevait de la loi.

**Tableau n° 3 : dépenses imputées sur les comptes
d'affectation spéciale**

<i>En M€ courants</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<i>Compte d'affectation spéciale Patrimoine immobilier</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	182	29	41	200	164	615
- <i>dont droit commun</i>	31	5	7	3	39	85
- <i>dont bascule</i>	151	24	34	16	0	225
- <i>dont rétablissement</i>	0	0	0	180	125	305
<i>Compte d'affectation spéciale Spectre hertzien</i>						
<i>Crédits budgétaires consommés</i>	0	89	1 100	1 066	16	2 271
- <i>dont droit commun</i>	0	0	103	199	16	317
- <i>dont rétablissement</i>	0	89	997	868	0	1 954

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de la défense

²²⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2013 (résultats et gestion)*, Analyse du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, mai 2014, disponible sur www.ccomptes.fr

C - Des dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir non conformes à leur objectif

En 2014, les dotations du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA2) ont été utilisées à hauteur de 1,9 Md€ au profit de la mission *Défense*. Ce financement a ainsi bénéficié à une mission régaliennne pour des dépenses d'équipement déjà programmées. Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) a été désigné en tant qu'opérateur du ministère de la défense à cette fin. Des aménagements de procédures ont été entrepris, comparables à ceux constatés pour les comptes d'affectation spéciale.

Des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 – *Équipement des forces* de la mission *Défense*, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2.

L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission *Défense* a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés.

IV - Une budgétisation bienvenue

A - Le retour à un financement par le budget général

Au printemps 2015, il était acquis que les recettes exceptionnelles, inscrites au budget 2015 à hauteur de 2,1 Md€ et provenant de la cession de bandes de fréquences, ne seraient pas disponibles.

Le Conseil de défense du 29 avril 2015 a acté la décision de pallier l'absence des ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires. Cette décision a également mis un terme à l'exploration de scénarios alternatifs comme la création, un moment envisagée, de « sociétés de projet ».

La loi d'actualisation de la LPM du 29 juillet 2015 a adopté les dispositions qui substituent des crédits budgétaires à 5,2 Md€ de recettes exceptionnelles attendues au titre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

La loi de finances initiale pour 2016 a inscrit 1,6 Md€ de crédits budgétaires pour remplacer les recettes exceptionnelles, ainsi que 0,6 Md€ au titre de l'augmentation du budget de la Défense ; elle a également mis fin au compte d'affectation spéciale *Spectre hertzien*.

La loi de finances rectificative pour 2015 a, quant à elle, alloué les crédits budgétaires nécessaires pour pallier l'absence des ressources exceptionnelles, à hauteur de 2,1 Md€ pour 2015.

B - Un effort à compléter

Cette évolution marque un retour au respect des principes budgétaires et interrompt la séquence ouverte en 2009 qui a conduit aux dérives décrites. Elle reste, néanmoins, encore incomplète, puisqu'il subsiste 0,9 Md€ de recettes exceptionnelles prévues, provenant des cessions immobilières et de matériels. Il convient de parachever la régularisation du financement de la mission *Défense*, en supprimant tout recours à des ressources exceptionnelles pour financer la mise en œuvre des lois de programmation militaire.

L'effort de budgétisation du financement de la mission *Défense* devra être poursuivi au cours des quatre exercices à venir pour des montants d'autant plus substantiels que, simultanément, la loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a consacré une revalorisation importante des crédits budgétaires alloués à la mission *Défense*. Cette majoration des crédits budgétaires porte sur 0,6 Md€ en 2016, 0,7 Md€ en 2017, 1 Md€ en 2018 et atteint 1,5 Md€ en 2019, soit 3,8 Md€ au total sur la période.

Au cours des quatre exercices à venir, ce double effort, de budgétisation des ressources exceptionnelles et de renforcement des moyens, consenti au bénéfice du ministère de la défense est particulièrement significatif (9 Md€). Il affectera significativement l'évolution de la dépense publique et le choix des priorités à afficher entre les composantes de la dépense publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les ressources exceptionnelles utilisées au profit de la mission Défense ont été conçues pour concilier une forte ambition militaire et la maîtrise des déficits publics. Essentiellement fondées sur des perspectives de cessions de matériels, d'actifs immobiliers et de fréquences hertziennes, ces ressources exceptionnelles ont vu leur estimation et leur probabilité de réalisation perdre en réalisme. Elles ont également inclus des ressources directement issues du budget de l'État, tels que le plan de relance ou le PIA2.

Le recours à l'ensemble de ces ressources qualifiées d'exceptionnelles a artificiellement permis d'extraire de la norme d'évolution des dépenses publiques une partie des financements issus du budget de l'État destinés à la mission Défense. La régularité des mécanismes budgétaires utilisés a été mise en question.

La loi d'actualisation de la programmation militaire du 29 juillet 2015 a décidé de mettre un terme à ces procédés, suivant en cela les recommandations de la Cour. Elle n'a toutefois pas renoncé totalement à prévoir de financer une part des dépenses militaires par des recettes exceptionnelles, à hauteur de 0,9 Md€. Le maintien du recours à des financements aléatoires ne semble pas compatible avec la mise en œuvre d'une politique de souveraineté.

La Cour formule la recommandation suivante :

- supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	256
Réponse du ministre de la défense.....	256

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Ce rapport dresse un bilan de l'utilisation des ressources dites exceptionnelles utilisées au profit de la mission « Défense » depuis 2009.

Nous souscrivons globalement à vos conclusions quant à la nécessité de limiter le recours aux ressources exceptionnelles afin de sécuriser l'exécution de la loi de programmation militaire. Comme vous le relevez, faisant suite aux décisions du conseil de défense du 29 avril 2015, la loi du 28 juillet 2015 d'actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 a rebudgétisé dans cette intention la majeure partie des ressources exceptionnelles prévues en loi de programmation militaire initiale à l'exception de 0,93 Md€ sur la période 2015-2019 issus de cessions immobilières et de cessions de matériels militaires.

Par ailleurs, eu égard à leur montant modeste, les ressources exceptionnelles constituées de produits de cessions immobilières et mobilières ne sont pas de nature à faire peser de risque significatif sur la soutenabilité de la mission « Défense », en cas notamment d'aléa sur la date de leur encaissement.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA DÉFENSE

La Cour recommande de « supprimer tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire ».

Initialement fixé à 6,2 Md€ par la loi de programmation militaire (LPM) pour 2014-2019 de décembre 2013, le montant des ressources exceptionnelles sur la période de cette LPM avait été porté à 8,45 Md€, dont 2 Md€ au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA) et 636 M€ au titre des cessions immobilières.

L'actualisation de la LPM, à l'été 2015, a permis de remédier aux incertitudes, tant en termes de calendrier que de montant, liées au produit de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz inscrit sur le compte d'affection spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées

de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Sur 2016-2019, les ressources de ce CAS « Fréquences » sont remplacées par des crédits budgétaires inscrits sur les programmes de la mission « Défense ».

Pour l'année 2015, la LPM actualisée prévoit dans son rapport annexé que « les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale pour 2015 sur la mission « Défense » seront complétés dans la plus prochaine loi de finances rectificative par une ouverture de 2,14 Md€ en substitution des crédits inscrits en 2015 sur le compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ».

Cette mesure s'est concrétisée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015, en cours d'examen au Parlement, qui comprend notamment un abondement des crédits du programme 146 incluant la compensation de la non perception des ressources exceptionnelles « Fréquences » liées à la bande des 700 MHz.

Les ressources issues de cessions ne représentent donc plus que 0,6 % des ressources financières totales de la LPM sur 2015-2019, soit :

- 730 M€ de ressources issues de cessions immobilières ;*
- 200 M€ de ressources issues de cessions de matériels.*

Ces ressources extrabudgétaires, que l'on peut qualifier de « résiduelles », sont par ailleurs assises sur des perspectives de cessions réalistes et étayées. À cet égard, la Cour estime que « le ministère de la défense reste à ce jour dans l'impossibilité de prévoir le montant annuel des dépenses qui sont éligibles à un financement par le compte d'affectation spéciale [Patrimoine immobilier] ». La procédure est, au contraire, parfaitement maîtrisée. Le ministère sélectionne en fin d'année, au sein du plan de commandes annuel financé en zone budgétaire, un volume de projets d'infrastructure qui sera affecté au CAS.

Une instruction commune entre les services du ministère de la défense et France Domaine de nature à fluidifier leur dialogue de gestion est en cours de rédaction et permettra de mettre en œuvre un suivi plus fin des dépenses du compte d'affectation spéciale en programmation et en exécution.

Je constate donc, à l'instar de la Cour, un mouvement majeur de sécurisation de la quasi-totalité des ressources programmées du ministère.

Par ailleurs, concernant les dotations du deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA2), je souhaite apporter les précisions suivantes.

En effet, la Cour relève que « des dépenses du CEA, normalement financées par le programme 146 Équipement des forces de la mission Défense, ont été extraites de ce cadre budgétaire pour la gestion 2014 et réglées avec les dotations du PIA2. L'assimilation abusive du PIA2 à une ressource exceptionnelle pour la mission Défense a ainsi conduit à une utilisation des dotations qui n'est pas conforme aux objectifs qui lui avaient été fixés ».

La dotation ouverte sur le programme 402 en loi de finances initiale 2014 était destinée à l'investissement dans les technologies clés de défense, développées par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES). Conformément à la convention signée, les crédits ont été versés aux opérateurs suivant le calendrier prévisionnel.

S'agissant du CEA, un courrier d'accompagnement à la convention, adressé à l'administrateur général du CEA, précisait certaines modalités, en particulier la prise en charge des financements accordés au titre de l'activité 2013 du CEA. La conformité à la loi de finances 2014 de l'utilisation des crédits versés à partir du programme a été assurée par l'intervention du comité de suivi chargé d'examiner les réalisations effectuées par le CEA au titre de la convention, et particulièrement la conformité des dépenses à l'objet des versements.

Enfin, certaines données du rapport sont à rectifier.

La Cour indique que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 ainsi que les lois de finances ont réduit de 2,3 Md€ les crédits budgétaires programmés. Or, le montant des crédits budgétaires remplacés, dans le cadre de ces lois, par des ressources exceptionnelles attendues sur le CAS « Fréquences », s'élève à 1,8 Md€. Le reliquat de 500 M€ correspond à la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de l'article 3 de la LPM 2014-2019, pour compenser les arbitrages de la fin de gestion 2013, donc antérieurs à la LPM 2014-2019, qui fragilisaient la soutenabilité de la programmation.

Par ailleurs, la décomposition des prévisions de ressources exceptionnelles de 2015 à 2019, selon les termes de la LPM 2014-2019

de décembre 2013, avant son actualisation à l'été 2015, d'un montant de 6,2 Md€, est en réalité la suivante :

- 430 M€ issus des cessions immobilières (et non 700 M€ comme indiqué dans le rapport) ;
 - 210 M€ issus des redevances relatives aux fréquences 4G ;
 - 3,7 Md€ attendus de la cession de la bande de fréquences des 700 MHz ;
 - 1,8 Md€ issus des arbitrages de construction budgétaire triennale 2015-2017 devant provenir de recettes complémentaires.
-