

Cour des comptes



# **Mission Défense**

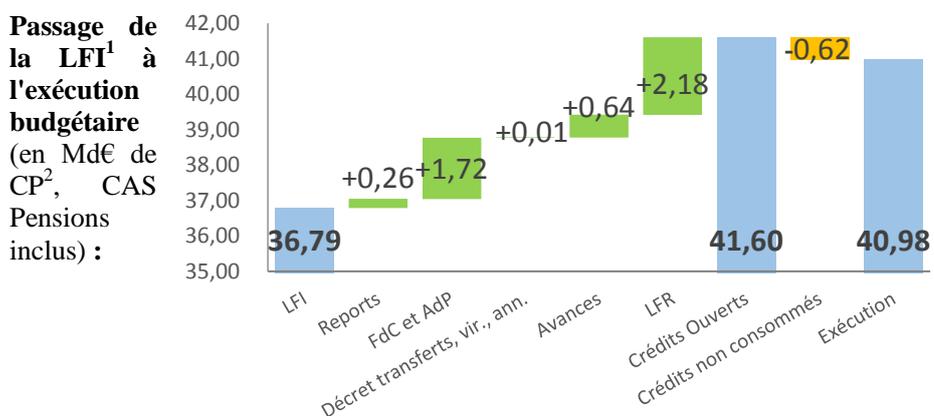
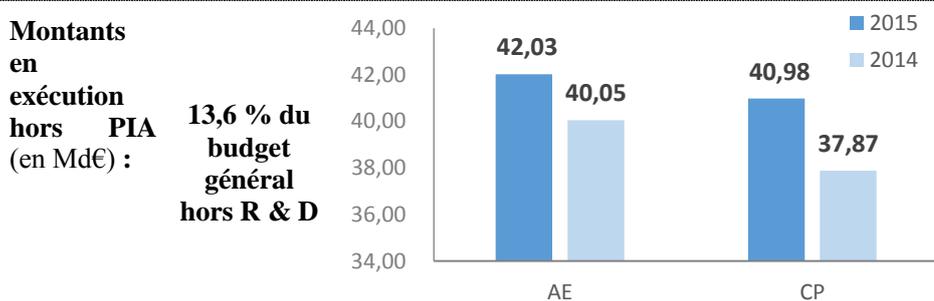
---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2015

# Défense

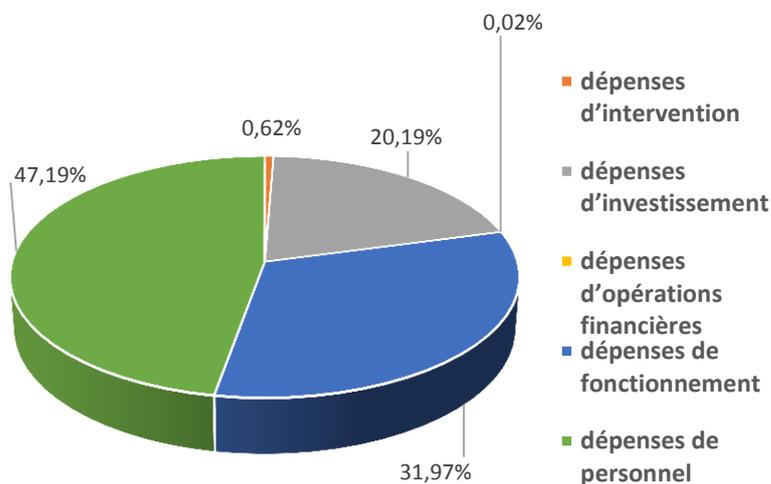
**Programmes de la mission :** 144 – Environnement et prospective de la politique de défense  
 146 – Équipement des forces  
 178 – Préparation et emploi des forces  
 212 – Soutien de la politique de la défense



<sup>1</sup> Loi de finances initiales

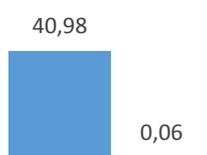
<sup>2</sup> Crédits de paiement

**Les dépenses de la mission par nature**  
(en % des CP) :



**Dépenses fiscales et budgétaires**  
(en Md€) :

60,00  
40,00  
20,00  
0,00



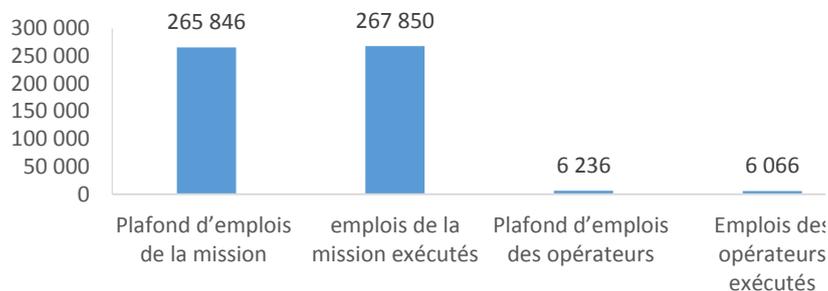
■ Dépenses Budgétaires en CP  
■ Dépenses fiscales

Nombre de dépenses fiscales : **5**

**Principaux opérateurs :**

- École polytechnique (X)
- Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)
- Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)

**Plafonds d'emploi et d'exécution**  
en ETPT pour l'État et ses opérateurs :



## Synthèse

### **Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits**

---

L'année 2015 a été marquée par les attentats de janvier puis de novembre. Le niveau de la menace terroriste a conduit le gouvernement à inverser la trajectoire de réduction des effectifs du ministère de la défense (+ 18 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation militaire (LPM)) et à consacrer 3,8 Md€ supplémentaires à la défense nationale entre 2016 et 2019 (actualisation de la LPM en juillet 2015). Enfin, dans son discours au Congrès après les attentats de novembre, le Président la République a annoncé la fin des diminutions d'effectifs.

L'exercice 2015 a également vu des crédits budgétaires venir se substituer, à hauteur de 2,14 Md€, aux ressources exceptionnelles, conformément à une recommandation de la Cour. La substitution a été tardive ; elle a conduit à des tensions de trésorerie sur tous les programmes de la mission *Défense*.

Les autres événements notables ont été le règlement du contentieux lié à l'embargo qui a empêché la livraison des bâtiments de projection et de commandement à la Russie (950 M€), le rapatriement de fonds depuis les comptes de l'OCCAr (187 M€) et un gel budgétaire important le 31 décembre 2015 (590 M€).

### **Appréciation d'ensemble**

---

Les dotations de la mission *Défense* en lois de finances initiales se caractérisaient depuis plusieurs années par une insuffisance de crédits budgétaires qui conduisait notamment à recourir à des ressources aléatoires, au financement des surcoûts OPEX en décret d'avance ou aux rétablissements de crédits depuis des comptes d'affectation spéciale.

La primauté accordée à la lutte contre le terrorisme a changé cette situation. La mission *Défense* est maintenant prioritaire et nécessite d'importants crédits supplémentaires. Toutes les conséquences de ce renversement de paradigme ne semblent pas encore avoir été tirées.

---

### Régularité

---

Au-delà des critiques portant sur une programmation manifestement volontaire (T2) ou insuffisante (OPEX), des irrégularités budgétaires persistent dans la gestion des ressources exceptionnelles du CAS immobilier, ainsi que dans le traitement budgétaire des intérêts générés sur les comptes de l'OCCAR.

---

### Performance

---

La performance de la mission est difficile à établir. Le périmètre des indicateurs n'est pas stabilisé, et aucune comptabilité n'est mise en place pour relier le résultat des indicateurs aux efforts financiers associés.

---

### Soutenabilité budgétaire

---

Les contrats d'exportation du Rafale à l'Egypte et au Qatar lèvent des incertitudes pesant sur la mission *Défense*. L'actualisation de la loi de programmation militaire trace de nouvelles perspectives pour 2016-2019. Elle repose sur des hypothèses optimistes d'évolution du coût des facteurs et une sous-évaluation probable des dépenses de personnel. Les dernières annonces du Président de la République, concernant des renforcements supplémentaires en effectifs, n'étaient pas intégrées dans la programmation financière au 31 décembre 2015.

---

## Les recommandations de la Cour

---

### Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

---

Eviter le recours aux ressources exceptionnelles : cette recommandation est partiellement suivie avec l'inscription en LFR de nouveaux crédits budgétaires qui se substituent aux ressources issues du CAS Fréquences mais elle reste nécessaire du fait du maintien de 0,93 Md€ de ressources exceptionnelles.

Etudier la pertinence des dépenses fiscales portées par la mission *Défense*. Malgré des critiques étayées dans le rapport Guillaume (IGF, 2011) et les recommandations de la Cour, le ministère de la défense n'a

pas évalué l'impact, l'utilité et l'efficacité des différentes dépenses fiscales qu'il porte (63 M€).

#### Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Le ministère de la défense doit, en conformité avec l'article 6 de la LOLF, déclarer en recette les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr.

Le ministère de la défense doit se doter des moyens pertinents pour suivre effectivement le coût budgétaire de ses différentes actions, que ce soit par une comptabilité analytique ou par une comptabilité du coût des actions adaptée.

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits</b> .....	<b>9</b>
1.1 Les évènements marquants de la gestion 2015.....	9
1.2 La programmation des crédits.....	19
1.3 La gestion infra-annuelle des crédits.....	23
<b>2 Les grandes composantes de la dépense</b> .....	<b>29</b>
2.1 La masse salariale et la gestion des emplois.....	29
2.2 Les autres dépenses de fonctionnement.....	32
2.3 Les dépenses d'intervention.....	33
2.4 Les dépenses d'investissement.....	34
2.5 Le financement des opérateurs.....	36
2.6 Les dépenses fiscales.....	38
<b>3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires</b> .....	<b>39</b>
3.1 La régularité de l'exécution budgétaire.....	39
3.2 La soutenabilité budgétaire.....	42
3.3 La démarche de performance.....	48
<b>4 Les recommandations de la Cour</b> .....	<b>51</b>
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	51
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	58

## Introduction

La mission *Défense* comporte quatre programmes, regroupant l'essentiel des politiques du ministère de la défense. L'ensemble des crédits de titre 2 sont désormais regroupés au sein du programme 212. Cette évolution modifie les poids financiers relatifs des différents programmes de la mission.

Le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense, dont le responsable est désormais le directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), représente 1,35 Md€ de crédits de paiement (CP – 4 % des CP de la mission) en loi de finances initiale (LFI). Il regroupe la recherche amont, les affaires stratégiques et des activités de renseignement.

Le programme 146 – Equipement des forces, dont les co-responsables sont le chef d'état-major des armées (CEMA) et le délégué général pour l'armement (DGA), représente 7,79 Md€ de CP en LFI (21 % des CP de la mission). Il finance les différents systèmes d'armes. 53 % des crédits sont dédiés à l'acquisition d'armement par les programmes à effet majeur (PEM), 33 % à la dissuasion, et 11 % aux autres opérations d'armement (AOA).

Le programme 178 – Préparation et emploi des forces, dont le responsable est le CEMA, représente 7,09 Md€ de CP en LFI (19 % des CP de la mission). Il finance les dépenses de fonctionnement des trois armées et des services interarmées, notamment celles liées aux capacités opérationnelles : maintien en condition opérationnelle des matériels, entraînements, carburant, surcoût des opérations extérieures (OPEX) ou intérieures (OPINT). 44 % des crédits sont dédiés au MCO, 17 % aux activités opérationnelles, 16 % au fonctionnement, 10 % aux équipements d'accompagnement (EAC), et 6 % à la dissuasion.

Le programme 212 – Soutien de la politique de défense, dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration (SGA), représente 20,68 Md€ de CP en LFI (56 % des CP de la mission), dont 18,72 Md€ de titre 2 (51 % des CP de la mission). Il finance principalement l'ensemble des personnels civils et militaires du ministère et l'infrastructure de défense.

## 1 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

L'année 2015 a été marquée par les attentats de janvier puis de novembre. Le niveau de la menace terroriste a conduit le gouvernement à revoir la trajectoire de déflation des effectifs du ministère de la défense (+ 18 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale de la LPM), et à octroyer 3,8 Md€ de crédits supplémentaires à la mission sur la période 2016-2019 (actualisation de la LPM en juillet 2015). Par ailleurs, dans son discours au Congrès après les attentats de novembre, le Président la République a annoncé la fin des diminutions d'effectifs.

La hausse des crédits affectés à la mission *Défense* lors de l'actualisation de la LPM rompt avec la tendance passée d'ajuster à la baisse le budget de la défense pour équilibrer le budget général.

### 1.1 Les évènements marquants de la gestion 2015

En 2015, l'exécution budgétaire a été significativement marquée :

- par les attentats de janvier 2015 et le lancement de l'opération Sentinelle (176 M€<sup>3</sup>). L'évolution du schéma d'emplois associé a creusé l'insuffisance prévisionnelle du titre 2 ;
- par les opérations extérieures qui ont continué à un rythme soutenu (1,1 Md€), bien au-delà de celui programmé en LFI ou dans la LPM (0,45 Md€) ;
- enfin, le remplacement de 2,1 Md€ de ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires, comme l'a analysé la Cour dans son rapport public annuel 2016. Ces crédits budgétaires ont toutefois été ouverts tardivement, le 30 décembre 2015, ce qui a conduit à des tensions de trésorerie.

Entre programmation en LFI et exécution, la mission *Défense* a bénéficié de l'ouverture de + 4,21 Md€ de CP hors CAS Pensions, dont 2,14 Md€ en substitution des recettes exceptionnelles, 0,95 Md€ lié au BPC<sup>4</sup> et 0,83 Md€ aux autres fonds de concours/attribution de produit. Hors substitution des sources de financement (budgétisation des

---

<sup>3</sup> Exécution définitive 2015 à 176,1 M€, contre 171 M€ prévus lors du décret d'avance du 27 novembre 2015.

<sup>4</sup> Les crédits liés aux BPC ne sont pas des crédits supplémentaires, ils compensent la dépense engagée par l'Etat dans le contentieux avec la Fédération de Russie. Voir §3.1.2 pour les détails de l'opération.

ressources exceptionnelles) et évènement lié au BPC, et en tenant compte du gel de fin d'année (0,59 Md€), les crédits de paiement pour l'exercice 2015 ont été renforcés *in fine* de + 0,27 Md€.

**Tableau n° 1 : Suivi de l'exécution 2015 de la mission *Défense***

en Md€	CP	CP hors CAS Pensions	REX	Total hors CAS Pensions
<b>LFI 2015 (1)</b>	<b>36,79</b>	<b>29,00</b>	<b>2,40</b>	<b>31,40</b>
Report/transferts		+ 0,27		
OPEX/OPINT		+ 0,63/+ 0,17		
Décret d'avance (solde)		- 0,16		
FDC/ADP (dont BPC)		+ 1,72		
LFR 2015		+ 2,18	- 2,14	
Gel budgétaire		- 0,59		
<b>Exécution</b>	<b>40,98</b>	<b>33,19</b>	<b>0,21</b>	<b>33,40</b>
<b>Total hors FDC/ADP (2)</b>		<b>31,47</b>		<b>31,68</b>
<b>Ecart (2) – (1)</b>		<b>2,47</b>		<b>0,27</b>

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

### 1.1.1 L'opération Sentinelle, un redéploiement significatif des effectifs en cours d'année

A la suite des attentats de janvier 2015, le ministère de la défense a lancé l'opération Sentinelle, avec le déploiement, sur le territoire national, de 7 000 hommes en situation pérenne, pouvant monter jusqu'à 10 000 hommes à titre temporaire. Ce redéploiement est à mesurer à l'aune des 5 000 hommes de la force interarmées de réaction immédiate (FIRI) qui doivent pouvoir être déployés en sept jours pour des opérations extérieures.

#### 1.1.1.1 Un effort important des personnels militaires pour Sentinelle

Cette opération d'ampleur a conduit à redéployer les effectifs militaires sur plus de 700 sites, en annulant en particulier des permissions ou des journées de préparation opérationnelle. Les gardes statiques et dynamiques n'étant pas à proximité des bases de défense, l'opération a généré des surcoûts de transport, de logement, de nourriture ou d'équipement (en véhicules notamment).

### 1.1.1.2 Un mode de financement des OPINT fluctuant en 2015

Le rapport relatif au décret d'avance 2015-402 du 9 avril 2015 indiquait que le coût de cette opération s'élèverait à 150 M€ pour le ministère de la défense, mais serait financée par redéploiement, « sans nécessiter d'ouverture de crédits ».

La loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 adoptée le 28 juillet 2015 a cependant introduit un article 4-1, qui dispose qu'un bilan doit être dressé des missions intérieures et qui précise les conditions permettant un financement interministériel des surcoûts associés.

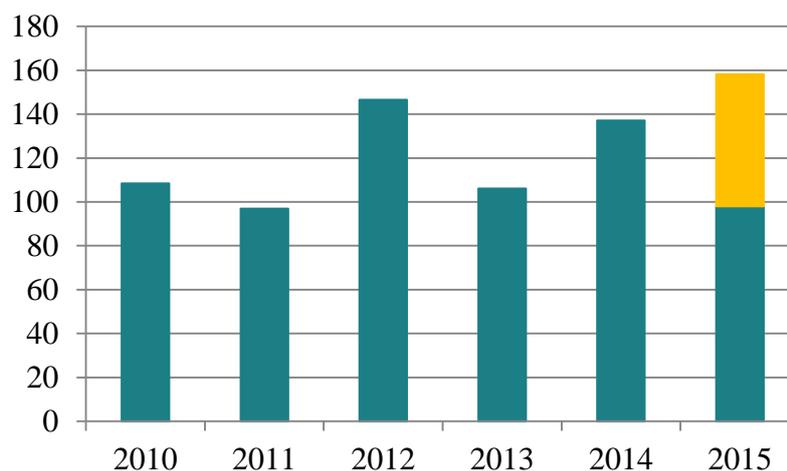
Sur la base de cet article de la loi d'actualisation de la LPM, lors du décret d'avance 2015-1545 du 27 novembre 2015, le ministère de la défense a obtenu l'ouverture de 176 M€ de crédits de paiement pour le financement de l'opération Sentinelle, dont 52 M€ de crédits de titre 2.

### 1.1.1.3 Une méthode de calcul du surcoût OPINT à construire

La méthode utilisée pour calculer le surcoût des opérations intérieures (171 M€) n'a pas encore fait l'objet d'une approche commune au ministère de la défense et à la direction du budget. Le calcul des surcoûts OPINT pour l'exercice 2015 a été réalisé par le seul ministère de la défense.

Le surcoût calculé pour 2015 comprend des crédits de titre 2 (52 M€) : indemnité pour service en campagne (ISC), indemnité de sujétion pour alerte opérationnelle (AOPER) et réserve opérationnelle. La moindre ISC liée à l'annulation d'exercices diminue ce surcoût.

L'évaluation du surcoût en ISC nécessiterait une définition partagée : le calcul du ministère de la défense consiste à sommer l'ISC versée au titre de Sentinelle, et d'y retrancher une « moindre ISC » correspondant aux entraînements annulés pour permettre les participations à l'opération Sentinelle. La moindre ISC nécessite une situation de référence : il pourrait s'agir de la différence entre programmation et exécution, ou de la différence entre le nombre de journées d'opération prévue au PAP et celles exécutées à multiplier par une valeur moyenne de l'ISC. La solution retenue par le ministère de la défense n'est pas explicitée : la moindre ISC est estimée à 15 M€, alors que la différence entre l'exécution en 2015 et la moyenne pour les exercices 2011 à 2014 s'élève à 23 M€. La différence avec 2014 s'élève à 39 M€. Le ministère estime que ce chiffre est compris entre 43,8 M€ et 57 M€ selon le retraitement effectué (élimination des effets dus à Louvois, retrait des OPINT « historiques »...), confirmant le besoin de clarifier la méthode de calcul.

**Graphique n° 1 : Somme des ISC versées annuellement (en M€)**

*Note : l'histogramme en bleu correspond aux ISC hors Sentinelle, la partie en jaune aux ISC de Sentinelle*

*Source : Cour des comptes*

Pour les crédits hors titre 2, les dépenses comprennent l'activité opérationnelle (alimentation, hébergement, carburant, déplacements), l'entretien programmé du matériel (usure prématurée des véhicules engagés), l'équipement d'accompagnement et de cohérence (véhicules, moyens de communication, munitions), le fonctionnement et l'activité spécifique (soutien du SCA et des bases de défense), l'entretien programmé du personnel (habillement et soutien de l'homme) et des coûts d'infrastructure. Les dépenses d'infrastructures concernent des opérations situées principalement à Paris, Marseille et Lyon, afin de permettre l'amélioration rapide des conditions d'hébergement d'urgence.

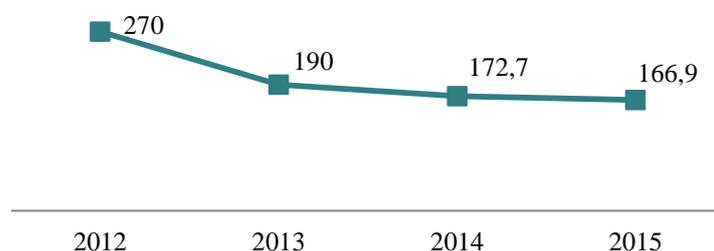
Le rapport prévu par l'article 4-1 de la LPM 2014-2019 doit détailler de calcul des « surcoûts nets, hors titre 5 ». Il est nécessaire de construire et d'utiliser une méthode fiable de calcul de ces surcoûts OPINT.

### **1.1.2 L'insuffisance prévisionnelle du titre 2 et l'évolution du schéma d'emploi**

L'insuffisance en titre 2 s'est élevée à 342 M€ en 2015, dont 175 M€ liés aux OPEX et à Sentinelle. L'analyse de cette insuffisance de T2 lors du décret d'avance en novembre 2015 a montré que la baisse

tendancielle par rapport aux années précédentes marquait le pas. Le ministère explique cette insuffisance hors OPEX/OPINT (167 M€) par l'évolution du schéma d'emplois et les difficultés inhérentes et récurrentes de Louvois.

**Graphique n° 2 : Historique des insuffisances en titre 2 hors OPEX/OPINT (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après documentation budgétaire

#### 1.1.2.1 Des difficultés liées à Louvois en baisse

Les difficultés de Louvois ont conduit en 2015 au versement de 41 M€ d'indus nets (en baisse de 36 M€ par rapport à 2014). Les recouvrements d'indus versés antérieurement atteignent de 91 M€.

Par ailleurs, le coût des solutions palliatives des problèmes Louvois a atteint : 23,8 M€ pour l'assistance extérieure, 18 M€ pour le renfort en personnel<sup>5</sup>, et 0,6 M€ pour le plan d'urgence ministre (en diminution par rapport à un coût de 5,5 M€ en 2014). Ces coûts s'élèvent au total en 2015 à environ 42,4 M€<sup>6</sup>. En 2015, les dysfonctionnements liés à Louvois ont coûté 42,4 M€ et généré 41 M€ d'indus. Les recouvrements d'indus ont permis de récupérer 91 M€ des indus antérieurs.

<sup>5</sup> Extrapolation des données 2014 du rapport annuel 2016 de la Cour.

<sup>6</sup> Le marché de l'outil Source Solde, calculateur appelé à remplacer Louvois a été notifié le 22 avril 2015 à la société Sopra-Steria. Le planning présenté actuellement par le ministère de la défense prévoit une mise en service entre 2017 et 2019.

### 1.1.2.2 Un changement de cap pour le schéma d'emploi après les attentats de janvier 2015

À la suite des attentats de janvier 2015, lors d'une réunion du conseil de défense, le 29 avril 2015, une nouvelle trajectoire de réduction des effectifs a été actée. Elle a été retranscrite dans la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 (+ 18 750 ETP). Dans un second temps, après les attentats de novembre 2015, le Président de la République a annoncé la fin des diminutions d'effectifs après 2016 (+ 9 218 ETP supplémentaires). L'évolution du schéma d'emploi est synthétisée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 2 : Trajectoire de déflation d'effectifs**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM initiale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675
LPM actualisée	-8 007 <sup>7</sup>	0	2 300	-2 600	-2 800	-3 818	-14 925
Discours PR	-8 007	0	2 300	0	0	0	-5 707

*Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense*

Le ministère de la défense a indiqué dans sa réponse que l'annonce du Président de la République de novembre 2015 correspondait à la fin des suppressions d'effectifs, soit + 10 317 ETP sur la période 2017-2019 (somme des suppressions brutes figurant au §6.3 du rapport annexé à la loi actualisant la LPM). L'écart est lié au fait que cette interprétation ajoute aux 9 218 ETP résultant de la fin des suppressions « nettes » les créations de poste déjà prévues pour les exercices 2017-2019 (+ 1 099 ETP dans la cyberdéfense, le renseignement, la FOT...).

L'actualisation de la LPM a conduit à une évolution du schéma d'emploi pour 2015, décidée en cours d'année : la trajectoire est ainsi passée de - 7 500 ETP à une stabilisation des effectifs. Les départs devant s'étaler sur l'année civile, et les recrutements ayant eu lieu tardivement, l'effet a été estimé par le ministère de la défense à + 1 971 ETPT pour l'exercice 2015 par rapport à la prévision initiale.

<sup>7</sup> Réalisé 2014, tel qu'indiqué dans le §6.3 du rapport annexé à l'actualisation de la LPM.

**Tableau n° 3 : Schéma d'emploi cible 2015 (PMEA) par catégorie et par employeur, en ETPE**

Employeur	Schéma d'emploi cible (ETPE)	Catégorie	Schéma d'emploi cible (ETPE)
<b>BOP Terre</b>	<b>1 658</b>	Officier	- 630
BOP Air	- 820	Sous-officier	-1 064
BOP Marine	- 201	Militaire du rang	1 853
BOP SRHC	- 657	Volontaires	161
BOP SSA	- 234	<b>Total militaires</b>	<b>320</b>
<b>BOP DGSE</b>	<b>108</b>	Catégorie A	391
<b>BOP DGA</b>	<b>204</b>	Catégorie B	390
BOP SEA	- 6	Catégorie C	97
BOP SCA	- 80	Ouvriers d'Etat	- 1209
BOP IMI	15	<b>Total civil</b>	<b>- 331</b>
BOP APM	2		
<b>Total</b>	<b>- 11</b>		- 11

*Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense*

Cette évolution du schéma d'emploi, telle qu'elle résulte de la loi du 28 juillet 2015, n'a pas été homogène entre les différents employeurs et catégories : le schéma d'effectif prévoit une croissance dans l'armée de Terre (cible à + 1 658 ETPE) et un effort prépondérant sur les militaires du rang (+ 1 853 ETPE en cible), pour un effectif global stable.

La trajectoire d'emploi a été réorientée vers le recrutement de militaires du rang au sein de l'armée de Terre, afin d'augmenter les effectifs de la Force Opérationnelle Terrestre (FOT) qui doit passer de 66 000 à 77 000 hommes.

Les recrutements des militaires du rang ont été plus tardifs que prévus, près de 350 d'entre eux étaient sous-exécutés en juillet 2015, conduisant à un effet sur les ETPT plus faible que la variation des ETP. Le flux mensuel de recrutement est passé de 750 ETP mensuels entre janvier et juillet à 1 300 ETP mensuels entre août et décembre. Les estimations du ministère de la défense indiquent un sous-recrutement de 815 ETPE par rapport à la cible actualisée de stabilisation des effectifs entre fin 2014 et fin 2015.

L'impact de cette actualisation du schéma d'emploi sur les crédits de titre 2 est estimé à 57 M€ hors CAS Pensions par le ministère de la défense. Ce montant est cohérent avec l'estimation d'un effet à 1 971

ETPT<sup>8</sup> supplémentaires (valorisation à 28,9 k€/ETPT, hors CAS Pensions).

L'impact sur le CAS Pensions est estimé à 40 M€ par le ministère de la défense, ce qui semble faible par rapport au montant de titre 2. Le taux de cotisation 2015 est de 126,07 % pour le personnel militaire, 74,28 % pour le personnel civil, et 34,28 % pour les ouvriers d'Etat<sup>9</sup>. L'assiette ne portant pas sur l'intégralité du titre 2, le ratio observé dans les PAP 2015 et 2016 sur les rémunérations hors socle s'établit à environ 75 % pour les personnels militaires, et 70 % pour les personnels civils. Le ratio entre impact sur le CAS Pensions et impact sur le titre 2 est de 70 %, ce qui n'est pas cohérent avec un effort réalisé principalement sur les effectifs militaires.

### **1.1.3 Des OPEX à un niveau toujours élevé, et largement sous-budgétées**

La Cour a relevé depuis plusieurs années des sous-budgétisations importantes des surcoûts couvrant les opérations extérieures (OPEX), avec des écarts variant de 240 à 665 M€ sur la période 2007-2014. La Cour recommande depuis de nombreux exercices que le coût des OPEX soit correctement budgété en LFI en se fondant sur les opérations engagées et sur la moyenne des coûts constatés au cours des trois derniers exercices.

#### **1.1.3.1 Une dotation OPEX en LFI largement sous-évaluée de façon récurrente**

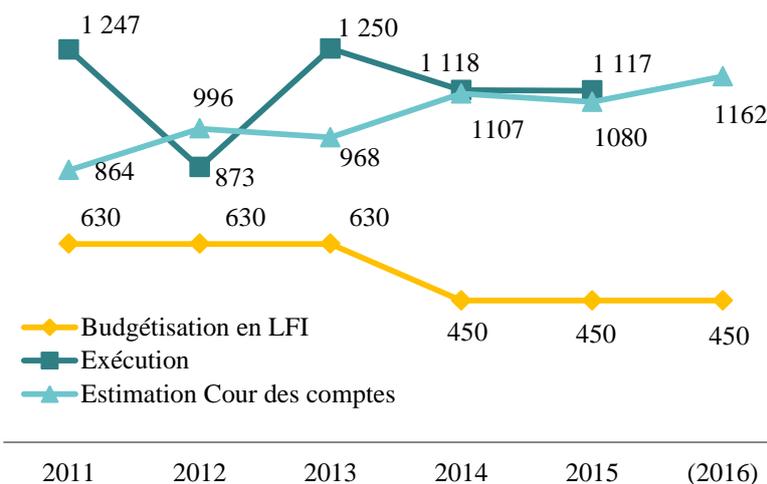
En 2015, les dépenses liées aux OPEX ont atteint à 1 117 M€ alors qu'elles avaient été programmées LFI à hauteur de 450 M€. La dotation initiale était conforme à la LPM 2014-2019, mais bien en-deçà des prévisions réalistes de ces surcoûts OPEX. La méthode suggérée par la Cour aurait conduit, en 2015, à une programmation à hauteur de 1 080 M€, soit, à 3 % près, le montant réalisé.

---

<sup>8</sup> Variation en ETPT estimée dans le PAP 2016 de la mission *Défense*.

<sup>9</sup> En intégrant les cotisations au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), pour partie hors CAS pension, le taux de cotisation des ouvriers d'État est de 159,65 % (données PAP 2016).

**Graphique n° 3 : Prévion et exécution budgétaire des surcoûts OPEX (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après la documentation budgétaire

La dotation OPEX qui figure dans la LPM 2014-2019 est fondée sur l'hypothèse d'interventions sur trois théâtres importants. Elle n'est pas conforme à la situation connue en 2014 et en 2015. La dotation OPEX en LFI 2016 s'établit à nouveau à 450 M€, avec une sous-budgétisation prévisible d'au moins 650 M€. La Cour avait émis en 2014 l'espoir que l'actualisation de la LPM soit l'occasion de prévoir une dotation réaliste pour les OPEX. Mais elle est restée inchangée à 450 M€. La pratique actuelle n'est pas conforme au principe de sincérité budgétaire, des crédits de plusieurs départements ministériels étant ouverts en début d'année pour être gelés car devant servir à financer la solidarité interministérielle. La vision des gestionnaires de leur budget réel est dégradée par cette pratique, laquelle n'est pas conforme à l'article 32 de la LOLF.

La dotation initiale destinée à couvrir le coût des OPEX (450 M€) est restée sous-évaluée. Cette absence de budgétisation au sein du budget de l'Etat des surcoûts OPEX n'est pas conforme au principe de sincérité énoncé à l'article 32 de la LOLF.

L'écart entre les surcoûts OPEX constatés et la dotation initiale a été comblé lors du décret d'avance de novembre 2015. Cette

compensation était partielle lors des années précédentes. La contribution de la mission *Défense* à la solidarité interministérielle était en 2014 de l'ordre de 20 %, supérieure au poids de la mission dans le budget général (12,4 % en LFI 2015). En 2015, la contribution de la mission *Défense* a été de 12 % environ, ce qui est conforme à son poids budgétaire.

#### 1.1.3.2 Un mode de calcul du surcoût OPEX n'est pas stabilisé

La seule instruction partagée entre le ministère de la défense et le budget date de 1984, et n'est plus appliquée en tant que telle. La méthode de calcul utilisée en 2015 résulte des échanges ayant eu lieu entre la direction du budget et la DAF/SGA en 2010, sans que l'instruction de 1984 n'ait été mise à jour. En 2014 et, à nouveau, en 2015, de nouveaux éléments, comme les moindres recettes du SSA, ont été prises en compte pour déterminer les surcoûts OPEX<sup>10</sup>.

La méthode utilisée par le ministère de la défense gagnerait à être clarifiée.

Au vu des montants en jeu (près de 650 M€ chaque année), la méthode de calcul des surcoûts OPEX doit être stabilisée et formalisée. Une mise à jour de l'instruction de 1984 est nécessaire.

#### 1.1.4 Une budgétisation en fin de gestion d'une partie des ressources exceptionnelles

La Cour a relevé dans son rapport public annuel 2016 que la budgétisation des ressources exceptionnelles à hauteur de 5,2 Md€ lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019 allait dans le sens d'une clarification de la programmation budgétaire, mais que l'effort restait incomplet car des ressources exceptionnelles persistaient à hauteur de 0,9 Md€.

Cette budgétisation, conforme au §5.1 du rapport annexé à la LPM, a été réalisée lors de la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2015, par l'ouverture de 2,14 Md€ de crédits de paiement. La mise à disposition de ces crédits a été tardive, mettant en difficulté la trésorerie du P146.

---

<sup>10</sup> Hors OPEX, les personnels du service de santé des armées (SSA) effectuent des actes rémunérés, qui conduisent à des attributions de produit au ministère de la défense. Lors des départs en OPEX de ces personnels, ils ne peuvent effectuer ces actes, ce qui implique un manque à gagner pour le budget de la mission *Défense*. Ce manque à gagner (7,9 M€ en 2015) ne figure pas comme un surcoût qui avait été identifié dans les échanges techniques entre le ministère de la défense et la direction du budget.

Cette mise à disposition tardive des crédits budgétaires aurait pu conduire à une rupture de la trésorerie du programme 146 en septembre environ, en supposant un flux de dépenses constant au cours de l'année. Le pilotage de la dépense et des ressources (levée de la réserve de précaution, rapatriement d'une partie de la trésorerie OCCAr) au bénéfice du programme 146 a permis de repousser l'échéance de rupture de la trésorerie jusqu'à la troisième semaine d'octobre.

Le programme 146 n'a pas été le seul programme touché. La mise à disposition tardive des ressources exceptionnelles n'a pas permis à ce programme de jouer son rôle traditionnel de compensation de l'insuffisance du titre 2 lors du décret d'avance. En conséquence, les programmes 178 et 212 ont été mis à contribution, induisant des difficultés de trésorerie sur ces programmes également. Le ministère de la défense a indiqué que le programme 146 n'était pas construit au niveau budgétaire « pour servir de manière récurrente au financement de l'insuffisance des autres programmes de la mission ».

Par ailleurs, il a été constaté une augmentation significative des intérêts moratoires en 2015, qui sont passés de 4,7 M€ en 2014 à 8,5 M€ en 2015 sur le seul programme 146.

La mise en place de crédits budgétaires pour remplacer les ressources exceptionnelles, conforme aux recommandations de la Cour, reste encore incomplète et les crédits ont été mis en place tardivement générant des tensions de trésorerie et l'augmentation des intérêts moratoires. La Cour maintient sa recommandation de suppression complète des ressources exceptionnelles, une recette aléatoire ne pouvant servir au financement des dépenses récurrentes d'une mission budgétaire régaliennne. Elle estime que la mise à disposition des crédits budgétaires doit intervenir dans un calendrier qui ne conduit pas à aggraver les charges du ministère.

## 1.2 La programmation des crédits

La programmation 2015 reposait sur deux grands équilibres : la trajectoire de déflation des effectifs issue de la LPM, et le recours aux recettes exceptionnelles (REX). Le premier volet prévoyait une baisse de 7 500 ETPE en 2015, le second le recours à près de 2,4 Md€ de ressources exceptionnelles (2,17 Md€ sur le CAS Fréquences, et 0,23 Md€ sur le CAS Immobilier).

Ces deux équilibres ont été bouleversés par les décisions du conseil de défense du 29 avril 2015 : la trajectoire d'effectif est passée de - 7 500 à 0 ETPE pour 2015, et les REX ont été budgétisées hauteur de 2,14 Md€.

La LFI 2015 prévoyait un montant de CP (hors CAS Pensions) et de REX en croissance par rapport à 2014 (+ 80 M€), avec des effectifs en décroissance (- 7 500 ETP). Cette programmation reposait de manière importante sur les REX (+ 630 M€ par rapport à 2014).

**Tableau n° 4 : Programmation initiale de la mission *Défense***

en Md€	CP	CP hors CAS Pensions	REX	Total hors CAS Pensions
LPM 2014-2019		29,61	1,77	31,38
LFI 2014	37,28	29,55	1,77	31,32
LPFP 2014-2019		29,00	2,40	31,40
LFI 2015	36,79	29,00	2,40	31,40
LAPM 2014-2019		31,15	0,23	31,38

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

### 1.2.1 Un changement du modèle des ressources humaines après les attentats de janvier 2015

La LFI 2015 prévoyait 19 053 M€ de titre 2, contre 19 361 M€ en 2014 et 19 757 M€ en 2013 (- 3,6 % entre 2013 et 2015). Cette baisse correspondait à la baisse programmée des effectifs<sup>11</sup>, qui étaient passés de 272 371 en 2013 à 264 699 en 2014 puis étaient fixés à 261 088 en LFI 2015 (- 4,1 % entre 2013 et 2015).

La baisse de la dotation en titre 2, qui était en ligne avec le schéma d'emploi initial, et le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) avaient reçu un visa du CBCM sans observation sur ce point.

Le changement de la trajectoire d'effectifs a conduit à un examen tardif du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels (DPGECP). Ce dernier a été visé le 12 mai 2015 par le CBCM, avec un avis défavorable, le titre 2 en dotation initiale ne permettant a priori pas de faire face à l'évolution du schéma d'emploi.

<sup>11</sup> Les effectifs comptés ici en ETPT sont ceux rémunérés en titre 2 (hors SIAé et présidence de la République payés en HT2).

Au niveau du DPGCEP, l'insuffisance prévisionnelle des crédits en titre 2 s'établit, pour une cible à + 2 716 ETPT par rapport à la LFI, et une variation estimée par le ministère de la défense de + 1 971 ETPT par rapport à la cible initiale du DRICE. Au niveau des effectifs physiques, la variation d'effectifs physiques s'établit à - 644 ETPE, soit en sous-exécution par rapport à la cible de stabilisation.

**Tableau n° 5 : Variation des ETPE et ETPT de la mission *Défense* entre 2014 et 2015**

	LFI 2015	DPGCEP	LPM actualisée	Réalisé
	12/2014	05/2015	07/2015	12/2015
Effectifs – ETPE	- 7500	- 11	0	- 644
Effectifs – ETPT <sup>12</sup>	- 7556	- 4840		- 5 585
Titre 2 (CP – CAS Pensions inclus)	- 308 M€	- 185 M€		- 210 M€ <sup>13</sup>

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

L'évolution des effectifs, qui fondait la cohérence entre titre 2 et le schéma d'emploi, a été remise en cause après les attentats de janvier 2015. La cible de stabilisation des effectifs n'a pas été atteinte (- 644 ETPE) en 2015. Les effectifs recrutés (6 856 ETPE) étaient présents en moyenne depuis 3,4 mois en décembre 2015.

Les effectifs de la mission *Défense* ont continué à décroître en 2015, en dépit des annonces de janvier 2015, les recrutements ayant surtout eu lieu en fin d'année (ancienneté moyenne en décembre de 3,4 mois pour les nouveaux recrutés de 2015).

### 1.2.2 Les ressources exceptionnelles tardives du CAS Fréquences

La programmation 2015 prévoyait des consommations de crédits à hauteur de 2 167 M€ sur le compte d'affectation spéciale *Fréquence*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Variation du PMEA entre 2014 et 2015 sur le périmètre du titre 2.

<sup>13</sup> Chiffre calculé ainsi : - 308 M€ (prévision LFI) + 58 M€ (insuffisance de T2 hors CAS Pensions) + 40 M€ (insuffisance CAS Pensions) = - 210 M€

<sup>14</sup> 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*.

Le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) 2015 a été visé favorablement par le CBCM. Il a émis une réserve sur la réalité des ressources exceptionnelles, mais s'est appuyé sur la lettre du 26 novembre 2014 du Président de la République au Président de la commission des finances du Sénat indiquant que le gouvernement mettrait tout en œuvre pour atteindre la cible des 31,4 Md€ de la LFI.

Les crédits programmés se répartissaient en 23 M€ au titre des redevances d'utilisation par les opérateurs privés des fréquences libérées par les ministères (ligne 01 du CAS) et 2 144 M€ au titre des redevances sur la bande 694-790 MHz (ligne 07 du CAS, créée en 2015).

Dès le début de l'année 2015, la perception de ces recettes en 2015 s'est avérée improbable, comme le reconnaissait le secrétaire d'État au budget<sup>15</sup>. Lors du conseil de défense du 29 avril 2015, il a été acté que des crédits budgétaires se substitueraient aux ressources exceptionnelles issues du CAS Fréquence. Cette orientation a été transcrite dans la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 puis dans la LFR du 30 décembre 2015.

En pratique, au cours de l'année 2015, 19,5 M€ de crédits issus du CAS Fréquences (ligne 01) ont été consommés par le P146, dont 4 M€ par atténuation de dépenses (pratique déjà relevée et critiquée par la Cour pour le CAS Immobilier), et 2 144 M€ de CP ont été ouverts par la LFR (ligne 07). Le différentiel entre les ouvertures de 2 167 M€ et les consommations de 2 164 M€ a été annulé en LFR (soit 4 M€ sur la ligne 01 du CAS).

La Cour a rappelé dans son rapport public annuel de 2016 les problèmes de compatibilité entre le droit budgétaire et le mécanisme des ressources exceptionnelles, en particulier sur le CAS Fréquences.

<p>Les ressources de 2 167 M€ qui devaient venir du CAS Fréquences ont été consommées à hauteur de 16 M€, annulées à hauteur de 8 M€, et transformées en CP à hauteur de 2 144 M€ en LFR. La budgétisation des REX est conforme aux recommandations de la Cour.</p>
---

### **1.2.3 Des dépenses inférieures à la programmation issues du CAS Immobilier**

Les recettes exceptionnelles issues du CAS Immobilier s'élèvent à 186 M€ en exécution, pour une programmation de 230 M€ (LFI 2015).

---

<sup>15</sup> Audition du secrétaire d'État au budget devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, 11 février 2015.

Ces recettes ont à nouveau été sous-exécutées par rapport à la programmation, justifiant le maintien de la recommandation de la Cour au sujet des REX.

En termes de dépenses, 95 M€ ont été utilisés en rétablissements de crédits, une procédure que la Cour avait déjà critiquée dans la note d'exécution budgétaire de 2015.

Les cessions prévues pour l'exercice 2016 concernent l'hôtel de l'Artillerie (80 M€) à Paris et des cessions hors Paris (64 M€). La cession de l'îlot Saint-Germain, escomptée en 2015 et 2016, est désormais envisagée en 2017. France Domaine a estimé ce bien à 200 M€ environ.

L'impact de la loi Duflot de mobilisation du foncier de l'Etat en faveur du logement social a eu un impact limité en 2015 (0,3 M€ de moindre recette) comparativement à 2015 (-13,3 M€). La loi 2015-917 d'actualisation de la LPM 2014-2019 en juillet 2015 avait introduit en son article 2-V une limitation de la décote applicable à la valeur vénale des terrains militaires à 30 % jusqu'en 2019. Cette limitation a été abrogée en loi de finances initiale 2016, par la voie d'un amendement parlementaire. Une partie des recettes futures de cession d'emprise pourrait ainsi être diminuée en cas de cession avec application de la décote.

L'actualisation de la LPM a réduit les consommations imputées sur le CAS Immobilier à 200 M€/an pour la période 2017-2019. Compte tenu des incertitudes propres aux cessions immobilières, la Cour maintient sa recommandation de suppression complète des ressources exceptionnelles dans le financement de la mission *Défense*.

### **1.3 La gestion infra-annuelle des crédits**

L'année 2015 a été marquée par les fortes tensions en trésorerie sur le programme 146, qui ont induit des tensions sur les programmes 178 et 212 après les annulations de crédits en décret d'avance de novembre 2015. Cette tension est liée à l'attribution tardive des crédits de paiement issus des ressources exceptionnelles.

#### **1.3.1 Une trésorerie tendue sur plusieurs programmes, nécessitant des levées de réserve dès août**

La trésorerie des programmes de la mission Défense a été particulièrement tendue en 2015, en partie en raison de l'adoption tardive, le 30 décembre 2015, de la LFR qui mettait en place les crédits budgétaires (2,1 Md€) venant remplacer les ressources exceptionnelles.

De ce fait, le P146 ne disposait pas des disponibilités qui lui avaient permis les années passées de compenser les crédits mis à la disposition des autres programmes de la mission lors des décrets d'avance.

Les taux de mise en réserve ont été de 8 % sur les crédits HT2 et de 0,5 % sur les crédits de T2. Dans le cadre des programmes 144 et 212 les subventions pour charges de service public (SCSP) ont été réduites : le taux de réserve calculé a intégré le fait qu'une partie de ces crédits de HT2 servent à payer du personnel au niveau des opérateurs : le taux est ainsi une moyenne pondérée entre les 0,5 % de crédits de personnels et les 8 % des autres crédits<sup>16</sup>. Enfin les crédits destinés aux OPEX, aux bases de défense et au carburant opérationnel n'ont pas fait l'objet de réserve de précaution.

Les taux de mises en réserve (en CP) ont ainsi été de 7,1 % pour le P144 (95 M€), 8 % pour le P146 (615 M€) et le P178 (567 M€), et 1,2 % pour le P212 (7,8 % sur le HT2 soit 153 M€, 0,5 % sur le T2 soit 94 M€).

La première levée de réserve partielle a concerné le programme 146, après la conclusion de l'accord du 5 août 2015 (*voir infra*) avec la Fédération de Russie qui réglait le contentieux lié aux navires BPC. Le ministre de la défense a requis le comptable pour qu'il règle, sur les crédits du programme 146, 950 M€ à la Banque de la Fédération de Russie. Comme les crédits disponibles sur ce programme étaient insuffisants, la réserve a été levée le 4 août 2015 à hauteur de 615 M€, par tamponné n°18. Le programme 146 a, ensuite reçu une attribution de produit de la part de DCNS à hauteur de 893 M€. L'effet net sur la trésorerie du programme atteint 558 M€.

La seconde levée de réserve a bénéficié au programme 178. En conséquence du rythme soutenu de dépenses OPEX et OPINT et en l'attente du décret d'avance, le programme a dû avancer 502 M€ (HT2) pour les OPEX, et 103 M€ pour les OPINT. Par tamponné n°34, l'intégralité de la réserve, soit 567 M€, a été levée le 5 novembre 2015. Le programme 178 a ensuite bénéficié de 501,4 M€ de CP en décret d'avance : le solde de ces opérations était positif de 463 M€ fin novembre.

Le troisième mouvement a accompagné la préparation du décret d'avance : tous les CP qui n'étaient pas nécessaires à la contribution de la mission *Défense* au financement du décret d'avance ont été dégelés le 23 novembre 2015 : 75 M€ sur le programme 144, 117 M€ de HT2 et 94 M€

---

<sup>16</sup> Une exception à ce principe est la rémunération des élèves de Polytechnique, dont la gestion a été transférée à l'opérateur : le taux de réserve est de 8 % (HT2) au lieu de 0,5 %, du fait du transfert. Ce taux redeviendra de 0,5 % au titre de la gestion 2016.

de T2 sur le programme 212. La réserve du programme 146, habituellement utilisée pour ce financement, n'était plus disponible (dégel partiel lors de l'opération pour le BPC et substitution tardive des REX). 170 M€ correspondant à de la trésorerie disponible sur le compte de la France auprès de l'OCCAr (*voir infra*), ont été rapatriés puis gelés sur le programme 146 pour assurer le financement du décret d'avance.

Le dernier mouvement a consisté à bloquer le 23 décembre 18,5 M€ de crédits de T2, correspondant aux crédits destinés au CAS Pensions non consommés.

Enfin un mouvement de fongibilité asymétrique a été réalisé du titre 2 vers le HT2 sur le programme 212 en fin de gestion (20,4 M€), en deux mouvements le 28 et le 31 décembre 2015. Ces crédits ont permis principalement de payer des loyers budgétaires pour l'occupation d'immeubles inscrits au patrimoine de l'Etat.

La synthèse de ces mouvements indique que la réserve de précaution a été utilisée principalement pour garantir l'exécution du décret d'avance. Les événements exceptionnels ayant affecté le programme 146 (BPC et REX) ont mis à contribution les autres programmes de façon plus importante cette année.

Les crédits non consommés en fin d'année s'élèvent à 597,8 M€, dont 590 M€ liés au gel du 31 décembre 2015 (*voir infra*), 7,6 M€ liés à des attributions de produit et de fonds de concours tardifs (reportés en 2016) et 0,2 M€ non consommés sur le programme 178.

<p>La gestion de la trésorerie a été sous tension sur le périmètre de la mission <i>Défense</i>, malgré les levées de réserve précoces dès août et un décret d'avance assez tardif. L'intégralité des crédits disponibles a été consommée, la réserve ayant servi à garantir la possibilité d'exécuter le décret d'avance de novembre 2015.</p>
---

### **1.3.2 Le rapatriement d'une partie de la trésorerie de l'OCCAr**

La Cour avait attiré l'attention du ministère de la défense lors de la précédente note d'exécution budgétaire sur l'importance de la trésorerie disponible auprès de l'OCCAr<sup>17</sup> (694 M€), et incitait le ministère à rationaliser l'utilisation de cette trésorerie.

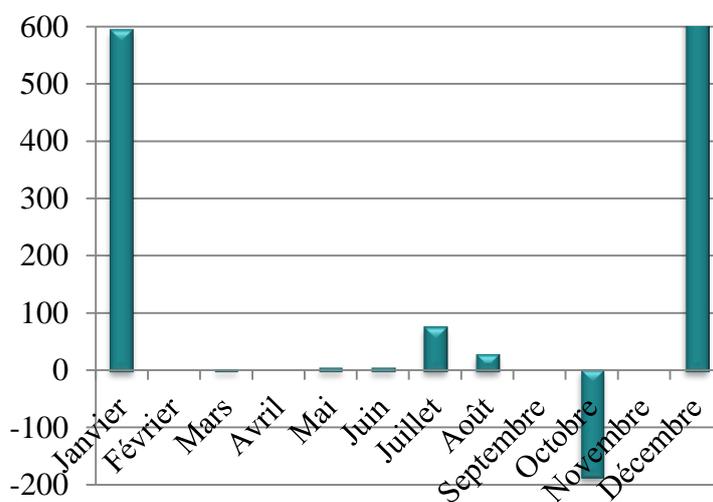
---

<sup>17</sup> Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, organisation intergouvernementale qui coordonne des grands programmes multinationaux (A400M, FREMM, MUSIS, Tigre...).

Le règlement de l'OCCAr<sup>18</sup> indique qu'un budget est établi annuellement (§5.1.1.1) et que les versements doivent être réalisés au plus tard le 15 novembre. Les appels de fonds (« Call for funds ») contiennent le montant à verser, le montant qui sera appelé en cours d'année en fonction du budget adopté et le solde de la trésorerie disponible auprès de l'OCCAr (§5.1.1.2). Ces informations doivent permettre une gestion fine de la trésorerie.

Le profil de versement des contributions françaises auprès de l'OCCAr est rappelé dans le graphique ci-dessous. L'essentiel des versements opérationnels (à distinguer des versements administratifs, contribuant au fonctionnement de l'OCCAr) est réalisé au début du mois de janvier. En 2015, une seconde tranche de versements a eu lieu en juillet/août, concernant des contrats de soutien. Enfin une troisième tranche, importante (678 M€), a été versée entre le 30 et le 31 décembre, après mise à disposition des crédits ouverts en LFR.

**Graphique n° 4 : Historique des versements français opérationnels à l'OCCAr pour l'année 2015**



Source : Cour des comptes

La trésorerie tendue du P146 a cependant en cours d'exercice conduit, pour la première fois, à effectuer un retour des fonds de l'OCCAr vers le programme 146, à hauteur de 170 M€, et vers le P178 à

<sup>18</sup> OCCAr Management Procedure 10 (OMP 10), Financial Rules, Issue 7, 4 décembre 2014.

hauteur de 16 M€. Cette possibilité est ouverte par le §5.4 « Return of Funds » du règlement OMP10 de l'OCCAr.

Au total, cependant, la trésorerie française auprès de l'OCCAr a augmenté, passant de 694 à 917 M€ entre 2014 et le 31 décembre 2015. Cette augmentation résulte de deux mouvements contradictoires : d'une part, les besoins à l'automne 2015 des programmes 146 et 178, d'autre part, les disponibilités, en toute fin d'année du programme 146.

**Tableau n° 6 : Evolution de la trésorerie française auprès de l'OCCAr**

en M€	Balance au 01/01	Contributions et encaissements	Décaissements	Balance au 31/12
2012	789	876	771	895
2013	895	796	1 205	485
2014	485	1 290	1 082	694
2015	694	1 198 <sup>(1)</sup>	975	917

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

(1) Ce chiffre combine des versements à hauteur de 1 384 M€, et le rapatriement de fonds de 186 M€ pour un total « net » de 1 198 M€

L'exercice 2015 a vu, contrairement aux recommandations de la Cour, la trésorerie de la France à l'OCCAr augmenter pour atteindre 917 M€. Cette situation résulte de mouvements opposés puisqu'à des versements importants en début d'année ont succédé des prélèvements à l'automne dus aux tensions de trésorerie du ministère. Après l'adoption de la LFR, une part significative des crédits ouverts (678 M€) a été versée à l'OCCAr.

### 1.3.3 Un gel budgétaire substantiel en fin de gestion

Après attribution de 2,2 Md€ par la LFR du 30 décembre 2015, la mission *Défense* a vu une partie de ses ressources, à hauteur de 590 M€, gelées pour respecter la norme de dépense. Le montant du gel est significativement plus élevé que celui de 2014 (247 M€).

Ce montant de gel en fin de gestion doit être mis en rapport avec la somme des annulations et gels dans le courant de l'ensemble de l'exercice budgétaire. Pour l'exercice 2014, la somme des annulations en cours de gestion (202 M€), en décret d'avance au titre de la solidarité interministérielle (400 M€) et du gel de fin d'année conduit à un total de 849 M€. Pour l'exercice 2015, la somme de l'annulation en décret

d'avance au titre de la solidarité interministérielle et en LFR (180 + 20 = 200 M€) et du gel de fin d'année conduit à un total de 790 M€. L'ampleur du gel de fin d'année peut ainsi être mise en regard de la faiblesse des annulations en cours d'année.

Le gel de 2014 et les crédits non consommés ont fait l'objet d'un arrêté de report le 25 mars 2015, pour un montant de 256,2 M€. Le devenir des ressources gelées en fin de gestion 2015, 590 M€, n'était pas déterminé lors de la rédaction de la NEB. Un arrêté de report pourrait ouvrir tout ou partie de ces CP non consommés pour la gestion 2016.

Le gel budgétaire a porté en 2015 sur 28 % des ressources exceptionnelles substituées en LFR. Il a été justifié par la nécessité de respecter la norme de dépense publique, alors même que le périmètre de la norme de dépense de l'État augmentait concomitamment à la budgétisation des REX. Le gel a donc privé d'effet une partie de la budgétisation des REX. Il convient toutefois de l'appréhender à l'échelle de l'ensemble de l'exercice 2015 qui conduit à constater une moindre contribution de la mission *Défense* aux annulations de ressources (- 790 M€ en 2015 contre - 849 M€ en 2014).

<p>Le respect de la norme de dépense publique a rendu nécessaire le gel partiel de la mission <i>Défense</i>. Ce gel a privé d'effet une partie de la budgétisation des REX.</p>
--

## **2 Les grandes composantes de la dépense**

### **2.1 La masse salariale et la gestion des emplois**

#### **2.1.1 Regroupement du titre 2 sur le programme 212**

Au cours de l'exercice 2015, l'intégralité des crédits de titre 2 des personnels de la mission Défense a été transférée au P212. Ce regroupement a conduit à modifier l'architecture budgétaire pour créer treize BOP.

Le Secrétaire général pour l'administration est le responsable de programme du programme 212, et la DAF et la DRH-MD (direction des ressources humaines du ministère de la défense) bénéficient d'une autorité fonctionnelle renforcée dans le cadre des dialogues de gestion avec les responsables de BOP.

Ce regroupement semble avoir permis des échanges plus fluides entre les différents gestionnaires RH, échanges importants au cours d'une année marquée par la révision du schéma d'emploi et la mise en œuvre de l'opération Sentinelle.

#### **2.1.2 Une masse salariale en baisse, mais un coût de l'ETPT en croissance de 1,6 %**

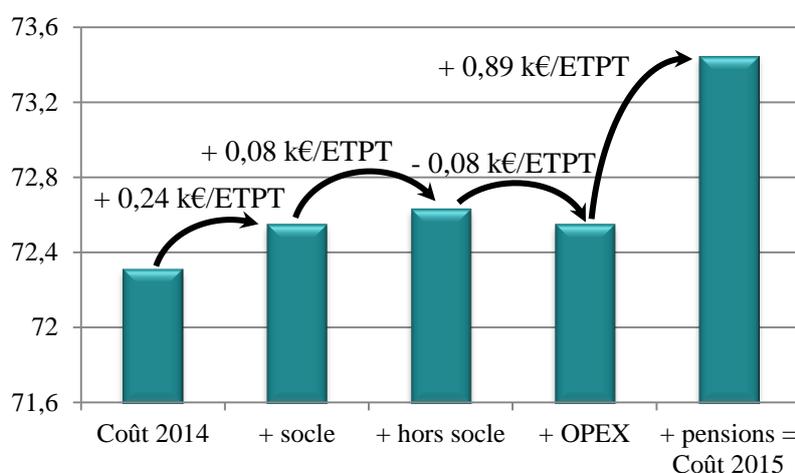
La masse salariale 2015 a décliné de 0,8 % par rapport à 2014, pour un effectif total en ETPT en baisse de 2,3 %. Ces chiffres indiquent que le recrutement accéléré de militaires du rang après l'actualisation de la LPM a eu peu d'impact en 2015 sur la structure des emplois: le coût de l'ETPT a crû de 1,6 %.

Le coût de l'ETPT pension incluse, qui était quasi-stable entre 2013 (72,27 k€/ETPT) et 2014 (72,31 k€/ETPT), a fortement crû en 2015 (73,44 k€/ETPT).

L'augmentation des dépenses de socle (+0,24 k€/ETPT) est liée aux mesures générales sur les bas salaires (23,5 M€ en 2015 contre 0,3 M€ en 2014) et à l'opération Sentinelle (52 M€). Les indemnités liées à Sentinelle pourraient être traitées en dehors des mesures de socle, de façon analogue à celles relatives aux OPEX. Les mesures catégorielles ont atteint 26,8 M€, en deçà de la prévision LFI (42 M€) et de l'exécution 2014 (37,5 M€).

Les dépenses hors socle (+ 0,08 k€/ETPT) sont relativement peu affectées, le principal écart étant lié au coût de l'indemnisation du coût du chômage (qui passe de 149 M€ à 155 M€ entre 2014 et 2015).

**Graphique n° 5 : Variation du coût moyen par ETPT entre 2014 et 2015 (en k€/ETPT/an)**



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

Les dépenses de T2 pour les OPEX (- 0,08 k€/ETPT) sont en baisse depuis 2013, passant de 342 M€ en 2013, 322 M€ en 2014 et 293 M€ en 2015. Cette baisse, plus rapide que celle des effectifs, mériterait d'être expliquée.

La principale variation de la masse salariale résulte de l'évolution du coût des pensions (+ 0,89 k€/ETPT). Cet effet pourrait s'expliquer par une remilitarisation des effectifs due au recrutement de personnels militaires, et aux départs à la retraite de nombreux ouvriers d'Etat. Les taux de cotisation 2015 sont en effet de 126,07 % pour les personnels militaires, 74,28 % pour les personnels civils, et 34,51 % pour les ouvriers d'Etat (hors cotisations au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> En intégrant les cotisations au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), pour partie hors CAS pensions, le taux de cotisation des ouvriers d'Etat est de 159,65 % (données PAP 2016).

La programmation 2016 se fonde sur un coût moyen de l'ETPT, CAS Pensions inclus, de 71,58 k€/an. Cet objectif est inférieur à celui fixé en LFI 2015 et très en deçà de l'exécution 2015.

A coût constaté en 2015 de l'ETPT, l'insuffisance de T2 en programmation s'élèverait à 504 M€. Les principaux écarts portent sur les dépenses de socle (-0,75 k€/ETPT en raison de la sous-budgétisation des OPINT), sur les dépenses en OPEX (-0,49 k€/ETPT), et sur les pensions (-0,63 k€/ETPT). Si la sous-budgétisation des OPINT et des OPEX est compensée par ailleurs, l'effet sur les pensions atteindrait déjà 170 M€ d'insuffisance de T2.

Les principales évolutions de la masse salariale sont liées aux OPINT (socle) et aux pensions. L'effet sur les pensions n'est pas pris en compte en 2016, et pourrait conduire à 170 M€ d'insuffisance de T2. Avec coût de l'ETPT stable en 2016, l'insuffisance totale de T2 atteindrait 504 M€.

### **2.1.3 Evolution du schéma d'emploi et changement de périmètre**

Les grandes lignes du changement du schéma d'emploi ont été décrites précédemment (*voir supra*). La fin de la déflation des effectifs se combine avec des changements de périmètre.

La fin de déflation des effectifs et un recrutement orienté vers les militaires du rang de l'armée de terre modifient la structure des effectifs pour faire croître la Force Opérationnelle Terrestre. La plupart des personnels militaires ont des contrats à durée déterminée. La contrainte sur la masse salariale du ministère portera sur un laps de temps moindre qu'en cas de recrutement de civils, le GVT sera également inférieur.

En parallèle au schéma d'emploi, des ETP ont été sortis du périmètre de la mission *Défense* : les élèves de l'Ecole polytechnique sont désormais transférés au budget de l'opérateur (1 546 ETPT) et 112 ETPT ont été externalisés, notamment après le regroupement des états-majors à Balard (- 75 ETPT) ou au titre des réseaux de desserte *internet protocol* des bases aériennes (RDIP Air, - 32 ETPT).

### **2.1.4 Les effectifs du SIAé rémunérés sur des crédits hors titre 2**

Le Service Industriel Aéronautique de l'Etat (SIAé), gestionnaire du compte de commerce 902, dispose de personnels civils et militaires gérés par le programme 212. Les crédits de titre 2 rémunérant ces

personnels sont rétablis par le compte de commerce (273 M€ en 2015), ce dernier étant approvisionné quasi-exclusivement par des crédits de titre 3 des programmes 178 et 146.

La transformation de crédits de titre 3 des programmes 178 et 146 en crédits de titre 2 du P212, au sein de la même mission, semble peu compatible avec les principes de droit budgétaire. Une analyse du schéma budgétaire retenu est détaillée dans la note d'exécution budgétaire du compte de commerce 902.

## 2.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ne sont pas suivies pour la mission *Défense* en respectant la catégorie budgétaire, du fait de l'imputation de certaines dépenses d'investissement en titre 3. La somme des dépenses de catégorie 31 (dépenses de fonctionnement autre que de personnel) atteint 12,8 Md€ en 2015<sup>20</sup>, soit significativement plus que le montant de l'agrégat « fonctionnement » du ministère estimé à 3,5 Md€.

Cet agrégat comprend les « opérations stratégiques activités opérationnelles » (OS AOP) et le « fonctionnement et activité spécifiques » (OS FAS). L'exécution 2015 (3 478 M€) est supérieure à la programmation (3 432 M€) et inférieure à l'exécution 2014 (3 504 M€).

**Tableau n° 7 : Dépenses de l'agrégat « fonctionnement » de la mission *Défense***

CP en M€	Exec. 2013	LFI 2014	Exec. 2014	LFI 2015	Exec. 2015
A périmètre courant	3 597,1	3 379,6	3 503,8	3 432,4	3 478,0
A périmètre constant	3 607,2	3 379,6	3 503,8	3 432,4	3 478,0

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

L'agrégat FAS recouvre le soutien immobilier (+ 44 M€ net pour Balard entre les anciens loyers budgétaires et le fonctionnement du PPP), la location de véhicule (GE-Fleet notamment), les frais de mutation de personnel et, à titre plus marginal, la communication et les relations publiques. La réduction du format des armées permet mécaniquement une

<sup>20</sup> La circulaire 1401119/DEF/SGA/DAF/SPB/SPB1 détaille la segmentation entre titre 3 et titre 5 : des achats d'équipements sont imputés en titre 3 jusqu'à un million d'euros, en titre 5 au-delà, le MCO est par défaut en titre 3 sauf pour les correctifs logiciels et traitement des obsolescences... L'agrégat fonctionnement se limite aux « frais courants » : essence, chauffage, transport, communication institutionnelle, etc.

diminution d'une partie des frais de fonctionnement (déplacement, primes de mobilité, etc.). Mais l'externalisation ou le changement de périmètre transfère des crédits de titre 2 en titre 3 ou 6 (comme dans le cas de la subvention à l'Ecole polytechnique pour 15 M€).

L'agrégat AOP concerne l'alimentation, les carburants et les déplacements pour les opérations, ainsi que, de façon ponctuelle, la déconstruction d'installations nucléaires de l'atoll d'Hao (3,6 M€). Le carburant, notamment carburacteur et combustibles de navigation, représente le plus poste le plus important (522 M€).

L'agrégat des dépenses de fonctionnement a été sur-exécuté de 46 M€ par rapport à la programmation. La moindre déflation d'effectifs et l'intensité de l'activité opérationnelle ont conduit à une sur-exécution. La baisse des prix du carburant a compensé en partie cette surconsommation. Lors du décret d'avance, 47 M€ de CP ont été ouverts au titre du fonctionnement OPINT et 18 M€ au titre des carburant OPEX. Hors effet OPINT/OPEX, l'exécution a été inférieure de 19 M€ à la prévision LFI.

## 2.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention s'élèvent à 256 M€ en 2015, en nette diminution par rapport à 2014 (359 M€) et en deçà de la programmation (289 M€) contrairement aux écarts constatés depuis 2012. Ce montant est artificiellement diminué par l'atténuation de dépense opérée en 2015 à la suite du rapatriement des crédits depuis l'OCCAr.

En segmentant par catégorie, la majeure partie des contributions (152 M€) est portée par le programme 178, qui contribue au fonctionnement de l'OTAN, de l'UE (centre satellitaire de Torrejon) et aux OPEX OTAN, UE et Nations Unies. Les dépenses d'intervention au bénéfice de ces OPEX sont significativement plus faibles en 2015 (26 M€ contre 95 M€ en 2014), ce qui est en partie lié au désengagement dans les opérations menées conjointement avec l'ONU et l'OTAN (EUFOR RCA, EUTM Mali, ONUCI Côte d'Ivoire, EUNAVFOR Atalante).

La seconde grande catégorie de dépenses (57 M€) est constituée par les contributions aux agences opérant des programmes d'armement (programme 146 – 20 M€), à l'Institut Saint-Louis (programme 144 – 18 M€) et au gouvernement de la République de Djibouti (programme 144 – 19 M€, en baisse de 0,8 M€ par rapport à 2014). Ces contributions sont en baisse, en partie à cause du mécanisme de rétablissement de crédit sur le programme 146 qui masque l'écart avec la programmation

habituellement dû à une subvention au CEA (centre de Gramat), programmée en titre 3 et imputée en titre 6<sup>21</sup>.

Enfin la dernière catégorie (30 M€) porte sur le fonds des restructurations de la défense (FRED) qui finance les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR). Ces dépenses sont également en légère baisse par rapport à 2014.

Au titre des perspectives, le dépôt du projet de loi autorisant l'accès de la France au protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord le 4 janvier 2016 devrait avoir des conséquences financières indirectes en raison des exonérations fiscales prévues pour les centres de l'OTAN « activés » et basés en France (Corps de Réaction Rapide de Lille, Corps de Réaction Rapide Européen de Strasbourg, Etat-major de force aéromaritime française de réaction rapide de Toulon), et pour les 1 600 à 1 700 personnels concernés.

## **2.4 Les dépenses d'investissement**

### **2.4.1 Les partenariats public-privés montent en puissance avec l'inauguration de Balard en 2015**

La mission *Défense* est engagée dans sept partenariats public-privé (PPP) représentant un engagement total de 7,35 Md€ courants. Deux d'entre eux concernent des opérateurs du ministère (ENSTA ParisTech et ISAE). Aucun nouveau partenariat n'a été signé au cours de l'année 2015, et les engagements actuels courent jusqu'à 2042.

Les annuités sont passées de 127 M€ en 2014 à 279 M€ en 2015, principalement à cause des dépenses liées au projet Balard après sa mise en service en 2015 (annuité de 52 M€ en 2014 et de 202 M€ en 2015).

### **2.4.2 Des dépenses d'investissement en nette croissance**

Les dépenses de titre 5 s'élèvent à 8,3 Md€ en 2015, mais elles ne reflètent pas la totalité des investissements effectivement réalisés car une partie d'entre eux est portée par des crédits de titre 3. Les agrégats<sup>22</sup> qui

---

<sup>21</sup> Le ministère de la défense indique que cette subvention a été programmée en titre 6 pour le PLF 2016.

<sup>22</sup> Les dépenses d'investissement correspondent à l'agrégat « équipement ».

permettent d'analyser les dépenses d'investissement marquent un net rebond en 2015 pour atteindre 17,3 Md€ contre 15,8 Md€ en 2014.

Les principales évolutions ont lieu dans le domaine de l'acquisition de nouveaux armements<sup>23</sup> (+ 1,1 Md€ par rapport à 2014, + 2,6 Md€ par rapport à la LFI 2015) et dans l'entretien des matériels existants<sup>24</sup> (+ 0,5 Md€ par rapport à 2014).

**Tableau n° 8 : Principaux agrégats des dépenses d'investissement de la mission *Défense* entre 2013 et 2015**

(CP en M€)		2013	2014	2015
Programme à effet majeur PEM	LFI	5 211,5	4 979,9	4 001,5
	exécution	5 052,0	5 295,3	5 362,2
Autres opérations d'armement AOA	LFI	1 005,2	1 253,8	884,1
	exécution	1 381,0	1 136,5	2 146,0 <sup>(1)</sup>
Entretien programmé des matériels EPM	LFI	2 910,8	3 082,6	3 224,3
	exécution	3 135,0	3 177,0	3 741,8

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

(1) La ligne AOA intègre les 950 M€ ayant servi à régler le contentieux BPC avec la Russie.

La cause principale des variations annuelles entre prévision et exécution sur le programme 146 résulte de l'utilisation des ressources exceptionnelles : 997 M€ du CAS Fréquences avaient financé en 2013 des contrats du P146 ; 11 M€ en 2014, auxquels se sont ajoutés 1 868 M€ du programme d'investissement d'avenir (PIA). Au titre de l'année 2015, la budgétisation des ressources exceptionnelles conduit à imputer ces dépenses sur le programme 146 et non sur le CAS ou le PIA.

Concernant le P178, l'augmentation significative correspond aux efforts supplémentaires en matière de maintien en condition opérationnelle (MCO), décidés lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019 (§3.2 du rapport annexé, + 500 M€ sur la période 2016-2019) et destinée à pallier les effets de l'utilisation intensive des matériels en OPEX et en OPINT (véhicules de patrouille).

<sup>23</sup> Agrégats des programmes à effet majeur (PEM) et autres opérations d'armement (AOA) portés par le P146.

<sup>24</sup> Agrégat de l'entretien programmé des matériels (EPM) porté par le P178.

Les dépenses d'investissement sont en hausse significative (+ 1,4 Md€ par rapport à 2014), en partie à cause des mesures prises dans la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 (PEM et EPM) et, principalement, en raison de la réintégration dans la sphère budgétaire des ressources exceptionnelles.

## 2.5 Le financement des opérateurs

Douze opérateurs sont financés par la mission *Défense*, dont deux pour lesquels celle-ci n'est pas chef de file (CEA et IRSN). Ce périmètre est stable depuis 2011.

- Programme 212 : le musée de l'armée, le musée national de la marine, le musée de l'air et de l'espace, le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), l'Etablissement de communication et de production de la défense (ECPAD), le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.
- Programme 144 : l'École nationale supérieure de techniques avancées Bretagne, l'École nationale supérieure de techniques avancées ParisTech, l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et l'École polytechnique.

### 2.5.1 Un plafond d'emploi des opérateurs stable, mais une forte croissance anticipée des emplois hors plafond

Le plafond d'emploi des dix opérateurs relevant directement de la mission est passé de 4 719 à 6 236 ETPT (+ 1 517 ETPT). L'essentiel de cette évolution est lié au transfert de 1 546 ETPT correspondant aux élèves de l'École polytechnique du programme 212 vers l'opérateur. Le plafond d'emploi baisse marginalement ou reste stable pour les dix opérateurs.

Les emplois hors plafond sont par contre en nette croissance, passant de 403 à 518 ETPT entre la LFI 2015 et la LFI 2016. Cette croissance est portée par l'École polytechnique (+ 62 ETPT), l'ISAE (+45 ETPT) et plus marginalement par l'ENSTA Bretagne (+5 ETPT).

### 2.5.2 Des subventions en rebond, principalement en raison de transfert de masse salariale

Les subventions pour charges de service public (SCSP) étaient, depuis 2010, en baisse tendancielle, passant de 349,2 M€ en 2010 à 317,4 M€ en 2014. L'exécution 2015 s'est établie à 332,7 M€, et la LFI 2016 prévoit des dépenses à hauteur de 339,9 M€.

Le tableau ci-dessous récapitule le financement des opérateurs au titre de l'exercice 2015. Aucun opérateur ne bénéficie de taxe affectée.

**Tableau n° 9 : Financement des opérateurs par la mission *Défense***

En M€	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016
SCSP (titre 3)	334,88	317,41	316,49	332,67	339,88
Dotations en fonds propres (titre 7)	4,47	11,62	4,97	5,02	12,48
Transferts (titre 6)				0,05	
<b>Total</b>	<b>339,34</b>	<b>329,03</b>	<b>321,47</b>	<b>337,74</b>	<b>352,36</b>

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

Le principal écart constaté par rapport à la programmation est le report de crédit de 7,0 M€ opéré au profit de l'ONERA, dont l'effet était annoncé en LFI 2015<sup>25</sup>, ainsi que d'un abondement en gestion de 9,15 M€.

L'augmentation prévue pour 2016 correspond au transfert de la masse salariale des élèves polytechniciens à l'Ecole polytechnique (allocation de 17,4 M€, estimée à 15,6 M€ dans le PAP 2015<sup>26</sup>), ainsi qu'à des dotations en fonds propres de 3,2 M€ pour l'ISAE (mise aux normes du bâtiment principal d'enseignement) et 0,3 M€ pour l'ENSTA Bretagne (raccordement à un réseau de chaleur)..

Le financement des opérateurs passe ainsi de 321,5 M€ en LFI 2015 à 352,4 M€ en LFI 2016 (+ 30,9 M€), le changement de périmètre avec le transfert des élèves polytechniciens expliquant une moitié de cette augmentation (17,4 M€).

<sup>25</sup> Mesure de gestion indiquée dans le PAP 2015 du programme 144.

<sup>26</sup> Le montant prévu en LFI 2015 ne prenait pas en compte les charges patronales, ce qui a été rectifié par décret de virement 2015-674 en 2015, et intégré en base au PLF 2016.

## 2.6 Les dépenses fiscales

La mission *Défense* porte cinq dépenses fiscales pour un montant total de 63 M€ en 2015, stable par rapport à 2014. Ces dépenses ont été critiquées dans le rapport Guillaume (IGF, 2011), sans que les dispositifs n'évoluent depuis.

La dépense la plus importante est celle numérotée 120127 (41 M€, 28 094 bénéficiaires) : Exonération de l'impôt sur le revenu des indemnités versées aux réservistes. Cette dépense couvre les réservistes, mais également les volontaires du service civique, de la gendarmerie nationale, des sapeurs-pompiers ou du ministère des affaires étrangères. Il est difficile pour le ministère de la défense de piloter efficacement cette dépense fiscale. Le ministère de la défense considère que cette mesure est nécessaire pour le succès du plan « Réserve 2019 » qui vise à augmenter le nombre de réservistes (+13 000).

La dépense la plus critiquée est celle numérotée 090201 : crédit d'impôt (cotisation foncière des entreprises) pour les micro-entreprises implantées en zone de restructuration de la défense. Ce dispositif a été prolongé en LFR 2013, sans nouvelle évaluation de son efficacité, et porte sur des montants variant entre deux et trois millions d'euros. L'évaluation demandée par l'article 18 de la LPFP 2012-2017 n'a pas pu être fournie par le ministère de la défense.

Les dépenses fiscales ne sont pas évaluées et ne semblent pas non plus pilotées. La Cour maintient sa recommandation de 2014 d'évaluer ces dispositifs fiscaux au regard de leur efficacité, et d'envisager le cas échéant leur modification ou leur suppression. La dépense fiscale 120127 gagnerait à être scindée entre les différentes missions pour permettre un réel pilotage, les enjeux des volontaires des affaires étrangères n'étant pas nécessairement les mêmes que ceux des réservistes.

### **3 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires**

#### **3.1 La régularité de l'exécution budgétaire**

L'examen de la régularité de l'exécution budgétaire de la mission *Défense* porte sur la compatibilité des opérations avec le droit budgétaire applicable. Trois cas sont analysés de façon approfondie pour cet exercice : la budgétisation des ressources exceptionnelles (2,1 Md€), le débouclage de l'accord avec la Fédération de Russie concernant la vente des bâtiments de projection et de commandement (BPC) de type « Mistral » (950 M€), et enfin les intérêts résultant de la trésorerie abondante du compte de la France auprès de l'OCCAr (187 M€).

##### **3.1.1 Malgré la budgétisation de la majorité des ressources exceptionnelles, des pratiques contestables persistent**

La Cour a déjà fait part de ses critiques<sup>27</sup> concernant le recours à des ressources exceptionnelles pour financer la mission *Défense* et s'est félicitée de les voir, en grande partie, abandonnées au profit d'un financement budgétaire. Elle a toutefois regretté que cet abandon ne soit pas complet. La LFR 2015 a acté le recours à des ressources budgétaires pour remplacer les ressources attendues de la cession des fréquences hertziennes à hauteur de 2,14 Md€. L'étude des sociétés de projet, un temps envisagées pour pallier le retard et l'insuffisance des ressources exceptionnelles, a coûté 0,29 M€ en conseils financier et juridique.

La loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 du 28 juillet 2015 a cependant maintenu des ressources exceptionnelles à hauteur de 930 M€ : 730 M€ liés à des cessions immobilières, et 200 M€ à des cessions de matériels.

Au titre de l'exercice 2015, les dépenses exécutées à partir du CAS immobilier se sont élevées à 186 M€, en deçà des 230 M€ de la LFI 2015.

S'agissant du mécanisme retenu pour la consommation des crédits disponibles sur le CAS immobilier, la Cour avait rappelé dans la NEB de la mission *Défense* 2014 que l'utilisation de la procédure de rétablissement de crédit était contestable pour un compte d'affectation spéciale. L'article 21-II de la LOLF dispose que « sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du

---

<sup>27</sup> Rapport public annuel 2016, Cour des comptes.

budget général [...] ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale ». Le rétablissement de crédit sur un programme du budget général revient *in fine* à un versement du CAS vers le budget général. En 2015, cette pratique est toujours en baisse (180 M€ en 2013, 125 M€ en 2014, 95 M€ en 2015) mais elle concerne encore une majorité des dépenses financées à partir des ressources du CAS immobilier (51 %).

La budgétisation d'une partie des ressources exceptionnelles en LFR 2015 rend plus l'exécution budgétaire plus régulière. La Cour recommande la suppression de tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission *Défense*. La pratique contestable du rétablissement de crédit depuis le CAS immobilier demeure.

### **3.1.2 Le contentieux lié à l'embargo sur les BPC soldé par des méthodes budgétaires d'exception**

Le contentieux sur la livraison des bâtiments de projection et de commandement (BPC) a été réglé en août 2015, à la suite des négociations avec la Fédération de Russie. Les deux BPC « Mistral » n'ont pas été exportés vers la Russie en contrepartie d'un versement de la France à la Fédération de Russie de 950 M€, correspondant au remboursement des sommes décaissées par la Russie (893 M€) et à des indemnités (57 M€).

#### **3.1.2.1 Des négociations diplomatiques ont permis de solder le contentieux résultant de l'embargo**

La France avait signé le 25 janvier 2011 un accord intergouvernemental avec la Fédération de Russie pour la vente de deux BPC (et de deux options) fabriqués par DCNS. Des considérations diplomatiques ont conduit à suspendre la livraison du premier BPC et à refuser la licence d'exportation pour le second BPC.

La partie russe avait déjà avancé 893 M€ pour l'acquisition des deux bâtiments et engagé des frais pour la formation de ses personnels notamment. Un accord intergouvernemental a été signé le 5 août 2015 actant le versement de 950 M€ à la Russie, en contrepartie de l'abandon par la partie russe de toute demande de dommages et intérêts.

#### **3.1.2.2 Une avance par l'État suivie d'un remboursement par DCNS**

Le versement de 950 M€ a été imputé sur le programme 146, sur instruction du ministre des finances, le comptable ayant été réquisitionné

par le ministre de la défense<sup>28</sup>. La trésorerie du programme 146 étant insuffisante, une levée partielle de réserve a été effectuée le 4 août 2015 (tamponné n°18).

En parallèle de l'accord avec la partie russe, l'Etat a établi une convention avec DCNS pour le reversement à l'État des indemnités versées à cette entreprise par COFACE au titre des garanties à l'exportation à hauteur de 893 M€. Ce montant a été rattaché au programme P146 par un fonds de concours. Le montant des dommages et intérêts à hauteur de 57 M€ (différentiel entre les 950 M€ versés à la Russie et les 893 M€ remboursés par DCNS) a été supporté par le budget de l'Etat. Le programme 146 a été compensé de cette différence de 57 M€ en crédits de paiement lors de la LFR du 30 décembre 2015.

### 3.1.2.3 Une exécution de l'accord international préalable à son approbation par le Parlement

L'accord intergouvernemental du 4 août 2015 a été exécuté dès le 5 août 2015. Comme rappelé précédemment, cet accord fait porter une dépense de 57 M€ sur le budget de l'Etat au titre de la compensation des dommages et intérêt résultant de la rupture du contrat pour la partie russe.

La Constitution dispose en son article 53 que « les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, [...] ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. »

En l'espèce, l'accord intergouvernemental engage les finances de l'Etat, induisant le versement à titre temporaire de 893 M€, et la prise en charge de 57 M€ par le budget général. L'exécution de cet accord a eu lieu le 5 août 2015, alors que la loi autorisant l'approbation de cet accord n'a été promulguée qu'en octobre 2015<sup>29</sup>.

### **3.1.3 Les intérêts générés par la trésorerie de l'OCCAr ne sont pas retracés en recette dans le budget général**

L'exercice 2015 a nécessité, en conséquence des difficultés de trésorerie du P146, un rapatriement d'une partie des fonds déposés par la France auprès de l'OCCAr, à hauteur de 187 M€.

---

<sup>28</sup> En application de l'instruction du Premier ministre n°5098 du 31 juillet 2015.

<sup>29</sup> Loi n°2015-1254 du 9 octobre 2015.

Ces fonds sont constitués des intérêts accumulés par la France sur les comptes de l'OCCAr (151 M€), des pénalités payées par les industriels (20 M€) et de recouvrements divers (16 M€). Ces sommes n'ont pas fait l'objet d'une inscription en recettes dans le budget général.

Les fonds déposés par la France auprès de l'OCCAr génèrent des intérêts financiers, en conformité avec le §5.1.1.1 de l'OMP 10<sup>30</sup>. Ces intérêts peuvent être par la suite utilisés pour régler des factures de l'OCCAr, ou être rétrocédés (§5.4 de l'OMP 10) par virement bancaire.

La Cour avait déjà noté que la trésorerie disponible auprès de l'OCCAr était très abondante. Cette trésorerie importante a généré des intérêts au fil des années à hauteur de 151 M€, lesquels ne sont pas retracés en recettes au budget général. Les programmes qui ont généré le plus d'intérêts sont l'hélicoptère Tigre (82 M€) et l'A400M (33 M€).

Le statut de ces intérêts est problématique : l'article 6 de la LOLF indique que le budget général doit faire « recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. ». Les intérêts générés sur les comptes de l'OCCAr servant à régler des dépenses du budget général, ils devraient être mis en recettes au budget général et non conduire à des atténuations de dépenses.

La gestion budgétaire des intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr, lesquels ne sont pas retracés en recette au budget général, ne semble pas conforme au principe de non-contraction de l'article 6 de la LOLF. Les intérêts ainsi générés s'élevaient fin 2014 à 151 M€.

## 3.2 La soutenabilité budgétaire

### 3.2.1 Un report de charge globalement en diminution

Les reports de charge sont en diminution en 2015 à 3,1 Md€, contre 3,5 Md€ en 2014. Ils sont en augmentation sur le programme 144 uniquement.

La situation des reports de charge s'améliore par rapport aux années précédentes. La diminution de ces reports pour le programme 146 s'approche des prévisions initiales (2,0 Md€ de dépenses obligatoires), et les programmes 178 et 212, quoique mis à contribution lors du décret d'avance (respectivement à hauteur de 104 M€ et 52 M€ de CP), ont

<sup>30</sup> "The Finance Division shall call the contributions from Nations and deposit the funds received in interest bearing bank accounts"

bénéficié de retards de notification de marchés et de recettes plus importantes que prévues (P178), ainsi que de mouvements de fongibilité asymétrique en fin de gestion (20 M€ pour le P212).

La dégradation des soldes pour le programme 144 s'explique par sa contribution en LFR (20 M€) et par l'engagement de certaines études amont en avance de phase.

**Tableau n° 10 : Report de charge de la mission *Défense***

en M€	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015
P144	137,4	175,9	194,4
P146	2 375,2	2 340,7	1 982,6
P178	729,8	864,8	809,0
P212	209,4	116,7	102,9
<b>Mission <i>Défense</i></b>	<b>3 451,8</b>	<b>3 498,1</b>	<b>3 088,9</b>

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

### 3.2.2 Des engagements à payer en croissance

Les engagements à payer de la mission *Défense* s'élèvent à un total cumulé de 48,1 Md€ à la fin de l'exercice 2015, en croissance depuis 2012 (44,3 Md€). Ces engagements à payer représentent 2,7 années de de l'agrégat investissement de la mission *Défense* et sont liés à l'étalement sur plusieurs années des programmes d'armement et des grands programmes d'infrastructures.

Au niveau des autorisations d'engagements affectées mais non engagées (AEANE), la mission *Défense* passe de 6,5 Md€ en 2014 à 10,7 Md€ en 2015. La situation du programme 144 est équilibrée, tandis que les AEANE augmentent pour les programmes 146 et 212. Concernant le programme 146, l'augmentation est liée principalement à l'engagement d'AE sur des programmes montant en puissance comme ceux du NH90 (1,0 Md€ d'AE prévu)<sup>31</sup>, de l'avion « Multi-Role Transport Tanker » (1,6 Md€ d'AE), A400M (0,8 Md€ d'AE). La prévision d'AEANE dans le DPG était ainsi de 8,1 Md€ pour le P146. De nouveaux engagements sont liés à l'actualisation de la LPM.

<sup>31</sup> Données du PAP 2015.

**Tableau n° 11 : Autorisations d'engagement affectées non engagées (AEANE) de la mission *Défense***

AEANE en M€	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015
P144	54,3	50,3	0,3
P146	6 647,3	4 887,1	9 077,1
P178	1 251,9	1 169,1	1 040,7
P212	339,5	403,4	655,0
<b>Mission <i>Défense</i></b>	<b>8 293,1</b>	<b>6 509,9</b>	<b>10 773,1</b>

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

Concernant les engagements à payer, les situations sont relativement stables pour les programmes 144, 146 et 212, mais il convient de noter que les engagements à payer du programme 178 passent de 6,6 à 7,8 Md€ entre 2014 et 2015 ; le ministère explique une partie de cette hausse par des commandes de rations et de munitions pour l'opération Sentinelle mais il ne semble pas que ces deux postes puissent expliquer la totalité de l'écart.

La mécanique des engagements pluriannuels des programmes d'armement, des programmes d'entretien du matériel ou d'infrastructure conduit à une rigidité pluriannuelle des budgets. A titre schématique, les restes à payer retracés dans le PAP 2016 portent sur 15 Md€ en 2017 et 10 Md€ en 2018, pour un budget annuel hors T2 de l'ordre de 20 Md€.

Les marges de manœuvre de la programmation sont ainsi amoindries, les crédits de 2018 étant déjà engagés à hauteur de 75 % en année 2016.

### **3.2.3 L'exportation de l'avion Rafale, la levée d'un risque majeur de soutenabilité, et l'apparition de nouvelles dépenses**

Les contrats d'exportation de l'avion Rafale conclus avec l'Égypte et le Qatar ont permis de lever un risque majeur sur la soutenabilité budgétaire. L'Etat s'était engagé auprès de l'industriel à garantir une cadence minimale de production (11 appareils/an), supérieure à la satisfaction de ses propres besoins. La signature de ces contrats permet d'intercaler dans les lignes de productions les avions destinés à l'exportation et d'éviter des achats accélérés de la part du ministère de la défense.

En revanche ces contrats d'exportation s'accompagnent de nouvelles dépenses de soutien à l'exportation (« Soutex »). Les travaux d'actualisation de la LPM 2014-2019 chiffrent ainsi à 93 M€ sur 2016-2019 les surcoûts liés au « Soutex » (notamment au travers de salons internationaux, ou de la participation à des exercices militaires de démonstration). Près de 200 personnels de l'armée de l'air seront ainsi mobilisés pour le « Soutex » lié au Rafale.

La signature du contrat d'exportation du Rafale lève un risque majeur sur la viabilité de la LPM, mais fait peser de nouvelles dépenses sur la mission *Défense* (« Soutex ») à hauteur de 93 M€.

### **3.2.4 Les OPEX et les OPINT volontairement sous-dotées en LFI**

Les programmations précédentes ont conduit à des dotations OPEX et des OPINT très largement insuffisantes. Les OPEX sont programmées pour 2016 à hauteur de 450 M€ et les OPINT à hauteur de 26 M€, très largement en deçà des montants prévisibles (de l'ordre de 1,1 Md€ et 150 M€ respectivement). Si ces dotations sont bien conformes aux dispositions de la LPM, elles n'en restent pas moins fortement sous-évaluées.

La Cour avait déjà rappelé en 2014 que la programmation sur les OPEX était insincère, les hypothèses de la LPM (dotation à 450 M€) étant notoirement insuffisantes pour couvrir les engagements déjà pris. Le décret d'avance de novembre 2015 a confirmé cette prévision, avec des surcoûts OPEX de près de 625 M€, financés par solidarité interministérielle. Cette sous-programmation, assumée lors des auditions parlementaires de la LFI, viserait à garantir la neutralité budgétaire des OPEX pour la mission *Défense* : la solidarité interministérielle fonctionnerait comme une assurance qui garantirait que les crédits seront effectivement débloqués.

Cette argumentation manque le fait que la mission *Défense* participe à cette solidarité, selon les années entre 10 et 20 % du montant total. Surtout, elle n'est pas compatible avec les principes de droit budgétaire. L'article 32 de la LOLF dispose en effet que : « Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. ».

L'absence de programmation des surcoûts OPEX, dans la mission *Défense* ou dans un autre programme du budget général, tel le programme 552 – Dépenses actuelles et imprévisibles, n'est pas sincère. Les

informations disponibles et les prévisions permettant raisonnablement d'estimer que ces surcoûts excèderont à nouveau le milliard d'euro en 2016, tout comme cela était prévisible pour l'exercice 2015.

En 2016, ce raisonnement a été transposé aux OPINT et à l'opération Sentinelle. Si le financement en décret d'avance est compréhensible pour l'année 2015, le principe de sincérité semble mal appliqué puisque la dotation pour l'exercice 2016 s'élève à 26 M€ (alors que le coût réalisé a été supérieur à 181 M€ en 2015) et qu'aucun autre programme n'intègre ce surcoût. Les 26 M€ ne concernent que le titre 2, et se décomposent en 11 M€ usuellement programmés pour des missions intérieures historiques (Héphaïstos, Harpies) et 15 M€ pour financer l'indemnité de sujétion pour alerte opérationnelle de Sentinelle. Les surcoûts prévisibles sur l'ISC ou le hors titre 2 ne sont pas inclus dans la programmation budgétaire et leur financement risque de donner lieu à des difficultés dans le courant de l'année 2016.

La programmation budgétaire des OPEX et des OPINT n'est pas sincère. Les ressources attribuées sont volontairement insuffisantes pour un montant cumulé prévisionnel supérieur à 700 M€. Cette absence de budgétisation raisonnable, sur la mission *Défense* ou un autre programme du budget général, est contraire à l'article 32 de la LOLF (principe de sincérité).

### 3.2.5 Actualisation de la LPM et perspectives 2016-2019

L'actualisation de la LPM<sup>32</sup> s'est accompagnée de l'attribution de 3,8 Md€ de crédits budgétaires supplémentaires pour la période 2016-2019, par incréments successifs. Cette actualisation semble insuffisante pour couvrir les besoins associés aux nouvelles orientations.

L'actualisation a porté sur trois grands volets : un paquet « protection » couvrant le T2 et le HT2 associé, un paquet « capacitaire » portant sur l'acquisition de nouveaux moyens et un paquet « régénération » couvrant le MCO.

Les besoins associés à ces paquets semblent excéder la dotation supplémentaire de 3,8 Md€ ; les redéploiements, qui doivent permettre de dégager 530 M€ grâce aux économies attendues au titre du coût des facteurs sur les contrats en cours, ainsi que les économies attendues à hauteur de 460 M€ sur les futurs PEM/AOA du P146 (décalages et économies futures du coût des facteurs) ne semblent pas à même de

<sup>32</sup> Loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

comblent la totalité de l'écart. De plus ces ressources, qui proviennent de moindres dépenses, sont aléatoires.

**Tableau n° 12 : Echancier de l'actualisation de la LPM 2014-2019**

	2016	2017	2018	2019	Total
<b>Ressources</b>	<b>879</b>	<b>990</b>	<b>1211</b>	<b>1714</b>	<b>4 793</b>
Actualisation LPM	600	700	1 000	1 500	3 800
Redéploiements	164	175	96	99	533
Effets PEM/AOA <sup>(1)</sup>	115	115	115	115	460
<b>Besoins</b>	<b>947</b>	<b>1 239</b>	<b>1 500</b>	<b>1 380</b>	<b>5 066</b>
Paquet « capacitaire »	304	416	463	349	1533
Paquet « protection »	577	746	855	855	3033
Paquet « régénération »	66	77	182	176	500
<b>Solde</b>	<b>-68</b>	<b>-249</b>	<b>-289</b>	<b>334</b>	<b>-273</b>

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

(1) L'effet des PEM/AOA est lissé sur les quatre années pour permettre des comparaisons annuelles.

Le solde des besoins non financés atteint donc 273 M€ sur la période 2016-2019, en intégrant des recettes incertaines. Ces besoins concernent le paquet « protection », et le paquet « capacitaire ».

Par ailleurs, les besoins en T2 paraissent sous-évalués car la comparaison entre les trajectoires d'effectifs et les besoins exprimés en T2 du paquet « protection » conduit à un écart cumulé compris entre 0,9 Md€ et 1,4 Md€ suivant le scénario retenu.

Le calcul permettant l'estimation du tableau ci-dessous part du principe que les effectifs recrutés l'année  $n$  comptent pour 1/3 d'ETPT en  $n$ , puis pour 1 ETPT pour les années suivantes. Le coût moyen de l'ETPT est choisi égal à celui qui permet de retrouver la prévision 2016 (36,3 k€/ETPT hors CAS Pensions). Le ministère de la défense considère que ce calcul est approché, n'utilisant en particulier pas de déclinaison fine du schéma d'emploi par statut et par grade. L'ampleur de l'écart entre la projection par coût moyen (3,5 Md€) et les hypothèses de budgétisation en LPM (2,6 Md€, soit + 35 %) semble bien supérieure à l'incertitude de la méthode de calcul.

**Tableau n° 13 : Analyse des dotations T2 sur 2016-2019 (T2 en M€, effectifs en ETPT)**

	2016	2017	2018	2019	Total
Paquet « protection » - T2 (a)	480	633	743	741	2 597
<i>Variation d'effectifs (1)</i>	17197	21994	22694	18876	
Besoin estimé en T2 (b)	480	890	1 072	1 051	3 493
<b>Ecart de T2 (a) – (b)</b>		<b>-257</b>	<b>-329</b>	<b>-310</b>	<b>-896</b>
<i>Variation d'effectifs (2)</i>	17197	24594	28094	28094	
Besoin estimé en T2 (c)	480	921	1 232	1 359	3 992
<b>Ecart de T2 (a) – (c)</b>		<b>-288</b>	<b>-489</b>	<b>-618</b>	<b>-1395</b>

(1) Scénario de l'actualisation de la LPM 2014-2019, 1 ETPT = 36,3 k€/an hors CAS Pensions. La variation se calcule par rapport à la LPM dans sa version initiale.

(2) Scénario des annonces du Président de la République de novembre 2015. La variation se calcule par rapport à la LPM dans sa version initiale.

*Source : Cour des comptes*

De surcroît, si l'interprétation du ministère de la défense des propos du Président de la République de novembre 2015 (+ 10 317 ETP au lieu de + 9 218 ETP) était confirmée, le besoin de financement en T2 dans le scénario (2) augmenterait encore d'environ 100 M€.

L'actualisation de la LPM repose sur des ressources incertaines issues de redéploiements et d'économies, à hauteur de 1,2 Md€. Les hypothèses concernant la dotation en titre 2 sont probablement sous-évaluées à hauteur de 900 M€. Les dernières annonces du Président de la République conduisent à un surcoût de T2, estimé à 500 M€ environ, et ne sont pour l'instant pas financées. L'obtention de 2,6 Md€ complémentaires, en plus de 3,8 Md€ déjà prévus, paraît difficile à horizon 2019, et fait peser un risque important sur la soutenabilité budgétaire de la mission *Défense*.

### 3.3 La démarche de performance

L'exercice de la démarche de performance est délicat pour la mission *Défense*, car la comptabilité ne permet pas de relier de façon correcte l'effort budgétaire et le résultat opérationnel. La structure de la mission a été réorganisée à la suite du regroupement du T2 sur le P212, et une démarche de simplification des indicateurs est en cours.

### **3.3.1 L'absence d'information pertinente sur les coûts rend difficile le pilotage opérationnel**

Le ministère de la défense n'est pas doté des outils comptables et informatiques lui permettant de calculer le coût d'une action ou d'une opération.

La comptabilité d'analyse des coûts (CAC) a été mise en place, conformément à l'article 27 alinéa 2 de la LOLF, mais le ministère de la défense considère que cette construction est trop « macroscopique » pour permettre un pilotage opérationnel. Les différentes clés de répartition des dépenses de soutien ne reflètent pas toujours les dernières évolutions d'effectifs ou d'entités, ni les consommations effectives de soutien. Ainsi, selon le ministère de la défense, les « coûts issus de la CAC [...] ne sont pas exploités dans le cadre du pilotage opérationnel des entités ».

La comptabilité analytique prévue par l'article 55 du décret GBCP n'est toujours pas mise en place. Un projet interministériel a été envisagé pour financer l'outil informatique associé (SAP/PCM), mais faute d'accord, le ministère de la défense a décidé, en décembre 2015 de s'engager seul avec l'agence pour information financière de l'Etat (AIFE). Aucune date de mise en service n'est pour l'instant indiquée. Pour que cette comptabilité analytique puisse servir le pilotage de la démarche de performance, le ministère doit s'assurer de l'adéquation entre les mailles comptables et les mailles opérationnelles.

L'absence d'outil de calcul des coûts effectif rend difficile tout pilotage de l'efficacité ou de l'efficience de l'action publique.
--

### **3.3.2 Une structure de mission modifiée en 2015 avec le regroupement du T2**

L'ensemble des personnels gérés par le ministère de la défense est désormais porté par le programme 212, ce qui a conduit à une refonte de la structure de la mission. Les différents BOP portant les dépenses de personnel ont été supprimés dans les programmes 144, 146 et 178, et de nouveaux BOP par employeur ont été créés sur le P212.

Le regroupement du T2 a conduit à la création de 16 actions et de 43 sous-actions sur le P212, avec une nomenclature en miroir des actions et sous-actions en HT2 des autres programmes.

En parallèle de cette modification de l'architecture budgétaire, plusieurs actions et sous-actions ont vu leur périmètre modifié pour mieux correspondre à l'organisation opérationnelle : transfert des crédits

de fonctionnement de la DGA/DS (stratégie) et du Soutex du P144 vers le P146, regroupement relations internationales et diplomatie de défense en une même sous-action du P144, transfert des crédits d'expérimentation du P146 vers le P178, transfert des crédits métiers de la délégation aux affaires stratégiques (DAS) du P212 vers le P144, et de la sous-chefferie « relations internationales » du P178 vers le P144, dans le cadre de la création de la DGRIS.

### 3.3.3 Un dispositif de performance en cours de stabilisation

Concernant les indicateurs, en termes quantitatifs, le PAP 2015 comprend 18 objectifs, soit trois de moins qu'en 2014, et 31 indicateurs, soit cinq de moins qu'en 2014. L'absence de reconduction du programme 402 fait également disparaître un objectif et un indicateur supplémentaires.

La diminution du nombre d'objectifs correspond aux préconisations de la direction du budget, mais ne facilite pas la gestion opérationnelle avec un périmètre qui peine à se stabiliser sur plusieurs années.

En termes de pilotage, trois indicateurs sont représentatifs de 76 % des crédits HT2 de la mission : indicateur 4.1 du programme 178 « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France », indicateur 1.1 « Taux de réalisation des équipements » et 2.2 « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales » du P146.

Concernant l'indicateur 4.1, la ligne Armée de Terre est estimée en 2015 à 50 % pour un réalisé 2014 à 92 %<sup>33</sup>. Le ministère de la défense explique cette diminution par les contraintes de l'opération Sentinelle. Les indicateurs 2015 du programme 146 n'ont pas encore été communiqués.

Les objectifs et indicateurs ont été modifiés sur la partie RH, ce qui limite leur utilité à court terme pour les gestionnaires. Pour les indicateurs stabilisés, notamment ceux des programmes 178 ou 146, l'absence de lien avec le coût de mise en œuvre rend délicate toute interprétation de l'efficacité de l'action publique.

<sup>33</sup> Données issues du PAP 2016.

## 4 Les recommandations de la Cour

### 4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

1. Le recours aux ressources extrabudgétaires, incertaines dans leur montant et dans leur calendrier de réalisation, doit être limité. Le ministère doit s'assurer que les procédures de dépenses financées sur recettes exceptionnelles respectent les principes fondamentaux du droit budgétaire.

**Réponse :** « *Le montant des ressources exceptionnelles (REX) sur la période de la LPM 2014-2019 avait été porté à 8,45 Md€, dont 2 Md€ au titre du Programme d'investissement d'avenir (PIA) et 636 M€ au titre des cessions immobilières.*

*L'actualisation de la LPM 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'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'Etat » (CAS « Fréquences »).*

*Sur la période 2016-2019, les ressources du CAS « Fréquences », qui devaient provenir de cette cession ainsi que de la redevance versée par les opérateurs de téléphonie mobile au titre de l'utilisation des fréquences déjà cédées, sont remplacées par des crédits budgétaires 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'Etat ».*

*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.*

*Le ministère de la défense constate donc la sécurisation majeure de la quasi-totalité des ressources programmées du ministère. »*

La Cour recommande la suppression de tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission *Défense*.

2. Le ministère de la défense doit, en relation avec la direction du budget, améliorer sa prévision budgétaire en utilisant des hypothèses réalistes. Cette recommandation concerne la masse salariale (notamment les dérapages de Louvois, les dépenses de guichet et le schéma d'emploi), même si l'écart avec la prévision constaté en 2013 est le plus faible depuis 2010 ; elle concerne aussi les dépenses d'intervention et les OPEX.

**Réponse :** « Lors de la préparation du PLF 2015, la ressource de titre 2 du ministère de la défense a été calculée en conférence de répartition à partir d'une prévision de dépense diminuée de 35,3 M€ correspondant à une prévision de recouvrements d'indus Louvois antérieurs supérieurs aux nouveaux indus versés. L'exécution 2015 – marquée par une diminution notable des dysfonctionnements – a plus que confirmé cette prévision avec 41 M€ d'indus nouveaux versés en 2015 contre près de 90 M€ d'indus antérieurs recouverts.

*Sur le périmètre des dépenses de guichet, l'indemnisation du chômage représente 154,5 M€ en 2015 (148,4 M€ en 2014), pour une dotation fixée en LFI à 139,3 M€ (vs 135,4 M€ en 2014 et 130,4 M€ en 2013). Malgré une nouvelle réévaluation de la ressource pour cette deuxième annuité de la LPM, l'hypothèse d'une reprise économique ne s'est pas vérifiée, conduisant à une nouvelle aggravation de la situation du chômage. De fait, l'écart constaté en 2015 reste stable depuis 2013, soit une dépense supérieure de 10 % en moyenne par rapport à la construction budgétaire.*

*La cessation anticipée d'activité liée à l'amiante (CAAA) traduit en 2015 une exécution de 100,8 M€, proche de la prévision LFI (99,7 M€). Ce moindre écart (1,16 %) est lié à une réévaluation de la ressource de 4 M€ en 2015 (95,7 M€ en LFI 2014).*

*Concernant le schéma d'emploi, l'année 2015 a été marquée par l'actualisation du conseil de défense et le retournement de la trajectoire de réduction des effectifs. Dès lors, la prévision budgétaire, effectuée à*

*l'été 2014 sur la base de la trajectoire initiale de réduction des effectifs prévue par la LPM (hypothèse réaliste à l'époque), ne pouvait être réalisée.*

*En raison de ce contexte particulier, la prévision initiale de 11 096 M€ (PLF2015, hors OPEX/Sentinelle, hors pensions) est donc inférieure à l'exécution constatée sur le même périmètre (11 205 M€). »*

La Cour maintient sa recommandation, car les écarts entre prévision et programmation restent largement inexplicables, et l'étend aux OPINT.

3. Dans le cadre du projet ARAMIS, le ministère de la défense doit poursuivre ses efforts pour fiabiliser l'estimation des économies et des coûts attendus des réformes, en réconciliant cette estimation avec les données d'exécution budgétaire. En ce qui concerne les dépenses de personnel, il doit être en mesure d'expliquer et de chiffrer précisément les facteurs d'évolution de la masse salariale par rapport à la prévision et à l'exécution de l'année précédente.

**Réponse :** « *D'importants projets de modernisation ont été conduits sur le périmètre du ministère de la défense dans le cadre du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN) de 2008 et de la révision générale des politiques publiques (RGPP) correspondant au périmètre temporel du projet ARAMIS.*

*La loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014 intégrait, dans sa trajectoire financière, les hypothèses d'économies sous-jacentes aux projets de réforme de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Dès lors, le ministère s'est attaché à évaluer les gains générés et à vérifier sa capacité à respecter l'équilibre de sa programmation à l'échelle de la mission Défense.*

*La méthode initiale de calcul de ces économies était fondée sur une approche adossée à la trajectoire de déflation des effectifs. Dans ce cadre, notamment, les économies de fonctionnement ont fait l'objet d'une évaluation globale sur la base d'hypothèses de projection conventionnelles liées à l'objectif de déflation de 54 000 effectifs entre 2008 et 2015. Cette évaluation initiale a été actualisée annuellement.*

*Afin de réconcilier le plus fidèlement possible les estimations des économies et des coûts attendus des réformes, le ministère de la défense a élaboré en 2013 une nouvelle méthode de valorisation des gains de fonctionnement générés par les projets de réforme. Celle-ci se fonde sur une approche liant les économies hors titre 2 aux sous-jacents physico-*

*financiers des réformes et à leur calendrier de mise en œuvre. Après identification des mesures élémentaires concrètes découlant de la mise en œuvre de chaque projet de réforme, les économies ont ainsi été valorisées en s'appuyant autant que possible sur des données d'exécution budgétaire.*

*Cette méthode a été formalisée au travers de deux instructions ministérielles<sup>34</sup> dans le cadre du suivi des réformes au titre de la modernisation de l'action publique (MAP) sur la période de la loi de programmation militaire (LPM 2014-2019).*

*Dès lors, s'agissant des dépenses de fonctionnement (HT2), chaque chef de projet, accompagné étroitement par les équipes dédiées de la DAF, conduit une étude de l'impact financier de son projet tant dans sa phase initiale qu'au cours de sa réalisation effective.*

*Par le biais de revues de projets et dans le cadre des instances de pilotage de la transformation du ministère, les évaluations financières sont mises à jour annuellement et en fonction de leur état d'avancement effectif de chaque projet de réforme issu du programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS).*

*La dernière actualisation de ces travaux menés dans le cadre des revues de projets a eu lieu de juillet à octobre 2015.*

*En ce qui concerne les dépenses de personnel, le ministère de la défense est en mesure d'expliquer et de chiffrer les facteurs d'évolution de la masse salariale par rapport à la prévision et à l'exécution de l'année précédente.*

*En particulier, les résultats de l'analyse des conséquences budgétaires des dysfonctionnements du calculateur de solde Louvois en décembre ne sont pas disponibles à la date de la réponse.*

*Les données définitives d'exécution du titre 2 seront présentées dans le rapport annuel de performance 2015 du programme 212. »*

Cette recommandation est désormais reprise par la recommandation n°9 sur la mise en place d'un système de comptabilité analytique, permettant d'estimer les économies réelles, et de les comparer aux économies prévues.

4. Le ministère doit renforcer le pilotage de ses opérateurs, notamment par la signature de contrats de performance.

<sup>34</sup> Instruction DEF/SGA du 26 juin 2013 et instruction DEF/SGA du 23 juillet 2014 relative à la méthodologie du suivi financier des projets de modernisation.

**Réponse :** « Sur les dix opérateurs principaux de la mission Défense, huit disposaient fin 2015 d'un COP en cours d'exécution.

Les COP 2015-2019 du musée de l'armée et du musée de l'air et de l'espace ont été signés par le ministre de la défense en avril 2015.

Toutefois, la conclusion du nouveau COP du musée national de la marine a été décalée à 2016 (le précédent s'est achevé en 2014), car il devra intégrer la finalisation du projet de rénovation de l'emprise du musée au palais de Chaillot.

S'agissant de l'ONERA, après la nomination en 2014 d'un nouveau Président, une réflexion a été engagée par l'Office sur la stratégie scientifique, industrielle et technologique qu'il développera dans les prochaines années. L'achèvement du COP 2016-2020 de l'ONERA est prévu pour le 1er semestre 2016. »

La Cour maintient sa recommandation, deux opérateurs ne disposant toujours pas de COP, ce qui n'est pas un signe de bonne gestion.
--

5. La mission Défense doit respecter l'enveloppe de titre 2 qui lui a été attribuée, en prenant en gestion les mesures nécessaires et en respectant la cible de déflation fixée dans le schéma d'emploi.

**Réponse :** « En vertu du principe d'auto-assurance, tout dépassement prévisionnel hors OPEX est assorti de propositions de mesures correctives sur le titre 2 permettant de revenir à l'équilibre dans le cadre de la gestion annuelle. Tel est l'objectif du suivi mensuel d'exécution budgétaire du titre 2 et des effectifs, mis en place depuis 2014, afin d'identifier les écarts par rapport à la programmation ainsi que leurs facteurs d'explication. Ces travaux doivent permettre d'anticiper autant que possible les mesures de régulation susceptibles d'être proposées, afin d'en limiter l'impact. Au-delà des suivis mensuels, le pilotage de la gestion du titre 2 est assuré par les deux rendez-vous majeurs que sont les suivis de gestion. En application du décret GBCP, ils se tiennent au cours des mois de mai et de septembre pour préparer les comptes rendus de gestion destinés au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Ces suivis de gestion sont l'occasion d'une part, d'analyser l'exécution des dépenses de titre 2 et les données d'effectifs au regard des prévisions du DPGCEP et, d'autre part, d'actualiser les prévisions pour le reste de l'année. En cas d'écart constaté par rapport à la programmation, le responsable de programme du titre 2 peut décider des mesures correctrices nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier du titre 2.

Concernant, l'année 2015, le DPGCEP provisoire établi en début de gestion prévoyait un titre 2 légèrement excédentaire. Cependant, après les attentats du 11 janvier 2015 et le conseil de défense du 29 avril 2015, la cible de réduction des effectifs prévue à hauteur de - 7 500 ETP dans le schéma d'emplois de la LFI 2015 a été annulée par la loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 dans l'objectif de renforcer les effectifs de la force opérationnelle terrestre afin de permettre aux forces armées d'honorer le nouveau contrat de protection du territoire national, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle. Le surcoût généré par les nouveaux recrutements et les actions de fidélisation nécessaires à l'atteinte de cette nouvelle cible non prévue en LFI, ainsi que le renforcement des moyens accordés à l'emploi de réservistes, n'ont fait l'objet d'aucune ressource supplémentaire en cours d'année 2015, à l'exception du seul surcoût net généré par l'opération Sentinelle.

L'impératif de réalisation des nouveaux recrutements nécessaires à la réalisation de la nouvelle cible d'une part a par ailleurs rendu largement indisponible le principal levier de régulation du titre 2, à savoir le volume des recrutements.

Les facteurs de l'insuffisance sont présentés par ailleurs dans les autres réponses aux questions concernées. »

Cette recommandation n'a plus lieu d'être suivie pour le prochain exercice, au vu de l'évolution de la trajectoire des effectifs.
---

6. Le ministère de la défense doit améliorer le dispositif de performance en révisant la cible de certains indicateurs et en s'assurant que les indicateurs traduisent réellement la qualité de la gestion des responsables, au besoin en neutralisant les paramètres extérieurs.

**Réponse :** « Les modifications intervenant dans le projet annuel de performances pour 2016 prennent en compte les orientations de la direction du budget et les recommandations de la Cour des comptes formulées dans la NEB 2014. Ces évolutions visent à consolider l'effort de clarification et de simplification initié en 2015. La direction du budget a, à cet égard, rappelé que « la rénovation de la démarche de performance initiée à l'occasion du budget triennal 2015-2017 a permis d'obtenir des résultats significatifs pour le PLF 2015 » (diminution du nombre d'objectifs de 18 % d'indicateurs de 19 %) et que « ces résultats doivent être consolidés de manière arriver à la cible initiale de diminution du nombre des indicateurs de 25 % entre le PLF 2014 et le PLF 2016 » (circulaire du 18 avril 2015).

*Le PLF 2016 est également caractérisé par la mise en place progressive d'indicateurs transversaux interministériels relatifs à l'efficacité des fonctions support (bureautique, immobilier, grands projets informatiques, etc), intégrés au dispositif de performance du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».*

*Principaux axes d'amélioration pour le PLF 2016 :*

- *la poursuite de la rationalisation du dispositif de performance du ministère (objectifs en diminution : - 4 % et indicateurs stabilisés) à la demande de la DB ;*
- *l'introduction d'un nouvel indicateur relatif au T2 ministériel (P212) pour mesurer le taux de satisfaction des employés ;*
- *l'effort poursuivi de justification des prévisions et des cibles (notamment pour le P146, le P178 et les programmes du SGA).*

*Les indicateurs de performance du ministère de la défense sont orientés selon 3 axes :*

- *« efficacité socio-économique » à 44 % (16 indicateurs au profit du citoyen),*
- *« efficacité » à 44 % (16 indicateurs au profit du contribuable),*
- *« qualité de service » à 11 % (4 indicateurs au profit des bénéficiaires/ usagers).*

*Le dispositif de performance du ministère de la défense se stabilise désormais autour de 23 objectifs (-1/ PAP 2015) et de 36 indicateurs (stable / PAP 2015).*

*Les objectifs et indicateurs associés sont représentatifs des missions de chaque programme. »*

Cette recommandation est désormais reprise par la recommandation n°9 sur la mise en place d'un système de comptabilité analytique, permettant de relier la performance au coût budgétaire associé.

7. Quoique sensibles sur le plan social et indissociables des réformes conduites dans le cadre de la LPM, les dépenses fiscales doivent être évaluées de manière plus précise et, lorsqu'elles ne sont pas efficaces, être supprimées.

**Réponse :** *« Le ministère de la défense ne dispose pas des moyens pour évaluer les dépenses fiscales. Il n'a pas recensé de dépenses fiscales inefficaces. L'efficacité d'une dépense fiscale étant non seulement appréhendée sous l'angle économique mais également dans sa dimension humaine et sociale. »*

La Cour maintient sa recommandation, les dépenses fiscales n'ayant pas été sérieusement évaluées depuis le rapport Guillaume (IGF, 2011).

## 4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

8. Le ministère de la défense doit, en conformité avec l'article 6 de la LOLF, déclarer en recette les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr.
9. Le ministère de la défense doit se doter des moyens pertinents pour suivre effectivement le coût budgétaire de ses différentes actions, que ce soit par une comptabilité analytique ou par une comptabilité du coût des actions adaptée.

Nouvelle numérotation	Recommandation	Ancienne numérotation
1.	La Cour recommande la suppression de tout recours à des ressources exceptionnelles pour assurer l'équilibre du financement de la mission <i>Défense</i> .	1.
2.	Le ministère de la défense doit, en relation avec la direction du budget, améliorer sa prévision budgétaire en utilisant des hypothèses réalistes. Cette recommandation concerne la masse salariale, les dépenses d'intervention, les OPEX et les OPINT.	2.
3.	Le ministère doit renforcer le pilotage de ses opérateurs, notamment par la signature de contrats de performance.	4.
4.	Les dépenses fiscales doivent être évaluées de manière plus précise et, lorsqu'elles ne sont pas efficaces, être supprimées.	7.
5.	Le ministère de la défense doit, en conformité avec l'article 6 de la LOLF, déclarer en recette les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr.	8.

6.	Le ministère de la défense doit se doter des moyens pertinents pour suivre effectivement le coût budgétaire de ses différentes actions, que ce soit par une comptabilité analytique ou par une comptabilité du coût des actions adaptée.	9.
----	--	----

**Annexe n° 1 : Liste des abréviations**

ADP	:	Attribution de produits
AE	:	Autorisation d'engagement
AEANE	:	Autorisation d'engagement affectée non engagée
AIFE	:	Agence pour l'informatique financière de l'État
AOA	:	Autres opérations d'armement
AOPER	:	Indemnité de sujétion pour alerte opérationnelle
APM	:	Affaires pénales militaires
BOP	:	Budget opérationnel de programme
BPC	:	Bâtiment de projection et de commandement
CAS	:	Compte d'affectation spéciale
CBCM	:	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CEA	:	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEMA	:	Chef d'état-major des armées
CGA	:	Contrôle général des armées
COFACE	:	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
CP	:	Crédits de paiement
CRSD	:	Contrats de redynamisation des sites de défense
DAF	:	Direction des affaires financières
DIRISI	:	Direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information
DGA	:	Direction générale pour l'armement
DGRIS	:	Direction générale des relations internationales et de la stratégie
DGSE	:	Direction générale des services extérieurs
DPG	:	Document prévisionnel de gestion
DPGECP	:	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels

---

DRH-MD	:	Direction des ressources humaines – ministère de la défense
DRICE	:	Document de répartition initiale des crédits et des emplois
EAC	:	Equipements d'accompagnement
ECPAD	:	Etablissement de communication et de production de la défense
ENSTA	:	École nationale supérieure de techniques avancées
EPM	:	Entretien programmé des matériels
ETP	:	Equivalent temps plein
ETPE	:	Equivalent temps plein effectif
ETPT	:	Equivalent temps plein travaillé
FDC	:	Fonds de concours
FIRI	:	Force interarmées de réaction immédiate
FOT	:	Force opérationnelle terrestre
FRED	:	Fonds des restructurations de la défense
GBCP	:	Décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
IGF	:	Inspection générale des finances
IMI	:	Corps des ingénieurs militaires d'infrastructure de la défense
IRSN	:	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ISAE	:	Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace
ISC	:	Indemnité pour service en campagne
LFI	:	Loi de finances initiale
LFR	:	Loi de finances rectificative
LOLF	:	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	:	Loi de programmation des finances publiques
LPM	:	Loi de programmation militaire
MCO	:	Maintien en condition opérationnelle
MISSINT	:	Missions intérieures (synonyme des OPINT)
NAHEMA	:	NATO Helicopter Management Agency

---

OCCAr	:	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OMP	:	OCCAr management procedure
ONERA	:	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONU	:	Organisation des nations unies
OPEX	:	Opérations extérieures (missions menées par les forces armées en territoire étranger)
OPINT	:	Opérations intérieures (missions menées par les forces armées sur le territoire national)
OS AOP	:	Opération stratégique – activité opérationnelle
OS FAS	:	Opération stratégique – fonctionnement et activité spécifique
OTAN	:	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAP	:	Projet annuel de performance
PEM	:	Programme à effet majeur
PIA	:	Programme d'investissements d'avenir
PLF	:	Projet de loi de finances
PLR	:	Plan local de redynamisation
PMEA	:	Plafond ministériel d'emplois autorisés
PPP	:	Partenariat public-privé
RAP	:	Rapport annuel de performance
REX	:	Ressources exceptionnelles
SCA	:	Service du commissariat des armées
SCSP	:	Subvention pour charges de service public
SEA	:	Service des essences des armées
SGA	:	Secrétariat général pour l'administration
SHOM	:	Service hydrographique et océanographique de la marine
SIAé	:	Service industriel aéronautique
SSA	:	Service de santé des armées

SRHC : Service des ressources humaines civiles  
T2 : Titre 2 (dépenses de personnel)  
UE : Union européenne

## Annexe n° 2 : Tableaux et séries historiques

**Tableau n° 14 : Solde d'exécution du CAS Patrimoine Immobilier**

CP – en M€	2013	2014	2015	2016 (p)
Recettes (exécution) (a)	324	328	372	338
Encaissements sur cessions	104	229	184	144
Autres recettes (comprenant les reports)	220	100	188	193
dont prêt consenti aux ministères de la justice et de l'intérieur et remboursement		-25	21	4
Dépense (exécution) (b)	200	164	186	200
Dépenses (prévision LFI/LPM)	200	206/206	230/200	200/200
Crédits reportés (a) – (b)	124	164	186	138

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

**Tableau n° 15 : Evolution des dépenses de personnels de la mission  
Défense**

	Exec 2013	Exec 2014	LFI 2015	Exec 2015	LFI 2016
Effectif (ETPT)	276 598	269 573	265 846	263 353	271 510
Crédit de T2 (M€)	19 991	19 492	19 054	19 340	19 435
dont socle	11 011	10 732	10 407	10 547	10 669
dont hors socle	712	705	689	710	735
dont OPEX	342	322	170	293	170
dont CAS Pensions	7 926	7 733	7 788	7 790	7 861
Coût moyen (en k€/ETPT) en T2	72,27	72,31	71,67	73,44	71,58
dont socle	39,81	39,81	39,15	40,05	39,30
dont hors socle	2,57	2,62	2,59	2,70	2,71
dont OPEX	1,24	1,19	0,64	1,11	0,63
donc CAS Pensions	28,66	28,69	29,30	29,58	28,95

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense et documentation budgétaire

**Tableau n° 16 : Evolution des dépenses d'investissement (titre 5) de la mission *Défense***

En M€ de CP	2011	2012	2013	2014	LFI 2015
Etudes et recherche amont	10	9	3	5	
Moyens de renseignement	145	124	102	100	119
<i>Total P144</i>	<i>155</i>	<i>133</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>119</i>
Dissuasion nucléaire	2 104	2 388	2 170	1 003	2 233
Forces conventionnelles	3 932	4 366	4 003	3 993	3 561
Commandement et maîtrise de l'info.	697	321	204	653	428
Autres	72	56	-	-	
<i>Total P146</i>	<i>6 805</i>	<i>7 131</i>	<i>6 377</i>	<i>5 649</i>	<i>6 222</i>
<i>Total P146 + CAS Fréquences<sup>35</sup> + PIA</i>	<i>6 894</i>	<i>8 231</i>	<i>7 444</i>	<i>7 517</i>	<i>8 389</i>
Planification et conduite des opérations	57	49	43	80	142
MCO et autres	453	253	410	345	253
Logistique et soutien interarmées	54	29	33	96	86
<i>Total P178</i>	<i>564</i>	<i>333</i>	<i>485</i>	<i>522</i>	<i>481</i>
Immobilier et infrastructure	510	457	376	377	815
Restructuration	281	297	84	126	135
Système d'information de gestion	28	28	24	27	24
Soutien de la politique de défense	3	5	4	12	18
<i>Total P212</i>	<i>822</i>	<i>789</i>	<i>488</i>	<i>543</i>	<i>992</i>
<i>Total P402 (PIA)</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 868</i>	<i>-</i>
<b>Total mission <i>Défense</i></b>	<b>8 346</b>	<b>8 386</b>	<b>7 481</b>	<b>8 688</b>	<b>9 981</b>
Crédits consommés sur les CAS	118	1 141	1 267	180	230
<b>Total mission CAS inclus</b>	<b>8 464</b>	<b>9 527</b>	<b>8 748</b>	<b>8 868</b>	<b>10 211</b>

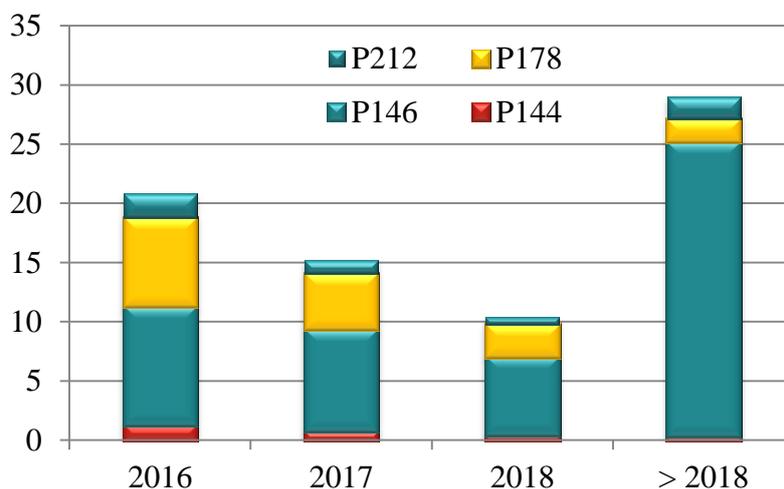
*Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense et documentation budgétaire*

<sup>35</sup> Avec l'hypothèse que l'intégralité des ressources issues du CAS Fréquence sont utilisés en titre 5 pour 2015.

**Tableau n° 17 : PPP de la mission Défense**

CP en M€ courants	Montant total	Période	Annuité 2014	Annuité 2015
Balard	5512	2011-2041	58,38	201,65
Hélicoptères pour l'EALAT (Dax)	552	2009-2030	25,79	26,13
Réseaux de desserte de l'armée de l'air	337	2012-2027	20,68	22,19
Centre national des sports de la défense	413	2012-2042	9,71	12,25
Contrat de performance énergétique (quartier Roc-Noir à Chambéry)	38	2011-2031	1,88	1,89
Emménagement de l'ENSTA à Palaiseau	333	2012-2042	10,21	10,27
Modernisation et exploitation de l'ISAE	172	2014-2042	0,98	4,47
Total	7358	2009-2042	127,64	278,87
Total 2014 (pour mémoire)	7 299		121,07	

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

**Graphique n° 6 : Restes à payer de la mission Défense**

Source : Cour des comptes d'après documentation budgétaire

**Tableau n° 18 : Stabilité des objectifs (indicateurs) au cours des différents PAP**

	P144	P146	P178	P212	Total
PAP 2013	5 (6)	2 (7)	8 (13)	7 (12)	22 (38)
PAP 2014	5 (6)	2 (6)	7 (12)	7 (12)	21 (36)
PAP 2015	4 (5)	2 (4)	7 (11)	5 (9)	18 (29)
PAP 2016	4 (5)	3 (4)	6 (9)	5 (11)	17 (29)

Source : Cour des comptes, d'après documentation budgétaire